



Evropski  
pokret  
Srbija



# siva knjiga javnih usluga





siva  
knjiga  
**javnih**  
usluga

**Naziv publikacije:**

Siva knjiga javnih usluga

**Izdavač:**

Evropski pokret u Srbiji

**Autorke:**

Katarina Tadić, Milena Lazarević

**Tiraž:**

500

**Mesto i godina izdanja:**

Beograd, 2018

**ISBN 978-86-80046-54-9**



Evropski  
pokret  
Srbija



Izrada Sive knjige javnih usluga omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj Sive knjige je isključivo odgovornost Evropskog pokreta u Srbiji i Centra za evropske politike i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.

---

## Zahvalnica

---

Ispred Evropskog pokreta u Srbiji (EPoS) i Centra za evropske politike (CEP) koristimo priliku da se zahvalimo svima koji su doprineli izradi Sive knjige javnih usluga. Pre svega, zahvalnost ide našim lokalnim partnerima (EPoS Subotica, EPoS Novi Sad, EPoS Sremska Mitrovica, EPOS Lazarevac, EPoS Valjevo, EPoS Kraljevo, EPoS Kruševac, EPoS Novi Pazar, EPoS Leskovac, Protekta iz Niša i Timočki omladinski centar iz Zaječara) za posvećenost i ogroman trud koji su uložili u sprovođenje kampanje „JA u centru pažnje“ i time omogućili da u direktnom kontaktu sa građanima prikupljamo priče o njihovom iskustvu prilikom korišćenja javnih usluga. Takođe, želimo da se zahvalimo agenciji Pro Pozitiv za sprovođenje istraživanja javnog mnjenja koja je obezbedila kvalitet prikupljenih podataka i analiza. Dalje, želimo da se zahvalimo svim sagovornicima iz Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva zdravlja i Ministarstva unutrašnjih poslova na izdvojenom vremenu i korisnim inputima koji su omogućili bolji uvid u procese kreiranja javnih politika. Podjednako smo zahvalni i svim sagovornicima i kolegama iz organizacija civilnog društva i predstavnika stručne javnosti koji su sa nama podelili svoja zapažanja i rezultate sprovedenih istraživanja. Na kraju, naša zahvalnost je upućena svim građanima Srbije koji su uzeli učešće u našem projektu i time doprineli zajedničkom naporu unapređenja pružanja javnih usluga.

## Sadržaj

<b>03</b>	<b>Zahvalnica</b>
<b>07</b>	<b>I. Uvod</b>
<b>09</b>	<b>II. Metodologija istraživanja</b>
<b>10</b>	II.a Struktura
<b>11</b>	<b>III. Usluge administrativne službe policije</b>
<b>11</b>	III.a Istraživanje stavova građana
<b>14</b>	III.b Rezultati nacionalne kampanje
<b>16</b>	III.c Kvalitet procesa kreiranja javnih politika
<b>18</b>	<b>IV. Usluge primarne zdravstvene zaštite</b>
<b>18</b>	IV.a Istraživanje stavova građana
<b>21</b>	IV.b Rezultati nacionalne kampanje
<b>23</b>	IV.c Kvalitet procesa kreiranja javnih politika
<b>25</b>	<b>V. Upis dece u predškolske ustanove i osnovne škole</b>
<b>25</b>	V.a Istraživanje stavova građana
<b>33</b>	V.b Rezultati nacionalne kampanje
<b>35</b>	V.c Kvalitet procesa kreiranja javnih politika
<b>37</b>	<b>Preporuke</b>
<b>60</b>	<b>Metodologija istraživanja</b>

## I. Uvod

Pred Vama je **Siva knjiga javnih usluga u Srbiji**, nastala kao rezultat dvogodišnjeg projekta „Partnerstvom do dobre javne uprave“, koji su sproveli Evropski pokret u Srbiji i Centar za evropske politike u periodu od maja 2016. do maja 2018. godine, na teritoriji Srbije u saradnji sa još dvanaest partnera, uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj. Cilj projekta je da doprinese kreiranju i sprovodenju politike u oblasti reforme javne uprave koja je usmerena na građane<sup>1</sup> kroz (1) veće učešće organizacija civilnog društva u praćenju napretka reforme javne uprave, kao i u kreiranju kvalitetnih predloga za unapređenje politike zasnovanih na činjenicama; (2) uspostavljanje dvosmerne komunikacije između građana i nadležnih organa; (3) obezbeđivanje pouzdanih informacija o zadovoljstvu građana najčešće korišćenim i najrasprostranjenijim javnim uslugama iz tri različite oblasti, kao i o kvalitetu kreiranja javnih politika; (4) pružanje preporuka za unapređenje javnih usluga i sistema javne uprave. **Cilj Sive knjige je da predstavi najvažnije rezultate sprovedenih istraživanja i da ponudi konkretan set preporuka za unapređenje pružanja javnih usluga.**

Reforma javne uprave predstavlja, ne samo jedan od ključnih stubova procesa evropskih integracija, već i sveobuhvatan proces, koji treba da unapredi celokupan sistem javne administracije u Srbiji, a time i kvalitet usluga koje javna uprava pruža građanima. Građani su glavni korisnici i glavni finansijeri javnih usluga, ali su istovremeno neretko nezadovoljni. Kako bi ispitao stavove građana i uzroke njihovog (ne)zadovoljstva javnim uslugama, prvi deo istraživanja projekta usmeren je na tri velike grupe javnih usluga: izdavanje ličnih dokumenata (lična karta, pasoš i vozačka dozvola), usluge koje pružaju domovi zdravlja, kao i usluge upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole. Ove grupe usluga odabrane su kao najčešće korišćene javne usluge, sa kojima gotovo svi građani dolaze u dodir u nekom trenutku tokom svog života. Rezultati sprovedenih istraživanja poslužili su kao smernice za konkretne preporuke, koje nastoje da doprinesu rešavanju najčešćih problema sa kojima se građani suočavaju, kao i unapređenju celokupnog sistema pružanja javnih usluga.

Drugi deo istraživanja, sprovedenog u okviru projekta, usmeren je na upravljanje sistemom javnih politika, kao jednu od ključnih reformskih oblasti u okviru reforme javne uprave u Srbiji, zajedno sa sistemom pružanja javnih usluga. Javna uprava se danas vidi kao servis građana, čiji je cilj efikasno pružanje usluga, uz poštovanje principa jednake dostupnosti usluga za sve građane. Među ključnim preduslovima za takvu javnu upravu je participativan i činjenično zasnovan proces kreiranja javnih politika, koji ne samo da doprinosi povećanju transparentnosti i odgovornosti, već pozitivno utiče i na ishode javnih politika, odnosno unapređenje kvaliteta javnih usluga.

Sam projekt ima nekoliko komponenti koje uključuju: 1) kvalitativno istraživanje procesa kreiranja javnih politika u relevantnim ministarstvima (Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja); 2) kvantitativno i kvalitativno istraživanje stavova građana o zadovoljstvu javnim uslugama iz oblasti zdravstva, unutrašnjih poslova i obrazovanja (predškolsko i osnovno obrazovanje), kako bi se obezbedili čvrsti dokazi o zadovoljstvu građana sa tri različite grupe najčešće korišćenih i

<sup>1</sup> Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.

najrasprostranjenijih javnih usluga; i 3) kampanju sprovedenu širom Srbije sa ciljem da promoviše koncept javne uprave orijentisane na građane, kao i da u proces RJU u što većoj meri uključi građane i predstavnike civilnog društva, ali i da prikupi iskustva građana prilikom korišćenja javnih usluga, koja su poslužila za definisanje proporuka. Rezultati ovih istraživanja poslužili su kao osnov za dalju analizu nedovoljno isrtičenog odnosa između procesa kreiranja javnih politika i zadovoljstva građana javnim uslugama u Srbiji.



---

## II Metodologija istraživanja

---

Radi sticanja potpunog uvida u kvalitet i efikasnost javnih usluga koje su predmet istraživanja, nekoliko istraživačkih pristupa i tehnika je primenjeno kako bi se obuhvatila, kako ulazna strana, odnosno proces kreiranja javnih politika koje uređuju sistem pružanja ovih usluga, tako i izlazna strana, tačnije, zadovoljstvo građana dobijenim uslugama u tim oblastima.

Kombinacijom terenskog i arhivskog istraživanja, kvalitativno istraživanje procesa kreiranja javnih politika, nastojalo je da utvrdi u kojoj meri su javne politike u odabranim oblastima zasnovane na analizama i činjenicama, u kojoj meri se sprovode međuresorne (međuministarske) konsultacije, i u kojoj meri je proces otvoren i omogućava učešće građana i civilnog društva. Primarni podaci prikupljeni su prevashodno putem polustrukturiranih intervjua sa predstvincima ministarstava, ali i sa predstvincima relevantnih organizacija civilnog društva. Terensko istraživanje je praćeno arhivskim istraživanjem, uključujući pregled relevantne literature i uvid u arhivsku građu, koja se odnosi na procese izrade relevantnih dokumenata javne politike u odabranim oblastima.<sup>2</sup>

Kvantitativni pristup primenjen je u istraživanju javnog mnjenja, kako bi se utvrdili stavovi građana u pogledu stepena (ne)zadovoljstva javnim uslugama u odabranim oblastima. Istraživanje je sprovedeno na slučajnom i reprezentativnom uzorku (po 1200 ispitanika) rađenom za teritoriju cele Srbije (bez Kosova).<sup>3</sup> Kako bi se umanjila metodološka ograničenja, povezana sa istraživanjima javnog mnjenja, organizovane su po dve fokus grupe za svaku oblast javnih usluga sa građanima u Beogradu i Nišu.<sup>4</sup> Time je omogućena kombinacija kvantitativnih i kvalitativnih metoda istraživanja i iskorisćene su prednosti oba pristupa.

Istraživanje javnog mnjenja obuhvatilo je više različitih aspekata „susreta“ građana sa tri grupe javnih usluga, odnosno neposredni kontakt građana sa institucijama, ali i opštu procesnu uslužnosti, zatim tehničke i ljudske kapacitete, pitanje kvaliteta i dostupnosti usluga. Analiza rezultata ovih istraživanja stoga se fokusirala na pet relevantnih oblasti: efikasnost i kvalitet usluga, zadovoljstvo i očekivanja građana, prisustvo zloupotreba, prisustvo diskriminacije i informisanost građana.

Takođe, kako bi se dobila što objektivnija slika pružanja usluga, istraživanje je predvidelo i ispitivanje stavova službenika i njihovu percepciju o zadovoljstvu građana pruženim uslugama. Međutim, istraživanje stavova službenika uspešno je realizovano samo u oblasti

---

<sup>2</sup> Terensko istraživanje sa predstvincima institucija sprovedeno je u periodu od januara do aprila 2017, dok su intervju sa predstvincima civilnog društva i stručne javnosti održani tokom oktobra, novembra i decembra iste godine, radi dopune nalaza. Arhivsko istraživanje je kontinuirano sprovedeno od septembra 2016. godine do decembra 2017, kako bi se obezbedila relevantnost podataka i preporuka.

<sup>3</sup> Istraživanje javnog mnjenja u oblasti primarne zdravstvene zaštite održano je u periodu od 6-29. decembra 2016. godine. Istraživanje javnog mnjenja u oblasti usluga administrativne službe policije je sprovedeno od 9. februara do 3. marta 2017, dok je istraživanje stavova građana o procedurama upisa u predškolske ustanove i osnovne škole realizovano od 29. maja do 17. jula iste godine.

<sup>4</sup> U Beogradu su dve fokus grupe održane 25. februara i jedna 16. marta 2017. godine. U Nišu su tri fokus grupe održane 11.marta 2017. godine.



primarne zdravstvene zaštite i upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole.<sup>5</sup> Uprkos brojnim naporima, istraživački tim nije uspeo da dobije pristup službenicima administrativne službe policije.

Pored istraživanja javnog mnjena, prikupljane su i priče građana i njihova konkretna iskustva prilikom korišćenja javnih usluga u datim oblastima, u okviru nacionalne kampanje „JA u centru pažnje“. Kampanja sprovedena u periodu od godinu dana, obuhvatila je ulične akcije održane u sedamnaest gradova i opština Srbije, kao i kontinuirano prikupljanje priča preko portala [www.mojauprava.rs](http://www.mojauprava.rs). Prikupljene priče ilustruju najčešće izazove sa kojima se građani suočavaju prilikom korišćenja pomenutih usluga, ali i način na koji građani ocenjuju određene novine u ovim oblastima.

## II.a Struktura

Siva knjiga javnih usluga sastoji se iz pet poglavlja. Prvo poglavlje nudi kontekst procesa istraživanja i daje metodološki okvir. U poglavlјima koja slede predstavljen je pregled rezultata istraživanja u oblasti pružanja usluga administrativne službe policije, usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, i usluga upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole. Svako od navedena tri poglavlja sadrži potpoglavlja, u kojima su pojedinačno analizirani rezultati svih sprovedenih istraživanja: kvantitativnog, prikupljenih priča građana, i istraživanja procesa kreiranja javnih politika. Zatim, za svaku oblast su predstavljeni identifikovani problemi, zajedno sa preporukama za njihovo rešavanje, uz nadležnu instituciju i vremenski rok za sprovođenje. Poslednje, peto poglavlje, nudi pregled najvažnijih zaključaka celokupnog istraživanja i preporuka za dalje delovanje.

<sup>5</sup> Istraživanje stavova zdravstvenih radnika je sprovedeno u periodu od 1-3. februara 2017, dok je ispitivanje stavova zaposlenih u predškolskim ustanovama i osnovnim školama realizovano od 21. do 23. juna 2017.

### III. Usluge administrativne službe policije

Usluge administrativne službe policije, obuhvaćene ovim istraživanjem, uključuju izdavanje ličnih karata, pasoša i vozačkih dozvola, koje su u potpunosti u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova (MUP). Pružanje pomenutih usluga je uređeno setom zakona: Zakon o policiji, Zakon o ličnoj karti, Zakon o pasošu i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, koji reguliše izdavanje vozačkih dozvola.

U odnosu na druge dve oblasti koje su predmet istraživanja, u oblasti administrativne službe policije napravljene su najveće novine u pogledu uvođenja elektronskih usluga. Naime, za izdavanje ličnih karata i pasoša omogućeno je da se preko portala [www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs) zakaže termin za dolazak za podnošenje dokumenta. Ipak, građani i dalje moraju da dolaze najmanje dva puta u administrativnu službu policije, radi podnošenja dokumenata, a zatim podizanja ličnih karata, odnosno pasoša i vozačkih dozvola. Zatim, najveći deo procesa zamene starih vozačkih dozvola za nove „kartične“ sproveden je u prvoj polovini 2017. godine, dakle tokom trajanja našeg istraživanja, što je dalo aktuelnost našoj analizi. Međutim, istovremeno ovaj podatak treba imati u vidu prilikom tumačenja rezultata, jer je zamena vozačkih dozvola dodatno opteretila kapacitete administrativne službe policije.

Osim toga, u kontekstu uvođenja elektronskih usluga, značajna je i namera da se kroz elektronsku uslugu „Zamena stare vozačke dozvole za novu (kartičnu)“ građanima omogući da zahtev predaju elektronski i da potom samo jednom dođu u stanicu policije, radi preuzimanja vozačke dozvole. Međutim, celokupan postupak instaliranja nekoliko različitih softvera se pokazao kao jako komplikovan. Drugim rečima, korišćenje ove elektronske usluge zahtevalo je upotrebu isključivo određenih verzija Internet Explorer-a, zatim instaliranje JAVA i još nekoliko dodatnih softvera za iščitavanje podataka sa lične karte, uz neophodna dodatna podešavanja, usled čega su se javljali problemi prilikom pokušaja njihovog korišćenja. Kao rezultat, većina građana je i dalje išla dva puta u stanicu policije radi izdavanja ovog dokumenta.

#### III.a Istraživanje stavova građana

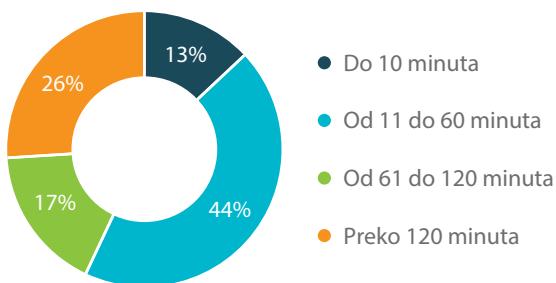
Istraživanje stavova građana u pogledu (ne)zadovoljstva uslugama administrativne službe policije sprovedeno je u periodu od 9. februara do 3. marta 2017. godine. Na osnovu rezultata istraživanja, većina građana (73%) posetila je administrativnu službu policije u poslednjih godinu dana, i većina je koristila usluge izdavanja lične karte (71%), zatim izdavanje putne isprave (12%), vozačke dozvole (11%) i registracije vozila (10%).

Grafikon 1: Koja je svrha Vaše poslednje komunikacije sa administrativnom službom policije? (%)





Grafikon 2: Koliko ste dugo čekali u redu/na šalteru prilikom poslednje posete administrativnoj službi policije?



Više od 70% građana koji su posetili službu administrativne službe policije dolazilo je 2-3 puta radi dobijanja istog dokumenta, dok je više od 40% građana čekalo više od sat vremena u redu. Ipak, postoje značajna odstupanja između različitih regiona Srbije. Tako je 30% građana iz Vojvodine čekalo manje od 10 minuta u redu prilikom posete administrativnoj službi policije, dok je, sa druge strane, svaki treći građanin Istočne i Jugoistočne Srbije čekao više od dva sata.

Ipak, većina građana je, uprkos navedenim problemima, zadovoljna kvalitetom usluga. Naime, **preko 60% građana je ocenilo da administrativna služba policije pruža kvalitetne usluge**. Međutim, **loša organizacija**, odnosno čekanja i redovi, prepoznata je kao **najveći problem** u funkcionisanju administrativne službe policije (grafikon 3). Najvažniji aspekti usluga građanima jesu pružanje brze usluge (45%), zatim, odnos zaposlenih, odnosno njihova profesionalnost i ljubaznost (35%).

Grafikon 3: Najveći problemi u funkcionisanju administrativne službe policije % (više odgovora)



Kada su u pitanju **zloupotrebe** prilikom pružanja usluga administrativne službe policije, 15% građana prepoznaće korupciju kao zloupotrebu, dok gotovo isti broj ističe upotrebu verbalne agresije (povišen ton u komunikaciji), kao što pokazuje grafikon 4. Iako skoro 90%

“

Čuo sam da može da se zakaže preko neta, probao sam par dana za redom, ali sistem nije prihvatao, bilo je nemoguće. Otišao sam lično, a iako nije bilo reda, službenik na šalteru mi je tražio da se zakaže preko interneta. Tako da sam morao da idem 18km dalje, u Nišku banju, gde može lično da se zakaže.

”

*Iskustvo građanina Niša, dostavljeno na mojauprava.rs*



Grafikon 4: Da li u radu administrativne službe policije ima zloupotrebe?



građana tvrdi da nisu kontaktirali nikog osim zaposlenih u procesu pribavljanja potrebnih dokumenata, ipak skoro dve trećine građana (64%) smatra da ljudi često koriste privatna poznanstva u praksi da bi dokumenta dobili brže, bez čekanja, odnosno preko reda. Svaki treći građanin smatra da su za efikasno dobijanje usluge neophodne veze i neformalna plaćanja i pokloni.

Kada je u pitanju diskriminacija, percepcija građana je da političari, odnosno rođaci i prijatelji zaposlenih, lakše dolaze do traženih usluga. Sa druge strane, ne postoji svest građana o teškoćama sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom prilikom pribavljanja neophodnih dokumenata, tako da tek svaka četvrta osoba smatra da oni teže dolaze do neophodnih usluga administrativne službe policije. S druge strane, gotovo polovina stanovništva (49%) smatra da osobe sa invaliditetom lakše ostvaruju ove usluge.

Više od polovine građana ne zna kome može da se obrati u slučaju da su im prava uskraćena.

Dalje, 45% građana misli da je informisano o svojim pravima, a više od polovine (58%) ne zna kome može da se obrati u slučaju da su im prava u kontaktu sa administrativnom službom policije uskraćena, a ovaj broj još je veći u slučaju mlađih (između 18 i 29 godina). Nedovoljna informisanost građana u pogledu procedura žalbi istaknuta je i u fokus grupama, kao jedan od najvećih problema u ovoj oblasti.

”

*Rođena sam u Smederevu, a živim u Jagodini. Početkom januara 2017. obratila sam se SUP-u Jagodina sa zahtevom za izdavanje lične karte. Službenica mi je tražila da, između ostalog, priložim izvod iz matične knjige rođenih. Pošto mi je lična karta bila potrebna hitno, službenica u SUP-u Jagodina mi je savetovala da lično zatražim izvod u Smederevu. U telefonskom razgovoru, sluzbenik Matične službe savetovao me je da lično odem u Smederevo. Zbog moje bolesti, to se jako oteglo i tek posle dva meseca sam saznala da je to moglo da se završi službenim putem. Na moje insistiranje to je uradeno, i to za mesec dana. Nezadovoljna sam što mi ni u Jagodini, ni u Smederevu, niko nije rekao da se izvod može obezbediti službenim putem.*

”

*Građanka Jagodine, dostavljeno na mojauprava.rs*



Takođe, građani smatraju da bi službenici, pre svega, a potom mediji, trebalo da ih informišu o njihovim pravima i promenama koje se uvode u administrativnu službu policije, dok samo 1,6% građana smatra da je to uloga organizacija civilnog društva.

### III.b Rezultati nacionalne kampanje

U okviru kampanje „JA u centru pažnje“ preko portala mojauprava.rs, prikupljeno je 707 priča građana o njihovom iskustvu prilikom korišćenja javnih usluga administrativne službe policije. U fokusu su prevashodno bile usluge izdavanja ličnih karata, vozačkih dozvola i pasoša, ali i ostale usluge koje pruža administrativna služba policije. Većina građana, tačnije 57%, bila je nezadovoljna pruženim uslugama, u poređenju sa 43% zadovoljnih.

Izdavanje ličnih karata, pasoša i vozačkih dozvola su usluge administrativne službe policije, koje su građani najčešće navodili kao razlog (ne)zadovoljstva u poslednjih godinu dana. Ipak, kako bi slika o problemima sa kojima se građani suočavaju prilikom korišćenja usluga administrativne službe policije bila potpunija, ostavljena im je mogućnost da navedu i druge javne usluge kojima su (ne)zadovoljni. Među prikupljenim pričama, po učestalosti korišćenja posebno se izdvajaju još dve vrste usluga: promena prebivališta i registracija vozila. Upravo se usluga registracije vozila naročito ističe kao uzrok, pre svega, nezadovoljstva građana.

Tabela 1: Nezadovoljstvo građana prema vrsti usluge

VRSTA USLUGE		
Izdavanje lične karte	48%	52%
Izdavanje pasoša	49%	51%
Izdavanje vozačke dozvole	46%	54%
Druge usluge	31%	69%

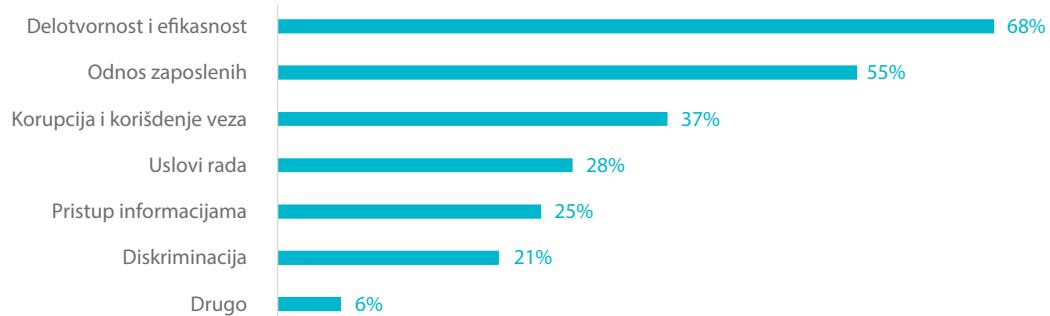
Ukoliko se pogledaju pojedinačne vrste usluga koje su u fokusu našeg istraživanja i odnos zadovoljstva i nezadovoljstva građana, vidi se da nezadovoljstvo preovlađuje prilikom pružanja sve tri grupe usluga. Ipak, nezadovoljstvo je najprisutnije u kategoriji „druge usluge“.

U pričama građana koje objašnjavaju razloge njihovog zadovoljstva, izdvajaju se brzina pružanja usluge, ali i pitanje poštovanja procedura i organizacije posla. Drugim rečima, mogućnost zakazivanja termina preko interneta, odnosno odsustvo gužvi i čekanja u redovima, građani navode kao razloge svog zadovoljstva pruženim uslugama. Sa druge strane, navodeći odnos zaposlenih kao uzrok zadovoljstva, u pričama građana preovlađuje ljubaznost nad profesionalnošću, što ukazuje na značaj koji daju predusretljivom ponašanju službenika. Takođe, iako ima primera gde sistem elektronskih usluga loše funkcioniše, one su uglavnom ocenjene kao pozitivan pomak u ostvarivanju usluga, što bi nadležni trebalo da imaju u vidu u narednom periodu.



Kada je u pitanju nezadovoljstvo, dugo čekanje u redovima i loša organizacija posla, u smislu potrebe da se više puta odlazi u administrativnu službu policije radi izdavanja jednog dokumenta, najčešći su uzroci nezadovoljstva građana. Istovremeno, ne uvek dobro funkcionisanje sistema za zakazivanje termina, tačnije čekanje u redovima i po nekoliko sati uprkos zakazanom terminu, dodatan je razlog nezadovoljstva pruženom uslugom. Takođe, građani izdvajaju i neljubazan i neprofesionalan odnos službenika prema građanima.

Grafikon 5: Razlozi vašeg nezadovoljstva



Ipak, i problem nepoštovanja procedura, odnosno korišćenje veza, kako bi se lakše i brže obezbedio pristup javnim uslugama, građani navode u svojim pričama. To ukazuje na nejednak tretman i nejednak pristup javnim uslugama, koji kod većine građana stvara osećaj nezadovoljstva.

Kada se prikupljene priče građana analiziraju sa stanovišta odnosa zadovoljstva i nezadovoljstva po regionima, u Istočnoj i Južnoj Srbiji je znatno više nezadovoljnih građana (72%), u poređenju sa ostalim delovima Srbije. Zanimljivo je da je Vojvodina jedini region gde sveukupno zadovoljstvo preovlađuje nad nezadovoljstvom.

Tabela 2: (Ne)zadovoljstvo građana po regionima

Region	Smiley Face (%)	Frowny Face (%)
Istočna i Južna Srbija	28%	72%
Beograd	39%	61%
Vojvodina	52%	48%
Centralna i Zapadna Srbija	50%	50%

Ne postoje značajnija odstupanja u pogledu stepena (ne)zadovoljstva između muškaraca i žena, iako su žene koje žive u Istočnoj i Južnoj Srbiji nešto zadovoljnije od muškaraca. Takođe, ukoliko se pogleda obrazovna struktura, građani koji imaju osnovno obrazovanje su jedina grupa koja je većinski zadovoljna pruženim uslugama (60%), za razliku od onih sa visokim obrazovanjem (39%). Potom, detaljnija analiza pokazuje da su najmlađi građani, tačnije uzrast između 18 i 29 godina, najnezadovoljniji pruženim uslugama.



### III.c Kvalitet procesa kreiranja javnih politika

Kako bi se paralelno sa (ne)zadovoljstvom građana ocenio i proces kreiranja javnih politika koji regulišu pružanje usluga administrativne službe policije urađena je analiza identifikovanog seta zakona: Zakon o policiji, Zakon o ličnoj karti, Zakon o pasošu i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, uz Strategiju razvoja MUP-a. Fokus analize bio je pre svega na transparentnosti i inkluzivnosti procesa, ali i na činjeničnoj zasnovanosti javnih politika. Drugim rečima, cilj je bio da se ispita u kojoj meri se sprovode analize efekata zakona i koji je njihov kvalitet, zatim koliko su zakonski dokumenti zasnovani na prethodno sprovedenim analizama, ali i u kojoj meri je omogućeno učešće zainteresovanih strana, pre svega organizacija civilnog društva i građana i njihov uticaj na predloge nacrtta. Na taj način je kreirana veza između stavova građana o kvalitetu pruženih usluga i procesa kreiranja javnih politika.

Kroz temeljan pregled procesa kreiranja zakona koji su značajni za naše istraživanje, vidljiv je napredak u kreiranju javnih politika u MUP-u. Drugim rečima, ukoliko uporedimo proces donošenja Zakona o ličnoj karti iz 2005. godine sa procesom izmena i dopuna Zakona o bezbednosti saobraćaja u 2015., ili Zakona o policiji u 2016. godini, primetno je da je vremenom proces postao u većoj meri analitičan, odnosno činjenično zasnovan, i da je uključio određene elemente koji su ranije bili odsutni. Tačnije, 2005. godine, Zakon o ličnoj karti je usvojen bez izrađenog obrazloženja i analize efekata zakona, koji po tadašnjem Poslovniku Vlade nisu bili obavezni, dok je desetak godina kasnije izrada obrazloženja i analize efekata postala sastavni deo procesa donošenja zakona.

Takođe, za proces kreiranja politika u MUP-u i uočen napredak važan je i kontekst evropskih integracija, imajući u vidu da je ovo ministarstvo uključeno u pregovarački proces kao vodeće u Pregovaračkoj grupi za Poglavlje 24, dok je istovremeno reforma policije u fokusu ovog procesa. Pozitivan uticaj procesa evropskih integracija je vidljiv naročito na primeru donošenja Zakona o policiji, gde je najtemeljnije sprovedena analiza postojećeg stanja u poređenju sa drugim zakonima, ali i širok konsultativni proces uz intenzivnu saradnju sa organizacijama civilnog društva i međunarodnim predstavnicima.

Ipak, rezultati analize ukazuju i na brojne nedostatke i ostavlaju prostor za značajna unapređenja. Ono što je vidljivo jeste da, iako su obrazloženje i analiza efekata danas sastavni deo svakog predloga zakona, oni ne ispunjavaju svoju predviđenu ulogu, a to je da informišu donosioce odluka i da ponude razmatranje različitih mogućnosti za rešavanje problema uz detaljnu analizu troškova i koristi ponuđenih opcija. Uvidom u ova dokumenta, evidentno je da je kvalitet ponuđenih analiza i dalje veoma nizak. Tako je, prilikom izmena i dopuna Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima 2015. godine, pripremljena analiza efekata, za koju je Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) dao mišljenje da sadrži delimičnu analizu efekata, ističući da je „predlagač propisa formalno odgovorio na sva pitanja“ i da su „odgovori na pojedina pitanja (...) mogli biti sadržajniji“. Analiza ukazuje na to da tokom procesa izrade nacrtta zakona nije prepoznata upotrebljena vrednost obrazloženja i analize efekata zakona za kvalitetnu izradu zakonskih rešenja.

Kada su u pitanju uključenost civilnog društva i konsultacije sa javnošću, one se uglavnom svode na javne rasprave koje se održavaju u tri do četiri najveća grada u Srbiji (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac). Međutim, ova saradnja se i dalje posmatra pre kao događaj, nego kao proces. Dalje, čak i kada se spoljni akteri uključe, to obično dolazi na kraju procesa izrade



nacrta propisa, kada je prostor za intervencije veoma ograničen. Takođe, kako sastavi radnih grupa za izradu zakona nisu regulisani zakonom, oni uglavnom ne uključuju predstavnike civilnog sektora.

Sve navedeno dovodi do zaključka da donosioci odluka u MUP-u još uvek nisu prepoznali važnost potpunog uključivanja svih zainteresovanih strana u procesu formulacije politika. Posebno u kontekstu usvajanja politika koje regulišu pružanje usluga i gde se ostvaruje direktni kontakt između MUP-a i građana, neophodno je više uvažiti iskustvo građana i stvoriti prostor i priliku da se čuju njihove preporuke i sugestije.

## IV. Usluge primarne zdravstvene zaštite

Pružanje usluga primarne zdravstvene zaštite regulisano je Zakonom o zdravstvenoj zaštiti i Zakonom o zdravstvenom osiguranju. Oba zakona su bila predmet kvalitativne analize u kontekstu procesa kreiranja javnih politika u Ministarstvu zdravlja (MZ), zajedno sa setom strategija koje se bave ovom oblašću zdravstvene zaštite. Takođe, analiza istraživanja u oblasti primarne zdravstvene zaštite i predložene preporuke odnose se na državne domove zdravlja. Naime, prilikom ispitivanja stavova građana, utvrđeno je da mali broj građana redovno koristi usluge privatnih zdravstvenih ustanova. Takođe, za razliku od MUP-a, u ovoj oblasti je sprovedeno i ispitivanje stavova medicinskih radnika o percepciji zadovoljstva građana ovim uslugama.

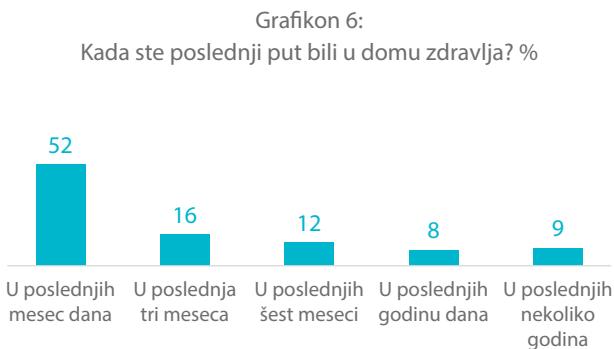
Važno je napomenuti da je tokom istraživanje stavova građana o uslugama primarne zdravstvene zaštite, u toku bio i proces zamene starih zdravstvenih knjižica za nove kartice zdravstvenog osiguranja. Stoga je i pomenuta procedura zamene bila deo upitnika, kako bi se ispitalo zadovoljstvo građana i identificovali izazovi koji su se javili prilikom uvođenja ove novine.

Kada su u pitanju najavljeni unapređenja u ovoj oblasti pružanja usluga, krajem 2017. godine je počelo izдавanje elektronskih recepata u deset opština u Beogradu, nakon čega je planirano da se tokom 2018. godine oni uvedu u domove zdravlja na teritoriji cele Srbije. Elektronski recepti će omogućiti pre svega da hronični bolesnici ne dolaze jednom mesečno ili češće po novi receipt, što će smanjiti pritisak na lekare i omogućiti da se bave preventivom, više nego administrativnim poslovima i papirologijom. Najavljeni reformi je uzeta u obzir prilikom kreiranja preporuka za unapređenje pružanja usluga u domovima zdravlja.

### IV.a Istraživanje stavova građana

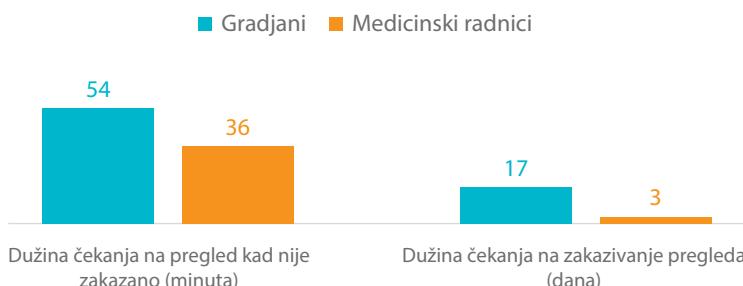
Istraživanje stavova građana o uslugama primarne zdravstvene zaštite sprovedeno je od 6. do 29. decembra 2016. godine, dok je ispitivanje stavova medicinskih radnika urađeno u periodu između 1. i 3. februara 2017.

Na osnovu rezultata istraživanja, više od 80% građana je u poslednjih šest meseci koristilo usluge domova zdravlja (grafikon 6), od čega je 95% bilo u državnem domu zdravlja. Istovremeno, 64% građana je tokom poslednje posete imalo zakazan pregled. Prosečna dužina čekanja na pregled, ukoliko on nije zakazan je 54 minuta, što je zanimljivo uporediti sa percepcijom zdravstvenih radnika, koji smatraju da je taj vremenski period 36 minuta. Slično, rezultati analize stavova građana pokazuju da je u proseku neophodno čekati 17 dana na zakazivanje pregleda, dok je stav medicinskih radnika da je potrebno 3 dana (grafikon 7).





Grafikon 7: Dužina čekanja na pregled



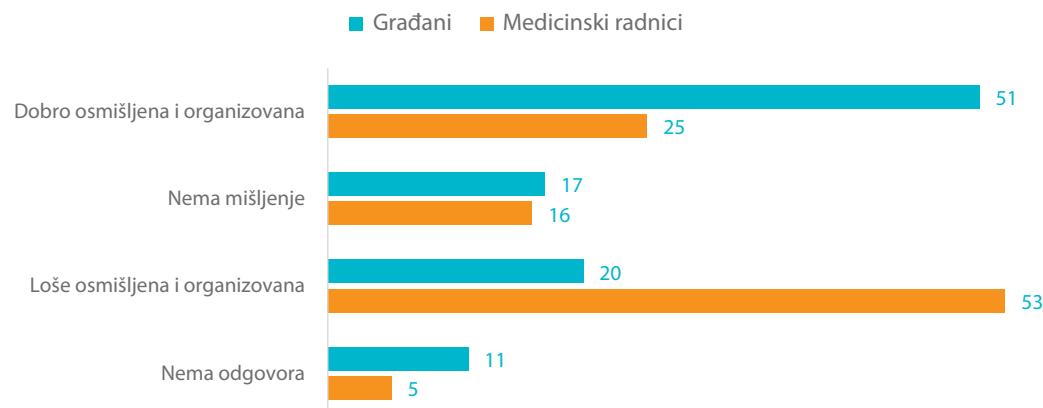
Većina građana je zadovoljna kvalitetom usluga prilikom poslednje posete domu zdravlja. Ipak, jedna trećina smatra da domovi zdravlja pružaju nekvalitetnu uslugu. Kao najveće probleme u funkcionisanju domova zdravlja, građani vide čekanje i redove, uz loš sistem zakazivanja pregleda i nedovoljnu opremljenost ustanova.

Medicinski radnici prepoznaju iste probleme u funkcionisanju domova zdravlja, samo iz, takoreći, svoje perspektive. Za medicinske radnike najveći problem je nedovoljan broj medicinskog osoblja, obiman administrativan rad u ordinaciji i nedovoljna opremljenost ustanova. To ukazuje da i građani i medicinski radnici, svako sa svog stanovišta, prepoznaju nedostatak kapaciteta zdravstvenih ustanova i faktore koji utiču na efikasnost pružanja usluga.

Rad izabranog lekara se uglavnom ocenjuje kao pozitivna odlika u funkcionisanju domova zdravlja. Međutim, problem odlaska kod lekara u hitnim slučajevima i bez zakazivanja pregleda uz posledično dugo čekanje, ocenjeno je kao problem, prilikom održavanja fokus grupe.

Sa druge strane, zanimljivo je uporediti stavove građana i medicinskih radnika kada je u pitanju procedura zamene starih zdravstvenih knjižica za nove kartice zdravstvenog osiguranja (grafikon 8). Naime, rezultati pokazuju da su prvi dosta zadovoljniji zamenom, kao i da smatraju da postoje prednosti uvođenja novih kartica, za razliku od medicinskih radnika.

Grafikon 8: Da li je procedura zamene dobro osmišljena i organizovana? %





Skoro svaki drugi građanin (42%) smatra da je neophodno kontaktirati sa zaposlenima u zdravstvenim ustanovama da bi se dobio odgovarajući pregled u domu zdravlja. Takođe, 77% građana smatra da ljudi koriste privatna poznanstva radi bržeg i efikasnijeg dobijanja usluga primarne zdravstvene zaštite, dok preko polovine (52%) smatra da su neformalna plaćanja i pokloni neophodni za ostvarivanje ovih usluga.

”

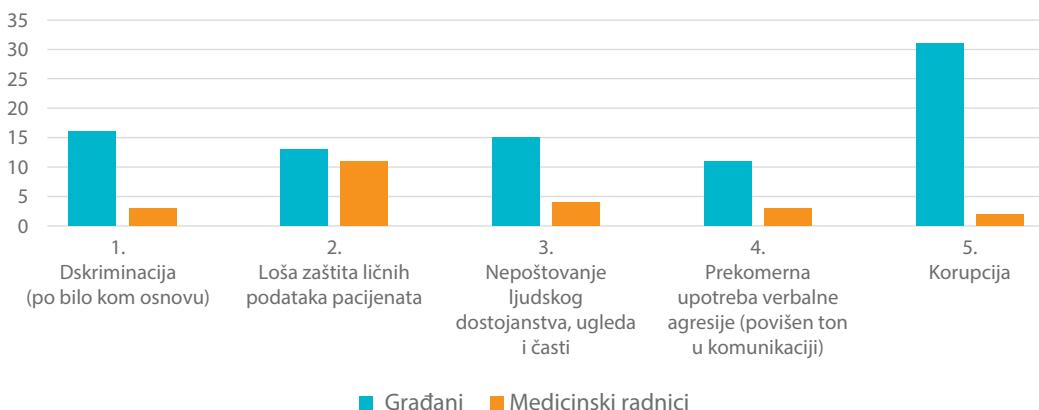
*Da bi se otišlo na pregled kod izabranog lekara potrebno je predati zdravstvenu karticu (knjižicu) na šalteru ujutru pre početka rada lekara. Za nekoliko lekara kartica se predaje na istom šalteru u isto vreme bez redosleda i bilo kakve organizacije, pa se stvara gužva.*

”

*Građanin Jagodine, dostavljeno na mojauprava.rs*

Istovremeno, korupcija je percipirana kao najzastupljenija zloupotreba u radu domova zdravlja, dok je na drugom mestu diskriminacija. Ipak, ovo je još jedna oblast gde je prisutna razlika u stavovima između građana i zdravstvenih radnika, što pokazuje grafikon 9.

Grafikon 9: Prisustvo zloupotreba u radu domova zdravlja

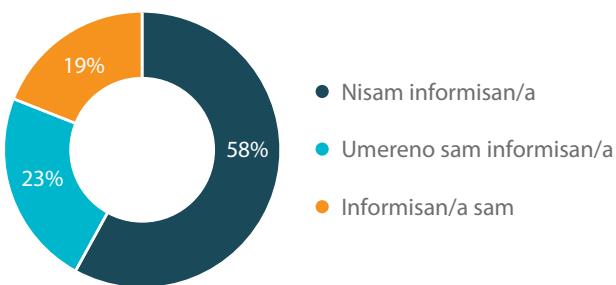


Dalje, kada je u pitanju percepcija građana u pogledu potencijalnih diskriminisanih grupa u društvu, Romi, nezaposleni i siromašni građani se vide kao kategorije koje teže dolaze do neophodnih zdravstvenih usluga u odnosu na prosečne građane. Ono što se posebno izdvaja kao podatak jeste mišljenje gotovo polovine građana (46%) da osobe sa invaliditetom lakše dolaze do potrebnih zdravstvenih usluga, iako izveštaji Poverenice za zaštitu ravnopravnosti, kao i međunarodnih organizacija, ukazuju na suprotno. Slično je sa stavovima medicinskih radnika, koji takođe u još većem broju (78%) smatraju da osobe sa invaliditetom lakše dolaze do usluga primarne zdravstvene zaštite u odnosu na prosečne građane, za razliku od samo 5% onih koji smatraju da teže dolaze.

Kada je u pitanju informisanost građana, rezultati pokazuju da građani smatraju da nisu ili da su minimalno informisani o svojim pravima i obavezama u pogledu usluga primarne zdravstvene zaštite (grafikon 10). Takođe, gotovo većina građana ne zna kome može da se



Grafikon 10: Da li ste informisani o pravima pacijenata?



obrati u slučaju da su im prekršena prava pacijenta (49%), a većina (56%) smatra da im je veći stepen informisanosti neophodan. Građani uglavnom preferiraju da budu informisani preko medija i, direktno, u domovima zdravlja, preko zaposlenih.

U prilog slaboj informisanosti građana govori i podatak da skoro 60% nije čulo za mogućnost da, kada javna zdravstvena ustanova nije u mogućnosti da pruži određenu zdravstvenu uslugu od roku od 30 dana, osigurana lica imaju pravo da istu obave u privatnoj ustanovi, uz refundaciju troškova.

#### IV.b Rezultati nacionalne kampanje

U periodu od 20. aprila 2017. godine do 15. januara 2018. godine, preko portala mojauprava.rs prikupljeno je 1106 priča građana o njihovom iskustvu prilikom korišćenja javnih usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. U fokusu su prevashodno bile usluge koje pružaju domovi zdravlja, ali i ostale usluge u okviru sistema zdravstvene zaštite. Većina građana, tačnije 67%, bila je nezadovoljna pruženim uslugama, u poređenju sa 33% zadovoljnih.

Tabela 3: Usluge koje su građani ocenjivali:

Zdravstvene usluge (pregledi, analize, dijagnostika, itd.)	63%
Administrativne usluge (prebacivanje kartona, odabir lekara, itd.)	26%
Druge usluge	11%

Zdravstvene usluge, poput pregleda ili dijagnostike, i administrativne usluge, poput odabira lekara ili prebacivanja kartona, građani su najčešće navodili kao razlog (ne)zadovoljstva prilikom posete domu zdravlja u poslednjih godinu dana. Ipak, kako bi slika o problemima sa kojima se građani suočavaju bila potpunija, ostavljena im je mogućnost da navedu i druge usluge ili aspekte usluga u oblasti zdravstvene zaštite kojima su (ne)zadovoljni. Tako se, među pričama građana prikupljenih preko portala, posebno izdvaja usluga zakazivanja pregleda u domovima zdravlja, kao i specijalističkih pregleda, kao naročit uzrok nezadovoljstva građana.



Tabela 4: Nezadovoljstvo građana prema vrsti usluge:

VRSTA USLUGE		
Zdravstvena usluga (pregledi, analize, dijagnostika, itd.)	39%	61%
Administrativna usluga (prebacivanje kartona, odabir lekara, itd.)	23%	77%
Druge usluge	21%	79%

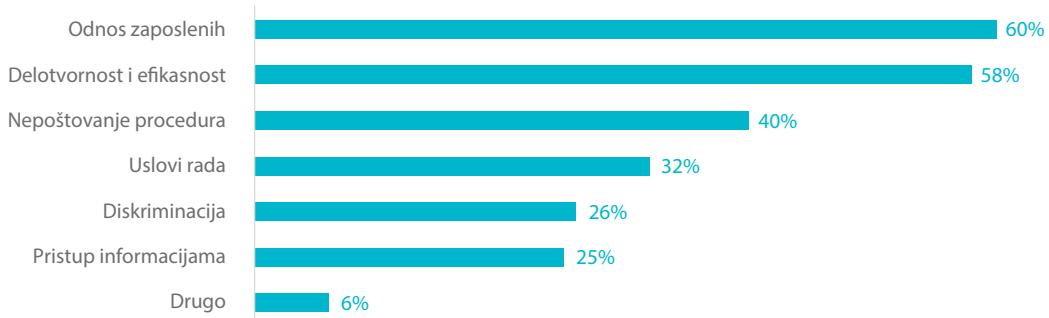
Ukoliko se pogledaju pojedinačne vrste usluga, koje su u fokusu našeg istraživanja, i odnos zadovoljstva i nezadovoljstva građana, vidi se da se najveći broj priča građana odnosi na zdravstvene usluge, odnosno na sam pregled i dijagnostiku. Nezadovoljstvo građana preovlađuje u svim vrstama posmatranih usluga. Međutim, zadovoljstvo građana je izraženije u kategoriji zdravstvenih usluga.

Među pohvalama i pozitivnim iskustvima građana, kao razlog zadovoljstva najčešće se ističe odnos zaposlenih prema pacijentima, posebno rad izabranih lekara. Priče građana najčešće se odnose na celokupan odnos zaposlenih, zatim slede one koje posebno ističu ljubaznost lekara i osoblja, a onda i pohvale za profesionalnost i stručnost, što ukazuje na značaj preduvremenljivom pristupu građanima.

Takođe, pored ljubaznosti, profesionalnosti i rada lekara i medicinskog osoblja, kao dominantnih razloga za zadovoljstvo, u pričama građana pominje se i brzo pružanje zdravstvenih usluga, zakazivanje pregleda putem telefona i primanje pacijenata u unapred dogovorenim terminima, bez čekanja. Međutim, delotvornost i efikasnost, tačnije organizacija posla i vreme potrebno za pružanje usluga domova zdravlja u znatno većoj meri pojavljuje se kao uzrok nezadovoljstva u pričama građana.

Među pričama o negativnom iskustvu građana, odsustvo delotvornosti i efikasnosti najčešći su uzroci nezadovoljstva građana uslugama domova zdravlja. Istovremeno, treba imati u vidu da efikasnost ovih usluga opterećuju i problemi pri zakazivanju pregleda, duge liste čekanja, telefonsko zakazivanje pregleda, gužve i nedostatak osoblja.

Grafikon 11: Razlozi Vašeg nezadovoljstva





Uz to, s obzirom na značaj koji građani pridaju odnosu zaposlenih, neljubaznost, neprofesionalnost, nedostatak posvećenosti pacijentima i pristupačnosti, kako lekara, tako i medicinskog osoblja, ističe se među najčešćim uzrocima nezadovoljstva građana. Takođe, pojedine priče svedoče o zabrinutosti građana novim procedurama, usled kojih stiču utisak da je „doktor sveden na administrativnog radnika“. Iako ne dominiraju kao najčešći uzroci nezadovoljstva, među pričama građana pojavljuje se i nepoštovanje procedure, pre svega u vidu korišćenja veza i davanja poklona, kako bi se lakše i brže došlo do zdravstvene usluge.

Doktor  
je sveden na  
administrativnog  
radnika.

Slično, iako se prisustvo diskriminacije u domovima zdravlja ne izdvaja među najčešćim uzrocima nezadovoljstva građana, zabrinjavaju pojedina svedočenja o diskriminaciji građana druge etničke pripadnosti, kao i osoba sa invaliditetom, koja ukazuju na nejednak tretman i pristup javnim uslugama u oblasti primarne zdravstvene zaštite.

Kada se pogleda odnos zadovoljstva i nezadovoljstva građana po regionima, u Istočnoj i Južnoj Srbiji je više nezadovoljnih građana (76%), u poređenju sa ostalim delovima Srbije. To nije iznenadujuće, imajući u vidu podatak da u Vojvodini 87% sela ima ambulantu, u Centralnoj Srbiji ambulanta postoji u 33% sela, u Zapadnoj Srbiji u 27%, dok ambulantu u Jugoistočnoj Srbiji ima samo 20% sela!<sup>6</sup>

Tabela 5: (Ne)zadovoljstvo građana po regionima:

Istočna i Južna Srbija	28%	72%
Beograd	39%	61%
Vojvodina	52%	48%
Centralna i Zapadna Srbija	50%	50%

Ne postoje značajnija odstupanja u pogledu stepena (ne)zadovoljstva između muškaraca i žena. Međutim, analiza priča građana pokazuje da su mladi, uzrasta između 18 i 29 godina, znatno češće nezadovoljni pruženim uslugama u zdravstvu. Takođe, među razlozima nezadovoljstva mladi češće ističu odnos zaposlenih u odnosu na starije sugrađane. Slični rezultati su dobijeni i prilikom kvantitativnog ispitivanja stavova građana.

#### IV.c Kvalitet kreiranja javnih politika

Istraživanje procesa kreiranja javnih politika u Ministarstvu zdravlja obuhvatilo je analizu strateškog okvira, uz zakone koji uređuju oblast primarne zdravstvene zaštite. Ono što je odmah uočeno u oblasti zdravstva, jeste veliki stepen fragmentacije dokumenata javne

<sup>6</sup> Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost 2016-2020, „Sl. glasnik RS“ br. 4, str. 20.



politike, pre svega strategija, akcionih planova i programa. Pored toga, više strategija postavljenih na sajtu ovog ministarstva imaju istekle vremenske okvire, a nema informacija o njihovom produženju ili donošenju novih akcionih planova. Ipak, najrelevantnija strategija za ovo istraživanje je bila Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata, koja je doneta 2009. godine, na period važenja do 2015. godine. Osim toga, u obzir je uzet i Plan razvoja zdravstvene zaštite, usvojen 2010. godine. Sa druge strane, u pogledu seta zakona, koji predstavljaju predmet istraživanja, dva zakona su relevantna – Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju.

Kada je u pitanju strateški okvir, ono što se može zaključiti na osnovu nalaza istraživanja strateških dokumenata jeste da je njihovo kreiranje uglavnom posledica ekspertske vođenih procesa. Shodno tome, i učešće javnosti je uglavnom ograničeno na stručne skupove, koji ne uključuju šire civilno društvo i predstavnike zainteresovane javnosti. Dalje, strateški dokumenti su fragmentirani i ne uvek usklađeni, stoga ponekad nije ni jasna njihova namena, dok akcioni planovi nisu uvek javno dostupni na sajtu. Konačno, svim strateškim dokumentima koji su predmet analize u ovom istraživanju je istekao rok važenja, a da novi nisu usvojeni.

Sa druge strane, kada je u pitanju činjenična zasnovanost zakonskih dokumenata, prilikom njihove izrade prisutni su elementi propisani Poslovnikom Vlade, a to su obrazloženje i analiza efekata zakona. Međutim, zaključak sprovedenog istraživanja je da je kvalitet tih analiza nizak. Drugim rečima, obrazloženja obično sadrže navedene razloge za donošenje zakona, ali ne nude odgovor na pitanje na koji način se donošenjem zakona doprinosi rešavanju uočenih problema, kao ni adekvatnu analizu samih problema. Zatim, u pojedinim slučajevima, delovi analize efekata su doslovno kopirani iz obrazloženja, što navodi na zaključak da su izrađeni isključivo kao formalna obaveza, bez uloge u procesu donošenja odluke o predloženim rešenjima.

Kada je u pitanju saradnja sa organizacijama civilnog društva i uključenost građana u proces kreiranja politika, MZ se u poređenju sa druga dva ministarstva (MUP i MPNTR) pokazalo kao najzatvorenije. Naime, konsultacije sa javnošću obično podrazumevaju tematske ekspertske skupove, koji su rezultat saradnje Ministarstva, zdravstvenih komora, zdravstvenih ustanova i sindikata, čime se onemogućava učešće šireg civilnog društva.

Kroz istraživanje je praćeno i usvajanje novog Nacrta zakona o zdravstvenoj zaštiti i Nacrta zakona o zdravstvenom osiguranju. Javne rasprave su za ove zakone održane u četiri grada (Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu). Zanimljivo je da su javne rasprave za oba zakona održane istog dana i u istom terminu, što može ukazati na to da su rasprave bile objedinjene, što je sasvim opravdano, ukoliko je proces kvalitetno sproveden i ukoliko je diskusija povodom oba akta bila sadržajna. Međutim, na sajtu nije dostupan izveštaj sa održanih javnih rasprava.

Sa druge strane, ukoliko pogledamo šиру praksu kada je u pitanju sastav radnih grupa, na osnovu intervjuja sa predstvincima Ministarstva, vidljivo je da se predstavnici OCD ne uključuju u radne grupe za izradu nacrta zakona. Taj podatak, zajedno sa nalazima istraživanja u pogledu neodržavanja javnih rasprava, ukazuje na kontinuiranu praksu odsustva uključivanja građana i civilnog društva u proces kreiranja politika koje se najdirektnije tiču građana, kao korisnika usluga zdravstvene zaštite.

---

## V. Upis dece u predškolske ustanove i osnovne škole

---

Upis dece u predškolske ustanove (uključujući vrtiće) i osnovne škole, treća je oblast javnih usluga obuhvaćena istraživanjem. Pored Strategije razvoja obrazovanja do 2020. godine, najrelevantniji zakoni koji uređuju proces upisa dece u ove ustanove su: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, kao i Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju.

Oblast upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole, pokazala se kao najizazovnija prilikom ispitivanja stavova građana o zadovoljstvu ovim uslugama, usled poteškoće roditelja da jasno razdvoje upis od ostalih aspekata predškolskog i osnovnog obrazovanja. Stoga, rezultati pokazuju da iako roditelji prepoznaju probleme prilikom upisa dece, drugi aspekti rada predškolskih i osnovnoškolskih ustanova, poput manjka prostora ili zastarelosti nastavnih programa, identifikuju se kao najveći razlozi (ne)zadovoljstva. Međutim, iako su to važni pokazatelji percepcije građana u pogledu funkcionalnosti predškolskih ustanova i osnovnih škola, oni nisu uzeti u obzir prilikom formulacije preporuka usmerenih, prevashodno, na pitanja upisa dece.

Kada su u pitanju novine u ovoj oblasti, najznačajnija je mogućnost, uvedena (samo) za roditelje u Beogradu, da preko portala eUprava konkurišu za mesto deteta u vrtiću. Naime, od maja 2016. godine, roditelji jednostavnim popunjavanjem formulara mogu da prijave dete u vrtić. Međutim, ova elektronska usluga nije uvedena u drugim gradovima, tako da ima prilično ograničen domet.

Dodatno, osnovno obrazovanje i predškolsko obrazovanje za decu od 5,5 do 6,5 godina, deo su obaveznog školskog programa. Istovremeno, samo je polovina dece uzrasta od 3 do 5,5 godina obuhvaćena predškolskim obrazovanjem (vrtićima).<sup>7</sup> Kao rezultat, **najveće poteškoće se javljaju prilikom upisa dece u vrtiće, usled nedovoljnog broja dostupnih mesta**. Takođe, prisutne su i značajne regionalne razlike u pogledu obuhvata dece ovim predškolskim obrazovanjem. Naime, podaci UNICEF-a pokazuju da se opštine koje imaju najveći obuhvat dece (preko 50%) nalaze u Beogradu i Vojvodini.<sup>8</sup> Sa druge strane, opštine u kojima su stope upisa izuzetno niske (ispod 20 %), većinski spadaju u grupu nedovoljno razvijenih opština. To ukazuje da postojeća mreža predškolskih ustanova nije adekvatna, odnosno nije ravnomerno raspoređena. Ovaj podatak značajan je za tumačenje rezultata istraživanja, ali i definisanje preporuka.

### V.a Istraživanje stavova građana

Analiza rezultata istraživanja pokazuje da je, kada je u pitanju kvalitet usluga u predškolskim ustanovama i osnovnim školama, većina građana zadovoljna pruženim uslugama. Tačnije, **preko 80% građana smatra da predškolske ustanove pružaju kvalitetne vaspitno-obrazovne usluge** i ne postoje značajnija odstupanja po regionima, kao ni kada je u pitanju starosna ili obrazovna struktura ispitanika. Slično, **većina građana je zadovoljna kvalitetom vaspitno**

---

<sup>7</sup> UNICEF. Ulaganje u rani razvoj i učenje dece u Srbiji. UNICEF. Beograd, 2012, str. 26.

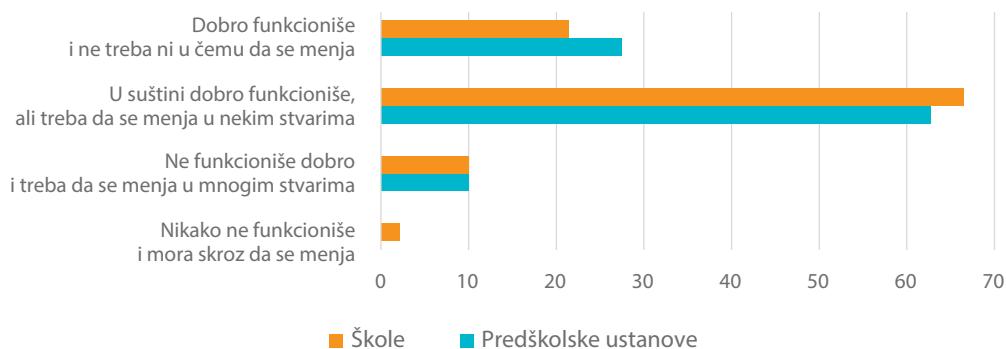
<sup>8</sup> Ibid. 32.

**obrazovnih usluga u osnovnim školama (78%).** U poređenju sa ostalim delovima Srbije, najveće zadovoljstvo uslugama osnovnih škola je u Beogradu.

U pogledu **percepcije rada predškolskih ustanova i osnovnih škola**, većina građana je delimično zadovoljna njihovim radom, uz mišljenje da bi pojedini aspekti rada trebalo da se menjaju (grafikon 12).

Grafikon 12: Koja od dole navedenih izjava najbolje odgovara Vašem mišljenju?

Predškolska ustanova/osnovna škola... %



Kada je u pitanju rad predškolskih ustanova, mlađi od 29 godina, nešto više u odnosu na prosek smatraju da „predškolske ustanove ne funkcionišu dobro i da bi trebalo da se menjaju u mnogim aspektima“ (19%), dok, ukoliko uporedimo percepciju po regionima, ovu tvrdnju podržava 17% građana Zapadne i Centralne Srbije u odnosu na samo 2% u Vojvodini. Kada je u pitanju rad osnovnih škola, ne postoje značajnija odstupanja među građanima Srbije.

Građani kao **najveće probleme** u funkcionisanju predškolskih ustanova (grafikon 13) vide nedostatak prostora, odnosno prevelike grupe (58%), zatim loše stanje i zastarelost opreme i tehnike (31%) i loš materijalni položaj zaposlenih (21%). Ipak, vidljive su značajne razlike u percepciji građana između različitih starosnih grupa. Drugim rečima, roditelji mlađi od 29 godina daleko više u odnosu na opštu populaciju, prepoznaju problem obimne papirologije pri upisu dece (34% : 15%), kao i problem zastarelosti obrazovnih programa (32% : 18%). Sa druge strane, problem zastarelosti tehnike i opreme je najviše prepoznat u Beogradu, u odnosu na druge delove Srbije. Ipak, na pitanje da se odluče za najveći problem, građani su izdvojili problem nedostatka prostora, odnosno prevelikih grupa u predškolskim ustanovama (41%).



Grafikon 13: Koji su po Vašem mišljenju danas sve problemi prisutni u radu/funkcionisanju predškolske ustanove u kojoj je vaše dete? %



Slično, službenici predškolskih ustanova kao najveći problem takođe prepoznaju prevelike grupe i manjak prostora, međutim, više nego građani kao probleme vide i loš materijalni položaj zaposlenih, kao i manjak zaposlenih u predškolskim ustanovama.

Sa druge strane, kao najveće probleme u radu osnovnih škola (grafikon 14) građani prepoznaju preopširne nastavne programe (44%), zatim loše stanje i zastarelost opreme i tehnike (29%), kao i zastarelost nastavnih programa (29%) i loš sistem ocenjivanja (27%). Međutim, kada je trebalo da se opredeli za najveći problem u funkcionisanju i radu osnovnih škola, najveći broj građana je izdvojio pre svega preopširne programe (24%).

Grafikon 14: Koji su po Vašem mišljenju najveći problemi prisutni u radu/funkcionisanju osnovne škole...? %



Ipak, ukoliko uporedimo stavove roditelja sa stavovima službenika, vidimo da su za zaposlene u osnovnim školama najveći problemi loš materijalni položaj zaposlenih i prevelika prava dece nauštrb prava vaspitača, dok su preopširni nastavni programi na trećem mestu.

Zatim, rezultati istraživanja ukazuju da **svaki peti građanin smatra proceduru upisa u predškolske ustanove komplikovanom** (24%), dok je taj broj nešto manji za proceduru upisa u



osnovne škole (14%). Ipak, kada je u pitanju upis dece u predškolske ustanove, uočljive su razlike između različitih starosnih grupa. Naime, većina građana između 18 i 29 godina smatra da je procedura komplikovana, dok, sa druge strane, ispitanici uzrasta između 30 i 39 godina, uglavnom smatraju da nije komplikovana, što ukazuje na generacijski jaz. Takođe, osobe koje imaju samo osnovnu školu značajnije više smatraju proceduru komplikovanom u odnosu na one sa srednjim i visokim obrazovanjem.

“

*Kako se na kraju kad deset kandidata imaju isti broj bodova opredеле da jedan može da se upiše?*

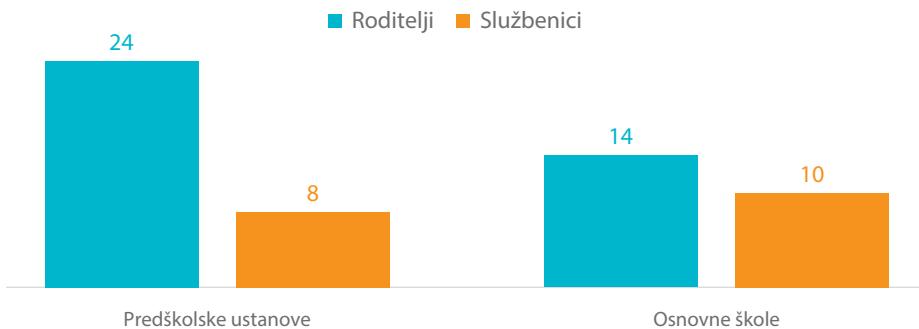
“

#### *Učesnik fokus grupe u Nišu*

Učesnici fokus grupe u Beogradu, kao nedostatak prilikom upisa naveli su da ne postoji evidencija u vezi sa potencijalnim brojem slobodnih mesta u vrtićima na nivou neke opštine, u odnosu na broj dece koja bi trebalo da se upišu, kao i prisustvo nejasnih kriterijuma upisa. Učesnici fokus grupe u Nišu su, pored nedovoljnog broja mesta, izdvojili i korišćenje veza prilikom upisa. Sa druge strane, loš sistem informisanja roditelja i preduga procedura upisa su najveći izazovi prilikom upisa dece u osnovnu školu.

Kada su u pitanju službenici, samo je 8% onih koji smatraju da je procedura upisa u predškolske ustanove komplikovana, dok je taj broj nešto veći (10%) kada je u pitanju procedura upisa u osnovne škole. Ovaj podatak ukazuje na razliku u percepciji između građana i zapošljenih službenika u ovim ustanovama (grafikon 15).

Grafikon 15: Procenat onih koji smatraju da je procedura upisa komplikovana  
(roditelji vs. službenici) %

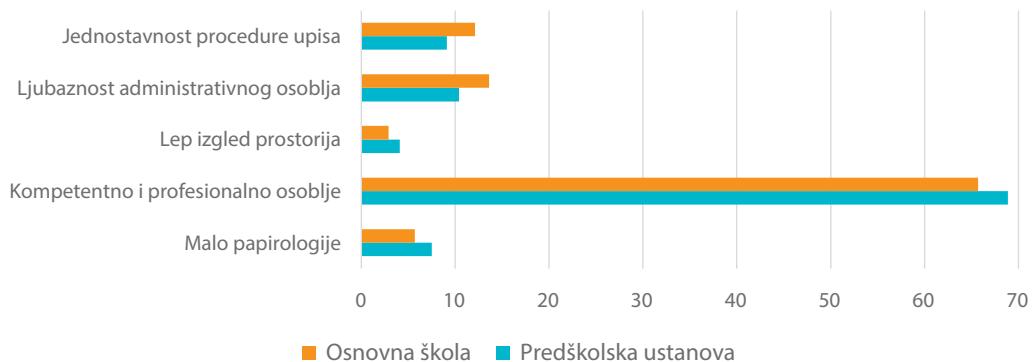


Takođe, većina građana se o proceduri upisa u predškolske ustanove, odnosno osnovne škole, informiše direktno u vrtiću/školi i preko poznanika ili prijatelja. Međutim, postoje odstupanja u pogledu načina informisanja u zavisnosti od pola roditelja, kada su u pitanju vrtići. Analiza ukazuje da se muškarci, između ostalog, gotovo uvek informišu direktno u predškolskoj ustanovi, što nije slučaj sa ženama koje nešto više nego muškarci, kao način informisanja koriste i prijatelje, kao i zaposlene u predškolskim ustanovama.

Dalje, kompetentnost i profesionalnost osoblja se ističe kao najvažniji aspekt prilikom upisa

dece za više od dve trećine roditelja, kako pri upisu u predškolske ustanove (69%), tako i pri upisu u osnovne škole (66%), kao što grafikon 16 pokazuje. Zatim sledi ljubaznost administrativnog osoblja, kao najvažniji aspekt pri upisu dece, odnosno jednostavnost procedure upisa. Među stavovima građana o važnosti pojedinih aspekata upisa dece u predškolske ustanove i vrtiće nema značajnijih odstupanja ni prema starosnim grupama ni prema regionima. Međutim, primetno je da se prilikom izbora najvažnijeg aspekta upisa u predškolske ustanove za **jednostavnost procedura**, kao najvažniji aspekt, opredelilo dvostruko više mlađih roditelja starosti do 29 godina (19%) u odnosu na prosek (9%). Nema značajnih odstupanja u pogledu percepcije važnosti različitih aspekata upisa između građana i službenika.

Grafikon 16: Koji od sledećih aspekata prilikom upisa u predškolsku ustanovu/osnovnu školu Vam je najvažniji? %

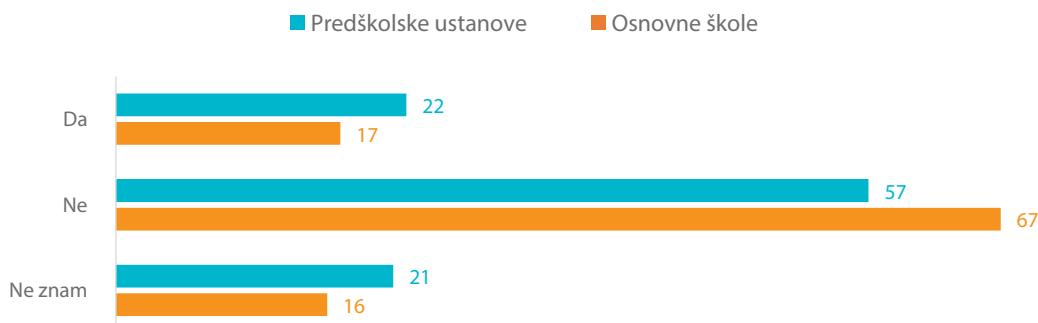


Kada je reč o procedurama upisa u celini, zadovoljstvo građana preovlađuje nad nezadovoljstvom. Velika većina je zadovoljna procedurom upisa dece u predškolsku ustanovu (preko 80%), kao i procedurom upisa u osnovnu školu (preko 85%). Međutim, samo je **jedna četvrtina roditelja u potpunosti zadovoljno procedurom upisa u predškolske ustanove (25%)**, dok je **jedna trećina roditelja u potpunosti zadovoljna procedurom upisa u osnovnu školu (33%)**.

Kada su u pitanju veze i neformalna plaćanja, 22% roditelja smatra da su oni neophodni prilikom upisa dece u predškolske ustanove, dok 17% smatra da su potrebni prilikom upisa u osnovnu školu (grafikon 17). Ipak, postoje određena odstupanja. Stoga, na primer, mlađi roditelji u znatno većoj meri u odnosu na prosek (39% : 22%), smatraju da su veze, plaćanja ili pokloni neophodni za upisivanje deteta u predškolsku ustanovu. Istovremeno, znatno više roditelja u Vojvodini (77%) smatra da veze, odnosno plaćanja, nisu neophodni pri upisu u predškolsku ustanovu, u odnosu na roditelje iz cele Srbije (57%). U pogledu upisa dece u osnovne škole nema značajnih odstupanja u stavovima roditelja iz različitih regiona, međutim, i ovde veći broj mlađih roditelja smatra da su neformalna plaćanja i pokloni neophodni prilikom upisa dece (44%) u odnosu na prosek (17%).



Grafkon 17: Da li mislite da su veze i neformalna plaćanja ili pokloni neophodni prilikom upisa u predškolske ustanove/osnovne škole?



Sa druge strane, **polovina roditelja (51%)** svejedno smatra da je **praksa korišćenja privatnih poznanstava česta**, da bi se dete brže upisalo u **predškolsku ustanovu**. Kada je u pitanju upis dece u **osnovnu školu**, nešto **manje od polovine roditelja** smatra da je takva praksa česta, među kojima je znatno veći broj mlađih roditelja. Znatno više roditelja u Vojvodini smatra da se privatna poznanstva nikada ne koriste za upis dece u predškolske ustanove u odnosu na druge regione. Dalje, iako većina tvrdi da nije kontaktirala ni sa kim prilikom upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole, ipak gotovo svaki treći građanin se prilikom upisa u predškolske ustanove i osnovne škole obraćao i zaposlenima u toj ustanovi, prijateljima ili uticajnim članovima stranaka. Sa druge strane, gotovo svi zaposleni u predškolskim ustanovama smatraju da veze i neformalna plaćanja nisu neophodni, što ukazuje na razliku u percepciji u odnosu na građane. Slično, samo 6% zaposlenih u osnovnim školama smatra da su veze i pokloni potrebni prilikom upisa.

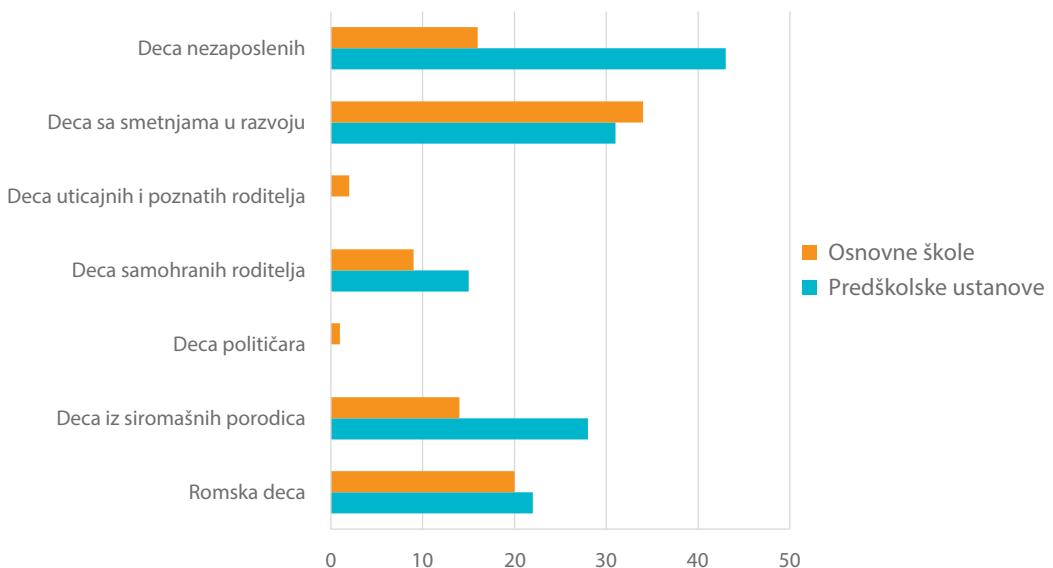
Kada govorimo o diskriminaciji i nejednakosti, deca nezaposlenih su percipirana kao kategorija dece koja se najteže upisuje u predškolske ustanove u odnosu na drugu decu (grafikon 18). Zatim, gotovo svaki treći građanin smatra da se deca iz siromašnih porodica teže upisuju u ustanove predškolskog obrazovanja, dok svaki četvrti to veruje za romsku decu. Treba istaći postojanje Pravilnika o bližim uslovima za utvrđivanje prioriteta za upis dece u predškolsku ustanovu iz 2011. godine, po kome bi prilikom upisa prioritet trebalo da imaju deca iz društveno osetljivih grupa, u koje spadaju i deca sa smetnjama u psihofizičkom razvoju, kao i deca iz socijalno nestimulativnih sredina (romska deca). Ipak, percepcija građana je u skladu sa UNICEF-ovim istraživanjem u vezi sa obuhvatom dece predškolskim obrazovanjem, sprovedenim 2011. godine, ali koje je i dalje relevantno. Naime, izveštaj „Ulaganje u obrazovanje u ranom detinjstvu u Srbiji“<sup>9</sup> navodi kako nizak obuhvat predškolskim obrazovanjem ovih marginalizovanih grupa dece u odnosu na republički prosek. Primera radi, samo 8,2% romske dece uzrasta od 3 do 5 godina, obuhvaćeno je predškolskim obrazovanjem.

Polovina roditelja smatra da je praksa korišćenja privatnih poznanstava česta, da bi se dete brže upisalo u predškolsku ustanovu.

<sup>9</sup> UNICEF. Ulaganje u obrazovanje u ranom detinjstvu u Srbiji. UNICEF, septembar 2012, Beograd.  
[http://www.unicef.rs/wp-content/uploads/2016/09/WPUlaganje\\_u\\_rani\\_razvoj\\_i\\_ucenje\\_dece.pdf](http://www.unicef.rs/wp-content/uploads/2016/09/WPUlaganje_u_rani_razvoj_i_ucenje_dece.pdf)



Grafikon 18: U kojoj meri u odnosu na prosečnu decu sledeće kategorije dece se lakše ili teže upisuju u ustanove predškolskog/osnovnog obrazovanja? %  
(malo teže + mnogo teže)



Takođe, zabrinjavajuće je da građani smatraju da se deca koja imaju smetnje u razvoju, odnosno neki stepen invaliditeta, upisuju teže i u predškolske ustanove, i u osnovne škole, što govori o nedostatku inkluzivnosti ustanova i potencijalnom prisustvu diskriminacije. Procena je da 5% dece ima smetnje u razvoju ili invaliditet, tek 1,2% upisane dece je imalo smetnje u razvoju ili invaliditet, što ukazuje da deca sa smetnjama u razvoju imaju četiri puta manju šansu da u uzrastu od 3 do 5 godina pohađaju ustanove za predškolsko vaspitanje i obrazovanje.<sup>10</sup> Situaciona analiza koju je UNICEF sproveo navodi primere diskriminacije prilikom upisa od strane zaposlenih, ali i fizičku nepristupačnost kako predškolskih ustanova, tako i osnovnih škola.<sup>11</sup>

Sa druge strane, kada se radi o osnovnim školama ponovo podaci UNICEF-a procenuju da je tek trećina dece sa smetnjama u razvoju obuhvaćena obrazovanjem u Srbiji. Takođe, za razliku od predškolskih ustanova, osnovno obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom i dalje se odvija kroz dva paralelna sistema – redovni i specijalni. Uprkos inkluziji, podaci pokazuju da polovina dece sa smetnjama u razvoju sistem obrazovanja i dalje pohađa u segregiranom okruženju, tačnije u specijalnim školama. Značajno je da je 27% roditelja - skoro svaki treći - u sprovedenoj situacionoj analizi navodilo poteškoće prilikom upisa deteta u osnovnu školu.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Situaciona analiza: Položaj dece sa smetnjama u razvoju i invaliditetom u RS. NOOIS, Beograd 2017, str. 41.  
<http://www.unicef.rs/wp-content/uploads/2018/01/SitAn-deca-sa-smetnjama-u-razvoju-i-invaliditetom.pdf>

<sup>11</sup> Ibid. str. 45.

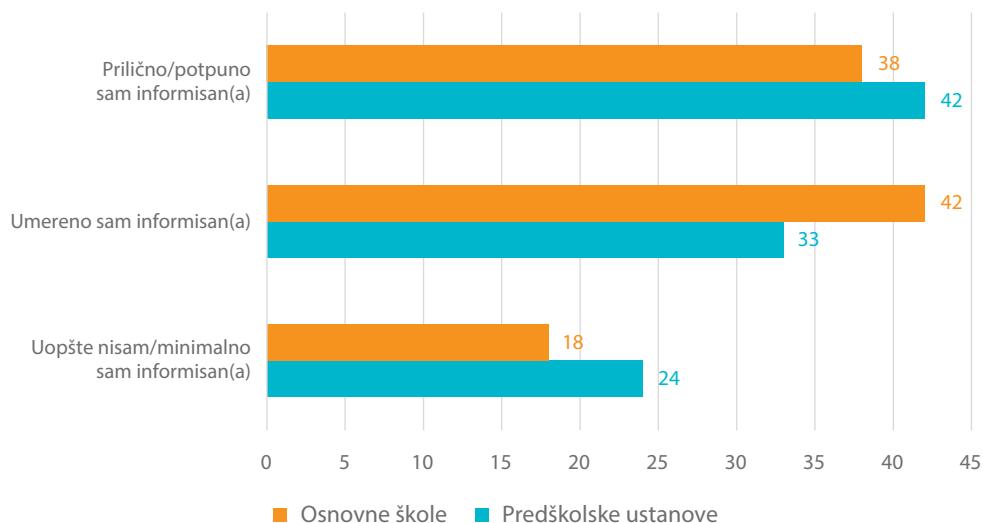
<sup>12</sup> Ibid.

Ipak, podaci o obuhvatu i predškolskog i osnovnog su samo procena, jer ne postoji informacija o tačnom broju dece sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom „zbog neuskladenosti definicija invaliditeta u različitim zakonima, kao i zbog nerazvijenosti instrumenata za procenu koji bi bili u skladu sa Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom“<sup>13</sup>.

Međutim, sa druge strane, zaposleni u predškolskim ustanovama ne dele percepciju roditelja. Naime, rezultati pokazuju da kada govorimo o pomenute četiri grupe dece (deca nezaposlenih roditelja, iz siromašnih porodica, romska deca i deca sa smetnjama u razvoju i sa invaliditetom), službenici većinski smatraju da se lakše upisuju u predškolske ustanove i osnovne škole.

Dalje, **većina roditelja smatra da su umereno, odnosno prilično i potpuno informisani o svojim pravima, koja su u vezi sa zahtevima prema predškolskim ustanovama, odnosno osnovnim školama** (grafikon 19). Da su potpuno informisani najviše smatraju roditelji iz Vojvodine (20%). Ipak, svaki četvrti roditelj, odnosno svaki peti smatra da nije dovoljno informisan o svojim pravima, kada je u pitanju rad predškolskih ustanova, odnosno osnovnih škola.

Grafikon 19: Da li ste informisani o svojim pravima vezanim za Vaše zahteve prema predškolskim ustanovama/osnovnim školama? %



Istovremeno, većina roditelja smatra da bi, pre svega vaspitači, odnosno nastavnici, trebalo da ih informišu o njihovim pravima, a potom direktori ustanova i mediji. Slično, nalazi istraživanja ukazuju da većina roditelja smatra da bi o svojim pravima trebalo da budu informisani direktno u predškolskim ustanovama/osnovnim školama, usmeno ili preko plakata, zatim preko medija i putem interneta.

<sup>13</sup> Ibid. str. 14.



## V.b Rezultati nacionalne kampanje

U okviru kampanje „JA u centru pažnje“, u periodu od 20. aprila 2017. godine do 15. januara 2018. godine, preko portala [www.mojauprava.rs](http://www.mojauprava.rs) prikupljene su **324** priče građana o njihovom iskustvu prilikom korišćenja usluga predškolskih ustanova (uključujući vrtiće) i osnovnih škola. U fokusu su prevashodno bile usluge upisa, ali i ostali aspekti rada ovih ustanova. Većina građana, tačnije **54%**, bili su nezadovoljni pruženim uslugama, u poređenju sa **46%** zadovoljnih.

Tabela 8: Usluge koje su građani ocenjivali:

Upis u predškolske ustanove	34%
Upis u osnovne škole	37%
Druge usluge	29%

Uslugu upisa u osnovne škole i predškolske ustanove, građani su najčešće navodili kao razlog (ne)zadovoljstva u poslednjih godinu dana. Govoreći isključivo o nezadovoljstvu, upis dece u vrtiće i druge predškolske ustanove je usluga sa ubedljivo najviše negativnih ocena. Ipak, kako bi slika o problemima sa kojima se građani suočavaju bila potpunija, ostavljena im je mogućnost da navedu i druge usluge ili aspekte usluga ovih ustanova kojima su (ne)zadovoljni. Tako se u navedenim odgovorima i prikupljenim pričama, posebno izdvaja i pitanje kvaliteta nastavnih programa i sredstava, naročito u osnovnim škola.

Tabela 9: Nezadovoljstvo građana prema vrsti usluge:

VRSTA USLUGE	😊	😢
Upis u predškolske ustanove	47%	53%
Upis u osnovne škole	54%	46%
Druge usluge	36%	64%

Ukoliko se pogledaju pojedinačne vrste usluga koje su u fokusu našeg istraživanja i odnos zadovoljstva i nezadovoljstva, primetno je nezadovoljstvo građana procedurama upisa dece u predškolske ustanove, u poređenju sa upisom u osnovne škole, kojim su građani većinski zadovoljni. To se može objasniti i činjenicom da su uslovi upisa u osnovnu školu transparentniji i jednostavniji u odnosu na upis dece u vrtiće, gde usled nedovoljnih kapaciteta predškolskih ustanova ne postoji uvek jasni kriterijumi upisa, kao ni efikasan način informisanja građana o svim aspektima upisa.

U pričama građana koje objašnjavaju razloge njihovog zadovoljstva, uglavnom se izdvaja odnos zaposlenih, kako prilikom upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole, tako i uopšteno u pogledu odnosa učitelja odnosno vaspitača. Potom, u pričama koje se tiču zadovoljstva osnovnim školama, preovlađuju priče koje se ne bave direktno upisom, već pre svega odnosom nastavnog osoblja prema roditeljima i deci. Sa druge strane, kada je u pitanju



zadovoljstvo uslugama predškolskih ustanova, građani navode efikasnost upisa, odnosno jednostavnost i brzinu procedure kao jedan od uzroka zadovoljstva, uz ljubazan odnos zaposlenih. Pored upisa, uslovi rada i kreativan rad sa decom, takođe se navode kao razlozi zadovoljstva.

Kao najčešći razlozi nezadovoljstva građana uslugama koje pružaju osnovne škole i predškolske ustanove, izdvajaju se nepoštovanje procedura prilikom upisa dece, kao i odnos zaposlenih. U pričama građana koji se odnose na nezadovoljstvo predškolskim ustanovama, preovlađuju aspekti koji se tiču upisa dece. Građani, pre svega, izdvajaju postojanje veza, kao i neefikasnost u pružanju usluga, odnosno komplikovane procedure i duga čekanja prilikom upisa.

Grafikon 20: Razlozi vašeg nezadovoljstva %



Kada je u pitanju upis u osnovnu školu, priče građana izdvajaju pre svega nepoštovanje i sporost procedura kao razlog nezadovoljstva. Ipak, preovlađuju priče koje se ne odnose direktno na upis, već na odnos zaposlenih, odnosno nestručnost i neljubaznost nastavnog kadra, tj. učitelja i vaspitača. Navedeni nalaz se objašnjava činjenicom da je većina građana zadovoljna upisom u osnovnu školu, ali su nezadovoljni drugim aspektima funkcionisanja škola. Potom, u pričama građana i diskriminacija se pojavljuje kao uzrok nezadovoljstva, što zavređuje dodatnu pažnju. Takođe, teškoće dolaska do informacija i nefunkcionisanje e-uprave su uzroci nezadovoljstva.

Ipak, kada se pogleda odnos zadovoljstva i nezadovoljstva građana po regionima za predškolske ustanove i osnovne škole, u Vojvodini je znatno više zadovoljnih građana (61%), u poređenju sa ostalim delovima Srbije. Zanimljivo je da je Vojvodina jedini region gde sveukupno zadovoljstvo preovlađuje nad nezadovoljstvom, dok je u Beogradu jednak broj zadovoljnih i nezadovoljnih građana.

Tabela 10: (Ne)zadovoljstvo građana po regionima:

Istočna i Južna Srbija	40%	60%
Beograd	50%	50%
Vojvodina	61%	39%
Centralna i Zapadna Srbija	42%	58%



## V.c Kvalitativno istraživanje

Ključni strateški dokument javne politike na kojem se zasniva politika obrazovanja u Srbiji je Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, usvojena u oktobru 2012. godine i utvrđuje svrhu, ciljeve, pravce, instrumente i mehanizme razvoja sistema obrazovanja. Potom, za oblast javnih usluga, koje su u fokusu našeg istraživanja u oblasti obrazovanja, tri zakona su od posebnog značaja: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju.

Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja uređuje osnove sistema predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja i smatra se krovnim zakonom u oblasti obrazovanja. Važeći zakon je stupio na snagu 2017. godine, međutim, tokom procesa istraživanja i dalje je bio na snazi Zakon iz 2009. godine koji je pretrpeo nekoliko izmena i dopuna, tačnije 2011., 2013. i 2015. godine, i koji je takođe uzet kao predmet našeg istraživanja. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju i Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju su posebni zakoni koji regulišu oblast osnovnog, odnosno predškolskog obrazovanja. Prvi je usvojen 2013. godine, a drugi 2010. godine. Oba zakona su bili predmet izmena i dopuna u 2017. godini, kako bi se uskladili sa novinama koje je doneo novi krovni zakon.

Takođe, važno je napomenuti da s obzirom na to da su zakoni inicijalno usvojeni 2009. odnosno 2010. i 2013. godine, teško je u potpunosti ispratiti u kojoj meri je tadašnji proces bio činjenično zasnovan, odnosno inkluzivan, samo na osnovu dostupnih dokumenata. Stoga smo se u samoj analizi osvrnuli, kako na izmene i dopune ovih zakona, tako i na nedavni proces donošenja novog zakona na osnovu dostupnih dokumenata i informacija do kojih smo došli, pre svega, prilikom održanih intervjua sa rukovodicima i državnim službenicima u Ministarstvu, ali i na osnovu intervjua realizovanih sa predstvincima organizacija civilnog društva i stručnjacima iz ove oblasti. Na taj način je kreirana potpunija slika u vezi sa kreiranjem i koordinacijom javnih politika u ovim oblastima.

Kada je u pitanju činjenična zasnovanost javnih politika, nalazi istraživanja pokazuju da kvalitet sprovedenih analiza zavisi od napora pojedinaca i da se proces kreiranja politika ne unapređuje nužno tokom vremena. Stoga, recimo, ako uzmemo primer Nacrta zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine, Obrazloženje zakona i Analiza efekata zakona su sadržali veoma detaljne pokazatelje, koji su ukazivali na potrebu za donošenjem novog zakona, uz temeljnu finansijsku analizu troškova za svako novo rešenje koje se predlaže nacrtom zakona. Sa druge strane, sve izmene i dopune ovog Zakona ne sadrže odgovarajuću analizu problema i predložene javne politike, koja treba da informiše donosioce odluka, kao ni relevantne kvantitativne i kvalitativne podatke od suštinskog značaja za sagledavanje postojećeg stanja.

Takođe, zakoni o predškolskom i osnovnom obrazovanju i vaspitanju ukazuju na nekonzistentan kvalitet sprovedenih analiza u procesu kreiranja javnih politika. Tako Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, usvojen 2010. godine, nije sadržao analizu efekata prema mišljenju RSJP-a, dok se za Zakon o osnovnom obrazovanju iz 2013. navodi da su sve primedbe koje je Kancelarija imala, uvažene od strane obrađivača propisa (tačnije, Ministarstva), što pokazuje prisutne napore da se analiza efekata zakona sproveđe u skladu sa Poslovnikom Vlade i da se ispoštuje mišljenje nadležnog organa.



Sa druge strane, s obzirom na to da je u toku istraživanja usvojen novi Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, vredno je osvrnuti se i na taj proces. Opšti zaključak dobijen kroz intervjue koji su organizovani sa predstavnicima MPNTR jeste da su proces pripreme nacrta propisa odlikovali jako kratki rokovi. Detaljna analiza teksta obrazloženja nacrta ovog zakona, ukazuje na to da, iako dokument sadrži sve formalno propisane elemente, najveći deo obrazloženja posvećen je objašnjenju pravnih instituta i pojedinačnih rešenja. Uprkos navođenju razloga za donošenje novog Zakona, iz samog teksta nije jasno koje bi konkretnе probleme zakon trebalo da reši, i na koji način će predložena rešenja da doprinesu svom navedenom cilju.

Dakle, analiza upravo ovih elemenata od suštinske je važnosti za bolji kvalitet predloga, kao i za pravovremeno i temeljno razmatranje opcija za regulisanje određenih oblasti u obrazovanju, otkriva nedostatke samog procesa kreiranja javnih politika. Dokumenti i mišljenja nadležnih organa o sprovedenim analizama prilikom donošenja, odnosno izmena i dopuna ovih zakona tokom niza godina, pokazuju odsustvo unapređenja u pogledu činjenične zasnovanosti nacrta dokumenata. Ono što se nameće kao zaključak, jeste da u Ministarstvu, odnosno Sektoru za predškolsko i osnovno obrazovanje i vaspitanje, ne postoje uslovi za kreiranje javnih politika, zasnovani na činjenicama, kao i da postoji nerazumevanje određenog broja rukovodilaca o tome šta taj proces podrazumeva. Kao rezultat, nalazi istraživanja ukazuju da se analiza efekata zakona radi, pre svega, kao formalni zahtev, dok, najčešće, suštinski ne ispunjava svoju ulogu u adekvatnom definisanju problema i analizi alternativnih regulatornih rešenja. Sa druge strane, tokom terenskog istraživanja je naveden primer gde se izradi nacrt zakona pristupilo analitički i uz istinsko razmatranje različitih opcija podržanih tačnim kvantitativnim podacima. Međutim, on se ističe kao posledica individualnog napora pojedinaca, ali ne kao rezultat ustrojstva sistema.

Kada je u pitanju inkluzivnost proseca kreiranja javnih politika, odnosno uključivanje građana, organizacija civilnog društva i stručne javnosti, rezultati takođe pokazuju da je prostor za unapređenje veliki. Naime, javne rasprave prilikom usvajanja zakona se održavaju poštujući zakonske rokove. Međutim, javne rasprave se vide kao događaj, a ne kao proces i kao u slučaju druga dva ministarstva dolaze tek na kraju procesa kreiranja javnih politika, što umanjuje njihovu ulogu mehanizma za unapređenje predloga nacrta zakona. Takođe, ono što zabrinjava jeste uočen trend neodržavanja javnih rasprava za izmene i dopune zakona. Tačnije, izmene zakona se rade nasumično, odnosno mimo ustaljenih procesa i procedura za donošenje novih propisa, iako izmene i dopune često unoše suštinske promene u način na koji je određena oblast regulisana. Dakle, iako načelno prepoznat kao značajan, doprinos civilnog društva predlozima javnih politika, ostvaruje se tek kada je nacrt već praktično izrađen i, samim tim, prostor za izmene ograničen.

## Preporuke

Rezultati istraživanja u tri oblasti javnih usluga pokazali su da postoje istovetni izazovi sa kojima se građani suočavaju prilikom njihovog korišćenja, odnosno da slični problemi karakterišu rad administrativne službe policije, domova zdravlja, predškolskih ustanova i osnovnih škola. Stoga, u nastavku se najpre identifikuju zajednički problemi i daju zajedničke preporuke za unapređenje procesa pružanja tri grupe javnih usluga, ali i kreiranja javnih politika u tri ministarstva. Potom sledi pregled problema i preporuka karakterističnih za svaku pojedinačnu oblast.

Svaka preporuka povezana je sa određenim problemima identifikovanim tokom istraživanja i kampanje realizovane u okviru projekta (te i numeracija preporuka prati numeraciju problema). Takođe, na osnovu razumevanja istraživača i eksperata na projektu, za svaku preporuku predložen je rok za njenu realizaciju i nadležna institucija. Rokovi za realizaciju su kodirani bojama i izraženi u sledećoj formi:

- Kratak rok (do godinu dana) – obeleženo crvenom bojom
- Srednji rok (do dve godine) – obeleženo žutom bojom
- Dugi rok (do tri godine) – obeleženo zelenom bojom

Kod određenih preporuka naglašeno je, pored roka za implementaciju, da je njihovo sprovođenje potrebno vršiti u kontinuitetu.

<b>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Ministarstvo unutrašnjih poslova Ministarstvo zdravlja</b>	
<b>Identifikovani problem(i) u sva tri ministarstva:</b>	<b>Izvor(i) podataka:</b>
<b>I. Problemi u funkcionisanju i pružanju usluga građanima</b>	
1. Neljubazan i neprofesionalan odnos službenika/zaposlenih koji rade na pružanju usluga prema građanima;	Istraživanje javnog mnjenja Sajt mojauprava.rs Fokus grupe
2. Prisustvo veza i korupcije kao načina dolaska do potrebnih javnih usluga;	Istraživanje javnog mnjenja Sajt mojauprava.rs
3. Neinformisanost građana o njihovim pravima i obvezama prilikom korišćenja javnih usluga;	Istraživanje javnog mnjenja Fokus grupe
4. Nepostojanje mehanizama za prikupljanje povratne informacije od građana u vezi sa zadovoljstvom pruženim uslugama;	Dokumentaciona analiza



## II. Nedovoljan kvalitet procesa kreiranja javnih politika

5. Nedovoljna činjenična zasnovanost javnih politika;

Dokumentaciona analiza

6. Nedovoljna uključenost građana i organizacija civilnog društva u proces kreiranja javnih politika;

Dokumentaciona analiza

## PREPORUKE

### I. Unapređenje pružanja usluga građanima

#### Preporuka 1

Razviti sistem motivisanja i stručnog usavršavanja službenika za rad sa građanima i kvalitetno i uslužno orijentisano postupanje.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Dugi rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Ministarstvo zdravlja</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Nacionalna akademija za javnu upravu</li></ul>

#### Preporuka 2.1.

Uvesti veći broj elektronskih usluga kako bi se smanjio prostor za korupciju.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Dugi rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Ministarstvo zdravlja</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave</li><li>Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu</li></ul>

#### Preporuka 2.2.

Razviti kodeks ponašanja za službenike zaposlene na poslovima pružanja javnih usluga radi obezbeđivanja sprovođenja zakona i sprečavanja zloupotreba.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
------------------------	-----------------------



Dugi rok

- Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Ministarstvo zdravlja
- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

#### Preporuka 2.3.

Sprovesti treninge radi podizanja svesti službenika o značaju lične etike i profesionalnog integriteta u procesu pružanja javnih usluga.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
	<p>Srednji rok</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>• Ministarstvo zdravlja</li><li>• Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

#### Preporuka 2.4.

Osmisliti i realizovati široku kampanju o unapređenju svesti građana i službenika da ne učestvuju u koruptivnim radnjama.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
	<p>Kratak rok</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>• Ministarstvo zdravlja</li><li>• Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>• Agencija za borbu protiv korupcije</li></ul>

#### Preporuka 4.

Redovno sprovoditi medijske kampanje radi informisanja građana o pravima koja imaju prilikom korišćenja javnih usluga.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
	<p>Kratak rok</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>• Ministarstvo zdravlja</li><li>• Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

#### Preporuka 5.1

Definisati kao reformski prioritet i postepeno uvoditi u sva tri sistema neki od instrumenata za upravljanje kvalitetom, po mogućству CAF (Common Assessment Framework), uz centralizovanu nadležnost za praćenje i koordinaciju politike unapređenja kvaliteta javnih usluga.



Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (definisanje, koordinacija, praćenje)</li><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova (implementacija)</li><li>Ministarstvo zdravlja (implementacija)</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (implementacija)</li></ul>

### Preporuka 5.2.

**Uvesti kanale za davanje povratne informacije od strane građana, kako na licu mesta, tako i putem interneta.**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Ministarstvo zdravlja</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

### Preporuka 5.3.

**Redovno, a najmanje jednom godišnje, spovoditi istraživanja javnog mnjenja o zadovoljstvu građana pruženim uslugama.**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok (a potom kontinuirano)	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Ministarstvo zdravlja</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

## II. Unapređenje procesa kreiranja javnih politika

### Preporuka 6.1.

**Izmeniti Zakon o državnoj upravi i uvesti obaveznu izrade činjenično utemeljenih polaznih osnova, pre početka izrade nacrtova zakona koji bitno menjaju određenu oblast.**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Vlada (usvojiti Predlog zakona)</li><li>Narodna skupština (doneti zakon)</li></ul>



## Preporuka 6.2

Usvajanje Zakona o planskom sistemu i Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata, koji regulišu obaveze svih subjekata koji učestvuju u kreiranju javnih politika.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Ministarstvo zdravlja</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

## Preporuka 6.3.

Sprovesti stručno usavršavanje i koučing službenika koji rade na poslovima kreiranja javnih politika da sprovode analitičke poslove.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Ministarstvo zdravlja</li><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Republički sekretarijat za javne politike</li><li>Nacionalna akademija za javnu upravu</li></ul>

## Preporuka 6.4.

Redovno analizirati i koristiti rezultate istraživanja o zadovoljstvu građana javnim uslugama i povratne informacije dobijene od građana (videti preporuke 5.1. i 5.2.), kao osnov za izradu i unapređenje politike pružanja usluga.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Narodna skupština</li></ul>

## Preporuka 6.5.

Definisati i primeniti alate za analizu uticaja javnih politika na rodnu ravnopravnost radi uvođenja rodne perspektive u kreiranje javnih politika.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Republički sekretarijat za javne politike</li><li>Koordinaciono telo za rodnu ravnopravnost (u implementaciji i pojedinačna ministarstva)</li></ul>



### Preporuka 7.1.

Izmenom Zakona o državnoj upravi uvesti obavezu za državne organe da su prilikom otpočinjanja izrade nacrta propisa dužni da o tome obaveste javnost putem svoje internet stranice i portala e-uprava.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok (već izrađeni nacrt izmena zakona, koji je prosleđen Vladi na razmatranje, predviđa ove novine)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vlada</li><li>• Narodna skupština</li></ul>

### Preporuka 7.2

Izmenom Zakona o državnoj upravi uvesti obavezu da se tokom radne faze pripreme propisa sprovode konsultacije sa svim relevantnim subjektima,  
uključujući relevantna udruženja, stručnu javnost i druge zainteresovane strane.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok (već izrađeni nacrt izmena zakona, koji je prosleđen Vladi na razmatranje, predviđa ove novine)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vlada</li><li>• Narodna skupština</li></ul>

### Preporuka 7.3.

Bliže urediti rad međuministarskih grupa za pripremu zakona i strategija,  
kako bi se, pored predstavnika relevantnih organa, i predstavnici civilnog društva  
uključili u rad radnih grupa. (Preporuka podrazumeva izmenu Uredbe o načelima za unutrašnje uređenje  
i sistematizaciju radnih mesta u ministarstvima, posebnim organizacijama i službama Vlade)

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave</li></ul>



## Ministarstvo unutrašnjih poslova

### Identifikovani problem(i):

### Izvor(i) podataka:

#### I. Problemi nedovoljnog kapaciteta administrativne službe policije

1. Nedovoljni tehnički kapaciteti administrativne službe policije;

Sajt mojauprava.rs  
Fokus grupe

2. Nedovoljan broj službenika i neujednačeni kapaciteti administrativne službi policije u svim delovima Srbije;

Sajt mojauprava.rs  
Fokus grupe

3. Nedovoljna obučenost službenika administrativne službe policije;

Sajt mojauprava.rs  
Fokus grupe

4. Nemogućnost elektronskog plaćanja prilikom korišćenja usluga administrativne službe policije;

Sajt mojauprava.rs  
Fokus grupe

#### II. Problemi nedovoljno razvijene komunikacije i informisanja građana

5. Nedovoljna informisanost građana o mogućnostima korišćenja elektronskih usluga;

Istraživanje javnog mnjenja  
Fokus grupe

6. Informacije o procedurama prilikom korišćenja usluga administrativne službe policije su nedovoljno transparentne (primena Zakona o opštem upravnom postupku);

Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

7. Nejasni mehanizmi za žalbe građana prilikom korišćenja usluga administrativne službe policije;

Fokus grupa  
Istraživanje javnog mnjenja

#### III. Problemi nedovoljne efikasnosti administrativne službe policije

8. Odlazak više puta u administrativnu službu policije radi izdavanja jednog dokumenta;

Sajt mojauprava.rs

9. Dugo čekanje u redovima u administrativnoj službi policije uprkos zakazanom terminu;

Sajt mojauprava.rs  
Fokus grupe  
Istraživanje javnog mnjenja

#### IV. Problemi nedovoljne dostupnosti i pristupačnosti usluga administrativne službe policije

10. Otežan položaj osoba sa invaliditetom, najviše u pogledu fizičkog pristupa i neprilagođenosti usluga administrativne službe policije slepim i slabovidim osobama;

Istraživanje javnog mnjenja



## PREPORUKE

### I. Unapređenje kapaciteta administrativne službe policije

#### Preporuka 1.

Osavremeniti tehničke aspekte i infrastrukturu (softversku i hardversku) koja se koristi za elektronsko pružanje usluga građanima od strane administrativne službe policije i sprovesti odgovarajuću obuku zaposlenih.

##### Rok za implementaciju:



Srednji rok

##### Nadležna institucija:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova

#### Preporuka 2.

Sprovesti analizu broja zahteva građana i opterećenosti pojedinačnih službi administrativne službe policije, i u skladu sa tim odrediti broj službenika i šaltera u svakoj policijskoj upravi.

##### Rok za implementaciju:



Kratak rok

##### Nadležna institucija:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova

#### Preporuka 3.

Organizovati dodatne obuke za korišćenje softvera za izdavanje ličnih dokumenata i ostale tehničke opreme za službenike administrativne službe policije.

##### Rok za implementaciju:



Kratak rok

##### Nadležna institucija:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova
- Nacionalna akademija za javnu upravu

#### Preporuka 4.

Omogućiti elektronska plaćanja građana u samoj službi policijske uprave.

##### Rok za implementaciju:



Srednji rok

##### Nadležna institucija:

- Ministarstvo unutrašnjih poslova



## II. Poboljšanje komunikacije i informisanja građana

### Preporuka 5.

Sprovesti medijske kampanje o načinima i novinama u pružanju usluga administrativne službe policije, uz promovisanje sajta MUP-a i e-uprave kao mesta gde se mogu naći sve informacije u vezi sa postojećim elektronskim uslugama prilikom izdavanja ličnih dokumenata.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	

### Preporuka 6.

Uvesti poseban šalter (poput tzv. „info deska“) za informisanje građana o neophodnim procedurama prilikom zahteva za izdavanje ličnih dokumenata.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Sredji rok	• Ministarstvo unutrašnjih poslova

### Preporuka 7.1.

Obezbediti plakate i liflete o mehanizmima žalbe i zaštite prava građana u samim policijskim upravama.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Sredji rok	• Ministarstvo unutrašnjih poslova

### Preporuka 7.2.

Razviti jasne i transparentne mehanizme za žalbe građana prilikom korišćenja usluga administrativne službe policije.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo unutrašnjih poslova

## III. Povećanje efikasnosti pružanja usluga



### Preporuka 8.1.

Omogućiti elektronsko podnošenje zahteva  
za izdavanje ličnih dokumenata preko sajta euprava.gov.rs.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Srbije</li></ul>

### Preporuka 8.2.

Omogućiti slanje izrađenih ličnih dokumenata  
građanima poštom, na kućnu adresu.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Sredji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li></ul>

### Preporuka 9.

Gde postoje prostorni uslovi, razdvojiti šaltere u administrativnoj službi policije za one koji imaju zakazani termin i za one koji ga nemaju, a gde ti uslovi ne postoje, razdvojiti termine u toku dana.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li></ul>

## IV Pristupačne i dostupne usluge

### Preporuka 10.1.

Prilagoditi pristup svim službama administrativne službe policije  
za osobe sa invaliditetom.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li></ul>



## Preporuka 10.2.

Uvesti obavezu da svi relevantni sajtovi (MUP, euprava.gov.rs) imaju softverska rešenja prilagođena osobama sa invaliditetom; izvršiti prilagođavanje sajtova u skladu sa ovom obavezom.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu</li></ul>

## Preporuka 10.3.

Stručno usavršavanje službenika koji rade na pružanju usluga kako bi se obučili da postupaju sa osobama sa invaliditetom i ranjivim grupama stanovništva, i pravilno primenjuju propisane zakonske obaveze u pružanju usluga.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo unutrašnjih poslova</li><li>Nacionalna akademija za javnu upravu</li></ul>



## Ministarstvo zdravlja

### Identifikovani problem(i):

### Izvor(i) podataka:

#### I. Problemi nedovoljnog kapaciteta domova zdravlja

1. Nedovoljna tehnička opremljenost koja može da podrži sve novine koje se uvode u rad domova zdravlja;

Istraživanje javnog mnjenja  
Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

2. Nedovoljan broj medicinskog osoblja u domovima zdravlja;

Istraživanje javnog mnjenja

3. Nejednaka pokrivenost domovima zdravlja u svim delovima Srbije;

Sajt mojauprava.rs  
Dokumentaciona analiza

#### II. Problemi nedovoljno razvijene komunikacije i informisanosti građana

4. Slaba informisanost građana o pravima pacijenata i o novinama koje se uvode u sistem funkcionisanja domova zdravlja;

Istraživanje javnog mnjenja

5. Nedovoljno poznati mehanizmi zaštite prava pacijenata prilikom korišćenja usluga primarne zdravstvene zaštite;

Istraživanje javnog mnjenja

6. Nepostojanje efektivnih mehanizama za praćenje zadovoljstva pacijenata uslugama primarne zdravstvene zaštite;

Dokumentaciona analiza

#### III. Problemi nedovoljne efikasnosti prilikom pružanja usluga domova zdravlja

7. Duga čekanja u domu zdravlja uprkos zakazanom pregledu;

Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

8. Poteškoće dolaska do lekara u domu zdravlja u hitnim slučajevima (danas za sutra), odnosno nerazdvajanje prepisivanja terapije hroničnim bolesnicima od hitnih pregleda;

Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

9. Obiman administrativni rad medicinskih radnika u domu zdravlja;

Istraživanje javnog mnjenja  
Sajt mojauprava.rs

10. „Otpor“ medicinskih radnika prema novinama koje se uvode u rad domova zdravlja

Istraživanje javnog mnjenja

11. Prisutnost veza i korupcije prilikom korišćenja usluga domova zdravlja;

Istraživanje javnog mnjenja  
Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

#### IV. Problemi nedovoljne dostupnosti i pristupačnosti uslugama domova zdravlja

12. Otežan pristup osoba sa invaliditetom uslugama domova zdravlja;

Istraživanje javnog mnjenja



13. Slabo postojanje svesti zdravstvenih radnika da osobe sa invaliditetom imaju otežan pristup uslugama primarne zdravstvene zaštite;

Istraživanje javnog mnjenja

14. Otežan pristup zdravstvenim uslugama za ugrožene socio-ekonomske grupe građana;

Dokumentaciona analiza  
Istraživanje javnog mnjenja

## PREPORUKE

### I. Unapređenje kapaciteta domova zdravlja

#### Preporuka 1.

Tehničke kapacitete (računari, čitači kartica i sl.) domova zdravlja unapređivati paralelno sa procesom uvođenja novina u sistem funkcionisanja domova zdravlja (poput zdravstvenih kartica ili elektronskih recepata).

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja

#### Preporuka 2.

Uraditi analizu broja pacijenata po pojedinačnim domovima zdravlja i u skladu sa tim odrediti broj lekara, uz pravilo da bi za svaki pregled trebalo odvojiti 15 minuta. Na taj način ograničiti broj pacijenata po lekaru.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

#### Preporuka 3.

Povećati dostupnost ambulanti i domova zdravlja u delovima Srbije koji nisu adekvatno pokriveni mrežom ovih ustanova (npr. uvođenjem mobilnih ambulanti u ruralna i slabo naseljena mesta).

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja



## II. Poboljšanje komunikacije i informisanja građana

### Preporuka 4.1.

Sprovesti medijske kampanje kako bi se građani informisali o pravima pacijenata, kao i o svim predviđenim novinama u sistemu funkcionisanja primarne zdravstvene zaštite.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
------------------------	-----------------------



Kratak rok

- Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 4.2.

Izraditi liflete i plakate koji bi se postavili u ustanovama domova zdravlja radi informisanja građana o pravima pacijenata.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
------------------------	-----------------------



Kratak rok

- Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 5.

Promovisati ulogu Savetnika za zaštitu prava pacijenata i Zaštitnika za prava osiguranih lica kao najznačajnijeg mehanizma za zaštitu prava pacijenata.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
------------------------	-----------------------



Kratak rok

- Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 6.

Unaprediti sistem merenja zadovoljstva građana od strane Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“ razvijanjem alata poput aplikacija, SMS servisa, veb sajtova, preko kojih će građani jednostavno i brzo moći da ocene usluge pojedinačnih domova zdravlja.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja



### III. Unapređenje efikasnosti rada domova zdravlja

#### Preporuka 7.

Uravnotežiti broj pacijenata po lekaru i – gde je neophodno – povećati broj lekara, kako bi pojedinačni lekari imali dovoljno vremena da se posvete pacijentima. (videti preporuku 2)

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja

#### Preporuka 8.1.

Razdvojiti termine za one koji dolaze radi hitnog pregleda i one pacijente koji imaju zakazan pregled.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

#### Preporuka 8.2.

Povećati broj lekara koji su zaduženi za pregled hitnih slučajeva.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

#### Preporuka 8.3.

Uvesti elektronske recepte u sve domove zdravlja, što bi omogućilo da pacijenti koji imaju propisanu dugoročnu terapiju dva puta godišnje dolaze na produženje terapije, i na taj način smanjiti opterećenost lekara.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja



### Preporuka 9.1.

Pojednostaviti administrativne procedure u domovima zdravlja, poput ukidanja papirnog delovodnika.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 9.2.

Intenzivirati uvođenje elektronskih usluga u primarnu zdravstvenu zaštitu.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 10.1.

Konsultovati zdravstvene radnike prilikom kreiranja javnih politika koje unose novine u sistem funkcionisanja primarne zdravstvene zaštite, kako bi se prepoznale eventualne prepreke i obezbedila podrška onima koji rade direktno sa korisnicima usluga, odnosno sa pacijentima.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 10.2.

Raditi istraživanja o stavovima medicinskih radnika o zadovoljstvu funkcionisanjem domova zdravlja u cilju identifikacije problema u radu.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

### Preporuka 11.

Promovisati rad Komisije za borbu protiv korupcije i učiniti njen rad transparentnijim.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
------------------------	-----------------------



Kratak rok

• Ministarstvo zdravlja

#### IV. Pristupačne i dostupne usluge domova zdravlja

##### Preporuka 12.1.

Uključiti predstavnike udruženja koja se bave zaštitom prava ranjivih grupa u procesu kreiranja politika koje uređuju oblast primarne zdravstvene zaštite.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

##### Preporuka 12.2.

Uraditi analize pristupa osoba sa različitim oblicima invaliditeta uslugama domova zdravlja (npr. stomatološke ili ginekološke usluge).

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja

##### Preporuka 13.

Unaprediti kapacitete medicinskih radnika za postupanje sa osobama sa invaliditetom i ranjivim grupama stanovništva.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Srednji rok	• Ministarstvo zdravlja

##### Preporuka 14.1.

Raditi na većoj informisanosti ranjivih grupa i olakšati procedure, koje su im neophodne za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
Kratak rok	• Ministarstvo zdravlja



## Preporuka 14.2.

Poboljšati mrežu institucija primarne zdravstvene zaštite,  
kako bi se unapredila njena dostupnost svim građanima (videti preporuku 3).

### Rok za implementaciju:



Srednji rok

### Nadležna institucija:

- Ministarstvo zdravlja



## Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

Identifikovani problem(i):

Izvor(i) podataka:

### I. Problemi nedovoljnog kapaciteta

#### Predškolske ustanove

1. Nedovoljni kapaciteti predškolskih ustanova u odnosu na broj dece;

Istraživanje javnog mnjenja  
Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

2. Nejednaka pokrivenost različitim regionima u Srbiji mrežom predškolskih ustanova;

Fokus grupe  
Dokumentaciona analiza

### II. Problemi nedovoljno razvijene komunikacije i informisanja građana

#### Predškolske ustanove

3. Poteškoće dolaska do svih potrebnih informacija u vezi sa rokovima i procedurama upisa;

Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

4. Nedovoljne informacije u vezi sa brojem mesta u vrtićima;

Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

#### Osnovne škole

5. Loš sistem informisanja roditelja o procesu upisa;

Fokus grupe

### III. Problemi nedovoljne efikasnosti prilikom pružanja usluga upisa

#### Predškolske ustanove

6. Obimna papirologija pri upisu;

Fokus grupe  
Sajt mojauprava.rs

7. Netransparentni kriterijumi upisa dece;

Fokus grupe

### IV. Problemi dostupnosti

#### Predškolske ustanove i osnovne škole

8. Otežan upis dece sa smetnjama u razvoju ili dece sa nekim oblikom invaliditeta;

Dokumentaciona analiza.

9. Fizička nepristupačnost predškolskih ustanova i osnovnih škola za decu sa invaliditetom;

Dokumentaciona analiza.



## PREPORUKE

### I. Unapređenje kapaciteta predškolskih ustanova

#### Preporuka 1.

Povećati izdvajanja za predškolsko vaspitanje i u većoj meri koristiti partnerstva sa potencijalnim donatorima i privatnim sektorom radi povećanja kapaciteta ustanova predškolskog obrazovanja.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Dugi rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

#### Preporuka 2.

Preispitati odluku po kojoj isključivo budžeti lokalnih samouprava snose troškove za finansiranje rada predškolskih ustanova, naročito u kontekstu položaja najmanje razvijenih opština u Srbiji.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Dugi rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

### II. Poboljšanje komunikacije i informisanja građana

#### Predškolske ustanove

#### Preporuka 3.

Uvesti jedan sajt ili portal kao centralnu tačku za objavljivanje svih procedura upisa i neophodnih dokumenata u vezi sa procedurama upisa nad kojim bi MPNTR vršilo nadzor.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Predškolske ustanove</li></ul>



#### Preporuka 4.

Uvesti jedan sajt ili portal (videti preporuku 3) kao centralnu bazu slobodnih mesta po predškolskim ustanovama i vrtićima, koju bi sve predškolske ustanove redovno ažurirale, a MPNTR vršilo nadzor.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Predškolske ustanove</li></ul>
<b>Osnovne škole</b>	
<b>Preporuka 5.1.</b>	

Uvesti obavezu izrade sajtova za sve osnovne škole preko kojih će se građani blagovremeno informisati o svim rokovima i procedurama upisa dece.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Osnovne škole</li></ul>
<b>Preporuka 5.2.</b>	

Omogućiti podnošenje dokumenata prilikom upisa elektronskim putem.

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Osnovne škole</li></ul>
<b>III. Unapređenje efikasnosti prilikom pružanja usluga</b>	
<b>Predškolske ustanove</b>	
<b>Preporuka 6.</b>	



**Omogućiti elektronski upis dece u sve vrtiće preko sajta e-uprava.gov.rs  
(po uzoru na pilot uslugu uvedenu za Grad Beograd).**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Srednji rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li><li>Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu</li></ul>

#### Preporuka 7.

**Razviti jasne kriterijume za prijem dece u predškolske ustanove, koji bi bili javno dostupni na svim relevantnim sajтовима, o kojima će roditelji biti informisani i koji bi omogućili smanjenje diskrecije prilikom odlučivanja o prijemu dece.**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

#### IV. Dostupnost predškolskih ustanova i osnovnih škola

#### Preporuka 8.1.

**Sprovesti kampanju kojim se promoviše praksa da roditelji prijavljuju slučajeve diskriminacije prilikom upisa dece.**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratak rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>

#### Preporuka 8.2.

**Realizovati obuke za zaposlene radi smanjenje predrasuda i stereotipa prema deci sa invaliditetom i smetnjama u razvoju.**

Rok za implementaciju:	Nadležna institucija:
 Kratki rok	<ul style="list-style-type: none"><li>Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja</li></ul>



## Preporuka 9.

Prilagoditi pristup svim predškolskim ustanovama i osnovnim školama osobama sa invaliditetom, uključujući obezbeđenje nesmetanog kretanja dece unutar ovih ustanova.

### Rok za implementaciju:



Srednji rok

### Nadležna institucija:

- Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja

---

## Metodologija istraživanja

---

Prilikom sprovođenja dokumentacione analize o procesu kreiranja javnih politika u tri ministarstva, korišćen je kombinovani pristup terenskog i arhivskog istraživanja. Prilikom terenskog istraživanja, odnosno prikupljanja primarnih podataka, kreirana su istraživačka pitanja koja se temelje na relevantnim SIGMA Principima javne uprave. Istraživanje je nastalo da odgovori na sledeća pitanja:

1. Da li su javne politike, kreirane od strane relevantnih ministarstava, zasnovane na činjenicama?
2. Da li je, i kako, u procesu kreiranja javnih politika u relevantnim ministarstvima, primenjena procena uticaja (analiza efekata)?
3. Da li su, i u kojoj meri, dokumenti javne politike i propisi pripremljeni na inkluzivan način, koji omogućava aktivno učešće civilnog društva i javnosti?
4. Da li su, i u kojoj meri, dokumenti javne politike i propisi pripremljeni na inkluzivan način, koji omogućava koordinaciju stavova unutar Vlade?
5. Da li, i u kojoj meri, su relevantna dokumenta javne politike i propisi javno dostupni?
6. Da li, i u kojoj meri, organizaciona struktura i struktura zaposlenih u relevantnim ministarstvima (Ministarstvu prosvete, Ministarstvu zdravlja i Ministarstvu unutrašnjih poslova) stvaraju uslove za činjenično utemeljeno i inkluzivno kreiranje javne politike?
7. Da li, i u kojoj meri, relevantna ministarstva ostvaruju saradnju sa Kancelarijom za evropske integracije, s ciljem prenošenja pravnih tekovina EU?

Prilikom pružanja odgovora na ova pitanja korišćen je pristup studije slučaja, tj. analizirana su konkretna, gore izložena dokumenta javne politike i zakoni, za svaku od odabranih oblasti javne politike.

Sa druge strane, već u fazi pripreme metodologije, pripremljen je pregled relevantne literature u oblasti istraživanja. Ovaj pregled je dalje obogaćivan kada je istraživanje počelo, a istraživački tim je primenom zahteva za pristup informacijama od javnog značaja dobio uvid u (dostupnu) arhivsku građu, koja se odnosi na procese izrade relevantnih dokumenata javne politike u odabranim oblastima.

Dalje, u skladu sa sedam navedenih istraživačkih pitanja, pripremljena je tabela za kodiranje transkriptata intervjuja, organizovana prema ključnim tematskim kategorijama iz ovih pitanja (npr. inkluzivnost, koordinacija stavova unutar Vlade, činjenična utemeljenost, itd.). Materijali prikupljeni kroz arhivsko i desktop istraživanje upareni su sa kodiranim delovima teksta, sa ciljem trijangularacije podataka. Sprovedena je deskriptivna interpretativna obrada kodiranog teksta, u skladu sa orijentacijom i organizacijom istraživačkih pitanja.



## Istraživanje zadovoljstva građana javnim uslugama u odabranim oblastima

Glavni cilj istraživanja bio je da utvrdi koliko su građani zadovoljni uslugama izdavanja dokumenta, koje pruža administrativna služba policije, kao i zdravstvenim uslugama na primarnom nivou i obrazovnim uslugama, na nivou predškolskog i osnovnog obrazovanja (pre svega upis dece u predškolske ustanove i škole). Istraživanje je operacionalizovano na osnovu više različitih dimenzija „susreta“ građana sa uslugama u ovim sektorima, na nivou detekcije percepcije u pogledu:

1. Kontakta – neposrednog iskustva sa navedenim institucijama u poslednjih godinu dana;
2. Opšte procene orijentacije i uslužnosti ka građanima, i opšteg funkcionisanja;
3. Tehničkih aspekata rada – organizacioni nivo, stanje opreme, i sl;
4. Kapaciteta zaposlenih u navedenim sferama – profesionalizam, odnos sa građanima, motivacija;
5. Efikasnosti – isporučivanje usluge (uopšte), rokovi, trajanje procedura, i sl;
6. Kvaliteta usluge – ocena opšteg kvaliteta i razloga zašto kvalitet nije bolji;
7. Dostupnosti usluga svim kategorijama građana, sa posebnim osvrtom na ranjive kategorije;
8. Zakonskog okvira – da li je zakon dobar, da li se zakon poštuje;
9. Integriteta – reputacija, poverenje, korupcija, nezavisnost, politički uticaji;
10. Isplativosti – procena koliko navedene usluge opterećuju budžet građana u odnosu na što se za uzvrat dobija;
11. Karakteristike direktnog uzajamnog odnosa između građana i institucija:
  - a. Detekcija percepcije uzajamnih osećanja (kako se osećaju građani u susretu sa službenicima vs. kako se osećaju službenici pri susretu sa građanima);
  - b. Očekivanja (šta je važno građanima vs. koliko je zadovoljeno to što je važno građanima);
12. Zloupotreba – po tipovima i stepenu;
13. Funkcionisanje sistema za obezbeđivanje i kontrolu kvaliteta, i rešavanja pritužbi građana.

Istraživanje zadovoljstva građana uslugama u odabrane tri oblasti sprovedeno je na vrlo sveobuhvatan način, kombinacijom istraživanja stavova građana (kvantitativno), istraživanjem percepcije službenika (kvantitativno) i fokus grupe sa građanima (kvalitativno). Ovakva metodološka kombinacija je iskoristila prednosti, kako kvalitativnih, tako i kvantitativnih metoda istraživanja i analize, ali i ispitala usaglašenost i suočila stavove građana sa



stavovima službenika, čime su se znatno umanjila metodološka ograničenja u vezi sa istraživanjima javnog mnjenja.

Kvantitativno istraživanje sprovedeno je primenom CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing) istraživanja i bilo je ograničeno reprezentativnim uzorkom, čime je omogućen obuhvat svih kategorija stanovništva, koje bi mogle da imaju različite stavove po pitanju zadovoljstva ovim uslugama (npr. ruralno vs. gradsko stanovništvo). Takođe, istraživanje je bilo ograničeno na tri odabrane oblasti javnih politika, sa ciljem da se u uzorku obuhvati određeni minimalni broj ispitanika, koji su u poslednjih godinu dana imali iskustvo sa datom uslugom. Metod exit-poll istraživanja bio je koncipiran da prevaziđe ovo ograničenje, tj. obezbedi dopunu uzorka neophodnim brojem ispitanika koji su imali relevantno iskustvo i primenjen je samo prilikom istraživanja zadovoljstva građana uslugama upisa u predškolske ustanove i osnovne škole.

U cilju ispitivanja stavova službenika koji rade na pružanju usluga u oblastima koje su predmet analize, sprovedena su dva nezavisna talasa istraživanja putem upitnika, koje su službenici popunjivali. Upitnici korišćeni u CATI istraživanju bili su prilagođeni tako da proveravaju utiske službenika o radu i odnosu sa građanima (korisnicima usluga) i percepciju zadovoljstva kontaktom i pruženim uslugama. Namena je bila da se istraži stav samih službenika o uslužnosti prema građanima u njihovim sektorima, problemima i preprekama sa kojima se oni suočavaju u vezi sa pružanjem usluga. Uzorak je obuhvatio po 100 upitnika sa zdravstvenim radnicima (medicinsko i pomoćno osoblje) u domovima zdravlja, sa vaspitačima i učiteljima. Regionalna distribucija uzorka po ciloj grupi je strukturirana proporcionalno, na osnovu zvaničnih statističkih podataka o broju zdravstvenih radnika i učitelja/vaspitača po regionu.

Radi unapređenja metodološkog pristupa, ukupno istraživanje koristilo je mešani metod, tj. pored kvantitativnih ispitivanja/anketa, obuhvatilo je i šest fokus grupe sa građanima koji su u poslednjih godinu dana koristili neke od predmetnih usluga. Po tri fokus grupe za svaku oblast javnih usluga održane su u Beogradu i Nišu.

Kratke priče sa iskustvima građana, prikupljene preko portala mojauprava.rs, kategorizovane su u okviru unapred razvijenog modela analize, te analizirane korišćenjem metoda kvalitativne analize. Inputi građana kategorizovani su u skladu sa strukturonim upitnikom za prikupljanje priča, odnosno prema vrsti usluge na koju se odnose, zatim, razlozima zadovoljstva odnosno nezadovoljstva, kao i prema opisu konkretnе situacije i aspekata usluge na koje se odnose (detaljne kategorije prikazane su u Tabeli 11. Kategorizacija priča u modelima za analizu javnih usluga). Anegdotalne priče građana prikupljene na ovaj način pružile su bolji uvid u iskustva građana sa javnom upravom i poslužile kao najbolja ilustracija problema u pružanju javnih usluga u Srbiji, uočenih tokom kvalitativnih i kvantitativnih istraživanja koja su prethodno sprovedena u okviru projekta. Stoga, iako prikupljene priče predstavljaju samo jedan aspekt u kreiranju sveobuhvatne slike o zadovoljstvu građana javnim uslugama u odabranе tri oblasti, one ukazuju na određene trendove u oblasti pružanja usluga, te su, kao najbolji pokazatelji iskustva građana, uzeti u obzir prilikom kreiranja finalnih preporuka za donosioce odluka.



Tabela 11 Kategorizacija priča u modelima za analizu javnih usluga

	ZADOVOLJSTVO JAVNIM USLUGAMA U PRIMARNOJ ZDRAVSTVENOJ ZAŠTITI	ZADOVOLJSTVO JAVNIM USLUGAMA ADMINISTRATIVNE SLUŽBE POLICIJE	ZADOVOLJSTVO JAVNIM USLUGAMA PREDŠKOLSKIH USTANOVА I OSNOVNIХ ŠKOLA
Vrsta usluge	Administrativna usluga (prebacivanje kartona, odabir lekara, itd.)	Prijava i promena adrese (prebivalište, boravište, adresa stanovanja, itd.)	Upis u OŠ
	Zdravstvena usluga (pregled, analize i dijagnostika)	Izdavanje dokumenata, potvrda, uverenja	Upis u PU
	Zakazivanje pregleda	Registracija vozila, izdavanje saobraćajne	Radni uslovi - Opremljenost škole, nastavni program
	Opšti odgovori	Registracija oružja	Prebacivanje u drugu školu, opšte usluge, nastavno osoblje
		Prijava prekršaja	
Razlozi zadovoljstva / nezadovoljstva	Delotvornost i efikasnost (radno vreme, organizacija, čekanje)	Delotvornost i efikasnost (radno vreme, organizacija, čekanje)	Delotvornost i efikasnost (radno vreme, organizacija, čekanje)
	Odnos zaposlenih (ljubaznost/profesionalnost)	Odnos zaposlenih (ljubaznost/profesionalnost)	Odnos zaposlenih (ljubaznost/profesionalnost)
	Korupcija/veze	Korupcija/veze	Korupcija/veze
	Radni uslovi (infrastruktura/tehnika/broj zaposlenih)	Radni uslovi (infrastruktura/tehnika/broj zaposlenih)	Radni uslovi (infrastruktura/tehnika/broj zaposlenih)
	Diskriminacija	Diskriminacija	Diskriminacija
	Pristup informacijama	Pristup informacijama	Pristup informacijama
	E-uprava (online zakazivanje)	E-uprava (online zakazivanje, naručivanje, plaćanje)	Procedure (komplikovanost, papirologija)
Váša priča: kratak opis situacije i konkretnih aspekata pruzanja usluga	Delotvornost i efikasnost (radno vreme, organizacija, čekanje)	Delotvornost i efikasnost (radno vreme, organizacija, čekanje)	Delotvornost i efikasnost usluga
	Odnos zaposlenih (ljubaznost/profesionalnost)	Odnos zaposlenih (ljubaznost/profesionalnost)	Odnos zaposlenih (ljubaznost/profesionalnost)
	Korupcija/veze	Korupcija/veze	Korupcija/veze
	Radni uslovi (infrastruktura/tehnika/broj zaposlenih)	Radni uslovi (infrastruktura/tehnika/broj zaposlenih)	Radni uslovi (infrastruktura/tehnika/broj zaposlenih)
	Diskriminacija	Diskriminacija	Diskriminacija
	Pristup informacijama	Pristup informacijama	Pristup informacijama
	Rad izabranog lekara	Takse/cena usluge	Vršnjačko nasilje
	Rad medicinskog osoblja		Procedure (komplikovanost, papirologija)
	Procedure (komplikovanost procedura, papirologija)		

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

35(497.11)"2016/2018"

ЛАЗАРЕВИЋ, Милена, 1981-

Сива књига јавних услуга / autorke Milena Lazarević i Katarina Tadić.

- Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2018 (Beograd : Studio indizajn). -

65 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 500.

ISBN 978-86-80046-54-9

1. Тадић, Катарина, 1989- [автор]

а) Јавна управа - Реформа - Истраживање - Србија б) Јавне услуге -

Реформа - Истраживање - Србија

COBISS.SR-ID 261886988

## Partnerstvom do dobre JAvne uprave

"Partnerstvom do dobre JAvne uprave" je dvogodišnji projekat koji treba da doprinese reformi javne uprave i unapređenju sistema javnih usluga u Srbiji, prema potrebama prvenstveno njenih građana i građanki. Cilj projekta je da doprinese kreiranju i sprovođenju politike u oblasti reforme javne uprave koja je usmerana na građane i unapredi odgovornost nadležnih institucija i Vlade za kvalitet usluga koje pruža građanima. Projekat su realizovali Evropski pokret u Srbiji (EPuS) i Centar za evropske politike (CEP), uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), u periodu od maja 2016. do maja 2018. godine, na teritoriji Srbije u saradnji sa još 12 partnera iz različitih gradova i opština: Subotica, Sremska Mitrovica, Novi Sad, Beograd, Lazeravac, Valjevo, Zaječar, Niš, Kraljevo, Kruševac, Novi Pazar i Leskovac. Cilj Sive knjige je da predstavi najvažnije rezultate sprovedenih istraživanja i da ponudi konkretni set preporuka za unapređenje pružanja javnih usluga.

