



TRANSPARENTNOST REFORME JAVNE UPRAVE U SRBIJI: NEDOVOLJNO OSTVAREN PRIORITET

JUL 2022.



B | T | D The Balkan Trust
for Democracy
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Ovaj projekat finansira
Evropska unija

Autori: Sava Mitrović, mlađi istraživač, CEP
Milena Lazarević, WeBER2.0 team leader, programska direktorka, CEP

Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), transparentnost predstavlja okruženje u kojoj su ciljevi javnih politika, njihov pravni, institucionalni i ekonomski okvir, kao i političke odluke i svi povezani podaci i informacije, dostavljeni javnosti na razumljiv, pristupačan i blagovremen način.¹ U demokratskom društvu, transparentnost je osnovni element dobre vladavine koji čini da javna uprava bude odgovornija za svoj rad. Dodatno, ona pomaže da građani budu svesniji svojih prava i obaveza, kao i da budu bolje upoznati sa odlukama javnih politika, te predstavlja preduslov inkluzivnog procesa donošenja odluka koji uključuje civilno društvo i sve zainteresovane strane.

Transparentnost je osnovni element dobre vladavine koji čini da javna uprava bude odgovornija za svoj rad

Mnogi važni aspekti rada uprave ostaju nedovoljno transparentni

Štaviše, transparentnost je ključno pitanje koje se prožima u svim oblastima reforme javne uprave (RJU) u skladu sa Principima javne uprave koji predstavljaju kodifikovane uslove za članstvo u EU u ovoj fundamentalnoj reformskoj oblasti. Ipak, iako je transparentnost prepoznata u srpskoj Strategiji RJU kao suštinski deo njene reforme javne uprave, osamnaest godina nakon što je prva Strategija reforme javne uprave usvojena u Srbiji, mnogi važni aspekti rada uprave ostaju nedovoljno transparentni. Ovo stvara opšti negativni uticaj na proces pristupanje zemlje EU, potkopavajući fundamentalne reforme u ključnim oblastima uprave. Na kraju, to vodi i smanjenju kvaliteta života građana.

¹ Videti: OECD Rečnik statističkih pojmova, dostupno na: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474> (pristupljeno 15. decembra 2021).

TRANSPARENTNOST KAO PROŽIMAJUĆA TEMA U REFORMI JAVNE UPRAVE

Koristeći SIGMA principe kao vodič, inicijativa WeBER je razvila sopstvenu metodologiju praćenja reformi, koja stavlja dodatni fokus na transparentnost kao suštinsku sveprožimajuću komponentu u dostizanju dobre vladavine

Značaj transparentne uprave vidljiv je u svim ključnim oblastima RJU utvrđenim Principima javne uprave.² Ovi principi predstavljaju okvir EU za monitoring nad RJU, kako u pogledu uspostavljanja adekvatnog institucionalnog, strateškog i pravnog okvira, tako i u pogledu stvarne implementacije reformi i rada uprave u praksi. Koristeći SIGMA principe kao vodič, inicijativa WeBER³ je razvila sopstvenu metodologiju praćenja reformi, koja stavlja dodatni fokus na transparentnost kao suštinsku sveprožimajuću komponentu u dostizanju dobre vladavine. Kao takav, WeBER PAR monitoring se fokusira na elemente funkcionisanja uprave povezane sa transparentnošću, imajući u vidu njegovu orijentisanost prema građanima i civilnom društvu.

Da bi se dostigao visok kvalitet kreiranja politika kroz sve sektore, potrebna je transparentna izrada politika. Važno je da Vlada redovno objavljuje godišnje izveštaje o svojim aktivnostima, kao i informacije o ishodima donošenja odluka, olakšavajući građanima da budu upoznati sa radom Vlade. Kada govorimo o državnoslužbeničkom sistemu i upravljanju ljudskim resursima u upravi, sve relevantne statistike, izveštaji, uključujući informacije o platama u državnoj službi, moraju da budu jasne i javno dostupne, a zapošljavanje u državnoj službi otvoreno i transparentno. Kako bismo imali odgovornu javnu upravu, organi javne vlasti trebalo bi da proaktivno informišu građane, a njihovi veb-sajtovi moraju sadržati kompletne, ažurirane i lako dostupne informacije. U pogledu pružanja usluga građanima i privredi, dostupnost informacija u vezi sa pružanjem usluga, kao i proaktivno objavljivanje povratnih informacija o utiscima građana o kvalitetu javnih usluga, važni su aspekti transparentne javne uprave. Poslednje, ali ne i najmanje bitno, jeste da su budžetski dokumenti i sve informacije povezane sa javnom potrošnjom pristupačne i transparentne, kako bi poreski obveznici razumeli na koji način je njihov novac potrošen i kako bi poverenje u rad državnih institucija bilo unapređeno. Dodatno, organi nadležni za javne nabavke, kao i naručioci, trebalo bi da redovno objavljuju planove javnih nabavki i izveštaje, na način prilagođen građanima.

KLJUČNE RUPE U TRANSPARENTNOSTI JAVNE UPRAVE U SRBIJI

Uprkos značaju transparentne javne uprave u različitim oblastima RJU, WeBER je utvrdio da u nekoliko od njih srpska uprava pati od nedostataka transparentnosti. Dugogodišnja vizija Strategije RJU u Srbiji za period od 2021. do 2030. godine je da uspostavi *upravu po meri građana i privrede*, koja podrazumeva transparentnu javnu upravu koja građanima i privredi pruža kvalitetne i lako dostupne usluge.⁴ Dodatno, jedan od ciljeva Strategije RJU je da dostigne napredan nivo odgovornosti i transparentnosti na svim nivoima vlasti. Iako ova strategija navodi da će proces RJU biti baziran, između ostalog, na principima otvorenosti, transparentnosti i participativnosti, PAR Monitor 2019/20⁵ i drugi relevantni izvori, kao što je Monitoring izveštaj SIGME, otkrivaju da ovi principi nisu u potpunosti primenjeni.

2 OECD/SIGMA, Principi javne uprave, 2017, dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (pristupljeno 15. decembra 2021).

3 Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu (Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration – WeBER2.0) – je trogodišnji projekat (2018-2021) finansiran od strane Evropske unije i implementiran od strane mreže Misli za Evropu (Think for Europe Network – TEN) na čelu sa Centrom za evropske politike (CEP) iz Beograda kao koordinatorom projekta. Cilj ovog projekta je osnaživanje angažmana OCD u RJU unapređenjem na dokazima zasnovanog monitoringa RJU u skladu sa zahtevima EU. Za više detalja: <https://www.par-monitor.org/>.

4 Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030, Službeni glasnik RS, 42/2021-1.

5 Podaci i informacije izneti u ovom papiru – osim kada je drugačije navedeno – preuzeti su iz drugog ciklusa WeBER PAR Monitora: Miloš Đinđić, Milena Lazarević, Dragana Bajić, Stefan Stojković, Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, 2021, dostupno na: <https://bit.ly/3HOBHR4> (pristupljeno 15. decembra 2021).

Donošenje odluka i izveštavanje o učinku Vlade u mraku

Dnevni red vladinih sednica je nepoznat javnosti, dok zapisnici sa sednica, čak i ako su sačinjeni, nikada nisu učinjeni javno dostupnim

Konstantan problem u oblasti izrade i koordinacije politika je nevidljivost procesa donošenja odluka na dnevnom nivou od strane srpske vlade, koja objavljuje nekompletne informacije, kako pre, tako i nakon svojih sednica. Prvo, dnevni red vladinih sednica je nepoznat javnosti, dok zapisnici sa sednica, čak i ako su sačinjeni, nikada nisu učinjeni javno dostupnim. Naime, od oktobra 2019. do marta 2020. godine, PAR Monitor je analizirao 56 vladinih sednica i otkrio da ni sa jedne sednice nije bilo javno dostupnog zapisnika ili dnevnog reda, dok su čak i saopštenja za javnost izos-

tala u nekoliko navrata. Jedan od najvećih problema zabeleženih u PAR Monitoru jeste da posebna vrsta pravnih akata, tj. „zaključci Vlade“, uživaju grupno izuzeće od opšte obaveze objavljivanja pravnih akata i odluka. Ovi akti mogu biti objavljeni samo ako Vlada tako odluči u konkretnom slučaju.⁶ Imajući u vidu da se zaključcima Vlade najčešće potvrđuju strategije, akcioni planovi, kao i dokumenti koji utvrđuju namere Vlade povezane sa javnom potrošnjom i zaduživanjem, njihovo retko objavljivanje predstavlja veliku prepreku ukupnoj transparentnosti Vlade. Podršku ovim nalazima predstavlja i najskoriji izveštaj SIGME koji zaključuje da je otvorenost procesa donošenja odluka Vlade zapravo nazadovala.⁷ Uzeti zajedno, ovi dokazi pokazuju veoma nizak nivo transparentnosti donošenja odluka, u oštroj suprotnosti sa standardima i principima neophodnim za članstvo u EU i opštim interesom javnosti da bude upoznata sa odlukama koje Vlada donosi.

Transparentnost je takođe potkopana neadekvatnim praksama izveštavanja od strane Vlade, koje se odnosi na sve tipove izveštavanja: o strategijama, planovima, itd. Najpre, Vlada ne objavljuje redovno i na vreme izveštaje o svom radu i učincima. Uprkos jasnoj pravnoj obavezi da godišnji izveštaj o radu za prethodnu godinu Vlada usvoji do 1. maja tekuće godine i dostavi ga Narodnoj skupštini⁸, na kraju 2021. godine, poslednji dostupan izveštaj bio je za 2019.⁹ Štaviše, na kraju juna 2022. godine, godišnji izveštaj o radu Vlade za 2021. još uvek nije objavljen. Dodatno, godišnji izveštaji nisu pisani na način prilagođen građanima; nedostaje bilo kakvo vizuelno predstavljanje informacija, a narativni deo izveštaja pisan je na isuviše birokratski način. Kada govorimo o izveštajima o Vladinim strategijama i planovima, najnoviji podaci pokazuju da su svega tri od pet izveštaja javno dostupni, što predstavlja nazadovanje u odnosu na poslednji PAR Monitor 2019/2020. Neredovna objavljivanja, kako izveštaja o radu vlade, tako i izveštaja o strategijama i planovima, u kombinaciji sa raširenom upotrebom birokratske forme i jezika, potkopava osnovnu svrhu vladinog izveštavanja javnosti, prikrivajući konkretne informacije o aktivnostima Vlade.

Jedan od najvećih problema zabeleženih u PAR Monitoru jeste da posebna vrsta pravnih akata, tj. „zaključci Vlade“, uživaju grupno izuzeće od opšte obaveze objavljivanja pravnih akata i odluka

6 Zakon o Vladi predviđa da se uredbе, odluke, poslovnik, memorandum o budžetu i rešenja objavljuju u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a da se ostali akti Vlade i predsednika Vlade mogu se objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“ ako je to ovim zakonom ili drugim propisom određeno ili ako tako pri njihovom donošenju odluči Vlada. Pogledati: Zakon o Vladi, član 46, Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US, 44/2014 i 30/2018 - dr. zakon.

7 SIGMA/OECD, Monitoring izveštaj za Srbiju 2021, str. 43., dostupno na: <https://bit.ly/32zaxfX> (pristupljeno 15. decembra 2021).

8 Zakon o planskom sistemu, član 45, Službeni glasnik RS, br. 30/2018, dostupno na: <https://bit.ly/3pEraj1> (pristupljeno 15. decembra 2021).

9 Milica Škorić i Miloš Đinđić, (Ne)transparentnost kao ogledalo (ne)odgovornosti, 2021, dostupno na: <https://bit.ly/3xUsf9p> (pristupljeno 15. decembra 2021).

Javne konsultacije su važan instrument za obezbeđivanje transparentnosti u procesu kreiranja javnih politika, ali one ostaju nedovoljno korišćene od strane donosilaca odluka u Srbiji. Naime, svega polovina dokumenata javnih politika i samo trećina zakonodavnih akata koje je Vlada predložila u 2020. godini prošli su kroz neku formu javnih konsultacija.¹⁰ Štaviše, skoro polovina ispitanih organizacija civilnog društva (OCD) ne smatra da formalne konsultativne procedure obezbeđuju uslove za efektivno uključivanje javnosti u procese kreiranja politika.¹¹ Sa druge strane, trenutni monitoring pokazuje napredak u odnosu na prethodni ciklus, imajući u vidu da su javne konsultacije održane u slučaju 80% dokumenata javnih politika i 56% zakona. Ipak, SIGMA/OECD Monitoring izveštaj za 2021. takođe ističe da javne konsultacije često nisu objavljivane unapred, a čak i kada su izveštaji o javnim konsultacijama dostupni, oni ne uključuju razloge za potencijalno odbijanje sugestija zainteresovanih strana.¹²

Postojeća baza podataka o državnim službenicima nije interoperabilna sa drugim relevantnim sistemima, a organi državne uprave ne uspevaju da obezbede redovna ažuriranja

Informacije o državnoj službi i javnim konkursima za poslove još uvek nedovoljno dostupne

Preduslov transparentnog upravljanja ljudskim resursima (ULjR) je da Vlada poseduje pouzdane podatke o državnim službenicima, a upravo to predstavlja dugotrajni nedostatak državnoslužbeničkog sistema u Srbiji. Postojeća baza podataka o državnim službenicima nije interoperabilna sa drugim relevantnim sistemima, a organi državne uprave ne uspevaju da obezbede redovna ažuriranja. Neadekvatna baza podataka takođe onemogućava kvalitetno i redovno izveštavanje o državnoj službi. Stoga, nadležni centralni organ za ULjR ne objavljuje čak ni osnovne podatke o strukturi državne službe, kao što je broj državnih službenika po instituciji, zvanju, vrsti zaposlenja, polu i sl.¹³ I dok su objavljeni izveštaji o sprovedenim programima obuka, preduzetim disciplinskim postupcima i merama integriteta za državne službenike, nedostaju izveštaji o drugim važnim pitanjima poput planiranja i zapošljavanja, ocenjivanja rada, karijernog razvoja i plata. Kao rezultat nepostojanja izveštaja o strukturi državne službe i nekoliko važnih aspekata njenog upravljanja, građani Srbije ostaju naširoko uskraćeni informacija o državnoj službi o kojoj oni, kao poreski obveznici, imaju pravo da znaju.

U oblasti javnih konkursa za pozicije u državnoj službi, izmene i dopune zakonodavnog okvira o državnoj službi olakšale su proces aplikacije za potencijalne kandidate, s obzirom da oni više ne moraju da podnose kompletnu dokumentaciju unapred, ali još uvek postoje brojni elementi procedura zapošljavanja kojima nedostaje suštinska transparentnost. Naime, analizirani tekstovi konkursa sadrže u proseku oko 2000 reči za jedno radno mesto, dok bilo kakva vizuelna prezentacija koraka u prijavi koja bi potencijalnim kandidatima olakšala ovaj proces ne postoji.¹⁴ Činjenica da se procesom zapošljavanja samo delimično upravlja onlajn¹⁵ takođe negativno utiče na transparentnost javnih konkursa.

Dodatno, tekstovi javnih konkursa ne navode potpuno jasno da kandidati nisu u obavezi da podnose dokumenta koja već postoje u službenoj evidenciji, a rokovi za podnošenje dokumentacije su često nedovoljno jasno određeni (npr. rok ne može biti kraći od 8 dana). Iako zainteresovani kandidati mogu, u praksi, zahtevati objašnjenje u toku postupka javnog konkursa, ova objašnjenja nisu dostupna onlajn i ne postoji pravna obaveza za njihovo objavljivanje. Sveukupno, procedura zapošljavanja u državnoj službi još uvek ne zadovoljava neophodan nivo transparentnosti koji bi olakšao kandidatima pristup ovim poslovima, istovremeno obezbeđujući pravičnost procesa.

Analizirani tekstovi konkursa sadrže u proseku oko 2000 reči za jedno radno mesto, dok bilo kakva vizuelna prezentacija koraka u prijavi koja bi potencijalnim kandidatima olakšala ovaj proces ne postoji

10 Miloš Đinđić i dr., Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, 2021, str. 58.

11 Ibid., str. 59.

12 SIGMA/OECD, Monitoring izveštaj za Srbiju 2021, str. 13-25.

13 Miloš Đinđić i dr., Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, 2021, str. 73.

14 Ibid., str. 79.

15 SIGMA/OECD, Monitoring izveštaj za Srbiju 2021, str. 71.

Rezultati PAR Monitora po drugi put pokazuju da odluke o poništavanju javnih konkursa, kao i adekvatna objašnjenja zašto neki od njih nije uspeo, nisu dostupna javnosti

Kada govorimo o ishodima procedura zapošljavanja, informacije o poništenim konkursima ostaju nepoznate javnosti. Rezultati PAR Monitora po drugi put pokazuju da odluke o poništavanju javnih konkursa, kao i adekvatna objašnjenja zašto neki od njih nije uspeo, nisu dostupna javnosti. I dok se odluka o neuspelom javnom konkursu dostavlja kandidatima, ne postoji obaveza da ona bude javno objavljena.¹⁶ Takođe, Zakon o državnim službenicima ne specifikuje na koji način treba proglasiti javni konkurs neuspelim, usled nedostatka pristiglih prijavi. Sve u svemu, javnost ostaje uskraćena za informaciju koliko konkursa za državne službenike nije uspelo i koji su razlozi za njihov neuspeh, čime se potkopava sveukupna transparentnost procesa zapošljavanja u državnoj službi.

Nedovoljna proaktivnost u informisanju javnosti

U poređenju sa početnim PAR Monitorom 2017/2018, praksa proaktivnog informisanja javnosti od strane organa državne uprave je opala, te najskoriji PAR Monitor beleži nazadovanje u ovoj oblasti.¹⁷ Iako veb-sajtovi organa generalno sadrže kompletne i ažurirane informacije o delokrugu rada, organizacionoj strukturi i odgovornosti, podaci na ovim veb-sajtovima nisu organizovani na pristupačan i građanima prilagođen način. Značajan izuzetak predstavlja Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) koje je primereno sumiralo svoj delokrug rada, na način prilagođen javnosti. Pored MDULS-a, Ministarstvo za evropske integracije i Agencija za zaštitu životne sredine, ističu se po redovnom objavljivanju celovitih i ažuriranih analiza i studija o javnim politikama. Sa druge strane, organi uprave retko objavljuju kompletne i ažurirane godišnje izveštaje o radu. Na primer, svega 39% posebnih organizacija objavilo je izveštaj o radu za 2020. godinu na svom veb-sajtu, a kada govorimo o organima uprave u sastavu ministarstava, i ministarstvima kao takvima, situacija je još gora. Naime, 25 organa u sastavu od 31 analiziranih, propustili su da objave svoje godišnje izveštaje o radu, dok je samo jedno ministarstvo od njih 21 to učinilo. Iako je moguće pronaći organe uprave koji informišu javnost na proaktivan način, to ne menja opštu sliku nedovoljne proaktivnosti u ovom pogledu, što jasno govori o nedostatku odgovornosti u javnoj upravi.

Podaci na sajtovima organa nisu organizovani na pristupačan i građanima prilagođen način

Organi uprave retko objavljuju kompletne i ažurirane godišnje izveštaje o radu

SIGMA Izveštaj za Srbiju za 2021. godinu, iako daje nešto pozitivniju sliku proaktivne transparentnosti Vlade s obzirom na njegov veći fokus na kvalitet pravnog okvira, ipak naglašava i nekoliko značajnih problema.¹⁸ Prema oceni SIGME, srpski Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je u najvećoj meri usklađen sa međunarodnim standardima. Ipak, kada govorimo o efektima ovog zakona, on ne uspeva da na pravi način podstakne na proaktivna objavljivanja informacija od javnog značaja, što bi trebalo da bude primarno sredstvo za dostizanje zahteva transparentnosti.¹⁹ Na primer, Zakon navodi da „svi organi javne vlasti treba da javno objavljuju i time javnosti učine dostupnim sve informacije o svom radu koje se smatraju informacijama od javnog značaja“²⁰, ali ne predviđa sankciju za nepridržavanje ove odredbe. Ono što SIGMA takođe vidi kao problematično je to što Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti nema nadležnost da nadgleda usklađenost sa zahtevima proaktivne transparentnosti. Ukratko rečeno, iako je teško imati jedinstven zakl

16 Zakon o državnim službenicima, član 60, Službeni glasnik RS, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018 i 157/2020, dostupno na: <https://bit.ly/3K6swdL>.

17 Uzorak organa državne uprave u Srbiji za ciklus praćenja 2019/2020: Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave; Ministarstvo culture i informisanja; Ministarstvo za evropske integracije; Generalni sekretarijat Vlade; Agencija za zaštitu životne sredine; Poreska uprava.

18 SIGMA/OECD, Monitoring izveštaj za Srbiju 2021, str. 96-98.

19 Ibid., str. 98.

20 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 1, Službeni glasnik RS, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021, dostupno na: <https://bit.ly/3rVyw7>.

jučak kada je proaktivnost javnog informisanja u pitanju, usled veoma neujednačene prakse, i PAR Monitor i SIGMA Monitoring izveštaj nedvosmisleno utvrđuju da ima puno prostora za napredak u proaktivnom informisanju građana.

Nedostatak informacija o pružanju javnih usluga i povratnih informacija građana

Smernice o pristupanju uslugama koje bi bile prilagođene građanima često nedostaju

PAR Monitor 2019/2020 ukazuje da je bilo napretka kada govorimo o orijentisanosti pružanja usluga prema građanima u Srbiji, mada i dalje ima puno prostora za unapređenje javne dostupnosti informacija o dobijanju usluga. Konkretno, smernice o pristupanju uslugama koje bi bile prilagođene građanima često nedostaju. Sa druge strane, primeri dobre prakse uključuju publikacije i obaveštenja na sajtovima pružalaca usluga o tome koje podatke građani treba da pribave i dostave sami, kao i informacije o naknadama za različite usluge. Sa tim u vezi, treba naglasiti da su informacije o cenama pet analiziranih usluga lako dostupne, iako su ove informacije nedovoljno detaljne i retko prave razliku između usluga dobijenih ličnim i onlajn putem.²¹ Sveukupno, može se zaključiti da, iako je praksa onlajn objavljivanja informacija o dobijanju javnih usluga unapređena, ona i dalje varira u zavisnosti od tipa informacije i nadležne institucije.

Omogućavanje građanima da izraze svoje mišljenje i kritiku ostaje ključan preduslov u cilju daljeg unapređenja kvaliteta javnih usluga i kako bi se moglo govoriti o uslugama orijentisanim ka građanima. U tom smislu, nedostaju javno dostupne povratne informacije građana na veb-sajtovima pružalaca usluga. Na primer, osim Agencije za privredne registre koja je objavila veliki broj primljenih i rešenih žalbi, poslednji PAR Monitor otkriva da ni jedan od analiziranih pružalaca usluga nije transparentno objavljivao povratne informacije korisnika.²² Ovo se odnosi čak i na najosnovnije informacije, kod kojih bi značilo da je najmanje izvor podataka dostupan (podatak organa, istraživanje, monitoring civilnog društva ili neki drugi kredibilan izvor). Važno je naglasiti da, iako su građani u Srbiji generalno zadovoljni (61% njih) dostupnim mogućnostima za dostavljanje povratnih informacija o pruženim uslugama, redizajnirani portal eUprava više ne dozvoljava korisnicima da ostave komentar ili ocenu o usluzi koju su primili, mada je takva opcija postojala ranije. Sve u svemu, uprkos zapaženom napretku u oblasti pružanja usluga, uprava ograničava prostor za stvaranje dodatnog spoljnog pritiska u cilju poboljšanja usluga i identifikovanja problema sa kojima se susreću različite grupe korisnika kroz prikupljanja i transparentno prikazivanje povratnih informacija korisnika.

Osim Agencije za privredne registre, poslednji PAR Monitor otkriva da ni jedan od analiziranih pružalaca usluga nije transparentno objavljivao povratne informacije korisnika

21 Uzorak usluga obuhvaćenih Nacionalnim PAR Monitorom za Srbiju 2019/2020: registracija nepokretnosti, registracija preduzeća, registracija vozila, izdavanje ličnih dokumenata (pasoša i ličnih karata), i prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDV) za preduzeća.

22 Miloš Đinđić i dr., Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, 2021, str. 130.

Pristup javnosti budžetskim informacije ostaje ograničen

Prema nalazima PAR Monitora 2019/2020, nema napretka u transparentnosti i dostupnosti ključnih budžetskih dokumenata. Iako je svaki godišnji zakon o budžetu lako dostupan onlajn, javno izveštavanje Ministarstva finansija o sprovođenju budžeta tokom godine obuhvata samo ekonomsku klasifikaciju budžetske potrošnje. Na primer, Mesečni bilteni javnih finansija ne predstavljaju javnu potrošnju prema budžetskim korisnicima ili sektorima javnih politika, te zbog toga ne mogu da se smatraju potpuno transparentnim. Dodatno, polugodišnji izveštaji o sprovođenju budžeta uopšte se ne objavljuju. Iako član 76

Mesečni bilteni javnih finansija ne predstavljaju javnu potrošnju prema budžetskim korisnicima ili sektorima javnih politika

Zakona o budžetskom sistemu zahteva od Ministarstva finansija da redovno prati izvršavanje budžeta i obaveštava Vladu, koja dva puta godišnje izveštava Narodnu skupštinu za period od 6 i 9 meseci, ovi izveštaji nisu dostupni javnosti.²³ Uzeto sve zajedno, javnost ostaje uskraćena za uvid u sprovođenje budžeta u toku godine, što ograničava potencijal za nadziranje javne potrošnje tokom godine i stvaranje javnog pritiska u cilju postizanja fiskalne odgovornosti.

Kada je reč o godišnjem budžetskom izveštavanju, finansijski izveštaji ne obezbeđuju informacije o efektima budžetske potrošnje. PAR Monitor posebno ukazuje na nedostatak podataka o ishodima budžetske politike.²⁴ U svakom slučaju, primećeno je i da, nakon 17 godina neusvajanja zakona o završnom računu budžeta, Vlada je u 2019. godini podnela predloge za ove zakone od 2002. do 2018. godine, koje je Narodna skupština retroaktivno usvojila. Godinu dana nakon toga, Skupština je usvojila Zakon o završnom računu budžeta za 2019. godinu, a Zakon o završnom računu budžeta za 2020. usvojen je na kraju 2021. godine, što ukazuje da je Vlada počela da se pridržava zakonskih obaveza u ovom pogledu. Ipak, SIGMA takođe ukazuje da godišnja budžetska izveštavanja imaju svoje manjkavosti u pogledu transparentnosti, s obzirom da sadrže samo osnovne informacije, bez detalja o aktivni i pasivi.²⁵ Ovakvi nedostaci transparentnosti budžetskih dokumenata dalje doprinose slaboj informisanosti građana o tome kako se njihov novac troši, što može dovesti do njihovog protivljenja javnim investicijama i javnim politikama u širem smislu.

KAKO UNAPREDITI TRANSPARENTNOST JAVNE UPRAVE U SRBIJI?

Javna uprava ukorenjena u principima dobre uprave, gde su otvorenost i transparentnost jedni od najvažnijih principa koji se prožimaju kroz sve aspekte rada uprave, predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava u modernom demokratskom društvu.²⁶ Transparentnost javne uprave, kao značajan element RJU, važna je ne samo za napredak u procesu pristupanja EU, već takođe za dostizanje uprave koja je odgovorna prema građanima, efikasna i radi u javnom interesu. Uprkos tome što se RJU nalazi na agendi Vlade već godinama, transparentnost u radu uprave u Srbiji ostaje slaba. Nacionalni PAR Monitor za Srbiju 2019/2020 ponudio je preporuke kako unaprediti transparentnost u svim ključnim oblastima funkcionisanja uprave:

- Organi državne uprave trebalo bi da uključe širok krug zainteresovanih strana u proces kreiranja javnih politika kroz inkluzivne i široko oglašene javne konsultacije, a njihovi rezultati i zaključci morali bi da budu redovno objavljuvani. Dodatno, sve ključne informacije o učinku i procesu donošenja odluka Vlade trebalo bi da budu lako dostupne javnosti.
- Organi državne uprave trebalo bi da obezbede da se javni konkursi za pozicije u državno službi objavljuju na način koji odgovara potencijalnim kandidatima, da su konkursi pisani jasnim i razumljivim jezikom, i da su objašnjenja i informacije o eventualnim poništenim konkursima lako dostupne.

23 Zakon o budžetskom sistemu, Službeni glasnik RS, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020 i 118/2021.

24 Miloš Đinđić i dr., Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, 2021, str. 151.

25 SIGMA/OECD, Monitoring izveštaj za Srbiju 2021, str. 139.

26 Povelja Evropske unije o osnovnim pravima, član 41, Službeni list Evropske unije, 2012/C 326/02.

- Proaktivno objavljivanje svih relevantnih podataka i dokumenata (uz izuzetak kada postoje jasno opravdani razlozi za to) nastalih u radu organa javne vlasti na način prilagođen građanima trebalo bi uspostaviti kao zakonsku obavezu.
- Korisnici javnih usluga trebalo bi da budu u mogućnosti da jednostavnim putem daju povratne informacije o uslugama koje su im pružene, a podaci o povratnim informacijama građana o javnim uslugama trebalo bi da se proaktivno objavljuju na veb-sajtovima pružalaca usluga i portalu eU-prava.
- Pružaoci usluga trebalo bi da počnu sa korišćenjem građanima prilagođenim načinima onlajn informisanja. Koristeći multimedijalne sadržaje, lako razumljive tutorijale i brošure, inovativne mehanizme za komuniciranje jednostavnih, ali važnih informacija o uslugama, pravima i obavezama građana i naknadama za usluge, trebalo bi da u potpunosti zamene suve, birokratske opise osnovnih informacija.
- Objavljivanje izveštaja o izvršavanju budžeta (u toku godine, šestomesečnih, godišnjih) trebalo bi da bude ustanovljeni kao pravilo, i to na što sveobuhvatniji način koji bi uključio funkcionalnu, organizacionu i ekonomsku klasifikaciju budžetske potrošnje.

Implementacija ovih preporuka ishodovala bi u transparentnijoj, odgovornijoj i ka građanima orijentisanijoj javnoj upravi. Uvećanje transparentnosti rada uprave u svim segmentima, od izrade javnih politika do sprovođenja budžeta, odrazilo bi se pozitivno na evropski put Srbije, kako u pogledu unapređenja njenih ocena u ovoj fundamentalnoj reformskoj oblasti, tako i u pogledu olakšavanja sprovođenja reformi u drugim povezanim oblastima, kao što je borba protiv korupcije. Ipak, mnogi od ovde naglašenih problema bili su takođe notirani i u prethodnim ciklusima praćenja, čime se stvara utisak da Srbija u najvećoj meri stagnira kada je transparentnosti uprave u pitanju. Postoji veliki potencijal da se pokaže politička volja za reformama, čineći javnu upravu transparentnijom, a građani će zasigurno videti i nagraditi takvu političku volju uvećanim poverenjem u institucije.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda SAD i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Isključivu odgovornost za sadržaj i informacije koje se nalaze u publikaciji snose Centar za evropske politike (CEP) i mreža Think for Europe (TEN). Stavovi izneseni u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne moraju nužno da odražavaju stavove Evropske unije, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda SAD i njihovih partnera.

Za više informacija, posetite:

www.par-monitor.org



institut alternativa

