

PRISTUPAČNOST I JEDNAKE MOGUĆNOSTI U DRŽAVNIM UPRAVAMA NA ZAPADNOM BALKANU: ŠTA DRŽAVNI SLUŽBENICI I AKTERI CIVILNOG DRUŠTVA IMAJU DA KAŽU?

JUN 2023.



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



Ovaj projekat finansira Evropska unija

Autori: Miloš Đinđić, WeBER 2.0 glavni istraživač, Centar za evropske politike - CEP, Beograd
Milena Mihajlović, WeBER 2.0 team leader, Centar za evropske politike - CEP, Beograd

Pristupačnost se smatra prioritetom u savremenoj državnoj upravi. Kao važan preduslov za postizanje širih društvenih ciljeva – socijalne uključenosti i blagostanja, pristupačnost je takođe postalo pitanje od značaja za državne uprave. Sve veći zahtevi za pristupačnim administracijama – uslugama, zgradama, radnim mestima – ali i za pravičnijim mogućnostima za zapošljavanje, uključujući zapošljavanje u državnoj upravi, rezultat su ubrzanih socio-ekonomskih i tehnoloških promena koje zauzvrat zahtevaju da se, koliko je to moguće, zadovolji što veći broj potreba stanovništva. Izbijanje pandemije koronavirusa je samo jedan, ali veoma važan primer kako se iznenada mogu javiti potrebe za brzim prilagođavanjem.

Na svom putu pristupanja EU, zemlje regiona Zapadnog Balkana moraju pokazati da su osnovni principi pristupačnosti u dovoljnoj meri obezbeđeni, kao deo šire, ali fundamentalne reforme javne uprave. Prema međunarodnim procenama koje mere usaglašenost sa takvim principima, posao je daleko od završenog – zakonodavni i okviri javnih politika su uspostavljeni, sve više se radi na uspostavljanju digitalnih usluga, ali mehanizmi za poboljšanje pristupačnosti usluga širom regiona su slabi¹. Rezultati anketa državnih službenika i organizacija civilnog društva (OCD) koje sprovodi inicijativa WeBER, analizirani u ovom sažetku, takođe govore da su garancije za pristupačnost državnih uprava slabe.² Konkretno, njihova razmišljanja o mogućnostima zaposlenja u državnoj službi, kao i pristupu radnim mestima, objektima i uslugama, ukazuju na to da oni najugroženiji imaju manje šansi i da imaju najviše prepreka.

Merenje percepcije ima svoja ograničenja, od grešaka uzorkovanja, pristrasnosti, do poteškoća u razumevanju nijansi. Takođe, na rezultate ankete u velikoj meri utiče motivacija i dostupnost ispitanika da učestvuju. Zbog svega toga, treba ih tumačiti sa dozom opreza i koristiti kao podsticaj za dalja istraživanja. Međutim, državni službenici i OCD su među ključnim akterima od kojih se mogu dobiti povratne informacije o primeni principa pristupačnosti u praksi. Ovo je zbog njihove uloge kao pružaoca usluga i informacija javnosti, u slučaju prvih, i aktivnih učesnika u javnim poslovima, naročito kao dobrovoljnih pružalaca usluga različitim kategorijama stanovništva, u slučaju drugih. Podaci o percepciji ne mogu se koristiti za unapređenja u sprovođenju javnih politika, ali mogu dodatno pomoći da se ukažu potencijalni nedostaci. Ako pravni i mehanizmi javnih politika u velikoj meri ne uspeju da ostvare svoju namenu – da omoguće neograničen pristup upravi – to rezultira ne samo rasipanjem resursa već i lišavanjem osnovnih prava različitih društvenih grupa.

1 OECD/SIGMA, Sažeci izveštaja o praćenju Zapadnog Balkana, Pružanje usluga, februar 2022, str. 8-10. dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/publications/Summaries-Monitoring-Reports-2021-Service-Delivery.pdf> (poslednji put pristupljeno 22. februara 2023)

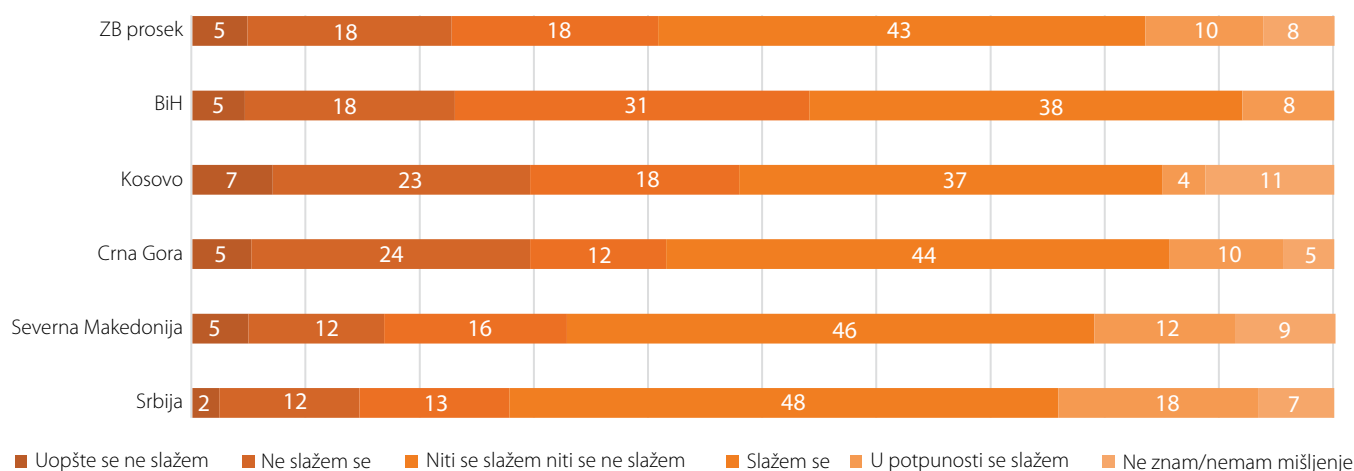
2 Ankete među državnim službenicima i OCD širom Zapadnog Balkana sprovedene su korišćenjem alata za onlajn anketiranje između aprila i avgusta 2022. Ankete su sprovedene putem anonimnog, onlajn upitnika. Metod prikupljanja podataka uključivao je CASI (samo-intervjuiranje uz pomoć računara).

DRŽAVNI SLUŽBENICI O RAVNOPRAVNOSTI U SVOJIM UPRAVAMA

Većina anketiranih državnih službenika u regionu uverena je da ne postoje barijere za ulazak u državnu upravu na osnovu pola. Većina smatra da se u procesu zapošljavanja za poslove u državnoj službi muškarci i žene tretiraju jednako (60% slaganja), za razliku od 18% koji se ne slažu. U četiri uprave, slaganje među ispitanicima je oko regionalnog proseka od 60%. Državni službenici u Srbiji su najpozitivniji po tom pitanju (71%), dok su njihove kolege u BiH izrazile slaganje ispod regionalnog proseka (49%). Ovi nalazi sugerišu da preovlađujuće prakse zapošljavanja u regionu osiguravaju jednak tretman muškaraca i žena, iako mišljenja manjine koja se ne slaže zavređuje dalja i dublja istraživanja.

Anketirani državni službenici izražavaju podeljene stavove kada je u pitanju jednaka zastupljenost muškaraca i žena u državnoj upravi. Većina anketiranih državnih službenika širom regiona složila se da postoji jednaka zastupljenost u praksi (53%, vidi Grafikon 1). Srbija je zabeležila najviši nivo saglasnosti, pri čemu je dve trećine ispitanika potvrdilo da je ravnopravnost obezbeđena (66%). Najveći udeo neslaganja (30%), a ujedno i najmanji slaganje (41%), zabeležen je na Kosovu. Očigledno, uprkos maloj većini u regionu koja se složila, u nekim zemljama Zapadnog Balkana preovladava utisak da ne postoji jednaka zastupljenost žena i muškaraca.

Grafikon 1. Mišljenje državnih službenika o izjavi - U praksi postoji jednaka zastupljenost muškaraca i žena u državnoj upravi, koliko je to moguće



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda neće uvek izgledati kao zbir do 100%. N = 2242 i odnosi se na ukupan broj ispitanika Zapadnog Balkana. U Albaniji nije sprovedeno istraživanje državnih službenika.

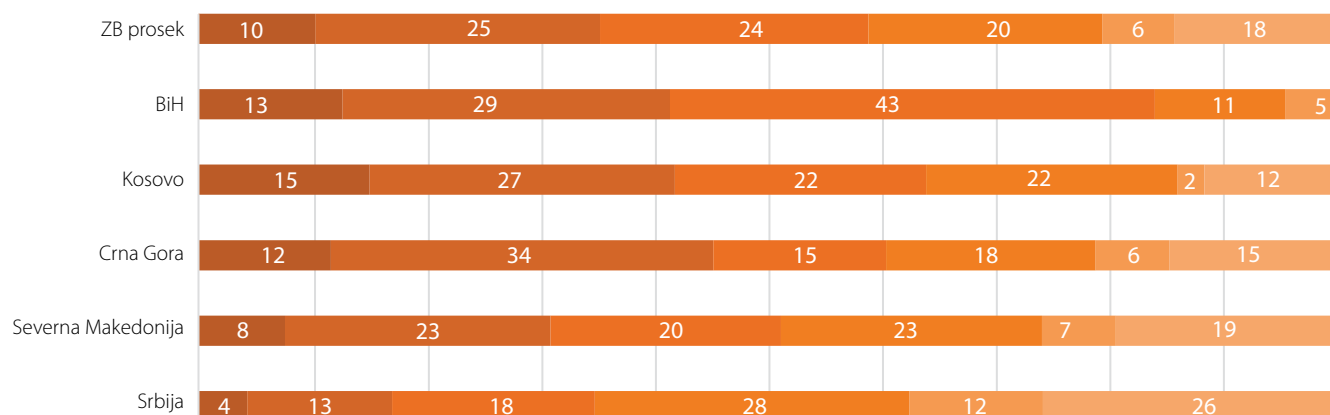
Percepcija je prilično pozitivna kada se od ispitanika traži da daju mišljenje da li pripadnici etničkih manjina imaju jednake mogućnosti da se zaposle kao državni službenici. U proseku je bilo 53% slaganja u regionu, za razliku od 20% neslaganja. Najpozitivniji su bili ispitanici iz Crne Gore i Severne Makedonije (63%, odnosno 62% saglasnosti), a zatim u Srbiji (61%). Uprkos postojanju pravila o obezbeđivanju zastupljenosti različitih zajednica u državnoj upravi u BiH i na Kosovu, udeo saglasnosti je bio ispod regionalnog proseka, ali je za razliku od BiH (27%) i dalje relativno visok u slučaju Kosova (51%).³ Ovo takođe može sugerisati da u sistemima državne uprave gde takvi zahtevi postoje, zaposleni su pažljiviji i oprezniji da primete odstupanja u primeni. Ipak, pitanje koje bi moglo proizaći iz ovih rezultata jeste da li bi se percepcija manjinskih grupa razlikovala od percepcije državnih službenika, i ako da, u kom pravcu. Takođe, bilo bi posebno interesantno suprotstaviti percepcije državnih službenika i manjinskih zajednica u zemljama u kojima ne postoje obavezna pravila za ujednačavanje zastupljenosti u državnoj upravi.

S druge strane, neslaganje je jasno vidljivo kada su u pitanju šanse osoba sa invaliditetom da se zaposle u državnoj upravi. U proseku, otprilike četvrtina državnih službenika se slaže (26%) da osobe sa invaliditetom imaju jednake mogućnosti za pristup zaposlenju, dok neslaganje preovlađuje (35%). Ispitanici u Srbiji ponovo su najoptimističniji (40% se slaže), a najmanje oni u BiH (16% se slaže). Po ovom pitanju, udeo „Ne znam / Nemam mišljenje” čini skoro petinu svih odgovora na Zapadnom Balkanu (18%), a u Srbiji se penje čak i do četvrtine (26%). Istovremeno, prosečan udeo onih koji zauzimaju neutralne stavove („ni se ne slažu, niti se slažu”) je i u regionu oko četvrtine ispitanika (24%). Veliki udeo onih koji su neodlučni ili ne žele da izraze svoje mišljenje,

³ U BiH, prema članu 2. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, struktura državne službe, prema podacima poslednjeg popisa stanovništva, mora ličiti na nacionalnu strukturu u zemlji. Na Kosovu, prema članu 9. Zakona br. 06/L-114 o javnim funkcionerima (presuda br. KO203/19, objavljena: 13.07.2020, nalazi se u presudama Ustavnog suda), najmanje 10% radnih mesta u svim kategorijama javnih funkcionera (uključujući državne službenike) treba da bude rezervisano za pripadnike nevećinskih zajednica.

zajedno sa značajnim delom onih koji se ne slažu, snažno sugeriše da postoji nizak nivo svesti o ovom pitanju, ali takođe ukazuje da su u praksi osobe sa invaliditetom lišene pristupa radnim mestima u državnoj upravi.

Grafikon 2. Mišljenje državnih službenika o izjavi - Osobe sa invaliditetom imaju jednake mogućnosti da se zaposle kao državni službenici



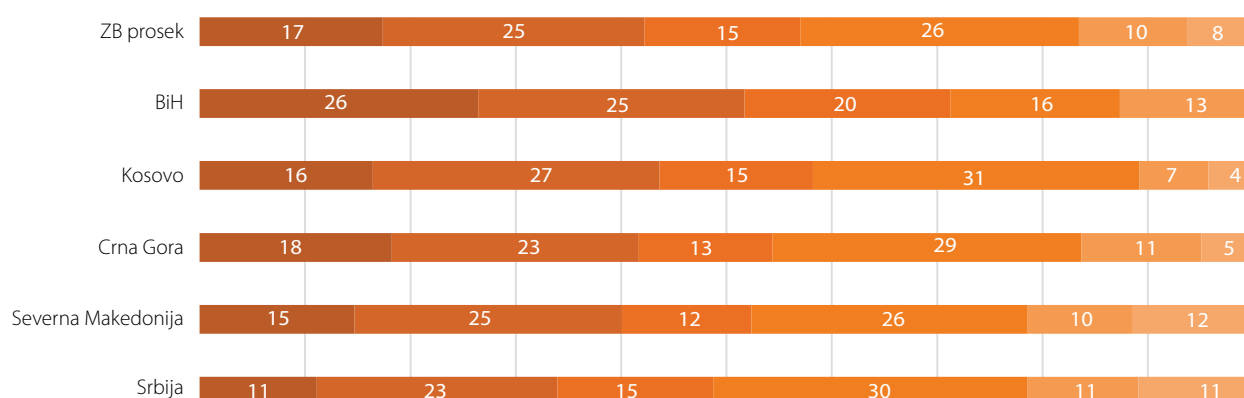
Uopšte se ne slažem Ne slažem se Niti se slažem niti se ne slažem Slažem se U potpunosti se slažem Ne znam/nemam mišljenje
 Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda neće uvek izgledati kao zbir do 100%. N = 2241 i odnosi se na ukupan broj ispitanika na Zapadnom Balkanu. U Albaniji nije sprovedeno istraživanje državnih službenika.

KAKO DRŽAVNI SLUŽBENICI VIDE PRISTUPAČNOST UPRAVA ZA NAJUGROŽENIJE

Kada je reč o pristupačnosti prostorija i radnih mesta u državnim upravama, državni službenici u regionu nisu ubeđeni da su oni lako dostupni za osobe sa invaliditetom. Prvo, na pitanje da se osvrnu na tvrdnju *Moja institucija je pristupačno radno mesto za osobe sa invaliditetom*,⁴ prosečno slaganje je oko jedne trećine ispitanika (33%), a udeo onih koji se ne slažu je skoro polovina (45%). Procenti po zemljama ne variraju mnogo, pri čemu su državni službenici u BiH najodlučniji da su njihova radna mesta nepristupačna (52% neslaganja). S obzirom na to da su državni službenici dobro upoznati sa uslovima rada u svojim organima, njihovi stavovi se mogu smatrati stručnim mišljenjima koja ukazuju na nedostatke i potrebe za unapređenjem u pogledu pristupačnosti.

Drugo, državni službenici su samo malo pozitivniji u stavu da su njihove kancelarije pristupačne osobama sa invaliditetom.⁵ U proseku, nešto više od trećine (36%) se slaže da osobe sa invaliditetom mogu lako da pristupe njihovim kancelarijama, dok 42% smatra suprotno (Grafikon 3 ispod). Percepcija u BiH je ponovo negativnija uporedno gledano, sa više od polovine ispitanika koji su izrazili neslaganje (51%). Sveukupno, mišljenja državnih službenika, ugrađena u njihovo radno iskustvo, daju prilično podeljenu sliku o pitanju pristupačnosti državne uprave onima koji sa njom treba da stupe u kontakt.

Grafikon 3. Mišljenje državnih službenika o izjavi - Moja institucija omogućava pristup korisnicima sa invaliditetom



Uopšte se ne slažem Ne slažem se Niti se slažem niti se ne slažem Slažem se U potpunosti se slažem Ne znam/nemam mišljenje
 Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda neće uvek izgledati kao zbir do 100%. N = 2238 i odnosi se na ukupan broj ispitanika na Zapadnom Balkanu. U Albaniji nije sprovedeno istraživanje državnih službenika.

4 Sa pristupačnim ulazima, rampama, dobro dimenzionisanim hodnicima i liftovima, platformskim liftovima za slobodan vertikalni pristup između različitih nivoa, ogradama i rukohvatima, dovoljno prostranim toaletima sa svim elementima nadohvat ruke itd.

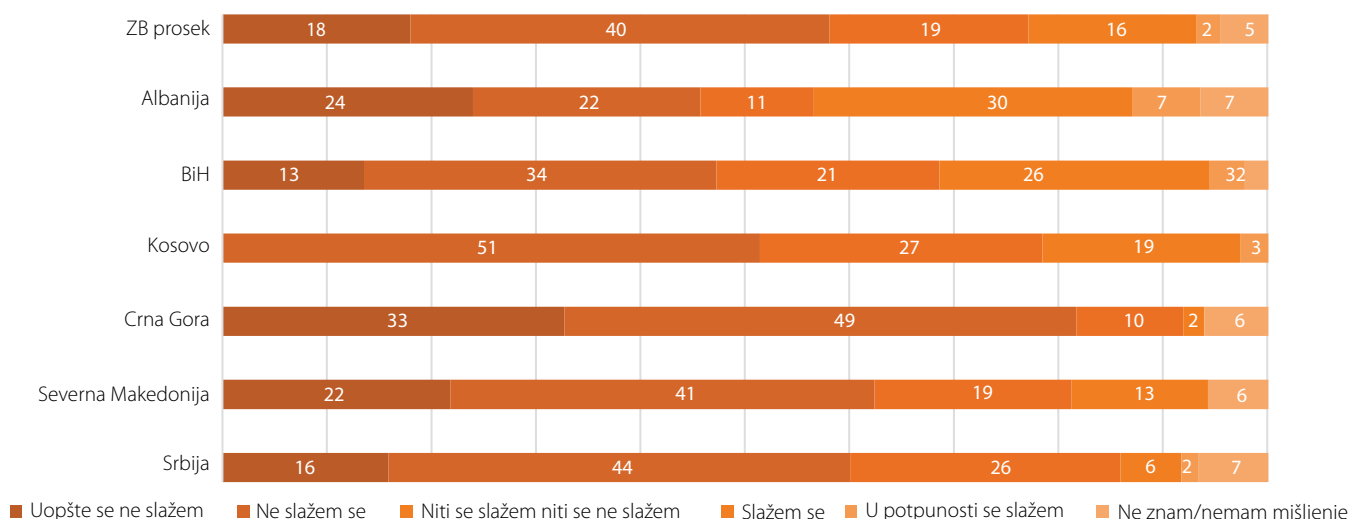
5 Sa pristupačnim predvorjima, i kancelarijskim ulazima.

PRISTUPAČNOST ADMINISTRATIVNIH USLUGA – POGLED IZ PERSPEKTIVE CIVILNOG DRUŠTVA

Štaviše, pitanje pristupačnosti državne uprave je višestruko i prevazilazi pristup radnim mestima i prostorijama. To uključuje i pitanje dostupnosti usluga koje se široko nude građanima, a koje se dobijaju tradicionalno na šalterima ili digitalno. OCD igraju važnu društvenu ulogu u svakoj zemlji ZB tako što podižu svest o potrebama ranjivih grupa, uključujući osobe sa invaliditetom, i pomažući onima kojima je to potrebno da dobiju neophodne usluge i informacije. Najnovija anketa OCD u regionu, međutim, pokazuje da one percipiraju administraciju kao, u velikoj meri, nedostižnu za ugrožene grupe, što čini veliko odstupanje od umereno negativnih percepcija državnih službenika.

Naime, OCD u regionu dovode u pitanje adekvatnost teritorijalne rasprostranjenosti pružalaca administrativnih usluga u svojim zemljama. U proseku, samo 18% ispitanika se slaže da su pružaoci usluga rasprostranjeni na način da svi građani imaju lak pristup. Osim Albanije, i donekle u BiH (sa 37%, odnosno 29% slaganja), mišljenje civilnog društva u ostatku regiona daje prilično sumornu sliku po tom pitanju, pri čemu su organizacije u Crnoj Gori, na primer, gotovo jedinstvene u stavu da je teritorijalna raspodela neadekvatna (82% neslaganja, sa samo 2% slaganja). Kako je fizička difuzija pružalaca usluga jedan od osnovnih uslova za pristupačnost državne uprave, tako čvrst izraz nepoverenja OCD u pravednu teritorijalnu rasprostranjenost ukazuje na postojanje ozbiljnih problema sa osnovnim pristupom uslugama za sve.

Grafikon 4. Mišljenje aktera civilnog društva o izjavi - Na teritoriji zemlje pružaoci administrativnih usluga su adekvatno rasprostranjeni na način da svi građani imaju lak pristup

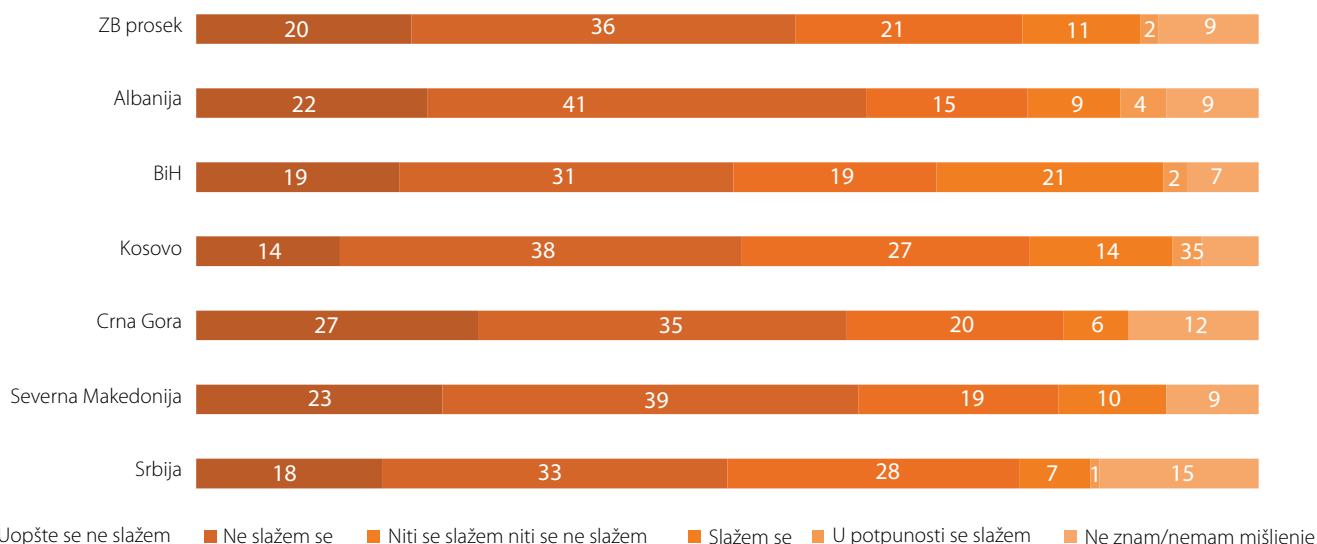


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda neće uvek izgledati kao zbir do 100%. N = 410 i odnosi se na ukupan broj ispitanika OCD na Zapadnom Balkanu.

Nedostatak adekvatne teritorijalne rasprostranjenosti pružalaca administrativnih usluga može se delimično rešiti izborom kanala, odnosno postojanjem lako dostupnih onlajn usluga. Ipak, na pitanje da li se slažu da se administrativne usluge mogu dobiti i lično i elektronski, postoji značajna razlika u mišljenjima između onih koji se slažu (31%) i onih koji se ne slažu (41%). Visok udeo onih koji su ostali u sredini (24% „niti se ne slaže, niti se slaže“), sa varijacijama po zemljama od 12% do 30%, sugeriše da iako za neke usluge postoji alternativa fizičkom pristupu, ovo nije dovoljno da zameni nedostatak njihove teritorijalne dostupnosti.

Naime, najviše 13% anketiranih aktera civilnog društva smatra elektronski kanali za pristup administrativnim uslugama lako dostupnim za ugrožene grupe (Grafikon 5). Jedini izuzetak od ovako nepovoljne percepcije u regionu je BiH, iako je procenat onih koji e-usluge doživljavaju pristupačnima manje od četvrtine ispitanika (23%). U fokus grupama, akteri civilnog društva u regionu su potvrdili da postoje prepreke za dostupnost onlajn usluga, na primer, za one koji su digitalno nepismeni, i zbog nedostatka onlajn alata za pristupačnost osobama sa različitim oštećenjima. Štaviše, postojao je značajan deo neodlučnih učesnika ankete – 21% u celom regionu, što bi takođe moglo da ukaže na to da se mnogi predstavnici civilnog društva nisu fokusirali u svom radu na iskustvo ranjivih grupa u korišćenju elektronskih kanala u praksi.

Grafikon 5. Mišljenje aktera civilnog društva o izjavi - E-kanali za pristup administrativnim uslugama su lako dostupni za ugrožene grupe



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda neće uvek izgledati kao zbir do 100%. N = 410 i odnosi se na ukupan broj ispitanika OCD na Zapadnom Balkanu.

Nepostojanje adekvatne podrške i komunikacije sa osobama koje pripadaju različitim ranjivim grupama je još jedan problem koji umanjuje ukupnu pristupačnost usluga. Mišljenja OCD ukazuju na ovaj problem, jer samo 12% njih veruje da je osoblje koje radi na pružanju administrativnih usluga obučeno za interakciju sa ranjivim grupama, za razliku od 56% koji se ne slažu da su državni službenici osposobljeni za ovu svrhu. OCD u BiH su nešto pozitivnije, sa 23% saglasnosti. Ipak, u svim administracijama, uključujući i BiH, neslaganje čini 50% ili više odgovora. U prilog validnosti percepcije OCD-a, OECD/SIGMA napominje da nedostaju „centralne smernice ili kapaciteti za obuku [...] o tome kako poboljšati pristup korisnicima javnih usluga sa posebnim potrebama“.⁶ Nedostatak obuke i senzibiliteta državnih službenika za interakciju sa korisnicima sa invaliditetom, zajedno sa fizičkim preprekama koje su prethodno analizirane, rezultiraju prilično lošim okruženjem za pružanje usluga onima kojima su najpotrebnije.

NA KOJI NAČIN UBRZATI POBOLJŠANJE PRISTUPAČNOSTI DRŽAVNE UPRAVE I NJENIH USLUGA?

Sve veći zahtevi za pristupačnošću dolaze kao neophodnost prilagođavanja potrebama različitih društvenih grupa, uključujući osobe sa invaliditetom, prilikom pristupa osnovnim administrativnim uslugama i informacijama. Pored pritiska domaćeg javnog mnjenja, vlade na Zapadnom Balkanu su se našle usred spoljnih pritiska da transformišu i administrativne procedure i usluge, kao što su uslovi za pristupanje EU. Prema dostupnim eksternim procenama, uprave u regionu prešle su dug put u pružanju usluga koje su više usmerene na građane. Međutim, izgledi nisu previše obećavajući kada je u pitanju pristupačnost državnih uprava i njenih usluga, a istraživanja stavova državnih službenika i organizacija civilnog društva, sprovedena 2022. godine u okviru WeBER inicijative, potkrepljuju takvu zabrinutost.

Kao što je ranije pomenuto, percepcije nisu dovoljne da definišu pravac za promenu javnih politika. Međutim, one mogu ukazivati na iskustva iz stvarnog života, a mišljenja državnih službenika i OCD mogu pomoći da se osvetle oblasti za trenutna i dugoročna poboljšanja:

- Za početak, treba posvetiti dužnu pažnju otklanjanju što više prepreka za ravnopravan pristup poslovima u državnoj upravi. Osobe sa invaliditetom, na primer, spadaju među one koji se suočavaju sa posebnim teškoćama u pristupu tržištu rada, a osim poboljšanja opštih uslova u društvu za povećanje stope njihove aktivnosti, vlade treba da pokažu rezultate kada je u pitanju otvaranje vrata državne uprave, ali i da prednjače i daju primer drugim sektorima kako da otklone prepreke i obezbede veće zapošljavanje osoba sa invaliditetom.

⁶ OECD/SIGMA, Sažeci izveštaja o praćenju Zapadnog Balkana, Pružanje usluga, februar 2022. str. 10.

- U organima državne uprave treba obezbediti osnovne uslove na radnom mestu za nesmetano vertikalno i horizontalno kretanje, sa svim potrebnim uređajima prema standardima pristupačnosti (npr. rampe, rukohvati, platforme itd.). Pored toga, isti standardi treba da se poštuju za pristup korisnika sa invaliditetom (npr. pristupačni ulazi u zgrade, kancelarijski prostori, predvorja, itd.).
- Nadalje, potrebno je pažljivo i stalno pratiti pružanje administrativnih usluga kao osnovu za unapređenje teritorijalne rasprostranjenosti, kao i digitalnih usluga.
- Konačno, u okviru svojih politika pružanja usluga, uprave u regionu treba da uvedu obavezne obuke za državne službenike koji rade na pružanju usluga, o tome kako komunicirati i pružati usluge osobama sa invaliditetom i drugim ranjivim grupama u društvu.

Poboljšanje pristupačnosti javnih zgrada i javnih usluga je složena i skupa mera za koju je potrebno mnogo vremena da se sprovede. Istovremeno, to je neophodna mera, koja utiče na ukupan kvalitet života i predstavlja važan korak u stvaranju moderne evropske države i društva. Ipak, više od dve decenije od početka reformi javne uprave u regionu – ovo pitanje nije postavljeno kao prioritet. Da bi se postigao jednak pristup uslugama za sve, vlade u regionu treba da navedene mere postavle kao bitan deo agende reforme javne uprave, saradjući sa organizacijama civilnog društva i zainteresovanim grupama građana kako bi utvrdile probleme i identifikovale najbolja rešenja. Jednom strateški definisani i opravdani, takvi prioriteti mogu biti podržani kroz prepristupnu pomoć koja je dostupna za sprovođenje reformi na putu evropskih integracija.

Ovaj dokument je nastao uz finansijsku podršku Evropske unije, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Odgovornost za sadržaj i informacije u ovoj publikaciji je isključivo na Centru za evropske politike (CEP) i mreži Think for Europe (TEN). Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Evropske unije, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država ili njegovih partnera.

Za više informacija posetite:
www.par-monitor.org

