

NACIONALNI PAR MONITOR SRBIJA



NACIONALNI PAR MONITOR **SRBIJA**

2017/2018.

Beograd, 2018.

Publikacija:

Nacionalni PAR Monitor. Srbija 2017/2018.

Izdavač:

Centar za evropske politike – CEP

Autori:

Miloš Đindjić

Dragana Bajić

Grafički dizajner:

Nebojša Stajić

Prelom teksta:

b22.io

Štamparija:

Prototype

Tiraž:

150

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2018.

Revidirala i odobrila za objavljivanje - Milena Lazarević

ISBN 978-86-89217-17-9

Izrazi zahvalnosti

Nacionalni PAR Monitor reforme javne uprave u Srbiji proizvod je procesa praćenja koji je trajao duže od godinu dana i koji se oslanjao na raznovrsne tehnike prikupljanja podataka i time stvorio obilje nalaza. Zaključci i ocene izneti u ovom izveštaju ne bi imali isti kvalitet da nije bilo dragocenih stručnih saveta, informacija i smernica od naših kolega i saradnika. Autori stoga žele da posebno zahvale Mileni Lazarević, programskoj direktorki Centra za evropske politike (CEP), na temeljnoj kontroli kvaliteta publikacije; Vladimiru Mihajloviću (CEP) i Dušanu Protiću (CEP) na stručnom uvidu u pojedinačna pitanja funkcionisanja uprave, i Dušanu Pjevoviću (CEP) na podršci u statističkoj analizi i vizuelizaciji.

Posebnu zahvalnost upućujemo i državnim službenicima, predstavnicima civilnog društva i drugim zainteresovanim stranama, koji su podelili svoje iskustvo tokom fokus grupa, anketa i intervjua, a čija imena nećemo navoditi poštujući načelo anonimnosti.

Takođe, želimo da se zahvalimo i Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave na pružanju informacija i podataka u procesu istraživanja, a posebno na pomoći u centralnoj distribuciji ankete za državne službenike. Uz to, zahvalni smo Građanskim inicijativama, Nacionalnom konventu za Evropsku uniju i Kancelariji za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije na pomoći u distribuiranju ankete među organizacijama civilnog društva. Na kraju, zahvalnost upućujemo i organima državne uprave koji su dostavili informacije kao odgovor na brojne zahteve za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koje su podnosili članovi istraživačkog tima.

O Projektu WeBER

Projekat *Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave (WeBER)* je trogodišnji projekat koji finansira Evropska unija, a sufinansira Kraljevina Holandija.

Cilj projekta je jačanje kapaciteta, učešća i značaja organizacija civilnog društva i medija na Zapadnom Balkanu u zagovaranju i uticanju na kreiranje i sprovođenje reforme javne uprave.

WeBER sprovodi mreža *Think for Europe (TEN)* koju čini šest *think tank* organizacija sa Zapadnog Balkana orijentisanih ka istraživanju i zagovaranju javnih politika u domenu evropskih integracija:

1. Centar za evropske politike (CEP) iz Beograda,
2. Institut za evropske politike (EPI) iz Skoplja,
3. Vanjskopolitička inicijativa BiH (FPI BH) iz Sarajeva,
4. Grupa za pravne i političke studije (GLPS) iz Prištine,
5. Institut alternativa (IA) iz Podgorice,
6. Institut za demokratiju i medijaciju (IDM) iz Tirane.

CEP je koordinator projekta. Uz partnerstvo sa *European Policy Centre - EPC* iz Brisela, WeBER je obezbedio vidljivost na nivou EU.

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

- Osnivanjem regionalne PAR Platforme, WeBER je unapredio kapacitete organizacija civilnog društva na ZB da učestvuju u reformi javne uprave, istovremeno obezbeđujući prostor za dijalog o reformi sa vladama.
- Izradom PAR Monitora, WeBER je stvorio osnovu za argumentovan dijalog o reformi javne uprave.
- Kao rezultat posebnog praćenja svake administracije na Zapadnom Balkanu i njihovog međusobnog poređenja (Regionalni PAR Scoreboard), WeBER promoviše pozitivan pritisak unutar regiona.

Sa kim sarađujemo?

WeBER je uspostavio saradnju sa velikim brojem zainteresovanih strana u regionu i šire, udruživanjem snaga u cilju održivog toka administrativnih reformi na Zapadnom Balkanu. Na nacionalnom nivou, ostvarena je koordinacija sa ministarstvima i/ili institucijama nadležnim za pitanja reforme javne uprave, koji imaju ulogu saradnika u sprovođenju projekta. Na regionalnom nivou, WeBER sarađuje sa Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA), koja je bila domaćin regionalne PAR platforme organizacija civilnog društva i koja služi za uspostavljanje regionalnog dijaloga o reformi javne uprave. WeBER sarađuje i sa Savetom za regionalnu saradnju (RCC), kako bi se obezbedila komplementarnost sa pristupima praćenju koje imaju organizacije civilnog društva fokusirane na strategiju JIE 2020. Takođe, projekat održava bliske kontakte i konsultuje program SIGMA Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), koja obavlja redovne ocene napretka administracija Zapadnog Balkana u primeni Principa javne uprave u periodu pre pristupanja EU. Na kraju, WeBER se o pitanjima reforme javne uprave konsultuje sa Generalnim direktoratom za politiku susedstva i pregovore o proširenju (DG NEAR) Evropske komisije, uključujući i Centar za tematsku ekspertizu (COTE) za reformu javne uprave.

Projekat je uspostavio čvrstu saradnju i udružio se sa organizacijama civilnog društva koje su zainteresovane za reformu javne uprave ili već rade u ovoj oblasti širom Zapadnog Balkana. Izradom komunikacione strategije za uključivanje civilnog društva u praćenje reforme, WeBER je obezbedio bolju koordinaciju u komplementarnost različitih OCD i njihovih napora i projekata sa fokusom na administrativnu reformu.

Zašto praćenje RјU od strane civilnog društva?

Reforma javne uprave (RјU) danas se smatra fundamentalnim uslovom na putu pristupanja ka članstvu u EU. Kao složena i sveobuhvatna reforma, RјU se temeljno ocenjuje u regionu Zapadnog Balkana kroz prizmu Principa javne uprave, razvijenih od strane OECD/SIGMA i odobrenih od strane EU. Ovi Principi definišu šta čini funkcionalnu upravu u smislu sposobnosti da pruža transparentne, efikasne i delotvorne usluge građanima i da podrži društveno-ekonomski razvoj.

U kontekstu snažnog spoljnog pritiska za postizanjem oplipljivih rezultata u RјU, domaća potražnja za boljom upravom postaje još važnija u procesu vršenja pritiska na Vladu da nastavi sa reformama i kada spoljni pritisak bude oslabio nakon okončanja procesa pristupanja. Akteri iz civilnog sektora, sa lokalnim poznavanjem funkcionisanja uprava, mogu preuzeti takvu domaću inicijativu zagovaranja za bolju upravu. Nezavisni monitoring RјU i dijalog sa Vladom zasnovan na činjenicama predstavljaju dobar pristup za ostvarenje ovog cilja.

Pristup WeBER PAR Monitora

Vodenim takvim obrazloženjem, projekat WeBER sproveo je prvi ciklus praćenja. Njegov strukturisan i činjenično utemeljen pristup praćenju RјU reformu približava javnosti, posebno se usredsređujući na one aspekte reformi najznačajnije za civilno društvo i javnost.

WeBER praćenje RјU snažno se oslanja na kapacitete, veštine i lokalno znanje civilnog društva na Zapadnom Balkanu. Nadovezuje se na SIGMA Principe javne uprave kao osnovu RјU, ali ih ocenjuje sa stanovišta nezavisno izrađene metodologije za praćenje RјU. Sveukupno, metodologija se zasniva na odabiru 21 SIGMA Principa u okviru šest ključnih oblasti, praćenih kroz 23 složena indikatora koji se usredsređuju na različite aspekte RјU.

PAR Monitor metodologija ukorenjena je u regionalnom pristupu. Koncept svih WeBER indikatora omogućava poređenja uprava na Zapadnom Balkanu i daje priliku za regionalnu uporedivost rezultata. Uz metodologiju, paket PAR Monitora čini i uporedan izveštaj o praćenju RјU u celom regionu Zapadnog Balkana, kao i šest izveštaja koji pružaju detaljne nalaze za svaku upravu ponaosob. Ovaj izveštaj predstavlja rezultate praćenja za Srbiju, uključujući niz konkretnih preporuka za svaku od šest oblasti RјU, usmerenih ka stvaranju otvorenije, transparentnije i odgovornije uprave, više okrenute građanima.

Rezultati WeBER praćenja za Srbiju

Strateški okvir za RјU: nedovoljno inkluzivno kreiranje i praćenje strateških dokumenata

U Srbiji spoljni akteri nedovoljno su konsultovani tokom izrade strateških dokumenata RјU: retko se sprovode rane konsultacije, proaktivnost u pozivima upućenim zainteresovanim stranama (uključujući različite interesne grupe) je izuzetak, kao što je i objavljivanje informacija institucija Vlade o ishodima doprinosa učesnika konsultacija. Konsultacije o izradi Akcionog plana Strategije RјU za period 2018-2020. godine predstavljaju primer dobre prakse s obzirom na to da je ovaj proces uključio civilno društvo od samog početka i na otvoren način, dok se nadležno ministarstvo angažovalo da sporna pitanja nastala u procesu konsultacija reši dijalogom. U većini ostalih slučajeva, javne rasprave ili neki vid konsultacija sprovedeni su u određenoj meri pred usvajanje strateškog dokumenta.

Organizacije civilnog društva u Srbiji učestvuju u radu Međuministarske projektne grupe, tela zaduženog za praćenje i koordinaciju RJU na administrativnom nivou. Kao punopravni članovi grupe, predstavnici civilnog društva imaju ravnopravan status sa državnim službenici u ovom telu. Međutim, članstvo nije zasnovano na konkurenciji, već na izboru organizacija koje učestvuju u već uspostavljenom konsultativnom mehanizmu za dijalog između državnih organa i civilnog društva. Budući da se ova grupa sastaje neredovno, celokupan doprinos civilnog društva ovom telu suštinski je ostao ograničen. Koordinaciono telo za RJU na političkom nivou (Savet RJU) do sada nije prepoznao civilno društvo kao relevantnog sagovornika.

Izrada i koordinacija politika: netransparentna Vlada i nezadovoljno civilno društvo

Opšte uezv, procesi izveštavanja i odlučivanja Vlade umnogome su netransparentni. Informacije o radu Vlade i rezultatima postignutim u praksi su oskudne, uprkos redovnim saopštenjima za javnost i medije. Vlada neredovno objavljuje izveštaje o sprovođenju svog Godišnjeg plana rada na svojoj internet stranici, a izveštaji i o drugim planskim dokumentima horizontalnog karaktera neredovno se objavljuju (npr. izveštaj o sprovođenju NPAA). Informacije o toku i ishodima sednica Vlade se, takođe, nepotpuno objavljuju: dnevni red i zapisnici sa sednica potpuno su nedostupni, dok se usvojene odluke objavljuju samo delimično (na primer, zaključci Vlade se, po pravilu, objavljuju samo u izuzetnim slučajevima).

Percepcija civilnog društva u Srbiji u velikoj meri je negativna kada je reč o radu Vlade, posebno o planiranju, transparentnosti odlučivanja, korišćenju činjenica i podataka u kreiranju politika proizvedenih u civilnom društvu, kao i o kvalitetu konsultacija sa civilnim društvom. Pozitivni stavovi tiču se jedino poznavanja i korišćenja zvanične onlajn baze podataka propisa.

U tom pogledu, da je odlučivanje Vlade transparentno smatra tek 16% anketiranih organizacija civilnog društva, a uglavnom se ne slažu da su planska dokumenta Vlade relevantna za stvarna dešavanja u različitim oblastima javnih politika, s obzirom na to da je sa tim saglasno svega 13%. Slično tome, samo 17% ispitanih veruje da su zvanične strategije relevantne za stvarne aktivnosti Vlade ili ministarstava. Nalazi civilnog društva se ponekad pominju (ili su citirana) u dokumentima javnih politika, analizama efekata i obrazloženjima propisa, a jedan od troje anketiranih predstavnika civilnog društva potvrđuje da ih institucije pozivaju da pripreme činjenično utemeljene analize. Gotovo svaki drugi predstavnik OCD veruje da predstavnici institucija ne učestvuju u događajima koje organizuje civilno društvo, iako dobijaju pozive. Percepcija o sprovođenju konsultacija tokom izrade politika i propisa pokazuje da se 23% organizacija civilnog društva slaže s tim da se formalne procedure konsultacija dosledno sprovode, dok je primetno mali procenat onih koji veruju da se proces konsultacije sprovodi u ranoj fazi procesa (12%), kao i onih koji veruju da se nakon konsultacija redovno dobijaju povratne informacije.

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

Ne postoji javno dostupna zvanična statistika o zaposlenima u centralnim organima državne uprave. Centralna kadrovska evidencija ne prikuplja podatke o broju privremeno angažovanih kadrova, kao ni informacije o pojedinim institucijama u okviru sistema državne uprave. Štaviše, podaci sadržani u evidenciji nisu javno dostupni. Izveštaji o ograničenom broju podoblasti državnoslužbeničkog sistema redovno se objavljuju, ali nedostaje im kvalitet i sveobuhvatnost, dok ih Vlada ne predstavlja javnosti proaktivno.

Iako zakon ograničava procenat privremeno zaposlenih kadrova u državnoj upravi, državni službenici veruju da se privremeno radno angažovanje često koristi za poslove koje je bi obično trebalo da obavljaju državni službenici. Istovremeno, državni službenici navode da se ugovori o privre-

menom radu često produžavaju i preko godinu dana, dok je zakonodavstvo nejasno po pitanju trajanja određenih vrsta ugovora, što ostavlja prostor za zloupotrebe. Kriterijumi za izbor privremenih kadrova nisu u potpunosti uređeni i postupak njihovog angažovanja je potpuno netransparentan.

Kad je reč o zapošljavanju u državnoj upravi, institucije oglašavaju javne konkurse putem više (do četiri) lako pristupačna i zakonom propisana kanala, ali njihov jezik je pretežno birokratski dok se izbegavaju moderna komunikacijska sredstva kao što su društvene mreže. Prijave se odbijaju zbog pogrešnog tumačenja uslova, s obzirom na to da kandidatima nije dozvoljeno da dopune dokumentaciju. Kandidati koji nisu iz redova državne uprave suočavaju se sa nerazumnim preprekama, a i državni službenici i javnost veruju da odlučivanje po političkoj liniji podriva zapošljavanje zasnovano na zaslugama: samo 17% građana i 29% državnih službenika veruje da se službenici zapošljavaju po zaslugama. Rezultati konkursa nisu dostupni javnosti.

Uloga Kadrovske komisije Vlade u postavljanju državnih službenika na položaj podriva profesionalizaciju procesa zapošljavanja. Veliki porast broja vršilaca dužnosti na rukovodećim mestima dodatno narušava načelo zasluga i vodi do sve veće politizacije uprave. U roku od godinu dana, doneto je 691 rešenje o postavljenju državnih službenika na položaj, a 94% njih odnosi se na vršioce dužnosti. U više slučajeva, ista imena i radna mesta javljala su se više puta u roku od jedne godine, što pokazuje da se zaposleni zadržavaju u statusu vršilaca dužnosti na period koji je duži od onog zakonom predviđenog. Postoji rasprostranjena percepcija politizacije sistema državnih službenika na položaju, budući da 55% anketiranih državnih službenika veruje da su njihove kolege na položaju postavljene zahvaljujući političkoj podršci, a čak 81% organizacija civilnog društva misli da su državni službenici na položaju politički favoriti.

Celokupan sistem zarada u državnoj upravi jednostavne je strukture; međutim, neki delovi uprave vode se propisima izvan opšteg zakonodavstva o državnim službenicima. Dodaci na plate državnih službenika u potpunosti su određeni i jasno ograničeni, ali državni službenici veruju da njihovi prepostavljeni koriste bonuse ili napredovanje putem platnih razreda iz razloga koji nemaju veze sa nagradjivanjem učinka. Većina državnih službenika takođe veruje da političke i lične veze pomažu zaposlenima u dobijanju bonusa ili povećanju platnih razreda. Osim u zakonodavstvu, informacije o platama državnih službenika nisu dostupne onlajn.

Formalne mere zaštite integriteta i borbe protiv korupcije postoje, ali uz nedostatke u primeni. Za razliku od civilnog društva, državni službenici ove mere doživljavaju kao nepristrasne i delotvorne, međutim, samo 11% njih bi se osećalo zaštićenim kao uzbunjivači.

Odgovornost: proaktivno informisanje javnosti na višem nivou od reaktivnog pružanja informacija

Percepcija civilnog društva ukazuje na propuste u primeni Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. OCD čvrsto veruju da bi organi javne vlasti trebalo da dokumentuju više informacija u svom radu radi kvalitetnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, budući da se 24% OCD slaže da je trenutni opseg informacija dovoljan. Uz to, samo 11% veruje da se zakonom predviđeni izuzeci od javnog karaktera informacija adekvatno primenjuju.

Stavovi OCD o pojedinim praktičnim aspektima podnošenja zahteva za pristup informacijama pretežno su pozitivna: informacije se dostavljaju u zahtevanom formatu, u roku i besplatno, bez potrebe da se navede razlog za podnošenje. Međutim, na pitanje o informacijama koje sadrže poverljive podatke i podatke o ličnosti prilično mali procenat je odgovorio da veruje da je pristup delovima informacija očišćenih od takvih osetljivih podataka moguć, dok mnoge OCD ne znaju da li je to slučaj. Uprkos veoma pozitivnoj percepciji uloge i rezultata rada Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, od ukupno 79% organizacija civilnog društva, samo 17% veruje da su kazne za kršenje prava na slobodan pristup informacijama delotvorne.

Uobičajena karakteristika organa javne vlasti u Srbiji je da informacije koje objavljaju na svojim internet sajtovima ne prilagođavaju građanima, dok je, sa druge strane, većina javno dostupnih informacija potpuna, ažurirana i pristupačna na maksimalno tri klika od početne stranice. Organi vlasti objavljaju neke od ključnih informacija o svom radu (kao što su budžetski podaci), putem obaveznih Informatora o radu. No, ipak, kritična pitanja kao što su nepostojanje godišnjih izveštaja o radu organa uprave, neujednačena praksa informisanja o kanalima za saradnju sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, upotreba visoko birokratizovanog jezika i prepisivanje zakonskih odredbi, kao i još uvek neznatan broj onih koji objavljaju otvorene podatke, ukazuju na potrebu da se proaktivno informisanje unapredi i više usmeri ka građanima.

Pružanje usluga: povoljna percepcija javnosti, civilno društvo zabrinuto za pristupačnost

Uopšte uzev, građani Srbije smatraju da je uprava prilikom pružanja usluga orijentisana ka korisniku, što se odražava u visokom stepenu upoznatosti sa Vladinom politikom digitalizacije kod čak 70% građana, kao i sa naporima da se pojednostave administrativne procedure kod 56% građana. Međutim, pozitivna percepcija opada kad je reč o mogućnosti dostavljanja predloga za poboljšanje usluga, budući da 33% građana navodi da su im traženi takvi predlozi. Ovu percepciju potkrepljuje analiza internet sajtova na uzorku institucija, koja pokazuje da pružaoci administrativnih usluga retko onlajn putem objavljaju ikakve informacije o utiscima građana.

Percepcija civilnog društva, s druge strane, najpozitivnija je u pogledu postojanja različitih kanala za dobijanje usluga (lično ili putem interneta) sa 24% saglasnosti, dok se ispostavlja veoma negativnom kad je u pitanju pristupačnost jednošalterskih sistema sa samo 9% saglasnosti, kao i u vezi sa prilagođenošću pružanja usluga osetljivim grupama, sa svega 6%. Na kraju, praksa onlajn objavljivanja informacija neophodnih za dobijanje usluga je u najboljem slučaju prosečna. Analiza internet sajtova uzorkovanih pružalaca usluga pokazuje da je postojanje smernica za pružanje usluga prilagođenih građanima izuzetak, a u retkim slučajevima se usluge u potpunosti mogu realizovati elektronskim putem.

Upravljanje javnim finansijama: pristup budžetskim informacijama (ni)je lak

Dostupnost budžetskih izveštaja onlajn u velikoj meri je neostvarena, budući da Ministarstvo finansijskih poslova ne objavljuje polugodišnje niti godišnje izveštaje o budžetu na svom sajtu, dok su jedini izuzetak mesečni izveštaji tokom godine. Svi javno dostupni budžetski izveštaji zasnovani su na ekonomskoj klasifikaciji izvršenja budžeta, bez informacija o Vladinom. S druge strane, građanski vodiči kroz budžet se redovno izrađuju i objavljaju od 2015. godine, objašnjavači godišnje budžetske planove na pojednostavljen i razumljiv način.

Konsolidovani godišnji izveštaji o stanju u internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru redovno se izrađuju i objavljaju, kao i izveštaji sagledavanja kvaliteta rada interne revizije od 2016. godine. No, pojedini budžetski korisnici kao što su ministarstva, gotovo da na svojim internet stranicama ne objavljaju nikakve informacije o finansijskom upravljanju i kontroli. Centralna jedinica za harmonizaciju Ministarstva finansijskih poslova, uprkos tome što ima sopstveni internet sajt koji sadrži sve osnovne informacije, nedovoljno je proaktivna u komunikaciji sa javnošću, ako se zanemare retka saopštenja za javnost i pojavljivanja predstavnika ove jedinice u medijima. Na kraju, Narodna skupština Republike Srbije nije raspravljala o konsolidovanim godišnjim izveštajima o stanju u internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru tokom protekla dva ciklusa izveštavanja.

Državna revizorska institucija Srbije ima u svom Strateškom planu naveden cilj koji se odnosi na dalji razvoj komunikacije ka zainteresovanim stranama, dok u praksi opredeljuje radno mesto između ostalog zaduženo za rešavanje po predstavkama građana. Institucija koristi konferencije za štampu i saopštenja da obavesti javnost o rezultatima svoga rada, ali obim komunikacije ka

javnosti je i dalje ograničen s obzirom na to da se ne koriste napredniji alati za komunikaciju, kao što su društvene mreže ili vizuelizacija podataka. Međutim, institucija se sve više okreće ka građanima i prilikom sprovođenja revizija svršishodnosti, budući da izveštaji o ovim revizijama sadrže lako razumljive sažetke koji su prilagođeni nestručnoj publici. Državna revizorska institucija redovno prima i obrađuje prijave dobijene od građana, međutim putem kanala koji nije dovoljno institucionalizovan, niti jasno naznačen na zvaničnom sajtu. Na kraju, nije utvrđeno da se sprovode redovne konsultacije sa civilnim društvom prilikom utvrđivanja rizika u javnom sektoru.

Kratak pregled preporučenih mera

Kako bi se adresirale uočene slabosti, potrebno je da nadležne institucije preduzmu dole navedene mere. (Ovo je izbor preporuka za rešavanje kritičnih pitanja; molimo pogledajte detaljan spisak preporuka dat na kraju svakog poglavlja.)

U oblasti strateškog okvira za RJU:

- Konsultacije sa OCD oko strateških dokumenata RJU treba da se održavaju što ranije.
- Konsultacije treba da se masovno oglašavaju, a sve zainteresovane OCD, naročito marginalizovane grupe, treba da dobiju šansu da u njima učestvuju.
- Izrada izveštaja o konsultacijama treba da postane pravilo i treba ih stavljati na uvid javnosti, sa jasno naznačenim načinom ophođenja prema svakom dobijenom komentaru.
- Proaktivno uključivanje različitih grupa, koje predstavljaju različite interese značajne za politiku RJU, treba da postane redovna praksa.
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave treba da obezbedi da se doprinosi OCD ozbiljno razmatraju na oba nivoa u okviru celokupne strukture za praćenje i koordinaciju RJU.
- U ovom momentu, civilno društvo nije zastupljeno u Savetu RJU i treba razmotriti uvođenje predstavnika za vezu iz redova OCD koje su članice Međuministarske projektne grupe, kako bi se omogućile tešnje veze sa Savetom.
- U radu Međuministarske projektne grupe, nadležno ministarstvo treba više da potencira konkretna pitanja i probleme koji proističu iz aktuelnog sprovođenja RJU, a posebnu pažnju treba posvetiti otvorenosti, transparentnosti, responzivnosti, i odgovornosti uprave prema spoljnim akterima.
- Na kraju, važno je obezrediti doslednost kalendara Međuministarske projektne grupe, sa dinamikom od barem jednog sastanka u šest meseci, a idealno bi bilo da se sastanci održavaju jednom u tri meseca.

U oblasti izrade i koordinacije politika:

- Izveštaje o sprovođenju godišnjih planova rada Vlade treba redovno objavljivati na zvaničnom internet sajtu Vlade, uz opise ostvarenih rezultata Vlade, na način koji je razumljiv za građane.
- Vlada treba da počne sa redovnim objavljinjem tačaka dnevnog reda i zapisnika sa svake sednice.
- Ministarstva i drugi organi koji organizuju javne konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede blagovremenost i proaktivnost u najavama istih.
- Kada se organizuju konsultacije za izradu dokumenata javnih politika i propisa, doprinose i komentare civilnog društva i javnosti treba zatražiti što ranije u procesu.

- Organi vlasti treba da obaveštavaju javnost o rezultatima konsultacija bez izuzetka.
- Dodatne konsultacije treba razmotriti kada sporna ili posebno važna pitanja za civilno društvo i javnost i nakon sprovođenja procesa ostanu nerešena, ali i kada se u prvom pokušaju ne dobiju komentari i doprinosi.
- Potrebno je promovisati zvaničnu onlajn bazu propisa putem internet stranice Vlade, kao i putem stranica pojedinačnih organa uprave, a za sve materijale koji se nalaze u ovoj bazi potrebno je obezbediti pristup javnosti.

U oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima:

- Objava statističkih podataka o državnoslužbeničkom sistemu u otvorenom formatu treba da postane zakonska obavezna i da obuhvata klasifikaciju podataka prema polu.
- Služba za upravljanje kadrovima treba da izrađuje i objavljuje sveobuhvatne godišnje izveštaje o sprovođenju zakona i politika koje se tiču upravljanja ljudskim resursima u državnoslužbeničkom sistemu.
- Vlada, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Služba za upravljanje kadrovima treba da aktivno promovišu izveštaje o državnoslužbeničkom sistemu putem najpopулarnijih medijskih sredstava na nacionalnom nivou.
- Vlada treba da izričito ograniči trajanje i propiše nedvosmislene kriterijume za izbor privremeno angažovanih kadrova u državnoj upravi.
- Vlada treba da obezbedi maksimalnu transparentnost ishoda izbornih postupaka, uključujući i slučajeve kada se konkursi ponište, te da eliminiše nerazumne prepreke pred kandidatima koji ne dolaze iz redova državne uprave.
- Zakonodavstvo treba da uredi status vršilaca dužnosti na način koji nedvosmisleno pokazuje da je takav status izuzetak, da je privremen i da postoji isključivo u svrhu obezbeđenja kontinuiteta u radu organa ili sektora sa upražnjenim radnim mestom državnog službenika na položaju.
- Vlada treba hitno da prekine sa praksom postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i da počne sa postavljenjima državnih službenika na položaj u skladu sa zakonskim odredbama.
- Informacije o ponuđenim platama za poslove u državnoj upravi treba da budu deo javnih konkursa koji se oglašavaju putem široko dostupnih kanala na nacionalnom nivou.
- Internet stranice Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Službe za upravljanje kadrovima treba da sadrže informacije o prosečnim ukupnim platama po različitim kategorijama državnih službenika. Oглаšeni javni konkursi takođe treba da sadrže informacije o platama.
- Organi državne uprave treba da kontinuirano promovišu sistem zaštite uzbunjivača kod svojih zaposlenih.

U oblasti odgovornosti:

- Organi javne vlasti treba da:
 - komuniciraju sa javnošću putem svojih internet sajtova korišćenjem jednostavnog jezika prilagođenog građanima, sa fokusom na lakom pristupu i boljem iskustvu korisnika,
 - proaktivno objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu onlajn,

- počnu da izrađuju i objavljaju građanske verzije svojih godišnjih budžeta,
 - počnu da objavljaju barem po jedan set podataka u otvorenom formatu i u skladu sa standardima otvorenih podataka, koji se odnosi na njihovo polje delovanja.
- Informacije o saradnji sa civilnim društvom, kao i uopšte sa drugim zainteresovanim stranama, treba da budu jasno istaknute na internet sajtovima.
 - Za javne konsultacije i javne rasprave o dokumentima javnih politika potrebno je obezbeđiti zaseban odeljak na internet sajtu.
 - Prilikom odgovaranja na zahteve za pristup informacijama, organi javne vlasti treba uvek da pružaju informacije u traženom formatu i izbegavaju pružanje informacija u vidu davanja skeniranih dokumenata.

U oblasti pružanja usluga:

- Vlada treba da usvoji opsežan, sveobuhvatan okvir politike sa proklamovanom vizijom pružanja usluga i srednjoročnim ciljevima.
- Vlada treba da ovlasti jednu instituciju za celokupnu politiku pružanja usluga, idealno na nivou centra Vlade.
- Vlada treba da nastavi da usmerava pružanje usluga ka jednošalterskom sistemu koji obuhvata što više usluga dostupnih na jednom mestu.
- Kancelarija za informacione tehnologije i e-upravu treba dalje da promoviše portal eUprava, kako bi se omogućilo da on dopre do što više korisnika.
- Kancelarija treba da postavi standard i preporuči pružaocima pojedinačnih usluga način za promociju i predstavljanje ponuđene elektronske usluge na njihovim internet stranicama.
- Kancelarija treba da stremi ka unapređenom korisničkom iskustvu Portala eUprava, primenom responzivnijeg internet dizajna i optimalnije onlajn navigacije.
- Internet sajtovi pružaoca usluga i portal eUprava treba da kao standardnu praksu obezbede kanale za prikupljanje povratnih informacija, zatim da objavljaju rezultate povratnih informacija i podstiču korisnike da šalju predloge za unapređenje usluga.
- Pristupačnost treba tretirati kao jedan od kamena temeljaca u politici pružanja usluga.
- Državni službenici neposredno zaduženi za pružanje administrativnih usluga treba da prođu kroz obaveznu obuku o komunikaciji i pomoći licima sa invaliditetom i ostalim ranjivim grupama.

U oblasti upravljanja javnim finansijama:

- Ministarstvo finansija treba da opredeli jedinstveno mesto na svom internet sajtu za sve budžetske izveštaje.
- Objavljivanje podataka o izvršenju budžeta treba da bude što sveobuhvatnije, radi boljeg razumevanja zainteresovanih strana i radi veće transparentnosti.
- Završni godišnji izveštaji o sprovođenju budžeta treba da pružaju informacije o učinku Vlade.
- Ministarstvo finansija treba u potpunosti da sledi politiku otvorenih podataka objavljenjem svih budžetskih podataka, poželjno u više od jednog otvorenog formata.
- Ministarstva, ali i drugi direktni budžetski korisnici, treba da opredеле lako dostupan,

jedinstven odeljak na internet sajtu za ažuriranje podataka o internoj finansijskoj kontroli unutar svoje organizacije.

- Centralna jedinica za harmonizaciju treba da unapredi komunikaciju ka javnosti objavljenjem dinamičnih materijala u cilju informisanja građana, koji objašnjavaju svrhu interne finansijske kontrole i ističu najznačajnije novine u javnom sektoru.
- Državna revizorska institucija treba da teži izradi sažetka za svaki revizorski izveštaj, na način koji je lako razumljiv za građane, bez obzira na vrstu revizije.
- U okviru specijalno namenjene sekcije sajta, Državna revizorska institucija treba jasno da naznači i promoviše mogućnost slanja i proceduru postupanja po podnescima građana i njihovim prijavama.
- Državna revizorska institucija treba da razmotri korišćenje što većeg broja instrumenata radi komunikacije o svom radu na način koji je prilagođen građanima.

SADRŽAJ

3	Izrazi zahvalnosti
3	O projektu WeBER
5	Sažetak izveštaja
16	Lista skraćenica
17	I. Uvod
24	II. Strateški okvir za RJU
24	WeBER indikatori za praćenje oblasti strateškog okvira za RJU i vrednosti za Srbiju
24	II.1 Stanje u oblasti strateškog okvira za RJU
26	II.2 Šta prati WeBER i na koji način?
27	II.3 Rezultati WeBER praćenja
27	Princip 1: Vlada je izradila i donela delotvoran program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.
30	Princip 2: Reforma javne uprave se sprovodi svrshishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate
31	Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju (kako na političkom, tako i na administrativnom nivou), kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja
33	II.4 Kratak pregled rezultata: Strateški okvir RJU
34	II.5 Preporuke za oblast strateškog okvira za RJU
37	III. Izrade i koordinacija politika
37	WeBER indikatori za praćenje oblasti izrade i koordinacije politika i vrednosti za Srbiju
37	III.1 Stanje u oblasti izrade i koordinacije politika
39	III.2 Šta prati WeBER i na koji način?
40	III.3 Rezultati WeBER praćenja
40	Princip 5: Redovno praćenje učinka Vlade omogućava javni nadzor i podržava Vladu u postizanju njenih ciljeva
43	Princip 6: Odluke Vlade su pripremljene na transparentan način i zasnovane na profesionalnoj oceni uprave; osigurana je pravna usaglašenost odluka
45	Princip 10: Proces izrade politika i izrade zakona zasnovan je na dokazima, a analiza efekata propisa se dosledno sprovodi u svim ministarstvima
49	Princip 11: Politike i zakonodavstvo su kreirani na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva

SADRŽAJ

- 51 Princip 12: Zakonodavstvo je dosledno u strukturi, stilu i jeziku; zahtevi za izradu zakona se konzistentno primenjuju u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti
- 54 III.4 Kratak pregled rezultata: Izrada i koordinacija politika
- 55 III.5 Preporuke za oblast izrade i koordinacije politika
- 58 IV. Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima**
- 58 WeBER indikatori za praćenje oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima i vrednosti za Srbiju
- 58 IV.1 Stanje u oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima
- 60 IV.2 Šta prati WeBER i na koji način?
- 62 IV.3 Rezultati WeBER praćenja
- 62 Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi.
- 66 Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za javne službenike su eksplicitno postavljeni.
- 71 Princip 4: Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj upravi.
- 74 Princip 5: Sistem plata za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.
- 76 Princip 7: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj upravi.
- 79 IV.4 Kratak pregled rezultata: Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima
- 80 IV.5 Preporuke za oblast državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima
- 86 V. Odgovornost**
- 86 WeBER indikatori za praćenje oblasti odgovornosti i vrednosti za Srbiju
- 86 V.1 Stanje u oblasti odgovornosti
- 87 V.2 Šta prati WeBER i na koji način?
- 88 V.3 Rezultati WeBER praćenja
- 88 Princip 2: Pravo na pristup informacijama od javnog značaja je usvojeno u zakonodavstvu i dosledno se primenjuje u praksi.
- 96 V.4 Kratak pregled rezultata: Odgovornost
- 97 V.5 Preporuke za oblast odgovornosti

SADRŽAJ

101 VI. Pružanje usluga

- 101 WeBER indikatori za praćenje oblasti pružanja usluga i vrednosti za Srbiju
- 101 VI.1 Stanje u oblasti pružanja usluga
- 102 VI.2 Šta prati WeBER i na koji način?
- 103 VI.3 Rezultati WeBER praćenja
- 103 Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i koja se primenjuje
- 106 Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga.
- 108 Princip 4: Obezbeđena je pristupačnost javnih usluga.
- 113 VI.4 Kratak pregled rezultata: Pružanje usluga
- 113 VI.5 Preporuke za oblast pružanja usluga

118 VII. Upravljanje javnim finansijama

- 118 WeBER indikatori korišćeni za praćenje oblasti upravljanja javnim finansijama i vrednosti za Srbiju
- 118 VII.1 Stanje u oblasti upravljanja javnim finansijama
- 119 VII.2 Šta WeBER prati i na koji način?
- 120 VII.3 Rezultati WeBER praćenja
- 120 Princip 5: Obezbeđeno je transparentno budžetsko izveštavanje i nadzor
- 123 Princip 6: Operativni okvir za internu kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primena od strane budžetskih organizacija zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte
- 123 Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primena od strane budžetskih organizacija je usklađena sa zakonodavstvom koje reguliše javnu upravu i upravljanje javnim finansijama uopšte
- 124 Princip 16: Državna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi obezbedila visokokvalitetne revizije, što pozitivno utiče na funkcionisanje javnog sektora
- 127 VII.4 Kratak pregled rezultata: Upravljanje javnim finansijama
- 128 VII.5 Preporuke za oblast upravljanje javnim finansijama

133 Dodatak o metodologiji

142 Korišćeni eksterni izvori

LISTA SKRAĆENICA

AEP	Analiza efekata propisa
AP	Akcioni plan
AP SPV	Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade Republike Srbije
APR	Agencija za privredne registre
CJH	Centralna jedinica za harmonizaciju
CKE	Centralna kadrovska evidencija
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
ERP	Program ekonomskih reformi
FAQ	Često postavljena pitanja
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
GPRV	Godišnji plan rada Vlade
GS	Generalni sekretarijat Vlade
IFKJ	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
IPA	Instrument za pretpričajnu pomoć
IR	Interna revizija
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MF	Ministarstvo finansija
MGSI	Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
MMF	Međunarodni monetarni fond
MOS	Ministarstvo omladine i sporta
MPG	Međuministarska projektna grupa
MRE	Ministarstvo rudarstva i energetike
MTTT	Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NKEU	Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tečajina Evropske unije
OCD	Organizacija civilnog društva
PDV	Porez na dodatu vrednost
POU	Partnerstvo za otvorenu upravu
PU	Poreska uprava
RG	Radna grupa
RGZ	Republički geodetski zavod
RJU	Reforma javne uprave
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja
SUK	Služba za upravljanje kadrovima
UJD	Uprava za javni dug
UJF	Upravljanje javnim finansijama
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
VSS	Visoki službenički savet
ZB	Zapadni Balkan
ZBS	Zakon o budžetskom sistemu
ZDS	Zakon o državnim službenicima
ZDU	Zakon o državnoj upravi
ZPS	Zakon o planskom sistemu
ZUP	Zakon o opštem upravnom postupku

I. UVOD

I.1 Reforma javne uprave i integracija Zapadnog Balkana u Evropsku uniju – zašto pratiti napredak?

Tokom više od 15 godina Zapadni Balkan (ZB) prolazi kroz procese demokratizacije i transicije, pristupajući dubokim strukturnim, ekonomskim i društvenim reformama u cilju modernizacije društva i unapređenja života građana. Reformske procese pokreće težnja ovih zemalja da postanu članice Evropske unije (EU), a evropske integracije u velikoj meri oblikuju reforme. Dobra vladavina nalazi se u srži projekta evropskih integracija, dok javna uprava koja podržava dobru vladavinu treba da bude profesionalna, pouzdana i predvidljiva, otvorena i transparentna, efikasna i delotvorna, kao i odgovorna prema svojim građanima.

Shodno tome, reforma javne uprave (RJU) prepoznata je kao jedna od osnovnih reformskih oblasti na putu svake države ka članstvu u EU. Reforme administracije na ZB sprovode se duže od decenije, ali od 2014. godine EU je predstavila set principa koje zemlje u pristupanju treba da ispune i poštuju da bi postale uspešne države članice EU. Evropska komisija je odredila opseg RJU kroz šest ključnih oblasti:

1. Strateški okvir za reformu javne uprave
2. Izrada i koordinacija politika
3. Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima
4. Odgovornost
5. Pružanje usluga
6. Upravljanje javnim finansijama

OECD/SIGMA¹, u bliskoj saradnji sa Evropskom komisijom, usvojila je taj opseg u Principima javne uprave, koji su postali novi okvir za vođenje i praćenje administrativnih reformi na ZB i u Turskoj.² Ovi principi predstavljaju zajednički imenilac za reformu javne uprave svih država koje žele pristup u EU, i usmeravaju put ka članstvu u Uniji.³ Njihova svrha opisana je na sledeći način:

Principi definišu ono što u praksi podrazumeva dobro upravljanje i navode osnovne zahteve koje države treba da slede tokom procesa El. Oni takođe uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primeni Principa i postavljanje relevantnih merila u državi.

Zahtevi pravnih tekovina EU, smernice i uputstva u srži su Principa za relevantne oblasti. U drugim oblastima, Principi su izvedeni iz međunarodnih standarda i uslova, kao i dobre prakse država članica EU i zemalja OECD. Kao minimalno merilo dobre uprave, zemlje treba da obezbede poštovanje ovih osnovnih Principa.⁴

WeBER je usvojio Principi javne uprave kao glavni deo svog PAR Monitora, sledeći dvostruko obrazloženje. S jedne strane, s obzirom na to da su jedini zajednički imenilac za RJU, Principi su od suštinskog značaja za moguće poređenje administracija u regionu u okviru WeBER-a, kao i za međusobno učenje i stvaranje pozitivnog pritiska. S druge strane, Principi usmeravaju ka poštovanju standarda i zahteva EU, čime podstiču transformaciju država u buduće članice.

Važan aspekt prilikom izbora WeBER pristupa praćenju nalazi se u razumevanju da će SIGMA/OECD ostati prisutna u regionu do momenta pristupanja Zapadnog Balkana EU, oslanjajući se na čvrsto uslovljavanje EU kao spoljnog pokretača reformi. U tom periodu, lokalni civilni sektor treba da doprinese komplementarnim, dodatnim nalazima, u oblastima svoje

ekspertize. Potrebno je da civilno društvo postepeno proširuje opseg praćenja reformi i da traži načine da nastavi praćenje na sveobuhvatniji način i nakon pristupanja regiona Uniji, kada SIGMA više ne bude sprovodila procene. Do tada bi lokalni akteri iz civilnog društva trebalo da imaju razvijeni pristup za otkrivanje kritičnih oblasti intervencije na koje treba da usredsrede svoje napore.

Štaviše, iako uslovljavanje EU trenutno obezbeđuje redovno eksterno praćenje i ocene napretka reformi, prethodni talasi proširenja pokazali su da su mnoge zemlje zaostajale sa reformama nakon sticanja članstva, kada je pristup EU omekšao, udaljavajući se od standarda dobre uprave. U nekoliko zemalja, vlade su snizile standarde transparentnosti, uprava je ponovo politizovana, a napor u borbi protiv korupcije su oslabili. Načelo WeBER projekta je da, nakon pristupanja, jedino osnaživanjem lokalnih nevladinih aktera i jačanjem participativne demokratije na nacionalnom i lokalnom nivou može da se nastavi sa istim pritiskom na administracije da realizuju često bolne i neugodne administrativne reforme. To osnaživanje treba da uključi i podizanje nivoa svesti kod organizacija civilnog društva, nivoa znanja i ostalih kapaciteta, kao što su istraživačke i analitičke veštine i instrumenti. Upravo to su elementi koje projekat WeBER i *PAR Monitor* nastoje da jačaju.

U skladu sa fokusom TEN-a i WeBER-a na proces pristupanja regiona Uniji, *PAR Monitor* nastoji da usmerava region ka uspešnom pristupanju i članstvu u EU. Zbog toga je celokupan pristup osmišljen oko zahtevâ za reformu javne uprave koje definiše politika proširenja EU. U ovom nastojanju od ključne je važnosti da se jača učešće civilnog društva i medija u reformi (npr. edukacijom i omogućavanjem da se prati napredak reformi, ocenjuje njihov kvalitet i predlaže nova rešenja na osnovu činjenica i analiza). Na taj način administrativna reforma može da potpomogne stvaranje i sprovođenje inkluzivnih i transparentnih politika koje uzimaju u obzir potrebe građana, a koje su istovremeno usklađenije sa uslovima čije je ispunjenje neophodno za članstvo u EU.

I.2 Praćenje RJU – kako pratimo?

• Principi EU kao polazna tačka i zajednički referentni okvir

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

• Regionalni pristup

Važna strana WeBER praćenja RJU je njegov regionalni karakter. Regionalni pristup najpre znači da su svi indikatori oblikovani i izraženi na način koji omogućava uzajamno poređenje šest administrativnih sistema, kao i to da su nalazi uporedivi na nivou regiona. Prvo je postignuto detaljnim konsultacijama na regionalnom nivou prilikom procesa izrade metodologije i indikatora, što je podrazumevalo i povremene izmene indikatora i njihovih konkretnih metodologija na osnovu utvrđenih poteškoća u primeni i merenju u nacionalnom kontekstu. Drugo je postignuto kroz interne procedure provere kvaliteta, kao deo metodologije praćenja, kako je opisano u nastavku.

Regionalni pristup dovodi do izvesnog gubitka detalja i nacionalnih specifičnosti tokom praćenja. Međutim, donosi i brojne koristi u poređenju sa nacionalnim pristupom, pre svega aspekt uporedivosti, koji omogućava odmeravanje administrativnih sistema, pre-

poznavanje dobrih praksi, a i stvaranje pozitivne konkurenčije među vladama kada su izložene regionalnom poređenju. Na kraju, a nikako manje važno, pristup omogućava stvaranje regionalnog znanja i učenja o RJU među organizacijama civilnog društva, što je posebno korisno kao nadahnuće za nove inicijative i zagovaračke napore na nacionalnom nivou, na osnovu pozitivne prakse u neposrednom okruženju. Činjenica da ceo ZB prolazi kroz iste ili slične procese na putu ka EU čini ove administrativne sisteme savršenom grupom za korisna poređenja.

- **Izbor principa „za civilno društvo i od civilnog društva“**

PAR Monitor zadržava osnovnu strukturu koja prati šest poglavlja Principa JU. Nema ambiciju da obuhvati sve principe u okviru svakog poglavlja, niti nastoji da ih obuhvati na celoviti način, već usvaja fokusiran i selektivan pristup. S obzirom na to da će osnaživanje civilnog društva u regionu za praćenje RJU biti postepen proces, kriterijumi za izbor principa (i njihovih podprincipa) izrađeni su sa tri glavne ideje:

- Postoje određeni aspekti Principa u kojima je civilno društvo aktivnije i samim tim ima više znanja i iskustva;
- Da bi se uhvatio zamah, *PAR Monitor* će morati da reflektuje interes šire javnosti u regionu;
- Pristup treba da obezbedi dodatnu vrednost radu programa SIGMA, a ne da ga udvostručuje.

- **Koncept WeBER indikatora**

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

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

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

- **Oslanjanje na znanje koje je prikupilo civilno društvo**

Lokalno civilno društvo ne raspolaže dovoljnom količinom zvaničnih resursa koji bi im omogućili sveobuhvatan pregled Principa JU i praćenje svih aspekata u šest poglavlja. Štaviše, projekti i inicijative OCD su po pravilu fragmentarni i zasnovani na pojedinačnim *ad-hoc* pris-

tupima. WeBER je ovaj problem prevazišao tako što je kreirao platformu putem koje civilno društvo u regionu može da vodi konsultacije i koordinira ove pojedinačne, fragmentarne napore. Kao rezultat rada ove platforme, izveštaji *PAR Monitora* obuhvataju kako nalaze WeBER projekta, tako i ključne rezultate i nalaze većeg dela istraživanja i analiza pojedinačnih OCD (ili drugih mreža) u oblasti RJU, uključujući lokalne OCD podržane u okviru WeBER sheme malih grantova.

WeBER pristup praćenju u najvećoj mogućoj meri koristi znanje i stručnost civilnog sektora na ZB. Prema tome, više indikatora oslanja se na civilno društvo kao jedan od osnovnih izvora znanja. Razumljivo, *PAR Monitor* i njegov širi pristup ka uključivanju nalaza drugih OCD ostaće i buduća praksa, kako bi se omogućilo prilagođavanje novim dešavanjima u civilnom sektoru iz regiona.

- **Fokus na aspekte javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju**

Poslednjih godina došlo je do jasne promene trenda u načinu na koji administracije postupaju sa građanima, postepeno uviđajući svoju ulogu pružalaca javnih usluga, umesto zavodljavanja krutih, formalističkih i birokratskih potreba. Jedan od faktora koji je uticao na ove promene leži u razvoju novih tehnologija i neposrednjim prilikama za nadgledanje, delovanje i uticanje, što kao rezultat ima povećano interesovanje javnosti i podstaknuta veća očekivanja i pritiske građana za stvaranjem bolje uprave.

Usled ove nedvosmislene veze između uprave i građana, još jedan ključni kriterijum koji je rukovodio izbor WeBER principa (i njihovih podprincipa) je njihov značaj za rad i interesovanje šire javnosti. U tom cilju, WeBER indikatori vode se pitanjem do koje mere se bave aspektima javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju.

- **Komplementarnost sa praćenjem programa SIGMA i Strategijom JIE 2020.**

Kao što je već rečeno, jedan od glavnih razmatranja WeBER pristupa jeste osiguranje komplementarnosti sa procesom ocenjivanja koji vodi SIGMA/OECD. Ovaj pristup prihvata da lokalni akteri ne mogu i ne treba da preslikavaju sveobuhvatni pristup SIGMA, budući da on već predstavlja nezavisan izvor praćenja (u smislu nezavisnosti od nacionalnih vlasti na ZB). U tom pogledu, WeBER ne nastoji da stvara konkureniju u oceni ispunjenosti principa u regionu, već želi da ponudi komplementaran pogled, zasnovan na poznavanju lokalnih prilika i dodatnim istraživačkim pristupima.

Na kraju, razvoj svakog indikatora je sledilo ispitivanje njegovog značaja za regionalnu strategiju JIE 2020,⁶ kako bi se proverilo da li indikatori mogu da posluže i za praćenje ove strategije. Prema tome, svaki indikator koji je utvrđen kao relevantan za praćenje Strategije JIE 2020. označen je na odgovarajući način u metodološkom dokumentu i naveden je link ka konkretnoj dimenziji te strategije.

- **Paket PAR Monitora**

Kao konačan proizvod WeBER praćenja, paket PAR Monitora sadrži jedan uporedni izveštaj o rezultatima praćenja na nivou celog regiona i šest nacionalnih izveštaja koji do detalja razrađuju nalaze praćenja reformi za svaku upravu na ZB. U skladu sa ovim pristupom, regionalni izveštaj se fokusira na uporedne nalaze, regionalna kretanja i primere dobre ili loše prakse, ali ne daje nikakve preporuke. S druge strane, nacionalni izveštaji daju dubinske nalaze i za svaku oblast RJU utvrđuju niz preporuka, koje su upućene nacionalnim kreatorima javnih politika.

Glavni (master) metodološki dokument i detaljne tabele sa indikatorima (dostupni na sajtu projekta WeBER⁷) treba posmatrati kao deo celokupnog paketa *PAR Monitora*. Oni se mogu koristiti za potpuno razumevanje detalja ovog praćenja, po potrebi.

• Procedure osiguranja kvaliteta u okviru aktivnosti praćenja

U cilju potvrde da su nalazi praćenja RJU zasnovani na ispravnim uporednim dokazima i kako bi proizvodi WeBER projekta ostvarili zapažen uticaj, primjenjen je višeslojni proces osiguranja kvaliteta. On je obuhvatio internu proveru unutar istraživačkog stručnog tima, pregled od strane spoljnih stručnjaka, kao i proces komentarisanja od strane zainteresovanih aktera. Interno osiguranje kvaliteta sastojalo se iz dva glavna dela:

- 1) proces međusobnog usklađivanja i provere kroz timsku saradnju (*peer review*) koja je uključila različite saradničke formate, kao što su pisani komentari, sastanci tima ili radionice;
- 2) nakon ocenjivanja svake administracije, viši koordinator je sproveo horizontalnu unakrsnu proveru svih nalaza da bi se obezbedila njihova regionalna uporedivost i usklađenost pristupa ocenjivanju, kao i da bi se analiza pripremila za eksterni pregled.

Prvi deo eksternog pregleda je proces provere činjenica od strane vladinih institucija za duženih za oblast koja se ocenjuje. Do ove tačke procesa svi pomenuti koraci ponovljeni su za svaki pojedinačni izmereni indikator.

Nakon izrade nacrta regionalnog izveštaja, izabrani članovi Savetodavnog odbora WeBER-a obavili su stručnu proveru poglavlja iz okvira njihove oblasti uže struke. Izrada nacionalnih izveštaja prošla je kroz standardne procedure interne kontrole u svakoj od partnerskih organizacija WeBER-a.

• Vremenski okvir za izveštaj PAR Monitor

Praćenje je sprovedeno u periodu od septembra 2017. do septembra 2018. godine. Nalazi se pretežno odnose na 2017. i prvu polovicu 2018. godine, osim analize vladinih izveštaja, gde je uključena i 2016. kao polazna godina zbog vladinih ciklusa izveštavanja. U okviru indikatora koji prate redovnost izveštavanja, u obzir su uzete najmanje dve godine koje su prethodile godini u kojoj je započeto praćenje.

Važno je naglasiti da se kod izvesnih indikatora (a naročito onih koji su mereni u poslednjem kvartalu 2017. godine) stanje na terenu menjalo do trenutka pisanja izveštaja. Nova dešavanja nastala nakon praćenja tih indikatora nisu mogla da budu deo izveštaja, budući da bi to zahtevalo ponavljanje cele aktivnosti praćenja po datom indikatoru za ceo region. Prema tome, merenja pojedinačnih indikatora ukazuju na tačne periode na koje se odnose, uporedivo su u celom regionu, što omogućava jasno utvrđivanje referentnih vremenskih okvira za sve nalaze u izveštaju. Tamo gde se stanje menjalo, promene će se odraziti na ocene u narednom WeBER dvogodišnjem ciklusu praćenja i *PAR Monitoru* za 2019/2020. godinu.

• Ograničenja u opsegu i pristupu

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

Uz to, ograničenja koja se odnose na vremenske rokove uticala su na tok merenja. Kao što je pomenuto, rad na monitoringu otpočeo je u septembru 2017. godine, pa se nastavio tokom 2018., što se odrazilo na period merenja određenih indikatora, kao i na rezultate. Takođe, rad na monitoringu sproveden je tokom godinu dana zbog ograničenih ljudskih resursa i nesrazmernih

tih kapaciteta u odnosu na obim posla (23 složena indikatora), stoga je bilo nemoguće meriti sve indikatore u tako kratkom vremenskom roku.

Štaviše, usled ograničenih kapaciteta i analize 23 složena indikatora (od kojih neki sadrže preko 15 elemenata, podindikatora), nekoliko prvobitno planiranih indikatora je uzajamnim dogovorom izostavljeno iz prvog ciklusa monitoringa. Ti indikatori se odnose na javne nabavke, kao i na mehanizme odgovornosti radi zaštite javnog interesa i prava na dobru upravu. WeBER tim je svesno odlučio da prednost da kvalitetu rada naspram maksimizacije obuhvata pitanja. Tim će nastojati da navedene indikatore analizira u narednom ciklusu praćenja.

Na kraju, nekim od principa se pristupilo sa stanovišta koje je u znatnoj meri zasnovano na percepciji. To je uglavnom slučaj u situacijama u kojima je SIGMA pratila određeni princip veoma temeljno, te je ocenjeno da je najkorisniji način da se takav pristup dopuni praćenjem percepcija određenih grupa ključnih aktera (državni službenici, OCD, itd.). Ovo je svestan deo WeBER pristupa te indikatore koji uključuju podatke o percepcijama treba posmatrati kao komplementarne ocenama SIGMA za iste principe.

U smislu geografskog obuhvata, praćenje i izveštaj obuhvataju ceo region ZB: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu (BiH), Kosovo*, Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju. Pošto je BiH zemlja koja ima složenu strukturu uprave, WeBER se fokusirao samo na institucije državnog nivoa, u svakom indikatoru koji analizira strukture i prakse institucija. Samo indikatori u oblasti pružanja usluga uključuju i niže nivoe uprave u BiH (entitete), u skladu sa nadležnostima za pružanje administrativnih usluga obuhvaćenih uzorkom indikatora.

1.3 Struktura Nacionalnog izveštaja PAR Monitor

Izveštaj je podeljen na šest poglavlja koja pripadaju glavnim oblastima RJU: 1) strateški okvir za reformu javne uprave, 2) izrada i koordinacija politika, 3) državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, 4) odgovornost, 5) pružanje usluga, i 6) upravljanje javnim finansijama. Svako poglavlje sledi identičnu strukturu.

U uvodu svakog poglavlja čitalac se ukratko upoznaje sa WeBER indikatorima koji se koriste u posmatranoj oblasti i njihovim vrednostima/ocenama za Srbiju, na skali od 0 do 5. Odmah potom dat je kratak opis aktuelne situacije u Srbiji kako bi se posmatrana oblast stavila u kontekst, nakon čega sledi detaljniji opis metodoloških koraka i strukture svakog principa i indikatora, uključujući i tehnike prikupljanja i analize podataka.

Ključni odeljak svakog poglavlja je predstavljanje rezultata WeBER praćenja, koji proističu iz temeljnog i metodološki opsežnog istraživanja sprovedenog u Srbiji. U celom ovom odeljku, izveštaj sadrži uokvirene isečke iz analiza partnera i drugih organizacija, što predstavlja dodatnu vrednost i dopunu elementima izveštaja. Kratak pregled rezultata svake od oblasti dat je na kraju pojedinačnog poglavlja, i na koncizan način, na jednoj stranici, predstavlja ključne nalaze i trendove.

Na kraju, na osnovu detaljnog predstavljanja nalaza za Srbiju, nacionalni izveštaj *PAR Monitor* predlaže konkretne preporuke nadležnim organima državne uprave.

* Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

-
1. SIGMA (Podrška unapređenju vladavine i rukovođenja) je zajednička inicijativa OECD i Evropske unije. Njen ključni cilj je jačanje osnova za unapređenje javne uprave, a time i društveno-ekonomski razvoj jačanjem kapaciteta javnog sektora, jačanjem horizontalnog upravljanja i unapređenjem dizajniranja i sprovođenja reformi javne uprave, što uključuje adekvatno utvrđivanje prioriteta, vremenskih okvira i budžetiranje. Više informacija može se naći na: <http://www.sigmaweb.org/>.
 2. Zaseban dokument pod naslovom Principi javne uprave: okvir za zemlje evropskog susedstva izrađen je za zemlje koje obuhvata Politika evropskog susedstva (ENP): <http://bit.ly/2fsCaZM>.
 3. Na osnovu Prinципa, SIGMA sprovodi redovne ocene napretka koji ostvaruju vlade zemalja ZB u njihovom ispunjavanju. Sveobuhvatne procene (po šest ključnih oblasti) obavljaju se na svake dve godine, dok se procene manjeg obima sprovode za određena poglavљa koja SIGMA oceni kritičnim. Za više informacija o ocenama SIGMA posetite www.sigmaweb.org.
 4. Principi javne uprave za zemlje proširena EU, SIGMA: <http://bit.ly/2fOWLf9>.
 5. Sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora može se pristupiti u okviru menija PAR Monitor.
 6. South East Europe 2020 Strategy of the Regional Cooperation Council: <http://www.rcc.int/pages/62/south-east-europe-2020-strategy>.
 7. Sajt projekta WeBER: <http://www.par-monitor.org>. Metodologiji i tabelama pojedinačnih indikatora može se pristupiti u okviru menija PAR Monitor.

II. STRATEŠKI OKVIR ZA RJP

WeBER indikatori za praćenje oblasti strateškog okvira za RJP i vrednosti za Srbiju

SFRPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJP



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



II.1 Stanje u oblasti strateškog okvira za RJP

Postojeći strateški okvir RJP u Srbiji sastoji se od nekoliko strateških dokumenata. Strategija RJP, kao krovni dokument, pruža celovit okvir koji obuhvata sve relevantne oblasti RJP iz SIGMA Principa javne uprave. Detaljnije reformske mere za određene oblasti dodatno su utvrđene zasebnim reformskim dokumentima, kao što su Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. (Program reforme UJF), Strategija razvoja elektronske uprave 2015-2018, kao i Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama 2016-2020. Ovim dokumentima se agenda RJP u Srbiji ne iscrpljuje; međutim, ostale strategije namerno su izostavljene iz trenutnog ciklusa WeBER praćenja. One se ili detaljno bave specifičnim pitanjima o kojima se dalje govorи u izveštajima o Strategiji RJP ili predstavljaju dokumente šireg spektra koji preuzimaju prioritete RJP iz drugih vladinih strategija. To je slučaj sa Strategijom razvoja interne finansijske kontrole 2017 – 2020, sa Strategijom razvoja javnih nabavki 2014 - 2018, kao i sa Akcionim planom za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu (POU) u Srbiji.

U praksi, koordinaciju i praćenje strateških dokumenata vrše različite institucije, umesto postojanja efikasnije i konsolidovanije koordinacije i praćenja uopšte. Jedinica za RJP u okviru Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) vrši nadzor i izveštava o sprovođenju krovne Strategije RJP, a Ministarstvo finansija (MF) predsedava radnoj grupi za praćenje Programa reforme UJF uz zastupljenost svih relevantnih institucija.¹ Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) nadzire sprovođenje Strategije regulatorne reforme, a Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu sprovođenje Strategije razvoja e-uprave.

Kada je u pitanju koordinacija i upravljanje RJP, prvobitno je uspostavljena institucionalna struktura na četiri nivoa za sprovođenje Strategije RJP.² Prva dva nivoa sačinjavala su stručne (administrativne) strukture, pri čemu je prvi činila prethodno pomenuta jedinica za RJP u MDULS,³ i Međuministarska projektna grupa (MPG) koja obezbeđuje učešće svih relevantnih organa uprave u stručnoj koordinaciji i izveštavanju o RJP. Koordinacija na političkom nivou sastoji se od Kolegijuma državnih sekretara i Saveta za RJP kao centralnog, strateškog tela Vlade za RJP.⁴ Zbog složene koordinacione strukture, SIGMA je preporučila ili ukidanje ili pripajanje Kolegijuma državnih sekretara MPG,⁵ unapređenje stručnosti MPG i povećanje učestalosti sastanaka, kao i smanjenje opterećenja koje nosi Savet za RJP.⁶ Konačno, u julu 2018. godine, Vlada je usvojila odluku o izmenama i dopunama Strategije RJP, uključujući reviziju strukture za praćenje i koordinaciju ukidanjem Kolegijuma državnih sekretara.⁷ Iz perspektive učešća civilnog društva u ovim strukturama, jačanje MPG zaslužuje najviše pažnje budući da je to jedino telo u kojem učestvuju organizacije civilnog društva (OCD).

Koordinacioni mehanizmi drugih strateških dokumenata u različitim oblastima RJP upućuju na koordinaciju sa krovnom strategijom RJP. Na primer, Upravni odbor za Program re-

forme UJF, koji ima mandat za političku koordinaciju uz podršku Tehničkog sekretarijata na administrativnom nivou, obezbeđuje da sve izmene i dopune (ažuriranja) Programa reforme UJF budu u skladu sa redovnim revizijama AP Strategije RJU, Strategijom razvoja interne finansijske kontrole i drugim relevantnim dokumentima.⁸ Staviše, na osnovu nalaza SIGMA „postoji jedinstveni pristup za upravljanje i koordinaciju Strategije RJU i Akcionog plana i Strategije razvoja elektronske uprave i njenog Akcionog plana. Za oba dokumenta ključni forum na političkom nivou jeste Savet za RJU [...] dok na administrativnom nivou postoji međuresorne radne grupe.”⁹ U praksi, međutim, strukture za Strategiju RJU ne obezbeđuju efikasno praćenje i koordinaciju celokupne agende RJU i povremeno se gubi jasna linija koordinacije za različite strateške dokumente. Kada je u pitanju finansijska održivost strateškog okvira za RJU u Srbiji, najnoviji izveštaj Evropske komisije pokazuje da finansiranje zabrinjava „usled neusaglašenosti između planiranih i stvarnih izdvajanja“, ali i da se „u velikoj meri oslanja na spoljna donatorska sredstva.“¹⁰

Strategiju RJU Vlada je usvojila 2014. godine.¹¹ Ova Strategija ne postavlja ograničenja u pogledu trajanja i za njom je usledio AP za period 2015-2017, dok je AP za period 2018-2020. odočlenjen u julu 2018.¹² Oba AP izrađena su na inkluzivan način, uz učešće relevantnih aktera, uključujući i civilno društvo. Proces konsultacija za aktuelni AP bio je inkluzivan i zasnovan na otvorenom pozivu svim OCD da konkurišu. Poziv je trajao do februara 2018. godine. Svaki od dva AP sadrži posebne mere i aktivnosti za veće angažovanje i učešće civilnog društva u doноšenju odluka.¹³ MDULS posvećuje jedinstveno mesto na svom internet sajtu svim dokumentima u vezi sa Strategijom RJU i tako olakšava pristup spoljnim zainteresovanim stranama.¹⁴ Ministarstvo je počelo sa izradom izveštaja o Strategiji RJU koji su prilagođeniji građanima, uključujući i sažeti izveštaj o postignućima i zbirni pregled sa boljom vizuelnom prezentacijom podataka.¹⁵

Vlada je usvojila Program reforme UJF u novembru 2015, zajedno sa pripadajućim AP za ceo period implementacije.¹⁶ Program reforme UJF se, očekivano, fokusira na upravljanje celokupnim sistemom javnih finansijskih sistema na sveobuhvatan način, detaljno opisujući reformske mere i aktivnosti u okviru glavnih stubova UJF.¹⁷ Program reforme pruža detaljan pregled procesa izrade i konsultovanja oko nacrta.¹⁸ S tim u vezi, u velikoj meri konsultovani su međunarodni akteri uključujući SIGMA, EK, Svetsku banku, Međunarodni monetarni fond (MMF) i Delegaciju EU u Srbiji. Prema tekstu Programa reforme, radna verzija je predstavljena kroz diskusiju sa civilnim društvom na sastanku Nacionalnog konventa o EU (NKEU), iako nema informacija o kvalitetu konsultacija.¹⁹ Slično kao i MDULS, MF postavlja sve izveštaje o sprovođenju Programa reforme UJF na jedno mesto na svom internet sajtu²⁰. Nacrt izveštaja o dvogodišnjem sprovođenju Programa reforme UJF je objavljen uz napomenu da se revizije Programa i njegovog AP očekuju u toku 2018.²¹ Pored toga, MF je pokrenulo politički dijalog o UJF i cilju dijaloga o napretku, uglavnom kroz diskusiju o nacrtima izveštaja o sprovođenju. Do sada su održana dva takva dijaloga: u junu 2017. i u aprilu 2018. godine.

Vlada je usvojila Strategiju regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama, sa pratećim AP, u januaru 2016.²² Cilj ovog petogodišnjeg strateškog dokumenta je uspostavljanje efikasnog i delotvornog sistema upravljanja javnim politikama i zakonodavnog procesa baziranog na podacima i činjenicama i drugim načelima dobre regulatorne prakse.²³ U tu svrhu, kao poseban cilj predviđa se jačanje uloge građana i privrede u izradi politika i zakonodavstva, kao i unapređenje kvaliteta administrativnih postupaka. Republički sekretarijat za javne politike, koji je zadužen za izradu Strategije, organizovao je nekoliko javnih konsultacija za vreme izrade Strategije, ali je usvajanje AP za period 2018-2020. i dalje u toku.

Konačno, Strategija razvoja e-uprave, usvojena u decembru 2015. godine, sadrži AP za prve dve godine sprovođenja (2015. i 2016. godinu). Trenutno ne postoji zvanični AP koji bi se odnosio na preostali vremenski okvir ove Strategije, iako se period za sprovođenje strategije uskoro bliži kraju.²⁴ Očekivano, ova Strategija je snažno orijentisana ka građanima i korisnicima usluga u Srbiji uopšte, pa za svoje ciljeve proglašava porast zadovoljstva korisnika elektronskim

uslugama i smanjenje administrativnog opterećenja za građane i privredu.²⁵ Ipak, neadekvatno planiranje tj. neusvajanje novog AP na vreme, zajedno sa vrlo skromnom stopom sprovođenja planiranih mera, u velikoj meri ostavlja reformske napore neostvarenim.²⁶

II.2 Šta prati WeBER i na koji način?

Praćenje Strateškog okvira RJU zasniva se na tri principa SIGMA, sa fokusom na postojanje delotvorne Agende RJU, sprovođenje i praćenje RJU, ali i na postojanje struktura za upravljanje i koordinaciju na političkom i administrativnom nivou.

Princip 1: Vlada je izradila i donela delotvoran program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.

Princip 2: Reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate

Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju (kako na političkom, tako i na administrativnom nivou), kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja

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

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

Stoga, analiza ovog indikatora za Srbiju obuhvata:

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije RJU 2018-2020.
- Program reforme upravljanja javnim finansijama
- Strategiju razvoja e-uprave i
- Strategiju regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama.

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

II.3 Rezultati WeBER praćenja

Princip 1: Vlada je izradila i donela delotvoran program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.

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

Elementi indikatora	Bodovi
Konsultacije sa civilnim društvom se sprovode tokom izrade dokumenata	2/4
Konsultacije sa civilnim društvom se sprovode u ranoj fazi izrade dokumenata	2/4
Pozivi civilnom društvu da učestvuje u konsultacijama su otvoreni	2/4
Nadležna vladina tela su proaktivna u obezbeđivanju uključenosti širokog spektra spoljnih aktera u proces konsultacija	0/2
Civilnom društvu se pružaju potpune informacije za pripremu za konsultacije	2/4
Nadležna vladina tela razmatraju komentare i informacije dobijene u procesu konsultacija	0/4
Nadležna vladina tela javno objavljaju povratne informacije o tretmanu primljenih komentara	0/2
Nadležna vladina tela učestvuju u otvorenom dijalogu sa civilnim društvom o spornim pitanjima	1/2
Konsultacije u izradi strateških dokumenata za RJJU otvorene su za javnost	2/4
Ukupno bodova	11/30
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁷	2

Konsultacije sa civilnim društvom ne sprovode se uvek za vreme izrade strateških dokumenata tj. pre njihovog formalnog usvajanja. U slučaju tri od četiri strateška dokumenta iz uzorka prijavljen je određeni stepen konsultacija sa civilnim društvom u toku izrade ovih dokumenata, ili u zvaničnoj dokumentaciji ili od strane učesnika u ovim procesima. Međutim, variranja u praksi nadležnih institucija, kao i odsustvo vođenja detaljnih pisanih tragova o konsultacijama utiču na mogućnost ostvarivanja pozitivnijih ocena.

• Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave

Pre svega, konsultacije o AP za Strategiju RJJU za 2018-2020. ocenjuju se kao zadovoljavajuće u pogledu dubine procesa. Civilno društvo je konsultovano kroz dva kanala: 1) kroz učešće u formalnoj radnoj grupi/podgrupama za izradu AP i 2) kroz komentarisanje nacrt-a AP putem elektronske pošte. Takođe, OCD su imale dovoljno vremena da daju svoj doprinos, a pored sopstvenog internet sajta, MDULS je objavilo da je nacrt dostupan za komentarisanje putem portala Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom.²⁸

Objava je proaktivno diseminovana i putem mejling liste Kancelarije,²⁹ što su potvrđile OCD koje su učestvovali u procesu.³⁰ Takođe je važno istaći da su konsultacije počele u vrlo ranoj fazi izrade.³¹ Kao što je prethodno navedeno, posebna radna grupa (RG) zadužena za izradu AP uključila je dvanaest članova OCD, koji su mogli da daju svoj doprinos od samog početka procesa izrade.³² Članovi OCD u ovoj radnoj grupi pohvalili su praksu uključivanja svih koji su se prijavili za članstvo, a posebno zbog proširenja članstva na lokalne organizacije.³³

Pozivi za učešće u RG bili su otvoreni za sve i široko promovisani,³⁴ dok su članovi OCD saopštili da su mogli da vide pozive putem različitih platformi – internet prezentacija MDULS, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i njene Fejsbuk stranice,³⁵ dok su neki poziv dobili putem elektronske pošte.³⁶ Prijavljanje za RG je organizovano tako da je svaki podnositelj prijave mogao da označi željenu podgrupu za učešće, a grupe su bile podeljene na osnovu pet

posebnih ciljeva Strategije RJU. Međutim, nije pronađen nijedan dokaz koji govori u prilog tome da je MDULS učinilo proaktivne napore da obezbedi raznolikost zastupljenosti interesa u RG time što bi pozvalo poslovna udruženja, sindikate, organizacije civilnog društva koje se bave rodnom ravnopravnošću ili osobama sa invaliditetom,³⁷ s obzirom na to da ove grupe nisu predstavljale ključne aktere za izradu AP.³⁸ Ipak, jedno poslovno udruženje je podnelo prijavu i bilo primljeno u RG putem redovnog procesa prijavljivanja.³⁹

MDULS je pokazalo spremnost da učestvuje u dijalogu o spornim pitanjima koja su se pojavila tokom procesa. Naime, isprva je MDULS objavilo odluku o izboru sedam OCD za učešće u RG.⁴⁰ Nakon razmatranja žalbe jednog podnosioca prijave da nije izabrana nijedna OCD izvan glavnog grada, što je suprotno principu decentralizacije, odluka o članstvu u RG je izmenjena tako da su uključene sve OCD koje su se prvo bitno prijavile.⁴¹

Tokom izrade AP, MDULS je pružilo pravovremene i potpune informacije, omogućavajući civilnom društvu da unapred bude dobro obavešteno o planiranim održavanjima konsultacija (kako o sastancima RG, tako i o onlajn konsultacijama). Članovi RG se slažu da su pozivi za pojedinačne sastanke sadržali dovoljno informacija za odgovarajuću pripremu. Međutim, za organizacije civilnog društva van glavnog grada, sastanci su u početku organizovani u neodgovarajućim terminima i doveli su do neželjenih efekata u vidu većih troškova učestvovanja (npr. troškovi smeštaja ili putovanja).⁴² Takođe, učesnici fokus grupe su prijavili da su tema sastanka i količina dostavljenih dokumenata uticali na mogućnost adekvatne pripreme.⁴³

Pored toga, učešće 12 OCD, kao formalnih članova RG, podrazumeva jednak prava u pružanju doprinosa njenom radu i mogućnosti da se njihovi predlozi uzmu u razmatranje. Međutim, zapisnici sa sastanaka postoje samo za uvodni, plenarni sastanak RG, dok na sastancima podgrupa koji su usledili nisu vođeni zvanični zapisnici.⁴⁴ Pregled zapisnika sa plenarnog sastanaka pokazuje da nakon upoznavanja sa radom RG, suštinske diskusije nije bilo. Ipak, članovi iz redova OCD potvrđili su generalno pozitivnu komunikaciju i razmatranje njihovih predloga. Razmatranje komentara i predloga, međutim, ponekad je zavisilo od odluka predsedavajućeg odgovarajuće podgrupe, a na neke komentare koji su dostavljeni u pisanoj formi nisu dobijeni nikakvi odgovori.⁴⁵

Konačno, konsultacije tokom izrade nacrtu AP bile su otvorene i za šиру javnost. Poziv za učešće u javnim konsultacijama objavljen je onlajn na internet sajtu MDULS „sa ciljem prikupljanja komentara i predloga šire javnosti“, a sadržao je nacrt AP i informacije o kanalima za dostavljanje komentara, kao i kontakt informacije.⁴⁶ Ipak, o konsultacijama o nacrtu AP koje su održane u periodu od 12. do 28. februara 2018. godine nije objavljen zvaničan izveštaj.⁴⁷

• Strategija razvoja e-uprave

Konsultacije o Strategiji razvoja e-uprave najavljene su na otvoren način. Poziv je sadržao sve potrebne informacije, a obezbeđena je zastupljenost poslovnih udruženja. Međutim, nije bilo proaktivnih poziva za OCD, a izveštaji o konsultacijama nisu bili javno dostupni u vreme vršenja WeBER praćenja.

Proces konsultacija trajao je 15 dana tokom oktobra 2014.⁴⁸ U vreme WeBER praćenja, poziv za konsultacije se nije mogao pronaći na internet sajtovima Kancelarije za informacione tehnologije i e-upravu, Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, niti u arhivi nekadašnjeg nadležnog tela – Direkcije za e-upravu.⁴⁹ Štaviše, nema dokaza o bilo kakvom proaktivnom pozivu koji je nadležni organ uputio OCD. Jedini javno dostupni dokazi o održavanju konsultacija mogli su se naći na portalu eUprava.⁵⁰ Poziv se odnosio kako na OCD tako i na širu zainteresovanu javnost, a o nacrtu se sa zainteresovanim stranama diskutovalo na javnim događajima u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Zrenjaninu (u decembru 2014. godine). Zvanični izveštaji sa ovih događaja, iako nisu javno dostupni, potvrđuju učešće OCD koje su dale komentare na predlog Strategije.⁵¹

Na osnovu dostupne dokumentacije zaključuje se da ne postoji jasna razlika između različitih faza procesa konsultacija tj. između kontinuiranih konsultacija tokom izrade strategije i zvaničnog postupka javne rasprave na kraju procesa izrade, a pre formalnog usvajanja. Ipak, jedan član Privredne komore Srbije i predstavnik Univerziteta bili su uključeni u RG za izradu Strategije,⁵² iako drugi zvanično nije bio član. Prema navodima iz intervjeta, drugi predstavnici OCD učestvovali su u sastancima RG, premda kao posmatrači.⁵³ Dok je učešće Privredne komore Srbije obezbedilo zastupljenost poslovne zajednice, druge grupe nisu bile uključene (grupe za rodnu ravnopravnost ili za osobe sa invaliditetom).

Poziv za javnu raspravu koji je objavljen na portalu eUprava, pružio je sve neophodne elemente: nacrt Strategije, informacije o trajanju procesa i o načinu za dostavljanje komentara (putem odeljka za komentare na Portalu).⁵⁴ Pored toga, zvanični izveštaj sadrži pojedinačne komentare dobijene tokom konsultativnih sastanaka u Nišu, Novom Sadu i Zrenjaninu, uz navođenje pošiljalaca, kao i odgovora na svaki komentar, iako ne sadrži komentare primljene onlajn putem portala eUprava.⁵⁵ Iсти zvanični izveštaj o konsultacijama ne ukazuje na eventualne naknadne diskusije koje su usledile, a u intervjuu je potvrđeno da nije bilo spornih pitanja sa civilnim društvom. Pored toga, Direkcija za elektronsku upravu je vodila evidenciju dobijenih komentara tokom konsultacija, na kome postoje polja sa navedenim pošiljaocima komentara, datumima, načinu na koji je komentar dostavljen, zvaničnim odgovorima i statusima komentara (prihvaćen, delimično prihvaćen ili odbijen). Međutim, ova evidencija sa podacima je samo delimično popunjena i nije objavljena, već se čuva kao interni radni dokument.

• Program reforme upravljanja javnim finansijama

Iako tekst Programa reforme UJF sadrži pozitivnu ocenu konsultativnog procesa sa civilnim društvom, održanim putem platforme NKEU, dostupni dokumenti i drugi dokazi ne daju osnova za ocenu da su konsultacije bile dovoljno otvorene, inkluzivne, održane u ranoj fazi izrade ili da su pružene povratne informacije.

Program reforme UJF posvećuje detaljan odeljak o procesu izrade nacrta AP i konsultovanja o njemu. Konkretnije, u dokumentu se navodi da je konsultovano civilno društvo u oktobru 2015. godine u okviru NKEU platforme organizacija civilnog društva, te da je radna grupa NKEU „ocenila Program kao dobar i posebno je iskazala zainteresovanje za pitanja interne finansijske kontrole u javnom sektoru, praćenje sprovođenja Programa i mogućnosti izgradnje kapaciteta na lokalnom nivou u vezi sa pitanjima upravljanja javnim finansijama.“ Pored toga, na osnovu teksta Programa reforme UJF, OCD „su mišljenja da Program predstavlja dobar okvir za sprovođenje reformi javnih finansija, a Ministarstvo finansija je pohvaljeno za napore koje je uložilo u pokretanje procesa konsultacija sa civilnim sektorom [...].“⁵⁶

Uprkos ovoj vrlo pozitivnoj oceni konsultacija u samom tekstu Programa reforme, temeljno praćenje nije pokazalo da su konsultacije u potpunosti zasnovane na participativnom pristupu. Drugim rečima, analiza raspoloživih dokumenata i informacija ne pokazuje da je konsultativni proces trajao najmanje 15 dana ili da je bilo otvorenog poziva za davanje doprinos, ni putem Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, niti na portalu eUprava.⁵⁷ Registracioni formular sastanka Radne grupe za reformu upravljanja finansijama održan u septembru 2015. godine, primljen od stane MF, ne navodi predstavnika OCD.

Osim toga, na osnovu podataka dostavljenih od MF, predstavljanje Nacrta programa reforme je održano u oktobru 2015. godine na pomenutoj sednici NKEU.⁵⁸ U njemu se navodi da su „zaključci sa sastanaka bili uzeti u obzir prilikom usvajanja Programa“,⁵⁹ zbog čega je nemoguće proceniti da li su komentari zaista razmatrani i da li su (i na koji način) date povratne informacije. Iz navedenih razloga, ocena je da konsultacije nisu održane u ranoj fazi pripreme programa, niti je bilo proaktivnog angažovanja da se obezbedi zastupljenost različitih interesa

civilnog društva. Na kraju, nema dokaza da je poziv bio upućen široj javnosti u cilju davanja doprinosa nacrtu Programa reforme.

• Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama

Iako su konsultacije o nacrtu strategije bile otvorene za sve zainteresovane strane i proaktivno najavljene, organizovane su na kraju procesa izrade, dok pozivi nisu posebno usmeravani ka određenim grupama zainteresovanih strana.

Internet stranica RSJP navodi da je u vreme izrade Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama izvršena detaljna analiza i da je ostvarena saradnja sa relevantnim organima državne uprave, privrednim društvima, međunarodnim organizacijama i civilnim društvom.⁶⁰

Zvanična javna debata je korišćena kao mehanizam za konsultacije sa civilnim društvom i širom javnošću tokom izrade Strategije. Ona je održana na kraju procesa izrade Strategije, u oktobru 2015. te nije bilo konsultacija u ranoj fazi. Konsultacije su bile otvorene i najavljene preko internet stranice RSJP,⁶¹ Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom⁶² i portala eUprava,⁶³ zajedno sa nacrtima dokumenata. Pored toga, poziv je proaktivno objavljen na Fejsbuk stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom,⁶⁴ dok su određene zainteresovane strane i lično pozvane.⁶⁵ U toku konsultativnog perioda u Beogradu su organizovana četiri okrugla stola za prikupljanje komentara i predloga zainteresovanih strana (OCD, privrednih društava, državnih organa). Ipak, javno dostupni poziv i zvanični izveštaji sa konsultacija nisu bili posebno usmereni na poslovna udruženja, sindikate ili organizacije koje se bave rodnom ravnopravnošću ili osobama sa invaliditetom.

Zvanični izveštaj o konsultacijama uključuje komentare i sugestije dobijene tokom procesa konsultacija, ali i naznake o njihovom statusu (da li su razmatrani, prihvaćeni ili odbijeni) uz obrazloženja. Međutim, nedostaju podaci o pošiljaocima, a komentari su predstavljeni na prilično sintetizovan način zbog čega je nejasno da li je izveštaj sveobuhvatan i da li uključuje sve dobijene komentare primljene kroz sve kanale. Iako je ovaj izveštaj trenutno nedostupan onlajn zbog redizajniranja internet stranice RSJP, bio je dostupan u vreme sprovođenja praćenja. Činjenica da su konsultacije sprovedene u vidu zvanične javne rasprave, poštujući proceduralne, zakonski propisane uslove, znači da su bile otvorene za sve zainteresovane strane. Na kraju, izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi ne sadrži nikakve informacije o dodatnim konsultacijama o potencijalno spornim pitanjima koja su se javila u toku procesa.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi

ključnih strateških dokumenata za RJU



Regionalni izveštaj PAR Monitora sa rezultatima za sve uprave RG je dostupan na adresi www.par-monitor.org.

Princip 2: Reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate

Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju (kako na političkom, tako i na administrativnom nivou), kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja

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

Elementi indikatora	Bodovi
Administrativne strukture za koordinaciju i praćenje RJU predviđaju učešće OCD	2/2
Strukture na političkom nivou za koordinaciju RJU predviđaju učešće OCD	0/2
Format učešća OCD u administrativnim strukturama za koordinaciju i praćenje RJU	4/4
Format učešća OCD u političkim strukturama za koordinaciju i praćenje RJU	0/4
Uključivanje OCD se postiže putem otvorenog poziva, zasnovanog na konkursu	0/4
Sastanci struktura za koordinaciju i praćenje RJU se redovno održavaju uz učešće OCD	0/4
Format sastanaka omogućava diskusiju, doprinos i povratne informacije od OCD	2/4
OCD su konsultovane o specifičnim merama finansiranja RJU	0/2
Ukupno bodova	8/26
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁶⁶	1

Predstavnici civilnog društva učestvuju u strukturama za koordinaciju i praćenje RJU na administrativnom nivou - Međuministarskoj projektnoj grupi (MPG). Tekst strategije RJU ne predviđa uključivanje OCD u bilo koju strukturu za koordinaciju i praćenje, dok su za članstvo u MPG navedeni najpre sekretari ministarstava, a sa izmenama i dopunama iz 2018. godine i pomoćnici ministara sa nadležnostima u vezi sa RJU.⁶⁷ Ipak, učešće predstavnika civilnog društva u MPG definisano je Odlukom o osnivanju ove grupe. Članstvo broji deset predstavnika iz pet OCD (član i zamenik člana za svaku OCD).⁶⁸ Pregled ostalih raspoloživih radnih dokumenata i izveštaja ove grupe takođe potvrđuje da su OCD predviđene kao članice i da su u praksi učestvovali u radu ovog tela.⁶⁹

Prema Poslovniku o radu MPG, kada grupa razmatra pitanja iz delokruga odgovarajućih organa državne uprave, predviđeno je samo prisustvo članova tih tela, kao i onih OCD čije aktivnosti se odnose na pitanja koja su na dnevnom redu sastanka MPG.⁷⁰ Međutim, ne postoji razlika između OCD i drugih članova MPG u bilo kojem od zvaničnih dokumenata o uspostavljanju i regulisanju rada MPG, i ista prava za članove se primenjuju na sve.⁷¹

Pristup MDULS za uključivanje OCD u MPG bio je više pragmatičan, a ne zasnovan na otvorenom konkursu za članstvo. Analizom zvaničnih dokumenata može se videti da je Ministarstvo uputilo poziv za učešće u radu MPG na adresu OCD iz vodećeg konzorcijuma Sektorskih organizacija civilnog društva za sektor RJU (SEKO RJU), kao deo već uspostavljenog mehanizma saradnje civilnog društva i organa uprave u programiranju razvojne pomoći EU i drugih donatora.⁷² U tom smislu, iako je prenos članstva SEKO RJU u MPG moguće opravdati većom efikasnošću i sinergijom između postojećih mehanizama saradnje, ocena je da proces izbora nije bio zasnovan na konkursu niti otvoren za sve zainteresovane OCD (bez značajnih ograničenja za prijavu osim osnovnih zahteva).

Pored toga, MPG je od svog formiranja 2015. godine održala pet sastanaka. Pregledom zapisnika sa sastanaka utvrđeno je da su prva četiri održavana bar jednom u šest meseci.⁷³ Međutim, između poslednja dva sastanka nastala je jednogodišnja pauza, a MPG se nije sastala od maja 2017. godine, što ukazuje na neujednačenu praksu sazivanja MPG, a to dovodi u pitanje

efikasnost grupe u koordinisanju RJU, ali i mogućnost OCD da izvrše stvaran uticaj. Poslovnik o radu MPG, međutim, ukazuje da se sednice zakazuju uglavnom kvartalno, uz mogućnost zakazivanja dodatnih sednica shodno potrebama koordinacije i praćenja.⁷⁴ U tom smislu, čak i ako se uzmu u obzir fleksibilnije odredbe Poslovnika o radu (jednom kvartalno), neredovnost sastanaka postaje evidentna. Članovi MPG iz civilnog društva potvrđuju neredovnost održavanja sednica grupe.⁷⁵

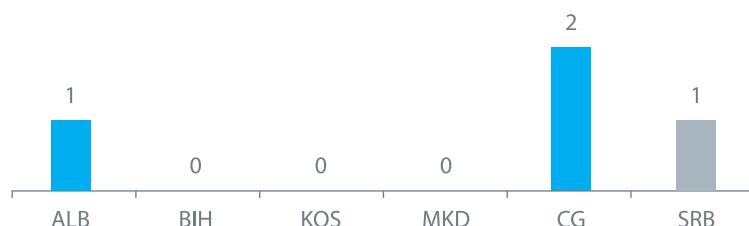
Pozitivna strana učešća jeste ravnopravnost sa članovima iz organa uprave, kao i činjenica da OCD imaju priliku da pruže stvarni doprinos s obzirom na to da format sastanaka dozvoljava diskusiju i davanje povratnih informacija. Pregled dokumentacije (dnevni red i zapisnici sa sednicom MPG) potvrđuje prisustvo OCD i raspoloživost termina za diskusiju, iako nivo angažovanja OCD na svakoj od sednica MPG nije bio značajan. Drugim rečima, od svih učešća OCD na pet sednica MPG održanim do danas, samo su u jednom slučaju predstavnici OCD učestvovali u diskusiji prema zvaničnim zapisnicima sa sednicom MPG. Iako zapisnici pružaju malo informacija o doprinosu OCD, rezultati fokus grupe potvrđuju da postoji mogućnosti da se pruži celishodan doprinos od strane OCD, sa naglaskom na problemu neredovnog održavanja sastanaka.⁷⁶

Na kraju, ne postoje dovoljni dokazi da su OCD konsultovane o pitanjima finansiranja RJU u okviru MPG. Od pet sednica, pitanja eksternog finansiranja RJU razmatrana su u dva navrata – kredit Svetske banke i Sektorska budžetska podrška (SBP) Evropske unije. Ipak, konsultacije o finansiranju se redovno održavaju kroz mehanizam SEKO RJU (koji uključuje predstavnike civilnog društva koji su članovi MPG), i odnose se na IPA i drugu međunarodnu pomoć Srbiji za RJU.⁷⁷

Suprotno administrativnom nivou, strukture političkog nivoa ne predviđaju bilo kakvo učešće civilnog društva, bilo kroz zvanična dokumenta o formirajući i funkcionisanju Saveta RJU i Kolegijum državnih sekretara ili kroz njihov stvarni rad u praksi.⁷⁸ Zapravo, malo informacija o sastancima ovih struktura se može pronaći onlajn: osim kratkih novinskih članaka na internet sajtu MDULS, nisu objavljene nikakve dalje informacije.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



Regionalni izveštaj praćenja RJU sa rezultatima za sve uprave na ZB se može naći na adresi: www.par-monitor.org.

II.4 Kratak pregled rezultata: Strateški okvir RJU

U Srbiji civilno društvo nije dovoljno konsultovano tokom izrade strateških dokumenta o RJU. Učešće OCD se obezbeđuje putem javnih konsultacija, formalnih javnih rasprava ili putem oba mehanizma. Dostupnost i pouzdanost informacija o svim ključnim aspektima procesa konsultacija često nedostaje - informacije često ostaju nepotpune ili državni organi ne objavljaju sve informacije onlajn. Od četiri strateška dokumenta koja su analizirana, samo u slučaju Akcionog plana Strategije za RJU i Strategije razvoja e-uprave postoje neosporni dokazi o ranom uključivanju OCD u proces izrade. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS), institucija zadužena za Strategiju RJU, pokazala je posvećenost rešavanju spornih pitanja putem dijaloga i komunikacije sa OCD.

Nacrt Programa reforme UJF predstavljen je organizacijama civilnog društva u okviru Nacionalnog konventa o EU (NKEU), međutim nema direktnih dokaza o ishodu konsultacija u toku razvoja ovog Programa. Zvanična javna debata održana za Strategiju za regulatornu reformu i unapređenje sistema upravljanja politikom omogućila je uključivanje OCD kroz sprovedenu javnu raspravu, ali ne u ranoj fazi izrade nacrta Strategije.

Osim toga, nedostaje proaktivnost među svim odgovornim institucijama kako bi se osiguralo da se u konsultacije uključi širi spektar spoljnih zainteresovanih strana, a samo u slučaju jednog strateškog dokumenta (Strategija za regulatornu reformu) povratne informacije o konsultacijama objavljene su onlajn. Šira javnost pozvana je da učestvuje u konsultacijama za sve analizirane strateške dokumente, izuzev Programa reforme UJF.

Strukture za praćenje i koordinaciju RJU predviđaju zastupljenost civilnog društva na administrativnom nivou, članstvom u Međuministarskoj projektnoj grupi (MPG). Iako predstavnici OCD uživaju punopravno članstvo, nisu izabrani na osnovu otvorenog konkursa za sve zainteresovane strane u civilnom društvu. Kao formalni članovi MPG, OCD su zvanično pozvane na svaki sastanak ove grupe, međutim grupa se od svog osnivanja sastajala retko, a poslednji sastanak održan je u maju 2017. godine. Članovi OCD potvrđuju da format sastanaka MPG omogućuje raspravu i značajan doprinos radu ove grupe, ali osim mehanizma SEKO RJU, koji uključuje civilno društvo u konsultacije o spoljnom finansiranju RJU, nije pronađen drugi dokaz o konsultacijama OCD o merama finansiranja RJU u Srbiji.

II.5 Preporuke za oblast strateškog okvira za RJU

Državni organi u Srbiji pokazuju različite pristupe kada se konsultuju sa organizacijama civilnog društva o strateškim dokumentima. Iako postoje primeri dobre prakse, kao što su konsultacije koje je o Akcionom planu Strategije za RJU vodilo MDULS, proces konsultacija može biti bolje organizovan u celini.

1. Institucije bi trebalo da u procesu izrade dokumenata što pre organizuju konsultacije sa OCD. Iako se modalitet ranog uključivanja spoljnih zainteresovanih strana može razlikovati - od konsultativnih sastanaka ili sličnih događaja, učešća u radnim grupama, pa čak i na konsultativnim onlajn forumima - rane konsultacije treba da služe za prikupljanje značajnih ulaznih informacija (inputa) pre finalnih nacrta, *a pre odlučivanja o glavnim smernicama politike*.
2. Konsultacije treba široko da se objavljuju, a sve zainteresovane OCD da imaju priliku da učestvuju. Objavljivanje najava barem na sopstvenoj internet stranici, Portalu eUprava, internet stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i dostupnim kanalima društvenih medija (odgovornog tela ukoliko je primenjivo, kao i Kancelarije) treba da postane univerzalno primenjeni standard. Sa druge strane, ograničenja za učešće u konsultacijama, ako ih ima, treba da se odnose samo na osnovne kriterijume, a potrebno je uključiti što više OCD iz lokalnih zajednica.
3. Izveštaji o rezultatima konsultacija bi trebalo da se izrađuju po pravilu i da se objavljuju, uz jasno navođenje svih dostavljenih komentara i doprinosa. Da bi se u potpunosti iskoristili izveštaji o javnim konsultacijama i povećalo poverenje u ovaj proces, preporučuje se bavljenje svakim komentarom pojedinačno, uz objašnjenje razloga za prihvatanje ili odbacivanje. Iako se u određenim slučajevima bavljenje grupama komentara može opravdati, treba izbegavati široke i nejasne formulacije kojima se objašnjava na koji način je komentar integrisan u usvojena rešenja ili zašto je odbijen.
4. Proaktivno adresiranje različitih grupa zainteresovanih strana, koji predstavljaju različite interese relevantne za politiku RJU, treba da postane redovna praksa. U pozive za proces konsultacija treba uključiti organizacije koje se fokusiraju na specifična, horizontalna pitanja, posebno one koje se bave osobama sa invaliditetom, pitanjima rodne ravnopravnosti i diskriminacije, kao i poslovnu zajednicu.

Civilno društvo u Srbiji predstavljeno je na administrativnom nivou praćenja i koordinacije RJU - u Međuministarskoj projektnoj grupi (MPG), za dva uzastopna Akciona plana za sprovođenje Strategije RJU. Sa novouspostavljenom MPG i uz povećano članstvo OCD, nalazi o radu prethodne grupe (za AP 2015-2017) daju osnovu za poboljšanje uloge OCD u budućnosti.

5. MDULS treba da obezbedi da se doprinosi OCD razmotre na oba nivoa u okviru celokupne strukture praćenja i koordinacije. S obzirom na to da je uključivanje OCD ograničeno na administrativni nivo, od izuzetne je važnosti da se njihove brige i predlozi pravilno prenose na politički nivo – Savet za reformu javne uprave, koji ima konačnu moć odlučivanja u rukovođenju RJU.
6. U ovom momentu, civilno društvo nije zastupljeno u Savetu za RJU, te je potrebno razmotriti uvođenje predstavnika za vezu iz redova OCD članica Međuministarske projektnе grupe, kao održivu mogućnost prenošenja poruka OCD na politički nivo, kako bi se olakšalo uspostavljanje bliže veze sa Savetom za reformu javne uprave. Međutim, srednjoročno, MDULS treba da razmotri formalno članstvo najmanje jednog OCD u Savetu za RJU, a svi članovi MPG bi trebalo da imaju priliku da učestvuju u predlaganju i odabiru predstavnika, u cilju izgradnje poverenja, transparentnosti i smanjenja diskrecije.

7. Potrebno je da se MDULS jače usredsredi na konkretna pitanja i probleme koji proističu iz trenutnog sprovođenja RJJ i Akcionog plana. Umesto ili istovremeno sa predstavljanjem celokupnog izveštaja o praćenju RJJ, pažnju treba posvetiti najvažnijim pitanjima i najproblematičnijim oblastima, posebno onima koje se odnose na aspekte uprave najznačajnije za građane: otvorenost, transparentnost, responzivnost i odgovornost uprave.
8. Na kraju, važno je da se obezbedi konzistentnost MPG kalendara, sa najmanje jednim sastankom na svakih šest meseci, dok je idealno da jedan sastanak bude održan svaka tri meseca (definisanih Poslovnikom MPG). Imajući u vidu raspored definisan Poslovnikom, neodržavanju redovnog sastanka treba da prethodi pismeno obaveštenje svim članovima, uz navođenje razloga i mera za upravljanje zastojem.

-
1. Radnu grupu čine predstavnici MF, Odbora za finansije i budžet Narodne skupštine, Državne revizorske institucije, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Republičkog sekretarijata za javne politike, Uprave za javne nabavke, Kancelarija za reviziju sistema upravljanja sredstvima Evropske unije, kao i Ministarstva za evropske integracije (nekadašnje Kancelarije za evropske integracije).
 2. Videti Odeljak IV – Upravljanje RJJ u Strategiji reforme javne uprave u Srbiji, dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>
 3. Grupa za upravljanje reformom javne uprave u okviru Sektora za razvoj dobre uprave, u skladu sa trenutnom unutrašnjom organizacijom MDULS. Pogledati organizaciju MDULS na: <http://www.mduls.gov.rs/ministarstvo-unutrasnje-uredjenje-pravilnik.php>.
 4. Videti Izmene Odluke o obrazovanju Saveta za RJJ, dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/viewAct/f8489ebe-e07b-40aa-8d84-5718fd4a53b0>.
 5. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, 2017, str. 20, dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
 6. Izveštaj o sprovođenju RJJ za period 2015-2017, str. 56, dostupno na: http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR_Report_2018.pdf
 7. Odluka je dostupna na internet sajtu Vlade: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=326243.
 8. Program reforme upravljanja javnim finansijama, str. 50, dostupno na: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016-2020%20SR.PDF>.
 9. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, 2017, str.18.
 10. Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 201v8, str. 12, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.
 11. Dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/viewAct/f41c2b9e-0c1d-4676-bc2b-78df9b78c677>.
 12. AP za period 2018-2020. dostupan na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/AP-RJJ-narativni-deo-2018-2020.pdf>.
 13. Aktivnosti navedene u okviru AP mere 5.1 – Unapređenje uslova za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave uz povećanje dostupnosti informacija o radu javne uprave i javnim finansijama, str. 28. AP koji je istekao sadrži istu meru, ali sa različitim aktivnostima za predviđeni period sprovođenja.
 14. Pod banerom sa strane Reforma javne uprave: <http://www.mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave.php>.
 15. Izveštaj o sprovođenju Strategije RJJ za period 2015-2017, dostupan na: http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR_Report_2018.pdf.
 16. Dostupno na: http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?&id=12054&change_lang=ls.
 17. Glavni stubovi Programa reforme UJF uključuju srednjoročni makrofiskalni i budžetski okvir, planiranje budžetskih izdataka, izvršenje budžeta, unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru, računovodstvo i finansijsko izveštavanje i eksterni nadzor nad javnim finansijama.
 18. Program reforme upravljanja javnim finansijama, str. 44.
 19. NKEU Radne grupe za Poglavlje 5 – Javne nabavke, Poglavlje 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata i Poglavlje 32 – Finansijski nadzor pregovaračkog procesa za pristupanje EU. NKEU je „stalno telo u okviru kojeg se vodi tematski strukturirana debata o pristupanju Srbije Evropskoj uniji, između predstavnika vladinih tela, političkih partija, NVO, stručnjaka, sindikata, privatnog sektora i predstavnika profesionalnih organizacija.“ Videti na: <http://eukonvent.org/>.
 20. Pod banerom sa strane: Reforma upravljanja javnim finansijama: <http://www.mfin.gov.rs/>.
 21. Planira se da novi AP obuhvati period od 2019. do 2021. godine.
 22. Dostupno na: <http://rsjp.gov.rs/reforma/>.
 23. Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim finansijama, Odeljak III – Ciljevi Strategije, str. 28.
 24. Strategija usvojena za vremenski okvir 2015-2018. Dostupna na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eU-uprave%20sa%20AP%202015-2018.pdf>.
 25. Strategija razvoja e-uprave, Odeljak V – Ciljevi Strategije, str. 16.
 26. 58% za 2015, a samo 34% za 2016. godinu. Videti SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 15. Dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
 27. Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-10 bodova = 1; 11-15 bodova = 2; 16-20 bodova = 3; 21-25 bodova = 4; 26-30 bodova = 5.
 28. Dostupno na: <https://bit.ly/2ChHBWt> i <https://bit.ly/2Iungok>.
 29. Dostupno na: <https://mailchi.mp/c7d8c2107fe1/yssem8ks1uf-1382553?e=949980ea53>.
 30. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. juna 2018. u Beogradu
 31. Rana faza se definiše kao faza određivanja opsega RJJ agende, identifikacija problema ili kao faza formulacije (u kojoj se određuju pravci strateških dokumenata za RJJ), a prethodi izradi ili objavljivanju nacrta dokumenta.
 32. Videti konačnu Odluku o formiranju Radne grupe za AP za Strategiju RJJ 2018-2020, sa spiskom svih OCD. Dostupno na: <http://>

civilnodrustvo.gov.rs/vest/kona%C4%8Dna-odluka-o-izboru-%C4%8Dlanova-radne-grupe-za-izradu-akcionog-plana-strategije-re-forme-javne-uprave-iz-reda-ocd.37.html?newsId=814.

33. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. juna 2018. u Beogradu

34. Videti poziv za prijave za članstvo u radnoj grupi, objavljen aprila 2017, dostupan na: <http://civilnodrustvo.gov.rs/poziv.39.html?invitationId=392>.

35. <https://www.facebook.com/vladaOCDrs/>.

36. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. juna 2018. u Beogradu

37. Potvrđeno u intervjuu sa državnim službenikom na izvršilačkom nivou, održanom 18. maja 2018. u Beogradu

38. Intervju sa državnim službenikom na izvršilačkom nivou, održan 18. maja 2018. u Beogradu

39. Savez računovođa i revizora Srbije; Videti konačnu Odluku o formiranju Radne grupe za AP za Strategiju RJJU 2018-2020, sa spiskom svih OCD.

40. Prvobitna odluka o izboru OCD dostupna je na: <https://bit.ly/2mfPx5b>.

41. Konačna odluka o izboru OCD sa obrazloženjem dostupna je na: <https://bit.ly/2rsIDNv>. Osim ovog slučaja, predstavnici OCD su potvrdili da u fokus grupi nije bilo naročito spornih pitanja.

42. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. juna 2018. u Beogradu

43. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. juna 2018. u Beogradu

44. Intervju sa državnim službenikom na izvršilačkom nivou, održan 18. maja 2018. u Beogradu

45. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. juna 2018. u Beogradu

46. Dostupno na: <https://bit.ly/2ChHBWt>.

47. Prema intervjuu sa državnim službenikom na izvršilačkom nivou, održanom 18. maja 2018. u Beogradu, nisu bili dostavljeni značajni komentari koji bi se razmatrali u pripremi izveštaja o konsultacijama.

48. Na osnovu zvaničnog izveštaja o procesu konsultacija koji nije dostupan na internetu.

49. Videti: <http://www.ite.gov.rs/archiva.php>; Direkcija za elektronsku upravu, agencija podređena MDULS, bila je ovlašćeni državni organ za izradu Strategije razvoja e-uprave. Nakon formiranja nove Vlade 2017. godine, Direkcija je prestala da postoji, a osnovana je Vladina Kancelarija za informacione tehnologije i e-upravu koja je preuzeila deo nadležnosti koje su nekada pripadale Direkciji. Iz ovih razloga, delovi podataka i informacija bi mogli biti izgubljeni (što je takođe potvrđeno tokom istraživanja na terenu) sa potencijalnim uticajem na ocenu za ovu Strategiju.

50. Dostupno na: <https://bit.ly/21rtVPL>.

51. Zvanični izveštaji sa konsultacija održanih u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Zrenjaninu, u decembru 2014; Izveštaj o konsultacijama sa događajima u Beogradu je jedini koji navodi imena učesnika i organizacija koji su davalni komentare. Prema tome, ukupan broj se ne može utvrditi.

52. Član Privredne komore Srbije; Iz Odluke o formiranju RG za izradu Strategije iz novembra 2014. godine

53. Intervju sa državnim službenikom na izvršilačkom nivou, koji je prethodno radio u Kancelariji za e-upravu, održan 24. maja 2018. u Beogradu

54. Pogledati na: <http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/18>.

55. Intervju sa državnim službenikom na izvršilačkom nivou, koji je prethodno radio u Kancelariji za e-upravu, održan 24. maja 2018. u Beogradu

56. Program reforme upravljanja javnim finansijama, str. 46.

57. U zapisniku sa sastanka IPA kolegijuma održanog 25. decembra 2015. godine se navodi da je „usvojeni Program rezultat dvomesecnog rada sa sektorima i upravama Ministarstva finansija, kao i drugim zainteresovanim stranama - Državnom revizorskom institucijom (DRI), Ministarstvom za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) i RSJP“.

58. Novinski članak: <https://bit.ly/2LvgvUI> i takođe u dnevним novinama „Blic“: <https://www.blic.rs/vesti/svet/konvent-o-eu-dobar-nacrt-programa-reforme-javnih-finansija/c47vd9b>.

59. Prepiska putem imejla sa Ministarstvom finansija

60. Videti na adresi: <http://rsjp.gov.rs/reforma/>.

61. Dostupno na: <https://bit.ly/2OyTNJ5>

62. Dostupno na: <https://bit.ly/2w2I7Xe>

63. Dostupno na: <https://bit.ly/2KPGN0G>

64. Dostupno na: <https://bit.ly/2w9LD23>

65. Prepiska elektronskom poštom sa RSJP

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

67. Strategija reforme javne uprave, str. 55. i Odluka o izmenama Strategije, str. 2.

68. Odluka o osnivanju MPG od februara 2015. godine i Izmena odluke o osnivanju MPG od avgusta 2015. godine navode kao članove po dva predstavnika Evropskog pokreta u Srbiji, Evropskog projektnog centra, Centra za evropske politike, Beogradske otvorene škole i Beogradskog fonda za političku izuzetnost. Predstavnici Stalne konferencije gradova i opština takođe su navedeni kao članovi MPG.

69. Poslovnik o radu MPG, izveštaji o sprovođenju Strategije RJJU, zapisnici sa sastanka MPG

70. Član 2, paragraf 3, Poslovnik o radu MPG

71. Na primer, OCD mogu da predlože tačku dnevnog reda na agendi MPG; Član 8, paragraf 2, Poslovnik o radu MPG

72. Iz pisma najave prve sednice članovima MPG; Pismo je adresirano na ministarstva, posebne organizacije, službe Vlade, i SEKO RJJU organizacije, sa naznakom da je konzorcijum organizacija koje vode SEKO RJJU pozvan da učestvuje u MPG. Više na: <http://www.sekomehanizam.org/>

73. Dana 29. juna, 7. oktobra, 15. decembra 2015. i 4. aprila 2016; Prvi sastanak je održan 10. maja 2017. godine. Videti i Izveštaj o sprovođenju akcionog plana RJJU za 2015-2017, str. 55.

74. Poslovnik o radu MPG, član 6, stav 1

75. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održan 13. juna 2018. godine u Beogradu

76. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održan 13. juna 2018. godine u Beogradu; Učesnici fokus grupe su bili OCD članovi MPG.

77. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održan 13. juna 2018. godine u Beogradu

78. Kao što je prethodno rečeno, strategija RJJU ne predviđa uključivanje OCD u političke strukture, niti je to predviđeno Odlukom o osnivanju Saveta RJJU.

III. IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA

WeBER indikatori za praćenje oblasti izrade i koordinacije politika i vrednosti za Srbiju

PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



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



PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka Vlade



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



PDC_P11_I1: Percepcija civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja politika



PDC_P12_I1: Percepcija civilnog društva o dostupnosti i pristupačnosti propisa i dokumenata koji služe za tumačenje propisa



III.1 Stanje u oblasti izrade i koordinacije politika

Vlada je u okviru PAR agende usvojila Strategiju regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja politikom u januaru 2016. godine za petogodišnji period, sa AP koji obuhvata 2016. i 2017. godinu. Sa opštim ciljem uspostavljanja efikasnog i delotvornog sistema upravljanja politikama i zakonodavnog procesa zasnovanog na dokazima,¹ Strategija je dalje operacionalizovana kroz četiri specifična cilja. Međutim, „sprovođenje ove Strategije još nije dovelo do značajnih promena u sistemu“.² Štaviše, tek se очekuje usvajanje novog AP za period 2018-2020. godine, a izveštaj o sprovođenju prethodnog AP nije dostupan na internet sajtu RSJP, institucije centra Vlade zadužene za izradu i nadzor nad sprovođenjem ove strategije.

Pored toga, novousvojeni AP za Strategiju RJU predviđa konkretnu meru i četiri aktivnosti za poboljšanje sistema upravljanja politikama.³ Na osnovu dvogodišnjeg izveštaja o sprovođenju AP, dosadašnji rezultati uključuju usvajanje Strategije regulatorne reforme i AP; završetak popisa administrativnih procedura i drugih uslova za rad privrede; pilotiranje Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade (APSPV) i uspostavljanje koordinacionog tela za sprovođenje APSPV kojim predsedava predsednik Vlade.⁴

U aprilu 2018. godine, nakon tri godine konsultacija i kao ključni element tekuće reforme sistema planiranja i kreiranja politika, usvojen je Zakon o planskom sistemu (ZPS) koji je, između ostalog, detaljno regulisao „upravljanje sistemom javnih politika i srednjoročno planiranje, vrste i sadržinu planskih dokumenata koje u skladu sa svojim nadležnostima predlažu, usvajaju i sprovode svi učesnici u planskom sistemu, i međusobnu usklađenost planskih dokumenata“.⁵ Pored definisanja specifičnih termina kao što su sistem planiranja, koncept javne

politike i koordinacije javnih politika, ZPS uvodi načelo javnosti i partnerstva, što znači da se „tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama[...].”⁶ Za potpunu primenu ZPS, koji je stupio na snagu u oktobru 2018. godine, još nisu usvojena dva podzakonska akta, uredbe o upravljanju javnim politikama i o srednjoročnom planiranju.

Pored toga, centralne institucije i formalna pravila i procedure za izradu i koordinaciju politika u Srbiji u velikoj meri postoje; međutim, planiranje politika i izveštavanje imaju nekoliko nedostataka. Trenutno ne postoje zahtevi za izveštavanje o sektorskim strategijama, a izveštavanje o centralnim planskim dokumentima je neredovno. U tom smislu, ocena koju je dala SIGMA otkriva da izveštaji o „NPAA [Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije], GPRV [godišnji plan rada Vlade], APSPV i sektorskim strategijama nisu u potpunosti dostupni.”⁷ Dodatno, postojećim praksama izveštavanja naročito nedostaje informacija o učinku, odnosno postizanju rezultata u odnosu na indikatore učinka.⁸

Pored toga, dnevni redovi sednica Vlade, kojima rukovodi Generalni sekretarijat Vlade (GSV), sistematski su nedostupni javnosti, čime se smanjuje sveobuhvatna transparentnost donošenja odluka.⁹ SIGMA ocenjuje da se „informacije o ključnim odlukama sa sednica Vlade prenose javnosti“, ali u praksi nisu dostupne sve vrste odluka.¹⁰

Definisani su osnovni elementi za činjenično utemeljeno kreiranje politika, ali sprovođenje internih procedura i pravilna primena alata za kreiranje politika zasnovanih na dokazima u ministarstvima ostaju izazov. SIGMA ukazuje da je kvalitet analiza efekata propisa (AEP) neujednačen uprkos sveobuhvatnim zahtevima za izradu AEP i redovnom nadzoru ovih analiza od strane RSJP.¹¹ S tim u vezi, RSJP redovno objavljuje mišljenja na AEP na svojoj internet prezentaciji.¹²

Kao još jedna značajna novina, Zakon o državnoj upravi (ZDU) izmenjen je i dopunjjen u junu 2018. godine.¹³ Jedna od uvedenih izmena obavezuje ministarstva i posebne organizacije da objavljuju polazni dokument sa prikazom problema, ciljevima i predviđenim efektima prilikom otpočinjanja pripreme nacrta zakona kojim se bitno menja pravni režim u određenoj oblasti ili uređuju pitanja koja su od posebnog interesa za javnost. U vezi sa ovim novim zahtevom, ZPS uvodi obavezu organa uprave da izvrše *ex-ante* analizu efekata pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike, ali i da prate primenu, izvrše naknadne (*ex-post*) analize efekata i da vrednuju učinak politika u okviru svoje nadležnosti.¹⁴

Civilno društvo i stručna zajednica uglavnom su uključeni u proces kreiranja politika kroz najčešći oblik konsultacija - javne rasprave o nacrtima zakona regulisane Poslovnikom Vlade (Poslovnik),¹⁵ koje se sprovode na samom kraju procesa izrade nacrta i kada je mogućnost za intervenciju ograničena. Međutim, na nivou ministarstava konsultacije se ne sprovode sistemično i konzistentno, ne postoji odgovornost za kontrolu procesa konsultacija i njegovog ishoda, dok ministarstva, uprkos zahtevima, ne koriste portal eUprava da redovno objavljuju pozive.¹⁶ Kao način unapređenja inkluzivnosti kreiranja politika i zakonodavnog procesa, prethodno pomenute izmene ZDU uvode obavezu ministarstava i posebnih organizacija da informišu javnost putem svojih internet stranica i portala eUprava o otpočinjanju rada na izradi zakona. Drugim rečima, ZDU uvodi institut konsultacija koji ima za cilj da osigura otvoreno i svršishodno učešće javnosti tokom celog procesa počevši od prve faze. Slično tome, ZPS propisuje obavezu sprovođenja konsultacije u svim fazama kreiranja politika, uključujući i javne rasprave pre usvajanja dokumenta javne politike.¹⁷

Na kraju, kada je u pitanju dostupnost zakonodavstva za javnost u Srbiji, SIGMA izveštaj ukazuje na postojanje zakonskog osnova, kao i kontrole kvaliteta zakonskih tekstova, dok je kao nedostatak navedeno to što ne postoji zvanične prečišćene verzije zakona.¹⁸

III.2 Šta prati WeBER i na koji način?

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

Princip 5: Redovno praćenje učinka Vlade omogućava javni nadzor i podržava Vladu u postizanju njenih ciljeva

Princip 6: Odluke Vlade su pripremljene na transparentan način i zasnovane na profesionalnoj oceni uprave; osigurana je pravna usaglašenost odluka

Princip 10: Proces izrade politika i izrade zakona zasnovan je na dokazima, a analiza efekata propisa se dosledno sprovodi u svim ministarstvima

Princip 11: Politike i zakonodavstvo su kreirani na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i omogućava koordinaciju različitih perspektiva unutar Vlade

Princip 12: Zakonodavstvo je konzistentno u strukturi, stilu i jeziku; zahtevi za izradu zakona se konzistentno primenjuju u svim ministarstvima; zakonodavstvo je učinjeno javno dostupnim

Za analizu u ovoj oblasti koristi se šest WeBER indikatora. Prvim se meri koliko su za javnost otvorene i dostupne informacije o učinku Vlade, kroz analizu najsveobuhvatnijih internet stranica preko kojih Vlada informiše o svojim aktivnostima i objavljuje svoje izveštaje. Pisane informacije koje objavljuje Vlada odnose se na saopštenja za javnost i objavljivanje godišnjih (ili polugodišnjih) izveštaja onlajn. Merenje obuhvata period od dva godišnja izveštajna ciklusa, osim saopštenja za javnost koja se ocenjuju na period od jedne godine (zbog učestalosti njihovog objavljivanja). Drugi aspekti analize informacija o učinku Vlade uključuju njihovu razumljivost za javnost, korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih informacija, postojanje ocene/opisa konkretnih rezultata, dostupnost podataka u otvorenom formatu i klasifikovanih prema podatka, kao i dostupnost izveštaja o ključnim planskim dokumentima na nivou cele Vlade.

Drugi indikator meri na koji način civilno društvo doživljava planiranje, praćenje i izveštavanje Vlade o svom radu i ciljevima koje je obećala javnosti. Da bi se istražila percepcija, sprovedeno je ispitivanje organizacija civilnog društva na ZB korišćenjem onlajn platforme za anketiranje u periodu od druge polovine aprila do početka juna 2018. godine.¹⁹ Jedinstveni upitnik sa 33 pitanja korišćen je u celom regionu, čime je obezbeđen ujednačen pristup u sprovođenju istraživanja. Upitnik je razglašen na lokalnim jezicima preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog društva sa velikim bazama kontakt-podataka, ali i kroz centralizovane kontakt-tačke kao što su kancelarije Vlade zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da istraživanje bude usmereno na što je moguće više organizacija različitih u smislu njihove vrste, geografske raspodele i oblasti delovanja, pa samim tim i da bi se doprinelo reprezentativnosti u najvećoj meri, učinjeni su dodatni napor u cilju povećanja ukupnog broja odgovora. Dodatno, fokus grupa sa predstavnicima OCD organizovana je u cilju dopune rezultata istraživanja kvalitativnim informacijama.

Treći indikator meri transparentnost procesa donošenja odluka od strane Vlade, kombinujući podatke iz ispitivanja percepcije civilnog društva sa analizom relevantnih internet stranica Vlade. Pored objavljanja informacija o odlukama Vlade, analiza internet stranica uzima u obzir i potpunost informacija, njihovu razumljivost za građane, blagovremenost i doslednost u objavljanju. Praćenje je sprovedeno za svaku sednicu Vlade održanu tokom poslednja tri meseca 2017. godine, uz izuzetak da je aspekt blagovremenog objavljanja informacija meren tokom poslednjih mesec i po dana iste godine.

Četvrti indikator meri da li državne institucije pozivaju civilno društvo da pripremi činjenično utemeljene analize, kao i da li se činjenice i dokazi proizvedeni u civilnom društvu razmatraju i koriste u procesu kreiranja politika. Kao i u prethodnom slučaju, merenje kombinuje stručnu analizu zvaničnih podataka i dokumenata i ispitivanje percepcije civilnog društva. Analiza zvaničnih dokumenata odnosi se na učestalost referenci ka činjenično utemeljenim nalazima OCD u dokumentima javnih politika uključujući programska, planska i strateška dokumentima, *ex-ante* i *ex-post* analize i druga dokumenta, na uzorku od 3 oblasti politike.²⁰

Konačno, peti indikator fokusira se na kvalitet učešća javnosti u kreiranju politika kroz javne konsultacije i u potpunosti se zasniva na ispitivanju stavova OCD. Isto važi i za šesti indikator koji se fokusira na dostupnost i raspoloživost propisa i dokumenata koji služe za njihovo tumačenje, izuzev podindikatora koji se odnosi na postojanje zvanične, onlajn dostupne baze podataka zakonskih tekstova.

III.3 Rezultati WeBER praćenja

Princip 5: Redovno praćenje učinka Vlade omogućava javni nadzor i podržava Vladu u postizanju njenih ciljeva

WeBER indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade

Elementi indikatora	Bodovi
Vlada redovno objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima	0/4
Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima napisane su na razumljiv način	0/2
Informacije koje objavljuje Vlada su dovoljno detaljne i uključuju kvantitativne podatke i kvalitativne informacije i ocene	0/4
Informacije koje objavljuje Vlada obuhvataju ocene o postizanju konkretnih rezultata	0/4
Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu (formatima) otvorenih podataka	0/2
Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima sadrže podatke klasifikovane na osnovu pola	0/2
Udeo izveštaja o strategijama i planovima Vlade koji su dostupni onlajn	0/2
Ukupno bodova	0/20
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²¹	0

Informacije o učinku Vlade nisu dovoljno dostupne javnosti, uglavnom zbog činjenice da se godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV neredovno objavljuju na internet sajtu Vlade. Saopštenja za medije se uglavnom objavljaju redovno, odnosno na nedeljnem nivou.²² Saopštenja se objavljaju putem različnih sekcija internet stranice (aktivnosti i saopštenja) i razlikuju prema aktivnostima predsednika Vlade, potpredsednika Vlade i ministarstava.²³ Uopšteno govoreći, informacije na internet stranici predstavljene su na razumljiv način i uglavnom su napisane sažeto i bez korišćenja birokratskog jezika. Međutim, izveštaji o sprovođenju GPRV-a nisu objavljeni u dve vezane godine koje su prethodile praćenju, tj. u 2016. i 2015. godini. Štaviše, analizom informacija na internet stranici nije utvrđeno da je Vlada usvojila godišnji izveštaj za 2016. godinu na jednoj od svojih sednica održanih tokom 2017. godine.²⁴

Tokom praćenja koje je sproveo WeBER, godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV za 2013. i 2014. godinu pronađeni su na internet stranici Narodne skupštine,²⁵ a izveštaj za 2016. godinu na internet stranici MF.²⁶ Samim tim, utvrđeno je da se ovi izveštaji pripremaju, ali je njihovo objavljinje sporadično i nepredvidivo, te se ne objavljuju na internet prezentaciji Vlade gde bi javnost očekivala da ih nađe i u praktičnom smislu njihova dostupnost postaje nesvrishodna. Pregledom prethodnih godišnjih izveštaja o GPRV koji su dostupni javnosti utvrđeno je da ovi izveštaji nisu napisani na način koji bi bio razumljiv građanima. Uvod u izveštaje ponavlja zahteve za izveštavanjem propisane Zakonom o Vladi i Poslovnikom, a njihova struktura uglavnom preslikava strukturu GPRV, odnosno

navodi uglavnom zakonodavne aktivnosti organa državne uprave (ministarstava, posebnih organizacija itd.) i njihovu realizaciju. Iako delom sadrže kvantitativne i kvalitativne informacije, nema referenci o učinku ili konkretnim rezultatima koje je ostvarila Vlada u celini. Shodno tome, izveštaji o sprovedenu GPRV ne sadrže podatke klasifikovene na osnovu pola ili podatke u otvorenom formatu.

Treba napomenuti da osim izveštaja o GPRV, dokumenti u vezi sa Akcionim planom za sprovođenje Programa Vlade (APSPV) nisu dostupni javnosti - niti sam APSPV, niti izveštaj o njegovom sprovođenju. Putem odeljka „Pitanja i odgovori“ na svojoj internet stranici, RSJP predstavlja javnosti APSPV i njegovu svrhu,²⁷ ali praksa objavljivanja APSPV i njegovih izveštaja do danas je nepostojeća.²⁸ Štaviše, osim nedostatka objavljivanja izveštaja o GPRV i APSPV, izveštaji o drugim, ključnim planskim dokumentima Vlade, posmatranim u okviru WeBER praćenja, nisu redovno dostupni javnosti, kao što su izveštaji o Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) - budući da izveštaj za 2016. nije bio dostupan u vreme WeBER praćenja tokom oktobra 2017. godine. Izveštaji za dva (od četiri analizirana) planska dokumenta za 2016. godinu pronađeni su na odgovarajućim onlajn lokacijama: za Program ekonomskih reformi (ERP)²⁹ i za Fiskalnu strategiju.³⁰

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

Elementi indikatora	Bodovi
OCD smatraju da su zvanični planski dokumenti Vlade relevantni za stvarna dešavanja u pojedinim oblastima politika	0/2
OCD smatraju da Vlada redovno izveštava javnosti o napretku u odnosu na postavljene ciljeve	0/4
OCD smatraju da zvanične strategije određuju pravce delovanja Vlade ili ministarstava u pojedinim oblastima politika	0/2
OCD smatraju da ministarstva redovno objavljaju izveštaje o praćenju svojih sektorskih strategija	0/4
OCD smatraju da su prioriteti pristupanja EU adekvatno integrisani u planske dokumente Vlade	0/2
OCD smatraju da izveštaji Vlade uključuju adekvatne informacije o napretku u skladu sa postavljenim prioritetima za pristupanje EU	0/2
Ukupno bodova	0/16
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³¹	0

Imajući u vidu analizu prethodnog indikatora, ne iznenađuje preovlađujući trend neslaganja među predstvincima OCD u pogledu postojanja težnji Vlade da ostvari svoje ciljeva. Tačnije, oko 13% ispitanih OCD se slaže da postoji direktna veza između GPRV i stvarnih dešavanja u određenim oblastima politike (uključujući odgovore „slažem se“ i „u potpunosti se slažem“). Neznatno povećanje nivoa slaganja u inače veoma negativnoj percepciji zabeleženo je kada su OCD pitane da li Vlada redovno obaveštava javnost o napretku u postizanju svojih planiranih ciljeva - 17%. Osim toga, učesnici fokus grupe složili su se da izveštavanje o sprovedenju GPRV ne

Nalazi članica WeBER platforme

Na osnovu analize zakonodavnih aktivnosti Vlade Srbije, u periodu od avgusta 2016. do marta 2017. godine, od 37 predloga zakona koje je podnela Vlada (izuzev zakona kojim se potvrđuju međunarodni ugovori), 19 je predviđeno Godišnjim planom rada za 2016. godinu, od čega je 16 i usvojeno u prvih šest meseci rada Vlade.

Pored toga, od 34 usvojena zakonska predloga, 11 je sadržano u NPAA iz 2014. (usvojeno njih 10), a 15 u NPAA iz 2016. godine (usvojeno njih 13). S tim u vezi, 10 planiranih zakonskih predloga se nalazi i u jednom i drugom NPAA (usvojeno 9).

Konačno, od istih 37 predloga zakona, javna rasprava je organizovana u slučaju 10 dokumenata.

[Beogradska otvorena škola, 2017, str. 15.](#)

predstavlja značajan mehanizam, budući da ne postoji širi planski dokument nacionalnog razvoja iz kojeg bi GPRV proistekao, niti je proces planiranja zasnovan na dostignućima i učinku.³²

Percepcija OCD dalje pokazuje da se oko 17% anketiranih slaže da zvanične strategije određuju aktivnosti Vlade ili ministarstava u različitim oblastima politike, a 16% da ministarstva redovno objavljuju izveštaje o praćenju svojih sektorskih strategija. Štaviše, predstavnici civilnog društva su tokom održavanja fokus grupe izrazili stav da prilikom traženja potrebnih podataka i dokumenata, internet stranice ministarstava nisu najrelevantniji ili najkorisniji izvor saznanja i da se obično moraju okrenuti nezvaničnim izvorima.³³

Kada je reč o prioritetima procesa pristupanja EU i pitanju da li su ti prioriteti adekvatno integrисани u planove Vlade u onim oblastima u kojima deluju OCD, ispitanici imaju nešto pozitivnije mišljenje, iako je to i dalje manje od četvrtine ispitanika - 23%. Na kraju, nešto iznad 15% ispitanika saglasno je da su izveštaji Vlade ažurirani podacima o napretku u odnosu na zacrtane prioritete u vezi sa pristupanjem EU.

**GRAFIKON 1. PERCEPCIJA CIVILNOG DRUŠTVA O PLANIRANJU I IZVEŠTAVANJU
VLADE I MINISTARSTAVA (%)**

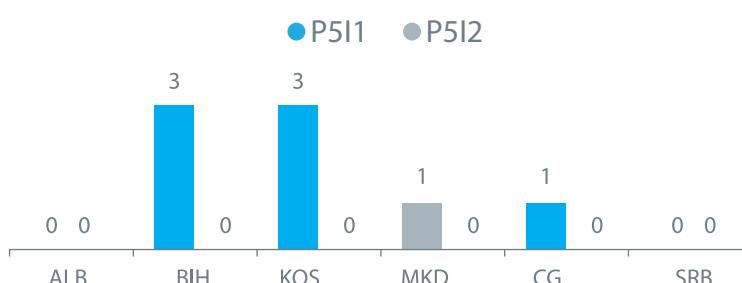


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=155

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade

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



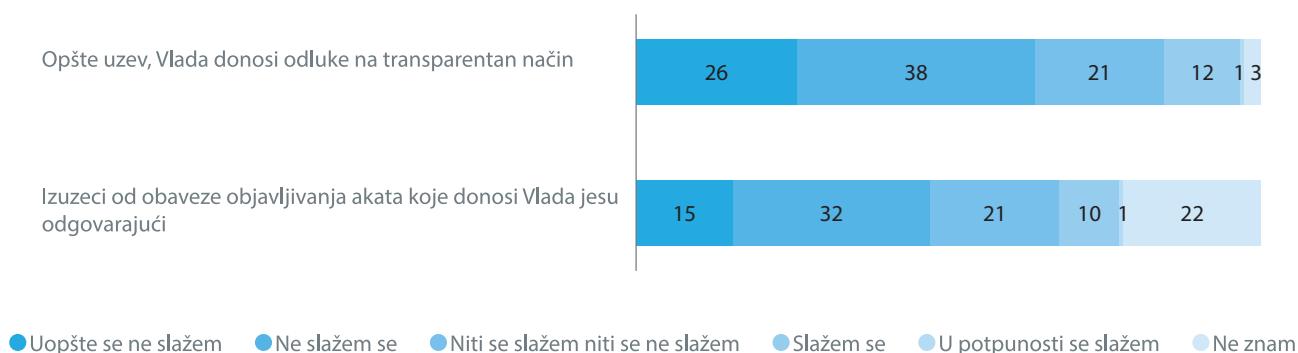
Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na ZB, dostupan je na adresi: www.par-monitor.org.

Princip 6: Odluke Vlade su pripremljene na transparentan način i zasnovane na profesionalnoj oceni uprave; osigurana je pravna usaglašenost odluka

Elementi indikatora	Bodovi
OCD smatraju da je donošenje odluka Vlade generalno transparentno	0/2
OCD smatraju da su izuzeci od pravila objavljivanja odluka Vlade odgovarajući	0/2
Vlada javno objavljuje dokumente sa svojih sednica	0/4
Vlada svoje odluke komunicira na način koji je prilagođen građanima	2/4
Vlada na vreme objavljuje usvojene dokumente	2/4
Ukupno bodova	4/16
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³⁴	1

Sa samo 13% anketiranih organizacija koje izražavaju određeni nivo saglasnosti, OCD u Srbiji smatraju da je proces donošenja odluka Vlade izrazito netransparentan. Slično tome, nešto više od 10% anketiranih se slaže da su izuzeci od zahteva za objavljivanje odluka Vlade odgovarajući.

GRAFIKON 2. PERCEPCIJA OCD O TRANSPARENTNOSTI PROCESA
DONOŠENJA ODLUKA VLADE (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=155

U prilog ovakvoj percepciji, praćenje objavljivanja odluka i dokumenata usvojenih na pojedinačnim sednicama Vlade pokazuje da je netransparentno donošenje odluka više pravilo nego izuzetak. U periodu praćenja od tri meseca (sednice Vlade održane u periodu od 1. oktobra do 31. decembra 2017. godine) dnevni red i zapisnici sa sednica Vlade nisu objavljeni na zvaničnoj internet stranici Vlade.³⁵ U istom periodu, dokumenti usvojeni na ovim sednicama bili su u velikoj meri dostupni, osim u pet slučajeva gde je nedostajala čak i ta informacija (videti tabelu ispod). Međutim, s obzirom na to da se nijedan dnevni red ne objavljuje, nemoguće je sa sigurnošću proceniti da li Vlada objavljuje sve usvojene dokumente.³⁶ Štaviše, zaključci Vlade se po pravilu ne objavljuju, osim kada je to predviđeno samim zaključkom, što doprinosi ukupnoj oceni netransparentnog odlučivanja.

Štaviše, saopštenja za javnost ne prate svaku pojedinačnu sednicu (videti tabelu dole), dok su u nekim slučajevima u saopštenjima za javnost date informacije o odlukama Vlade (usvojenim dokumentima) koje nisu objavljene na sajtu. Ukratko, izostanak objavljivanja dnevnog reda i zapisnika sa svake sednica, izostanak saopštenja za javnost u nekim slučajevima ili nepotpunost informacija o usvojenim dokumentima, dovode do ocene da Vlada Republike Srbije u velikoj meri donosi odluke na netransparentan način.

**TABELA 1.- DOSTUPNOST MATERIJALA SA SEDNICA VLADE U PERIODU OD 1. OKTOBARA DO
31. DECEMBRA 2017. GODINE**

Sednica	Datum	Dnevni red	Zapisnik	Dokumenta	Saopštenje
18	6. oktobar 2017.	X	X	✓	✓
19	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
20	9. oktobar 2017.	X	X	✓	✓
21	12. oktobar 2017.	X	X	✓	X
22	16. oktobar 2017.	X	X	X	✓
23	18. oktobar 2017.	X	X	✓	X
24	19. oktobar 2017.	X	X	✓	✓
25	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
26	26. oktobar 2017.	X	X	✓	✓
27	31. oktobar 2017.	X	X	X	✓
28	2. novembar 2017.	X	X	✓	✓
29	9. novembar 2017.	X	X	✓	✓
30	15. novembar 2017.	X	X	✓	✓
31	20. novembar 2017.	X	X	✓	✓
32	24. novembar 2017.	X	X	✓	✓
33	29. novembar 2017.	X	X	✓	X
34	1. decembar 2017.	X	X	✓	X
35	5. decembar 2017.	X	X	✓	X
36	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
37	8. decembar 2017.	X	X	✓	✓
38	14. decembar 2017.	X	X	✓	✓
39	18. decembar 2017.	X	X	✓	X
40	21. decembar 2017.	X	X	✓	✓
41	25. decembar 2017.	X	X	✓	X
42	27. decembar 2017.	X	X	✓	X
43	28. decembar 2017.	X	X	✓	✓
44	29. decembar 2017.	X	X	✓	X
Total	27	0	0	22	15

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

Kada se objave, saopštenja za javnost su uglavnom napisana pojednostavljenim jezikom koji na nebirokratski način i uglavnom jasno objašnjava donete odluke, te je ocena da Vlada svoje odluke delimično saopštava na način koji je prilagođen građanima. Pored toga, dostupna saopštenja za javnost se lako nalaze na zvaničnoj internet stranici Vlade, odnosno na manje su od tri kliksa sa početne strane; međutim, kriterijum blagovremenosti objavljivanja (najkasnije nedelju dana nakon sednice) ispunjen je samo delimično.

OCD koje su učestvovale u fokus grupi iznele su stav da je problem transparentnosti odluka Vlade dosta širi. Drugim rečima, pretraga usvojenih odluka na različitim internet stranicama Vlade obično je otežana, budući da stranice nisu prilagođene ili struktuirane na način koji olakšava pretraživanje.³⁷ Pored toga, uticaj spoljnih aktera može u znatnoj meri da se odrazi na transparentnost, tj. bez podsticaja međunarodne zajednice, a naročito u pogledu procesa prisupanja EU, transparentnost može stagnirati ili opasti.³⁸

Zapažanje autora: U momentu pripreme ovog izveštaja za štampu, Vlada Republike Srbije predstavila je novi internet portal koji u značajnoj meri utiče na način na koji su različite informacije i podaci predstavljeni javnosti. Istovremeno, ova promena suštinski rezultira sprovođenjem nekih od preporuka koje su predstavljene na kraju ovog poglavlja (posebno u pogledu preporuke broj 6). Ova promena zvaničnog sajta Vlade imaće svoj odraz u rezultatima sledećeg ciklusa WeBER praćenja.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka Vlade



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

Princip 10: Proces izrade politika i izrade zakona zasnovan je na dokazima, a analiza efekata propisa se dosledno sprovodi u svim ministarstvima³⁹

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

Elementi indikatora	Bodovi
Učestalost referenci u usvojenim dokumentima javnih politika Vlade ka činjenično utemeljenim nalazima OCD	4/4
Učestalost referenci u ex-ante procenama uticaja i drugim analitičkim dokumentima ka činjenično utemeljenim nalazima OCD	2/4
Udeo činjenično utemeljenih nalaza OCD, kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije, u ex-post analizama	0/2
Nadležna ministarstva ili druge institucije Vlade pozivaju ili naručuju različitim OCD (kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije) da pripreme studije ili analize efekata za pojedine probleme ili predloge javnih politika (percepcija OCD)	1/2
Predstavnici nadležnih ministarstava učestvuju u dijalogu o politikama (diskusije, okrugli stolovi, sastanci iza zatvorenih vrata itd.) koji se odnose na konkretne proizvode istraživanja (percepcija OCD)	0/2
Predstavnici različitih OCD, kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije pozivaju se da učestvuju u radnim grupama za izradu politika ili zakonodavnih predloga kada imaju određene predloge i preporuke zasnovane na dokazima (percepcija OCD)	0/4
Nadležna ministarstva generalno pružaju povratne informacije o prihvatanju ili odbijanju činjenično utemeljenih predloga i preporuka različitih OCD (kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije) koji su prihvaćeni ili odbijeni, sa obrazloženjem za takvo postupanje (percepcija OCD)	0/2
Ministarstva prihvataju predloge OCD u radu radnih grupa za izradu politika i propisa (percepcija OCD)	0/4
Ukupno bodova	7/24
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³⁹	1

U praksi, učestalost referenci ka nalazima OCD u usvojenim strateškim dokumentima pokazuje da ministarstva prilikom izrade ovih dokumenata u pojedinim oblastima politike u određenoj meri koriste dokaze koje pruža civilno društvo. Ipak, po mišljenju određenih OCD, analize dobijene od strane civilnog društva se ponekad koriste, a da se to zvanično ne prijavljuje, a odgovarajuće reference često nedostaju u strateškim dokumentima.⁴⁰

Pregledom uzorka strateških i programskih dokumenata, koji su u vreme WeBER praćenja sprovođeni u tri oblasti politike u kojima mnoge OCD aktivno deluju u Srbiji (zaštita životne sredine, borba protiv diskriminacije i kultura i mediji), reference na nalaze OCD postoje u oko polovini ovih dokumenata.⁴¹

TABELA 2. UČESTALOST REFERENCI NA NALAZE OCD U USVOJENIM DOKUMENTIMA JAVNIH POLITIKA VLADE

OBLAST POLITIKA	DOKUMENT POLITIKE	broj referenci
Borba protiv diskriminacije	1. Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije sa Akcionim planom	9
	2. Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost sa Akcionim planom	8
	3. Strategija za socijalno uključivanje Roma u Republici Srbiji za period od 2016. do 2025. godine sa Akcionim planom za 2017-2018. godinu	8
Zaštita životne sredine	4. Strategija upravljanja vodama	0
	5. Strategija za sprovođenje Arhuske konvencije	1
	6. Strategija biološke raznovrsnosti	0
	7. Strategija upravljanja otpadom	1
	8. Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara	0
	9. Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti životne sredine	0
	10. Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27	1
Mediji i kultura⁴²	11. Nacionalni program o zaštiti životne sredine	0
Mediji i kultura⁴²	nije primenljivo	nije primenljivo

Sa druge strane, kada je reč o učestalosti referenci ka nalazima OCD u različitim analitičkim dokumentima i ex-ante analizama efekata, takođe je utvrđeno povremeno davanje referenci. Konkretnije, u tri pomenute oblasti politika u uzorku, 7 od 77 pregledanih dokumenata (uglavnom obrazloženja zakona i AEP) sadrže povremene reference na nalaze i predloge OCD, što predstavlja 9% od ukupnog broja.⁴³

TABELA 3. UČESTALOST REFERENCI NA NALAZE ZASNOVANE NA DOKAZIMA DATIH OD STRANE OCD U USVOJENIM DOKUMENTIMA POLITIKE VLADE I EX-ANTE ANALIZAMA EFEKATA PROPISA - PREGLED

OBLAST POLITIKA	DOKUMENT POLITIKE	REFERENCE OCD
Borba protiv diskriminacije⁴⁴	1. Obrazloženje Zakona o sportu	1. Centar za slobodne izbore i demokratiju 2. Stalna konferencija gradova i opština 3. Fudbalski savez Srbije
	2. AEP Zakona o sportu	1. Centar za slobodne izbore i demokratiju 2. Stalna konferencija gradova i opština 3. Fudbalski savez Srbije 4. Udruženja za medicinu sporta Srbije i Fondacija Spinalni centar Milinković 5. Zajednica fudbalskih klubova Super lige
	3. AEP Zakona o osnovama obrazovnog sistema	1. Institut za psihologiju, Filozofski fakultet, Beograd, Centar za primenjenu psihologiju

OBLAST POLITIKA	DOKUMENT POLITIKE	REFERENCE OCD
Borba protiv diskriminacije	4. AEP Zakona o mladima	Paket analitičkih dokumenata korišćen je za izradu Zakona o mladima; Međutim, iako AEP i obrazloženje zakona ne referišu eksplicitno na te dokumente, ovaj paket sadrži analize izrađene od strane OCD.
	5. Obrazloženje Zakona o mladima	
Zaštita životne sredine	6. AEP Zakona o vodama	1. Beogradska otvorena škola; 2. Rudarsko-geološki fakultet
	7. AEP Zakona o upravljanju otpadom 1	
		1. Udruženje reciklера Srbije

Najzad, kada je u pitanju referisanje ka OCD u ex-post analizama i procenama, ova dokumenta uglavnom nisu dostupna na internet stranicama organa zaduženih za kreiranje politika. Takođe, odgovorima na zahteve za slobodan pristup informacijama nisu dobijene ex-post analize što ukazuje na to da se dokumenta po pravilu ne proizvode.⁴⁵

Percepcija OCD o korišćenju činjenica u kreiranju politika koje su proizvele think tank organizacije, nezavisni instituti i druge organizacije civilnog društva, signalizira da kreatori politika na centralnom nivou civilno društvo i dalje ne prepoznaju kao vredan izvor dokaza i činjenica.

Drugim rečima, iako se više od trećine anketiranih OCD, koje daju svoje doprinose za donošenje odluka na centralnom nivou, slaže da ih državne institucije pozivaju da pripreme ili do stave proizvode svojih istraživanja (35%) onda kada se bave određenim problemom ili izrađuju predloge politika u okviru svoje nadležnosti, u velikoj meri prevladava neslaganje (45%).

Slično tome, veliki broj ispitanih OCD smatra da relevantne državne institucije, iako pozvane, nikada ili retko učestvuju u događajima koje organizuju njihove organizacije - 39%. Više od polovine OCD dale su iste odgovore kada su upitane da li ministarstva pozivaju njihovu organizaciju da učestvuje u radnim grupama za izradu predloga dokumenata javnih politika kada OCD imaju konkretnе predloge i preporuke zasnovane na dokazima - 55%.

Isti trend se nastavlja i u odnosu na percepciju učestalosti povratnih informacija koje ministarstva pružaju o razlozima prihvatanja ili odbijanja predloga OCD tokom aktivnosti radnih grupa: oko 69% smatra da se to dešava retko ili nikad. Na kraju, nekih 16% ispitanika smatra da nadležna ministarstva uglavnom razmatraju predloge njihovih OCD, dok više od polovine misli da se to retko ili nikad ne dešava (56%).

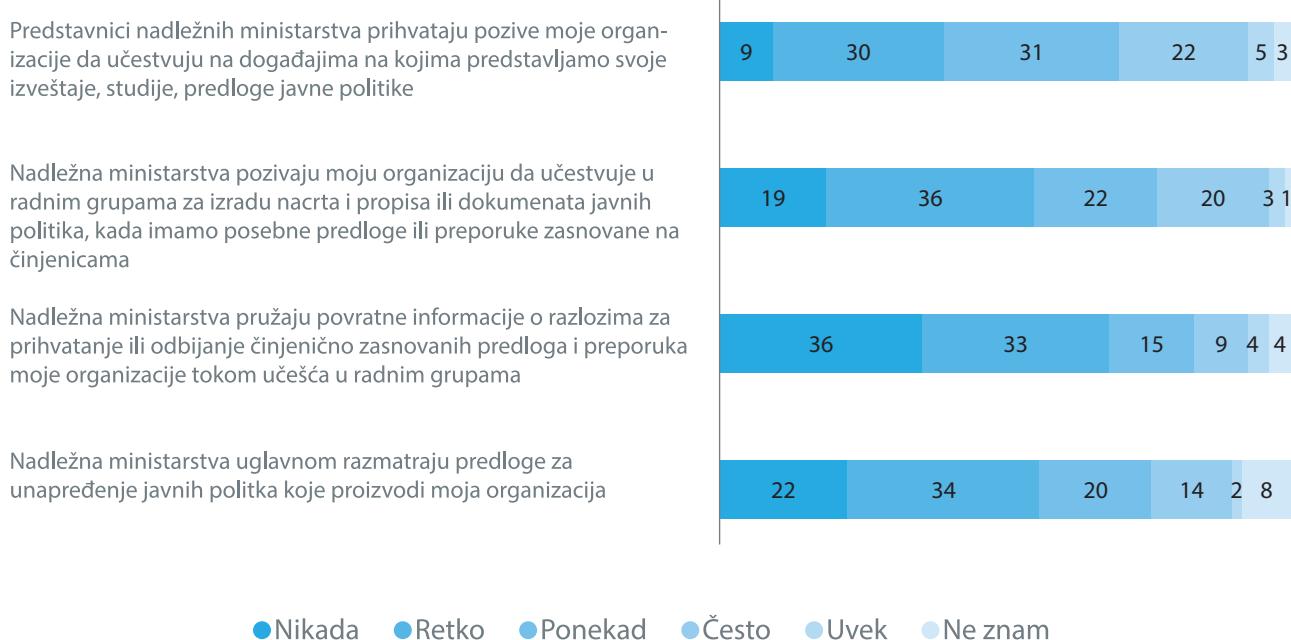
Nalazi članica WeBER platforme

Matrica za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva, Izveštaj za Srbiju 2016, ukazuje na to da je većina ispitanika (84%) izjavila da niko iz svoje OCD nije izabran da učestvuje u savetodavnom ili konservativnom telu u okviru države u 2016. godini. Ključni razlozi za takve tvrdnje: niko ih nije pitao da učestvuju (43%), nije bilo javnog poziva u oblasti u kojoj njihova OCD deluje (41%), tražili su da učestvuju, ali su odbijeni (10%), ne postoje takva tela u oblasti u kojoj njihova OCD deluje, kao i drugi razlozi (6%).

Štaviše, isti izveštaj pokazuje da od onih koji su izjavili da su učestvovali u takvim telima, 67% je reklo da su učestvovali u radnim grupama koje razvijaju i prate primenu politika, strategija, zakona, propisa, smernica; 33% u telima koja imaju konservativnu ili savetodavnu ulogu u Vladi, kao što su saveti; 11% u telima koja prate sprovođenje nacionalne strategije ili pravnih akata, programa finansiranja, organa koji odlučuju o dodeli sredstava i dr.

Građanske inicijative, 2017, str. 38.

GRAFIKON 3. KORIŠĆENJE ČINJENICA U KREIRANJU POLITIKA KOJE PROIZVODE THINK TANK ORGANIZACIJE, NEZAVISNI INSTITUTI I DRUGE OCD (%)

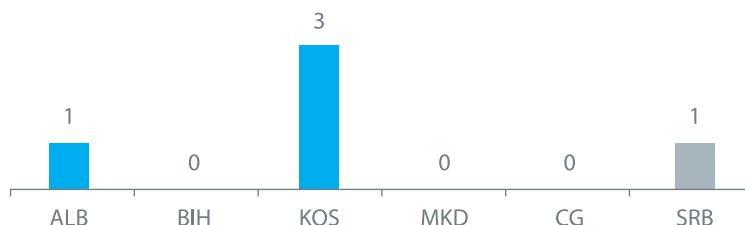


● Nikada ● Retko ● Ponekad ● Često ● Uvek ● Ne znam

Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N = 107

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

Princip 11: Politike i zakonodavstvo su kreirani na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva

WeBER indikator PDC_P11_I1: Percepcija civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja politika

	Bodovi
OCD smatraju da formalne procedure konsultacija stvaraju preduslove za delotvorno uključivanje javnosti u proces kreiranja politika	0/4
OCD smatraju da se formalne procedure konsultacija konzistentno primenjuju	0/4
OCD smatraju da su konsultovane u ranim fazama procesa kreiranja politika	0/4
OCD smatraju da su učesnicima konsultacija date pravovremene informacije o sadržaju zakonodavnih predloga i drugih dokumenata javnih politika	0/2
OCD smatraju da su učesnicima konsultacija date odgovarajuće informacije o sadržaju zakonodavnih predloga i drugih dokumenata javnih politika	0/2
OCD smatraju da se procedure i mehanizmi javnih konsultacija konzistentno sprovode u procesima konsultacija	0/2
OCD smatraju da nadležna ministarstva preduzimaju mera kako bi se osiguralo da su različiti interesi predstavljeni u procesima konsultacija (grupe za rodnu ravnopravnost, grupe za prava manjina, sindikati, udruženja poslodavaca, itd.)	0/2
OCD smatraju da nadležna ministarstva pružaju pisane povratne informacije o doprinosima i komentarima učesnika konsultacija	0/4
OCD smatraju da ministarstva prihvataju doprinose i komentare učesnika konsultacija	0/4
OCD smatraju da nadležna ministarstva organizuju konstruktivne diskusije o tome kako su stavovi učesnika konsultacija oblikovali i uticali na politiku i konačnu odluku Vlade	0/2
Ukupno bodova	0/30
Vrednost indikatora (skala 0-5)⁴⁶	0

Da formalne procedure konsultacija u Srbiji pružaju uslove za delotvorno učešće javnosti u procese donošenja odluka smatra manje od trećine anketiranih OCD (29% onih koji se slažu, i slažu se u potpunosti). U odnosu na sve naredne izjave koje se odnose na druge ključne aspekte javnih konsultacija, percepcija civilnog društva opada, odnosno stepen saglasnosti postaje sve manji. U tom pogledu, 23% ispitanika se slaže da nadležni organi prilikom

Nalazi članica WeBER platforme

Na osnovu analize učešća građana i civilnog društva u procesu odlučivanja i kreiranja politika grada Kraljeva, u periodu od 1. jula 2016. do 1. avgusta 2017. godine, praksa učešća se pokazala kao trostruka:

„a. Svi planski dokumenti se usvajaju uz učešće javnosti u skladu sa obaveza-ma propisanim Zakonom o planiranju i izgradnji. Ova vrsta učešća javnosti se sprovodi bez izuzetka, a informaci-je o usvajanju planskih dokumenata, javnom pregledu i javnim saslušanjima dostupne su na internet stranici grada i na oglasnoj tabli u zgradi Skupštine opštine Kraljevo.

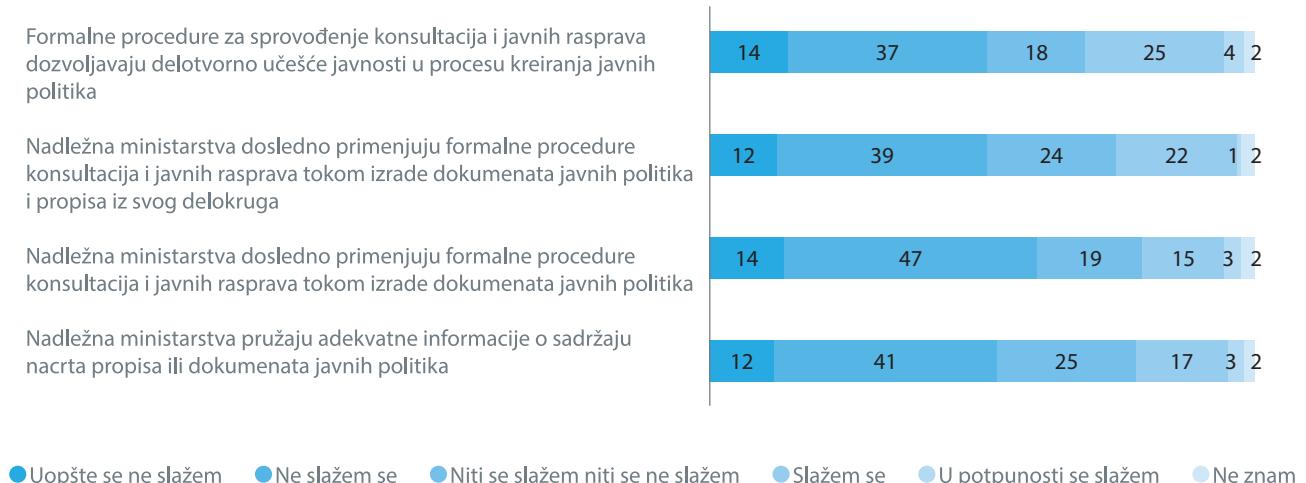
b. Sva strateška dokumenta kojima se kreiraju lokalne politike u poslednjih nekoliko godina usvajaju se uz učešće javnosti. U tom smislu, primer dobre prakse je postupak izrade i usvajanja Lokalnog akcionog plana za Rome u gradu Kraljevu za period od 2017. do 2020. godine, koji je usvojen u septembru 2017. godine, nakon konsultacija sa zainteresovanim građanima i OCD i nakon javne rasprave.

c. Sve ostale odluke se redovno usvaja-ju bez javne rasprave. Osim ostavljanja negativnog utiska na nivo posvećeno-sti lokalne samouprave reformi javne uprave, neuspeh uključivanja OCD predstavlja propuštenu priliku da iskoriste svoje iskustvo radi poboljšanja kvaliteta usvojenih akata i sprečavanja usvajanja nepotpunih, neustavnih ili diskriminatorskih odluka.“

[Praxis, 2018, str. 8-10.](#)

izrade politika u okviru njihovih nadležnosti konzistentno primenjuju formalne procedure konsultacija, a samo 13% navode da se iste procedure i mehanizmi, uvek ili često, konzistentno primenjuju. Kada je u pitanju pravovremenost informisanja zainteresovanih strana, 18% anketiranih OCD se slaže da se informacije o sadržaju predloga dokumenata javnih politika pružaju blagovremeno, a nešto veći procenat od 20% da im se daju adekvatne informacije o njihovom sadržaju.

GRAFIKON 4. PERCEPCIJA CIVILNOG DRUŠTVA O SPROVOĐENJU KONSULTACIJA U PROCESU KREIRANJA POLITIKA (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=161

Takođe, OCD učesnici fokus grupe ističu da konsultovanje zainteresovanih strana kroz javne rasprave o već pripremljenim nacrtima dokumenata ne ostvaruju svrhu inkluzivnog kreiranja politika s obzirom na to da se radi o konsultacijama u kasnoj fazi kreiranja politika kada je prostor za intervencije prilično sužen i kada su ključna rešenja već određena.⁴⁷ S tim u vezi, pad percepcije nastavlja se sa samo oko 12% anketiranih OCD koje potvrđuju (navodeći „uvek“ ili „često“) da su konsultovane u ranim fazama procesa, pre izrade nacrta dokumenata. Pored toga, samo oko 12% navodi da su dati pismeni komentari o prihvatanju ili odbijanju doprinosa učesnika konsultacija. Opšte uzev, OCD još manje veruju da su njihovi komentari prihvaćeni od strane nadležnih organa, sa samo 9% onih koji izjavljuju da je to često ili uvek slučaj, dok je iskustvo civilnog društva da izveštaji o javnim konsultacijama ne služe kao pouzdani mehanizmi za dobijanje povratnih informacija.⁴⁸

Osim toga, blagi porast percepcije zabeležen je u pogledu osiguravanja zastupljenosti različitih grupa u procesima javnih konsultacija, kao što su žene, manjine, sindikati, udruženja poslodavaca i slično, jer samo 17% anketiranih OCD kaže da je to slučaj često ili uvek. Umesto toga, nalazi fokus grupe upućuju na to da selektivnost predstavlja ustaljenu praksu prilikom pozivanja spoljnih zainteresovanih strana da učestvuju u konsultacijama.⁴⁹ Drugim rečima, postoji tendencija da se pozivaju više „mejnstrim“ OCD, ali i one koji se „uklapaju“ i manje kritikuju, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou.⁵⁰ Jedan od razloga za takav pristup leži u visoko formalizovanom pristupu konsultacijama, bez stvarne težnje ka primeni standarda participativnosti i inkluzivnosti, već sa ciljem da se postupak konsultacija dovede do kraja i učešće svede na minimum.⁵¹ Najzad, oko 7% ispitanih OCD je navelo da se često organizuju dodatne konsultacije sa OCD izvan formalnog okvira javnih konsultacija (nijedan ispitnik nije odgovorio sa „uvek“).

GRAFIKON 5. PERCEPCIJA CIVILNOG DRUŠTVA O SPROVOĐENJU KONSULTACIJA U PROCESU KREIRANJA POLITIKA (%)

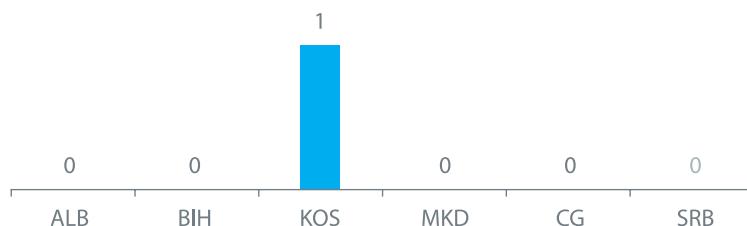


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj.

Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N = 161

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

Princip 12: Zakonodavstvo je dosledno u strukturi, stilu i jeziku; zahtevi za izradu zakona se konzistentno primenjuju u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti

WeBER indikator PDC_P12_I1: Percepcija civilnog društva o dostupnosti i pristupačnosti propisa i dokumentata koji služe za tumačenje propisa

Elementi indikatora	Bodovi
Postojanje zvanične onlajn baze podataka o propisima	4/4
OCD su informisane o postojanju onlajn baze podataka o propisima	4/4
OCD potvrđuju da koriste onlajn bazu podataka o propisima	2/2

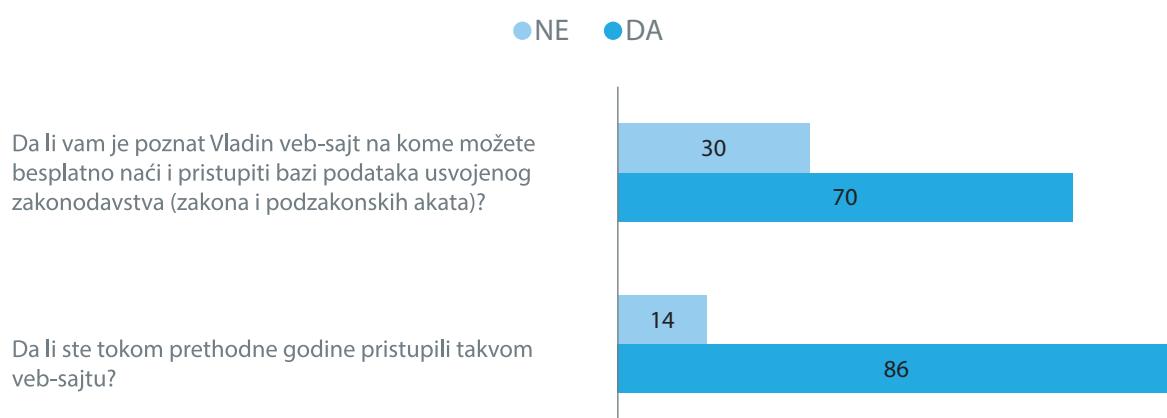
Elementi indikatora	Bodovi
OCD smatraju da su dokumenta koji služe za tumačenje propisa lako pristupačna onlajn	0/4
OCD smatraju da su dokumenta koja služe za tumačenje propisa napisana tako da budu lako razumljiva	0/2
Ukupno bodova	10/16
Vrednost indikatora (skale 0 – 5)⁵²	3

U Srbiji se svi usvojeni zakoni mogu naći i njima se može pristupiti u onlajn bazi propisa - pravno-informacionog sistema „Službenog glasnika Republike Srbije“.⁵³ Uspostavljena na osnovu Zakona o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, ova baza podataka sadrži elektronske verzije „Službenog glasnika“, registar tekstova postojećih zakona i drugih akata, bazu podataka o sudskoj praksi i druge podatke o pravnom sistemu Srbije.⁵⁴

Baza podataka zakona sadrži prečišćene verzije zakona i one se mogu pretraživati na osnovu različitih kategorija: (pod)oblasti propisa, sadržaja, vrste pravnih akata, pravne osnove, naslova i ključnih reči. Baza uključuje i primarno i sekundarno zakonodavstvo, ali i druge dokumente javnih politika kao što su strategije i pojedinačni pravni akti. Važno je da se zakoni mogu preuzeti besplatno i da su dostupni na početnoj strani „Službenog glasnika“.⁵⁵ Za pristup drugim raspoloživim elektronskim bazama podataka, uključujući sudsку praksu, pravna akta na engleskom jeziku, mišljenja i druge akte, modele ugovora, kao i pravnu literaturu, plaća se pretplata.⁵⁶

OCD u Srbiji u velikoj meri znaju za onlajn bazu podataka „Službenog glasnika“ i kažu da je često koriste. Tačnije, 70% anketiranih OCD je izjavilo da znaju gde da pronađu i kako da pristupe bazi podataka o zakonima i podzakonskim aktima besplatno, a od onih koji to znaju, 86% je tokom protekle godine i pristupilo toj bazi. U prilog ovom rezultatu, učesnici fokus grupe su izjavili da, u poređenju sa internet stranicama pojedinačnih organa državne uprave, civilno društvo smatra da je registar pravnih akata „Službenog glasnika“ bolje ažuriran i da je pouzdaniji u pogledu pristupa zakonima.⁵⁷

GRAFIKON 6. PERCEPCIJA DOSTUPNOSTI ZAKONODAVSTVA OD STRANE CIVILNOG DRUŠTVA (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=155, N=109

Sa druge strane, percepcija postaje značajno negativna kada je reč dokumentima koji služe za tumačenje propisa u Srbiji i koji nemaju snagu zakona, ali imaju praktičan uticaj. To znači da se 27% anketiranih OCD u izvesnoj meri slažu sa tvrdnjom da su takvi materijali pristupačni, a nešto više od 18% se slaže da su napisani na način i u stilu koji ih čini lako razumljivim.⁵⁸ Nije bilo ispitanika koji se u potpunosti složio sa drugom tvrdnjom. Međutim, kao što je prethodno rečeno, korisnicima se ne daje besplatan pristup nekim od ovih dokumenata.⁵⁹

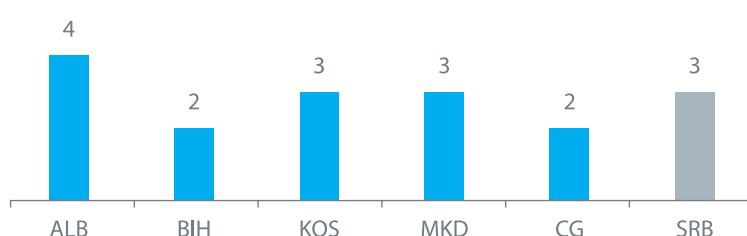
GRAFIKON 7. PERCEPCIJA CIVILNOG DRUŠTVA O DOSTUPNOSTI I PRISTUPAČNOSTI DOKUMENATA KOJI SLUŽE ZA TUMAČENJE PROPISA (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=155

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator PDC_P12_I1: Percepcija civilnog društva o dostupnosti i pristupačnosti propisa i dokumenata koji služe za tumačenje propisa



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

III.4 Kratak pregled rezultata: Izrada i koordinacija politika

Izveštaji o sprovodenju Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV) se ne objavljaju redovno na tačno određenoj internet lokaciji. Sadržaj ovih izveštaja pokazuje da su sastavljeni na osnovu izveštaja o aktivnostima pojedinačnih organa državne uprave bez ikakvih referenci ka postignućima Vlade u celini. Pored toga, ideo izveštaja o sprovodenju planskih dokumenata Vlade koji su dostupni onlajn je ispod 50%, jer su samo dva od pet analiziranih izveštaja za 2016. bili dostupni tokom sprovodenja WeBER praćenja.

OCD u Srbiji se ne slaže da su planski dokumenti Vlade relevantni za stvarna dešavanja u oblastima u kojima rade (ispod 13% saglasnosti), a samo 16% se slaže da Vlada izveštava javnost o postizanju svojih ciljeva. Slično tome, 17% se slaže da zvanične strategije određuju rad Vlade ili ministarstava. Međutim, oko 23% OCD se slaže da su prioriteti pristupanja EU integrисани u planove Vlade - najviši nivo slaganja kada je u pitanju planiranje Vlade. Pored toga, proces donošenja odluka Vlade smatra se uglavnom netransparentnim. U praksi, Vlada ne objavljuje sve odluke sa svojih sednica, neki od usvojenih dokumenata se redovno objavljaju i prate ih saopštenja za javnost, dok se dnevni red i zapisnici sa sednica uopšte ne objavljuju.

Činjenično utemeljeni nalazi OCD se povremeno navode u zvaničnim strateškim dokumentima, drugim dokumentima javnih politika kao i ex-ante analizama, što se ne može reći za ex-post analize i procene uticaja budući da se ili ne proizvode ili nisu javno dostupne. Više od trećine anketiranih OCD potvrđuje da ih državne institucije pozivaju da pripreme predloge politika, studije ili procene uticaja, ali gotovo polovina tvrdi da predstavnici institucija Vlade retko ili nikad ne učestvuju na njihovim događajima. Osim toga, 22% OCD kaže da su pozivane, često ili uvek, da učestvuju u radnim grupama za izradu nacrta propisa ili drugih dokumenata javnih politika.

Opšte uzev, percepcija OCD je nepovoljna u odnosu na postojeću praksu javnih konsultacija. Samo 23% njih se slaže da državne institucije konzistentno primenjuju formalne procedure za konsultacije prilikom kreiranja politika, a još manji broj OCD se slaže sa tim da su uključene u ranoj fazi izrade. Prema tvrdnji OCD, zastupljenost raznovrsnih grupa nije osigurana jer tek nešto više od 17% njih navodi da je ovo često ili uvek slučaj. Manje od 12% OCD se slaže da postoji praksa pružanja povratnih informacija, a još manje, oko 9%, slaže se da se povratne informacije koje dolaze od njihovih organizacija i prihvataju.

Na kraju, svim pravnim aktima u Srbiji (i onima u prečišćenoj verziji) može se besplatno pristupiti na internet sajtu „Službenog glasnika“. Ovoj bazi podataka se lako pristupa, a preko 70% OCD je informisano da ona postoji, od čega joj je više od 85% pristupilo u toku prošle godine. Ipak, kada je reč o dokumentima koji služe za tumačenje propisa, oko četvrtine OCD se slaže da im je lako pristupiti, a otprilike 18% da su napisani na način i stilom koji ih čini lako razumljivim.

III.5 Preporuke za oblast izrade i koordinacije politika

Informacije o učinku Vlade uglavnom su dostupne putem saopštenja za javnost, zbog odsustva transparentnog, redovnog i predvidljivog izveštavanja o GPRV, dok je kvalitet izveštavanja ka javnosti nizak usled nedostatka kritičnih podataka za procenu učinka Vlade.

1. Godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV bi trebalo redovno da se objavljuju na zvaničnoj internet stranici Vlade, da budu lako vidljivi i dostupni sa početne stranice.
2. Godišnje izveštavanje o GPRV bi trebalo da uključuje opise dostignuća Vlade u celini, navedene na način koji je prilagođen građanima, uporedo ili umesto trenutnog načina izveštavanja, a u skladu postojećom strukturom GPRV.
3. Godišnje izveštavanje o GPRV treba unaprediti tako da uključuje procenu postignutih rezultata u različitim oblastima politike u izveštajnom periodu, uključujući relevantne informacije o horizontalnim politikama, kao što su rodna ravnopravnost, zaštita životne sredine i održivi razvoj.

Uprkos onlajn objavljivanju većine usvojenih dokumenata i saopštenja za javnost, donošenju odluka Vlade nedostaje transparentnost i redovnost.

4. Vlada treba redovno da objavljuje tačke dnevnog reda i zapisnike sa sastanaka sa svake sednice. I dok je poželjno da se dnevni red objavljuje pre svake sednice, zapisnike treba objavljivati blagovremeno, u roku od nedelju nakon sednice.
5. Saopštenja za javnost treba da se objavljuju zajedno sa drugim materijalima, tako da je sve informacije sa pojedinačne sednice moguće naći i pristupiti im na jedinstvenoj lokaciji.
6. Strukturu i izgled informacija sa sednica treba popraviti radi lakšeg onlajn pristupa. Iako su ove informacije dostupne preko banera sa početne stranice, vidljivost treba poboljšati i izbegavati preuzimanje dokumenata u zip-formatu.

Percepcija civilnog društva o kvalitetu učešća javnosti u kreiranju politika ukazuje na značajno nezadovoljstvo među OCD. U globalu:

7. Ministarstva i drugi organi koji organizuju javne konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede pravovremenos i proaktivnost njihovog objavljivanja. To znači da dovoljno vremena treba posvetiti pripremama civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, a svi raspoloživi kanali bi trebalo da se koriste za objavljivanje konsultacija - uključujući barem internet stranice nadležnih tela, portal eUprava, internet stranicu Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom i društvene medije svih uključenih institucija. Prilikom pripreme dokumenata javnih politika na lokalnom nivou, takođe treba primeniti adekvatne kanale sa širokim opsegom.
8. Potrebno je voditi i ažurirati evidenciju organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su prethodno učestvovali u konsultacijama i javnim raspravama, obezbeđujući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca. Međutim, pozivi za učešće moraju biti otvoreni i široko rasprostranjeni od samog početka; to podrazumeva da pozivanje ranije aktivnih zainteresovanih strana treba da bude dodatna mera za osiguranje kontinuiteta i podršku specijalizacije OCD u oblasti RJJ.
9. Prilikom organizovanja konsultacija, treba tražiti doprinose i komentare civilnog društva i javnosti što ranije u procesu, a poželjno u fazi formulisanja politike.
10. Osim toga, vlasti bez izuzetka treba da obaveste učesnike o rezultatima konsultacija, bilo da se radi o javnoj raspravi o nacrtu dokumenata ili ranije održanim konsultacijama.

Drugim rečima, bez obzira na vrste konsultacija (onlajn, licem u lice), izveštaje o konsultacijama treba objavljivati u svakom slučaju, adresiranjem svakog inputa i davanjem objašnjenja za prihvatanje ili odbijanje, tako da se čitav proces lako može slediti od početka da kraja, kako bi bio transparentan i jasan.

11. Potrebno je razmotriti dodatne konsultacije u svakom slučaju kada je proces konsultacija rezultirao u nerešenim, spornim ili naročito važnim pitanjima za civilno društvo i javnost, ali i kada nisu primljeni inputi u prvom pokušaju. Ovakva praksa može povećati poverenje u proces i, konačno, kvalitet usvojenih rešenja.

Konačno, kada je u pitanju dostupnost i pristupačnost zakonodavstva (zakoni i podzakonski akti):

12. Onlajn bazu podataka o propisima treba promovisati preko internet stranica Vlade i pojedinačnih organa uprave, po mogućству putem banera koji lako preusmeravaju posetioce. Iako je dostupna i besplatna na internet sajtu „Službenog glasnika“, svest o ovoj bazi podataka treba poboljšati kako bi se oni koji su zainteresovani što bolje upoznali sa pretragom ove baze.
13. Pored toga, svi materijali sadržani u onlajn bazi podataka „Službenog glasnika“ moraju biti dostupni javnosti.

-
1. Dostupno na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/0ccc4117-e878-433e-bced-c47486a63045>
 2. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 22, dostupan na adresi: <http://www.sigmaportal.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
 3. Cilj 1, mera 1.3, Akcioni plan za sprovođenje Strategije RJU za period 2018-2020.
 4. Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za Strategiju RJU za period 2015-2017, str. 16, dostupan na adresi: http://www.mduls.gov.rs/doc/PAR_Report_2018.pdf.
 5. Član 1, Zakon o planskom sistemu, „Službeni glasnik“, br. 30/2018-3, dostupno na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/8d252714-1d35-419d-ab7f-bd230b962ab3>.
 6. Član 3, tačka 11, Zakon o planskom sistemu
 7. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 22.
 8. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 22.
 9. Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju za 2018. godinu, str. 9, dostupno na internet stranici: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.
 10. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 41.
 11. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 50.
 12. Dostupno na adresi: <http://rsjp.gov.rs/fokus/#mislenja>.
 13. Član 77, Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018 - dr. zakon, 47/2018 dostupno na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/reg/viewAct/8abb35ef-c4b9-499a-9220-ea98d5dcaddf>
 14. Član 31 i 40, Zakon o planskom sistemu
 15. Član 41, Poslovnik Vlade
 16. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 51.
 17. Članovi 34 i 36, Zakon o planskom sistemu
 18. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 55.
 19. Istraživanje OCD je vođeno putem anonimnog onlajn upitnika. U Srbiji istraživanje je obavljeno u periodu od 23. aprila do 4. juna 2018. godine. Podaci su prikupljeni putem samoanketiranja na platformi SurveyMonkey (web SAQ).
 20. Oblasti politika u kojima značajan broj OCD aktivno radi; Za Srbiju su odabrane tri oblasti: zaštite životne sredine, oblast antidiskriminacije i kultura i mediji.
 21. Raspodela bodova: 0-4 bodova = 0; 5-8 bodova = 1; 9-11 bodova = 2; 12-14 bodova = 3; 15-17 bodova = 4; 18-20 bodova = 5.
 22. Posmatrani period - od oktobra 2016. do oktobra 2017. godine.
 23. Videti na adresi: <https://www.srbija.gov.rs/sekcija/249/saopstenja-vlade.php>.
 24. Pregled sednica održanih u 2017. godini dostupne na adresi: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=296177.
 25. Dostupno na adresi: <http://bit.ly/2Bl3JTp>. Ovi izveštaji važe za period koji nije pokriven WeBER praćenjem.
 26. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=9056>.
 27. Dostupno na adresi: <http://www.rsjp.gov.rs/pitanja-i-odgovori-o-apspv>.
 28. Shodno članu 79a Poslovnika Vlade, Vlada usvaja akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, kojim se određuju prioritetni ciljevi, rokovi za njihovo ostvarivanje i očekivani rezultati. Predlog akcionog plana za sprovođenje programa Vlade priprema Republički sekretarijat za javne politike i dostavlja ga na mišljenje svim organima državne uprave.

29. Izveštaj o sprovodenju p prioritetnih strukturnih reformi za 2016. godinu iz ERP 2016 -2018. dat je u formi aneksa uz ERP 2017-2019, dostupan na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13105>.
30. U Fiskalnoj strategiji za period 2017-2019. godine je dat izveštaj o fiskalnim i makroekonomskim promenama, javnom dugu, investicijama i kapitalnim izdacima za 2016. godinu. Za svaki trogodišnji period, Fiskalna strategija se priprema pre kraja tekuće godine. Stoga, Fiskalna strategija za period 2017-2019. sadrži podatke za period januar-septembar 2016. godine, kao i predviđanja za celu godinu. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12826>.
31. Raspodela bodova: 0-3 bodova = 0; 4-5 bodova = 1; 6-7 bodova = 2; 8-10 bodova = 3; 11-13 bodova = 4; 14-16 bodova = 5.
32. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
33. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
34. Raspodela bodova: 0-2 bodova = 0; 3-5 bodova = 1; 6-8 bodova = 2; 9-11 bodova = 3; 12-14 bodova = 4; 15-16 bodova = 5.
35. Sednice Vlade i materijali sa sednica dostupni su na: http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=311607.
36. Zahtevi za pristup informacijama poslati su Generalnom sekretarijatu Vlade u dva navrata (6. decembra 2017. i 15. januara 2018.) zarad dobijanja nedostajućih dokumenata, ali nikakvog odgovora na ove zahteve nije bilo.
37. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
38. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
39. Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-8 bodova = 1; 9-12 bodova = 2; 13-16 bodova = 3; 17-19 bodova = 4; 20-24 bodova = 5.
40. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
41. Procena broja OCD aktivnih u ovim oblastima izvršena je kombinovanjem sledećih izvora: TACSO izveštaj o proceni potreba u Srbiji, dostupno na: <http://www.tacso.org/Publication/ArchiveRead/14797?title>, SEKO članstvo, dostupno na: <http://www.sekomehanizam.org/index.asp?language=en-us>, OCDoskop, dostupno na: <http://www.ocdoskop.rs/en.html>, i baza podataka Ekološkog pokreta Odžaci, dostupna na: <http://www.epodzaci.org/korisno>.
42. Tokom WeBER praćenja, u oblasti mediji i kultura nije bilo važećih strateških dokumenata koji bi bili predmet analize.
43. Od 77 dokumenata, 36 AEP, 41 obrazloženja zakona i jedan koncept dokument
44. Za oblast borbe protiv diskriminacije uzeto je u obzir i sektorsko zakonodavstvo koje sadrži odgovarajuće odredbe o borbi protiv diskriminacije.
45. Zahtevi za slobodan pristup informacijama poslati su na adrese 13 nadležnih institucija u periodu mart-april 2018. godine. Od svih primljenih dokumenata, relevantan za analizu je samo jedan dokument – Analiza usklađivanja Zakona o zabrani diskriminacije i zakonodavstva EU i Analiza sprovodenja Zakona o zabrani diskriminacije.
46. Raspodela bodova: 0-6 bodova = 0; 7-10 bodova = 1; 11-15 bodova = 2; 16-20 bodova = 3; 21-24 bodova = 4; 25-30 bodova = 5.
47. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
48. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
49. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
50. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
51. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
52. Raspodela bodova: 0-3 bodova = 0; 4-5 bodova = 1; 6-8 bodova = 2; 9-11 bodova = 3; 12-14 bodova = 4; 15-16 bodova = 5.
53. Raspoloživo na adresi: <http://www.pravno-informacioni sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/advancedSearch>.
54. Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, „Službeni glasnik“, br. 45/2013-32; Dostupan na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/reg/viewAct/59655c11-ca51-416a-ad1b-ce06782954da>.
55. Korisnici mogu besplatno da pristupe originalnim verzijama svih izdanja „Službenog glasnika“ u PDF formatu.
56. Baza podataka o sudskoj praksi je dostupna besplatno za sudove, javna tužilaštva, javnog tužioca, Državno pravobranilaštvo, Pravosudnu akademiju, Zaštitnika građana, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i za opštinska i gradska pravobranilaštva.
57. Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu
58. SIGMA definiše ova materijale kao administrativna uputstva, dokumenta, direktive, biltene za tumačenje ili druga pravila koja imaju praktičan uticaj, ali nemaju zakonsku snagu. Videti SIGMA Principi javne uprave, str. 36, dostupno na adresi: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.
59. Videti elektronsku bazu podataka mišljenja, modela i literature, dostupnu na adresi: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/mml/latest>.

IV. DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

WeBER indikatori za praćenje oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima i vrednosti za Srbiju

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



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



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



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



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



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



IV.1 Stanje u oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima

Reforma državnoslužbeničkog sistema deo je prioriteta Vlade od prve Strategije RJJU, koja je usvojena 2004. godine, dok su reformski procesi u velikoj meri sprovedeni u periodu od 2006-2007. godine. Usvajanjem druge strategije 2014. godine, Vlada je obnovila svoju usredsređenost na uspostavljanje državnoslužbeničkog sistema koji je zasnovan na zaslugama i na uvođenje savremenih instrumenata za ULJR u javnoj upravi. U Strategiji RJJU iz 2014. i njenog prvog akcionog plana (za period od 2015-2017. godine) predviđene su mere i aktivnosti za unapređenje ovog sistema, međutim, ova reforma je ostala izvan fokusa Vlade u praksi tokom 2015. i 2016. godine. Samim tim, Vlada je, tokom prve dve godine sprovođenja Akcionog plana RJJU, realizovala tek 28,6% aktivnosti i 10% planiranih rezultata u oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima.¹ U relevantnim međunarodnim izveštajima, poput SIGMA izveštaja o praćenju² i izveštaja Evropske komisije,³ takođe je ukazano na nepostojanje napretka u ovoj oblasti.

Stanje je unapređeno nakon 2016. godine kada su MDULS i SUK, dve institucije Vlade zadužene za oblast DSS i ULJR, uložile napor da reformu sistema državne uprave postave na listu prioriteta Vlade. Oblast DSS i ULJR je pokazala sledeći pomak: 51% aktivnosti je realizovano, dok je 30% rezultata u potpunosti ostvareno od početka sprovodenja Akcionog plana do početka 2018. godine.⁴ Nakon vraćanja fokusa na ULJR u državnoj upravi, u poslednje usvojenom Akcionom planu za sprovodenje strategije RJU za period od 2018. do 2020. godine,⁵ sadržane su tri mere i 15 aktivnosti za dalje unapređenje ove oblasti i nastaviće se sa praćenjem njihove realizacije u narednom periodu.

Savet za RJU je 2017. godine usvojio Okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, sa ciljem da se uspostavi usklađen državносlužбенички систем заснован на заслугама, као и да се унапреди свеукупно управљање лудским ресурсима у државној управи. У складу са наведеним циљевима, SUK и MDULS су развили оквир компетенција за државне службенике кроз увођење две врсте компетенција које би се проверавале у поступцима селекције и оценјивања: биheviorалне (које обухватају обрасце понашања државних службеника) и функционалне (знатије и вештине које су неопходне за обављање задатака на одређеним радним mestima).

Ovaj okvir ће и званично бити уведен кроз измене и допуне Закона о државним службеницима (ZDS),⁶ који је у последњој фази изrade и очекује се да ће га Народна скупштина усвојити до краја 2018. године. MDULS је припремио накрте два подзаконска акта која имају за циљ да обезбеде примену будућих измена и допуна ZDS – Уредбу о спровођењу конкурса у државној управи и Уредбу о оценјивању државних службеника. Циљ првог од наведених подзаконских аката јесте да обезбеди да најбољи кандидати буду запосленi у систему државне управе, док се од другог подзаконског акта очекује да унапреди каријерни развој постојећих државних службеника. Оба наведена акта су и далje у развоју и njihovo доношење зависи од усвајања новог ZDS.

Pored ZDS, законодавни оквир за DSS и ULJR обухвата и Закон о државној управи,⁷ као и више уредби, правилника, кодекса и других подзаконских аката којима се уређују različite oblasti (poput unutrašnje организације, kadrovskog planiranja, конкурса за попunjavanje radnih mesta i ocenjivanja).⁸ Postoji i одређени број posebnih zakona којима се уређују pojedinačni аспекти у државној управи, укључујући Закон о платама државних службеника и nameštenika, као и Закон о заштити узбуњивача.

Zapošljavanje у систему државне управе је уређено постојећим ZDS, као и уредбом која покрива спровођење конкурса за попunjavanje radnih mesta.⁹ Postupak zapošljavanja представља комбинацију centralizovanog и decentralizovanog процеса, али је више usmeren ka decentralizацији. Наиме, centralna služba Vlade за управљање kadrovima је tokom godina i na osnovu више измена и допуна ZDS izopštена из pojedinih аспеката ovog поступка, при чему је као razlog navedena neefikasnost centralizovanog zapošljavanja. Pored ZDS, који уређује radni odnos на одређено и на неодређено време, dodatni облици привременог радног ангажовања који се применjuju у систему државне управе заснивају се на уговорима о привременим и повременим пословима и уговорима о делу, што спада у nadležnost opšteg Zakona о radu. На kraju, plate државних службеника су прописане Zakonom о платама државних службеника и nameštenika, који је на snazi od 2006. године и bio je predmet većeg broja измена i допуна. Vlada trenutno radi на новом Zakonу о платама државних службеника и nameštenika,¹⁰ s ciljem да га uskladi са системским Zakonom о систему plata zaposlenih u javnom sektoru (usvojenim 2016. godine), при чему се njегова примена очекuje 2019. године.

Srbija takođe има правни оквир који се односи на управљање integritetom и борбу против корупције у државној управи. Од 2014. године, Zakonom о заштити узбуњивача¹¹ унапређене су mere u борби против корупције и подстиче се prijavljivanje корупције. Sukob интереса у државној управи уређен је Zakonom о државним службеницима и Kodeksom понашања државних службеника у коме су utvrđeni etički standardi. Evropska unija је, међутим, utvrdila izvesne nedostatke u овој oblasti, unutar оквира pregovaračkog poglavља 23, navodeći да се napredak Vlade u pogledu merila EU,

koja se odnose na oblast integriteta, prevashodno svodi na kreiranje politika i donošenje zakona.¹² Evropska unija je pozivala Srbiju da obezbedi efektivno sprovođenje mera integriteta i sankcioniše sva odstupanja, kao i da ulaže u obuke o integritetu namenjene državnim službenicima, uspostavi sveobuhvatni mehanizam za primenu Kodeksa ponašanja državnih službenika i evidenciju izrečenih sankcija u slučaju njegovog kršenja.¹³ MDULS i Agencija za borbu protiv korupcije su uložile zajednički napor u razmatranje ovih pitanja u očekivanim izmenama i dopunama ZDS.

Propisima o sistemu državne uprave obuhvaćene su zakonom propisane kategorije zaposlenih u organima državne uprave, sudovima, tužilaštima, Republičkom javnom pravobranilaštvu, službama Narodne skupštine, Predsedništvu, Vladi, Ustavnom судu i službama organa koje imenuje Narodna skupština. SIGMA je opisala horizontalni obuhvat državne uprave kao uzan¹⁴ zbog svog ograničenog obima u poređenju sa ukupnim brojem zaposlenih u javnom sektoru, kao i zbog toga što zaposleni u pojedinim državnim institucijama (kao što su Uprava carina, Poreska uprava i Uprava za izvršenje krivičnih sankcija), iako obavljaju poslove slične onima koje obavljaju uobičajeni državni službenici, rade u skladu sa posebnim propisima koji se razlikuju od ZDS.¹⁵ Kada se govori o vertikalnom obuhvatu i liniji koja razdvaja administraciju od politike, u propisima je navedena jasna razlika između političkih i administrativnih radnih mesta, kao i između državnih službenika na položaju¹⁶ i državnih službenika izvršilaca.¹⁷ SIGMA, međutim, naglašava da iako postoji, ovo zakonsko razgraničenje ne sprečava nekompetitivno postavljenje na položaje.¹⁸

Na institucionalnom nivou, MDULS je primarni organ zadužen za kreiranje politika i propisa iz domena ULJR u državnoj upravi, dok SUK ima najznačajniju ulogu u sprovođenju tih politika kroz pružanje podrške ministarstvima, posebnim organizacijama i drugim organima državne uprave, prevashodno kroz postupke popunjavanja izvršilačkih radnih mesta u sistemu državne uprave. U svom radu SUK je direktno odgovoran Generalnom sekretarijatu Vlade. S druge strane, Visoki službenički savet je nadležan za zapošljavanje i upravljanje sistemom državnih službenika na položaju i prati sprovođenje mera za jačanje intergriteta u državnoj upravi. Napredak je ostvaren u institucionalnom okviru u oblasti stručnog usavršavanja (obuka) državnih službenika. Naime, uspostavljanjem Nacionalne akademije za javnu upravu 2017. godine,¹⁹ stvoren je prostor za bolju horizontalnu koordinaciju i usklađenost programa stručnog usavršavanja, koje će u potpunosti biti povereno Nacionalnoj akademiji. Nacionalna akademija je u procesu razvoja i nije u potpunosti uspostavljena u pogledu predviđenih kapaciteta i strukture. Međutim, ona sprovodi programe obuke u skladu sa nastavnim programom i metodologijom koju je uspostavio SUK.

Depolitizacija i profesionalizacija državnoslužbeničkog sistema izostaje u praksi, dok se sistem zasnovan na zaslugama, i dalje proklamuje kao cilj, naročito za državne službenike na položaju. Ovaj nalaz je u više navrata isticao veliki broj izveštaja međunarodnih aktera (npr. Evropske komisije i organizacije SIGMA), kao i domaćih zainteresovanih strana.²⁰ Za oblast zapošljavanja na osnovu zasluga, SIGMA je Srbiji dala ocenu 2 od mogućih 5, što ukazuje na to da postupci predviđeni propisima nisu doveli do stvarnih rezultata. Takođe, u svom najnovijem izveštaju, Evropska komisija je uputila kritiku da je „politički uticaj na postavljenja na položaje i dalje pitanje koje zabrinjava, uz procenu da je oko 60% državnih službenika na položaju u statusu vršioca dužnosti, a mnogi od njih već duži vremenski period“²¹.

IV.2 Šta prati WeBER i na koji način?

WeBER praćenje u okviru oblasti DSS i ULJR obuhvata pet Principa SIGMA i u potpunosti se odnosi na centralnu administraciju (institucije centra Vlade, ministarstva, organi u sastavu i posebne organizacije). Drugim rečima, praćenjem je obuhvaćen centralni nivo državne uprave, na način definisan relevantnim propisima (prevashodno Zakonom o državnim službenicima). Izabrani principi su usredsređeni na kvalitet i praktično sprovođenje pravnih i strateških okvira sistema državne uprave, na mere za zapošljavanje na osnovu zasluga, primenu privremenog zapošljavanja, transparentnost sistema plata, integritet i suzbijanje korupcije u državnoj upravi. Pristup ovog praćenja se zasniva na elementima kod kojih SIGMA nema izrazit fokus u

svom praćenju, ali koji su od značaja za civilno društvo sa aspekta transparentnosti državno-službeničkog sistema i otvorenosti uprave, kao i javne dostupnosti podataka o sprovođenju politika koje se odnose na državne službenike.

Sledeći SIGMA principi su izabrani za praćenje, u skladu sa kriterijumima selekcije WeBER praćenja:

Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi.

Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za javne službenike su eksplicitno postavljeni.

Princip 4: Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj upravi.

Princip 5: Sistem plata za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.

Princip 7: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj upravi.

Praćenje je kombinovalo SIGMA nalaze iz pojedinačnih podindikatora i sopstvenu ekspertsку analizu propisa, dokumenata i internet stranica, uključujući i prikupljanje i analizu administrativnih podataka Vlade, izveštaja i drugih dokumenata koja su tražena na internetu ili su dobijena putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. U cilju uravnoteženog kvalitativnog i kvantitativnog pristupa, istraživanjem je obuhvaćeno i merenje percepcije državnih službenika, OCD i šire javnosti putem anketa. Na kraju, prikupljanje podataka je podrazumevalo i vođenje polustrukturiranih intervjua i fokus grupa sa relevantnim akterima, kao što su državni službenici na položaju, bivši državni službenici na položaju i nekadašnji kandidati za radna mesta u državnoj upravi, kao i predstavnici državnih institucija zaduženih za politiku iz oblasti upravljanja ljudskim resursima.

Anketiranje državnih službenika i OCD u šest uprava Zapadnog Balkana sprovedeno je uz pomoć onlajn ankete.²² Anketa za državne službenike je u većini uprava posleđena preko jedinstvene kontakt tačke iz nacionalnih institucija nadležnih za opšti državnoslužbenički sistem.²³ Anketa za OCD je distribuirana kroz postojeće mreže i platforme OCD koje poseduju velike baze kontakata, ali i preko centralizovanih kontakt tačaka, kao što su kancelarije Vlade za saradnju sa civilnim društvom.²⁴ U nekim slučajevima rađena je dodatna promocija ankete za OCD kako bi obuhvatila širok opseg organizacija u pogledu vrste, geografske rasprostranjenosti i oblasti delovanja, i time postigla najveća moguća zastupljenost. Na kraju, ispitivanje javnog mnjenja je rađeno kroz kompjuterski potpomognuto lično anketiranje šire javnosti (lica od 18 godina i starijih) u regionu Zapadnog Balkana u periodu od 15. oktobra do 30. novembra 2017. godine.²⁵ sve tri ankete, WeBER je primenjivao jednoobrazne upitnike u celom regionu i distribuirao ih na lokalnim jezicima, čime je obezbeđen identičan pristup u sprovođenju ankete.

WeBER primenjuje šest indikatora u cilju merenja pet navedenih principa. U okviru prvog indikatora, WeBER prati javnu dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave. U okviru drugog indikatora, praćenjem je obuhvaćeno pitanje do koje mere široko rasprostranjena privremena radna angažovanja negativno utiču na sistem zapošljavanja na osnovu zasluga. Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi, kao izrazito

važan aspekt ULJR u javnoj upravi zbog svoje velike izloženosti javnosti, ocenjuje se u okviru trećeg indikatora. U četvrtom indikatoru, akcenat se stavlja na sprečavanje neposrednog i posrednog političkog uticaja na državne službenike na položaju, dok peti indikator utvrđuje da li su podaci o platama u sistemu javne uprave transparentni, jasni i javno dostupni. Na kraju, u okviru šestog indikatora, WeBER ocenjuje promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije u državnoj upravi.

IV.3 Rezultati WeBER praćenja

Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava do-sledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi

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

Elementi indikatora	Bodovi
Vlada poseduje pouzdane podatke o državnoslužbeničkom sistemu	0/4
Vlada redovno objavljuje osnovne zvanične podatke o državnoslužbeničkom sistemu	0/4
Objavljeni zvanični podaci obuhvataju i podatke o zaposlenima koji nisu stalno zaposleni državni službenici na centralnom nivou državne uprave	0/4
Objavljeni zvanični podaci o državnoslužbeničkom sistemu klasifikuju se na osnovu pola i etničke strukture	0/2
Objavljeni zvanični podaci su dostupni u vidu otvorenih podataka	0/1
Vlada sveobuhvatno izveštava o državnoslužbeničkom sistemu	2/4
Vlada redovno izveštava o državnoslužbeničkom sistemu	1/2
Izveštaji o državnoslužbeničkom sistemu sadrže podrobne informacije o kvalitetu i/ili ishodima rada državnih službenika	1/2
Podaci i informacije o državnoslužbeničkom sistemu se aktivno promovišu u javnosti	0/2
Ukupno bodova	4/21
Vrednost indikatora (skala 0-5)²⁶	0

Vlada ne poseduje pouzdane podatke o zaposlenima na centralnom nivou državne uprave. WeBER praćenje u okviru ovog indikatora počelo je od ocene koju je dala SIGMA - da se baza podataka o kadrovima na centralnom nivou državne uprave (Centralna kadrovska evidencija – CKE) ne ažurira redovno niti je povezana sa drugim relevantnim bazama podataka. Takođe, SIGMA navodi da Služba za upravljanje kadrovima (SUK) nema dovoljno ovlašćenja kojima bi osigurala tačnost podataka.²⁷ WeBER nalazi pokazuju da CKE sadrži podatke o stalno zaposlenim državnim službenicima, nameštenicima i pripravnicima, što uključuje i njihov broj, funkcije i zvanja, kada je to primenljivo. Pojedini podaci su klasifikovani na osnovu pola – u pogledu ukupnog broja državnih službenika i za pojedine rukovodeće pozicije. CKE, međutim, ne sadrži podatke o broju privremeno angažovanih lica, kao ni podatke o pojedinim grupama državnih službenika koji pripadaju Upravi carina, diplomatskim zvanjima u Ministarstvu spoljnih poslova, Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, Ministarstvu unutrašnjih poslova i Bezbednosno-informativnoj agenciji (BIA). Nepostojanje sveobuhvatnih podataka utiče na planiranje i kreiranje politika Vlade u oblasti ULJR, i doprinosi sveukupnom nerazumevanju i fragmentiranom upravljanju kadrovima na centralnom nivou državne uprave.

Zvanični podaci koje Vlada poseduje, međutim, nisu javno dostupni. Dok SUK vodi CKE, organi državne uprave su zaduženi za ažuriranje podataka, međutim, ne postoje načini na osnovu kojih bi javnost mogla da pristupi bilo kom delu evidencije. Nadležne institucije (SUK i MDULS) takođe ne obezbeđuju nikakve statističke podatke o državnoj upravi na svojim internet stranicama. Raspolaganje oskudnim podacima u ovoj oblasti ograničava napredak u upravljanju ULJR na nivou centralne uprave, budući da su eksperti i civilno društvo, koji su zainteresovani za ovu oblast, lišeni mogućnosti da prate i doprinesu dajući preporuke za unapređenje.

Državne institucije pripremaju i objavljuju izveštaje iz domena ULJR, ali izveštavanju nedostaje širi obuhvat. Na svojoj internet stranici SUK redovno objavljuje izveštaje koji se odnose na tri ključna pitanja: stručno usavršavanje državnih službenika, disciplinski postupci i integritet/suzbijanje korupcije u državnoj upravi. SUK takođe priprema sažete godišnje izveštaje o ocenjivanju službenika za potrebe informisanja Vlade, međutim, ovi izveštaji nisu dostupni javnosti. Izveštavanje o stručnom usavršavanju (obukama) obuhvata izveštaje o realizaciji programa obuka, evaluacijama obuka i proceni potreba za sprovođenjem obuka.²⁸ Godišnja evaluacija obuka se zasniva na povratnim informacijama učesnika. U pogledu disciplinskih mera i integriteta/sprečavanja korupcije u državnoj upravi, Visoki službenički savet redovno objavljuje izveštaje o ovim pitanjima u vidu godišnjih izveštaja o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika.²⁹ Izveštaje je SUK učinio su dostupnim na svojoj internet stranici i oni sadrže informacije o poštovanju Kodeksa, o broju pritužbi građana i postupanju po pritužbama, kao i preduzete odluke/mere i informacije o pokrenutim disciplinskim postupcima u vezi sa kršenjem Kodeksa.³⁰ U pogledu sadržaja, analizirani izveštaji nude neujednačene informacije u vezi sa kvalitetom i ishodima rada državnih službenika, sa uglavnom uopštenim konstatacijama i, u pojedinim slučajevima, relevantnim statističkim podacima. Vlada ne priprema sveobuhvatne izveštaje o sprovođenju politika iz domena državnoslužbeničkog sistema, što bi poslužilo za bolje planiranje, kreiranje i sprovođenje politika u oblasti ULJR.

Iako priprema i objavljuje izveštaje u okviru tri pomenute podoblasti ULJR, Vlada ne preduzima korake u cilju njihovog proaktivnog promovisanja u javnosti. Pregledom internet stranica Vlade, SUK i MDULS, kao i pregledom elektronskih medija, nisu pronađeni rezultati u ovom pogledu za 2017. godinu, tj. nije bilo saopštenja za štampu, objava ili izjava u kojima se pominje sadržaj objavljenih izveštaja. Ovakvo odsustvo proaktivnosti umanjuje svest javnosti o aktuelnom stanju u državnoslužbeničkom sistemu, što može imati i nepovoljan uticaj na ugled administracije u javnosti.

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

Elementi indikatora	Bodovi
Broj privremeno angažovanih pojedinaca za vršenje poslova karakterističnih za državne službenike na centralnom nivou državne uprave ograničen je zakonom	4/4
Postoje jasno definisani kriterijumi za izbor privremeno angažovanih kadrova u državnoj upravi	0/4
Postupak izbora privremenih kadrova je otvoren i transparentan	0/4
Trajanje ugovora o privremenom angažovanju je ograničeno	0/4
Državni službenici smatraju da privremena angažovanja u upravi predstavljaju izuzetak	0/2
Državni službenici smatraju da je izuzetak da privremeno angažovani pojedinci obavljaju poslove koji su karakteristični za državne službenike	0/2
Državni službenici smatraju da su privremena angažovanja u upravi zasnovana na zaslugama	1/2
Državni službenici smatraju da se formalni propisi za privremeno angažovanje primenjuju u praksi	1/2

Elementi indikatora	Bodovi
Državni službenici smatraju da Privremeno angažovani pojedinci postaju državni službenici posle svojih privremenih angažmana	0/2
Državni službenici smatraju da se ugovori o privremenom angažovanju produžavaju na više od godinu dana	0/2
Ukupno bodova	6/28
Vrednost indikatora (skala 0-5)³¹	1

Važan segment upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi odnosi se na privremene oblike zapošljavanja, koji odstupaju od standardnog državnoslužbeničkog sistema (koji po pravilu podleže kriterijumima zasnovanosti na zaslugama), time ugrožavajući princip zasluga. U sistemu Republike Srbije postoje tri oblika privremenih radnih angažovanja: Zakonom o državnim službenicima predviđene su mogućnosti da državni službenici budu zaposleni na osnovu ugovora na neodređeno vreme,³² dok su Zakonom o radu uređeni radni odnosi zasnovani na ugovoru o privremenim i povremenim poslovima³³ i ugovoru o delu.³⁴ Ovo podrazumeva da zaposleni uživaju status (prava i dužnosti) državnih službenika samo u slučaju prvog navedenog oblika radnog angažovanja, dok u slučaju druga dva navedena oblika angažovanja, zaposleni padaju pod odredbe Zakona o radu.

U skladu sa ZDS, državni službenici po pravilu zasnivaju radni odnos na neodređeno vreme, dok je zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme dozvoljeno u skladu sa zakonom definisanim okolnostima (član 63, ZDS): 1) radi zamene odsutnog državnog službenika, do njegovog povratka; 2) zbog privremeno povećanog obima posla, najduže na šest meseci; 3) na radnim mestima u kabinetu, dok traje dužnost funkcionera; 4) radi obuke pripravnika, dok traje pripravnički staž.

Privremeno zapošljavanje je zakonom ograničeno u pogledu broja, ali je u državnoj upravi prisutno u prevelikoj meri. Sa aspekta zakona, ukupan broj privremeno angažovanih lica u državnoj upravi u Srbiji ne može biti veći od 10% od broja zaposlenih na neodređeno vreme, što je propisano Zakonom o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru.³⁵ Međutim, većina anketiranih državnih službenika (53%) navodi da je privremeno radno angažovanje uobičajena praksa u njihovim institucijama. Ukoliko se ovo sagleda zajedno sa nalazom da privremeno angažovani pojedinci obavljaju poslove koje po pravilu treba da obavljaju državni službenici (što je potvrdilo 48% ispitanih državnih službenika), dolazi se do zaključka da značajan deo uprave nema ista prava i dužnosti koje se odnose na državne službenike.

Nalazi članova WeBER platforme

Istraživanje koje je sprovedeno na lokalnom nivou, uz podršku koju je pružio WeBER, ukazalo je na to da prakse zapošljavanja na određeno vreme takođe predstavljaju problem i na lokalnom nivou. U izveštaju CentRiR-a, predstavnici lokalnih organizacija civilnog društva ukazali su na dominantnu praksu njihovih vlasti da zapošljavaju lica u lokalnoj upravi na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, bez objavljinjanja konkrentnih zaduženja tih lica u opštinskoj/gradskoj upravi. Jedan primer se odnosio na lice koje radi u kabinetu predsednika opštine, dok je pravno angažovan na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima kao magacioner.

Takođe, CentRiR je istakao da su predstavnici civilnog sektora u jednoj lokalnoj samoupravi u kojoj je održana fokus grupa, dobili informaciju da je u prvih 9 meseci nakon poslednjih lokalnih izbora zaposleno 61 novo lice na osnovu ugovora na određeno vreme ili ugovora o privremenim i povremenim poslovima. Ovako masovno zapošljavanje oni objašnjavaju kao ispunjenje predizbornih obećanja onima koji su ili obezbedili glasače ili finansijski pomogli predizbornu kampanju.

[Centar za ravnometri regionalni razvoj \(Centrir\), „Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima – korak ka dobroj lokalnoj samoupravi”, Beograd, 2017, str. 41 - 42.](#)

GRAFIKON 8. PERCEPCIJA JAVNOSTI O ZAPOŠLJAVANJA U DRŽAVNOJ UPRAVI NA OSNOVU ZASLUGA (%)

Privremeno angažovanje pojedinaca (na osnovu ugovora o radu na određeno vreme, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o delu) predstavlja izuzetak u mom organu.



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj.

Usled ovoga, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Osnov: N = 1086

Zakonodavni okvir je nedovoljno jasan u pogledu trajanja ugovora o privremenom radu, čime se stvara prostor za zloupotrebe. U slučaju ugovora na određeno vreme,³⁶ na primer, lice koje je zaposleno kao zamena može raditi do povratka stalno zaposlenog državnog službenika, što u praksi može trajati više godina. U pogledu radnih angažovanja koja proističu iz Zakona o radu, članom 197 ograničeno je trajanje ugovora o radu na najviše 120 radnih dana u jednoj kalendarskoj godini, dok nije određeno trajanje angažovanja po osnovu ugovora o delu. Iako ugovor o delu suštinski podrazumeva da period angažovanja treba da bude vremenski ograničen, zakonodavnim okvirom to nije eksplicitno propisano, čime se otvara prostor za zloupotrebu ovih vrsta ugovora u praksi. Percepcija državnih službenika o postojećoj praksi potvrđuje analizu propisa, budući da je više od polovine anketiranih državnih službenika (55%) potvrdilo da se ugovori o radu na određeno vreme često produžavaju na duže od godinu dana.

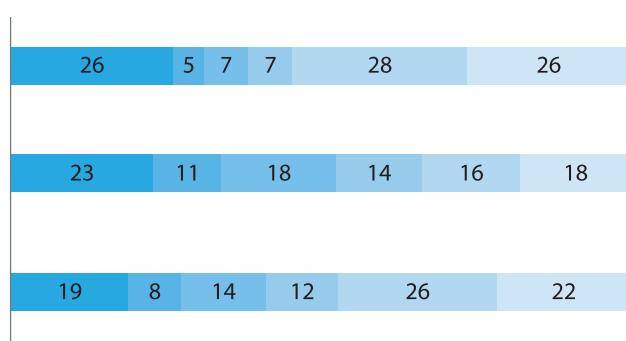
Kriterijumi za selekciju privremenih kadrova nisu u potpunosti uređeni, dok je postupak zapošljavanja za rad na određeno vreme netransparentan. Kriterijumi za zasnivanje radnog odnosa koje propisuje ZDS primenjuju se i za privremeno zaposlene i za stalno zaposlene državne službenike, ali ne postoje javni konkursi, niti se sprovodi provera znanja za privremene pozicije u državnoj upravi. Takođe, imajući u vidu da Zakon o radu ne propisuje kriterijume za ugovore o delu ili ugovore o privremenim i povremenim poslovima, kao i da ZDS ne sadrži odredbe o primenama ovih vrsta ugovora (konkretno za rad u administraciji), u praksi postoji veliki prostor u okviru kog se pruža mogućnost da poslove državnih službenika obavljaju lica koja ne poseduju kompetencije nalik onima koje se zahtevaju od državnih službenika.

GRAFIKON 9. PERCEPCIJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA O PRIVREMENOM ANGAŽOVANJU U DRŽAVNOJ UPRAVI. (%)

Ugovori o privremenom angažovanju bivaju produženi na više od godinu dana

Kada se privremeno angažuju pojedinci (na osnovu ugovora o radu na određeno vreme, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o delu), biraju se na osnovu kvalifikacija i veština

Pojedinci koji su privremeno angažovani (na osnovu ugovora o radu na određeno vreme, ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ugovora o delu) obavljaju poslove koje bi inače trebalo da obavljaju državni službenici



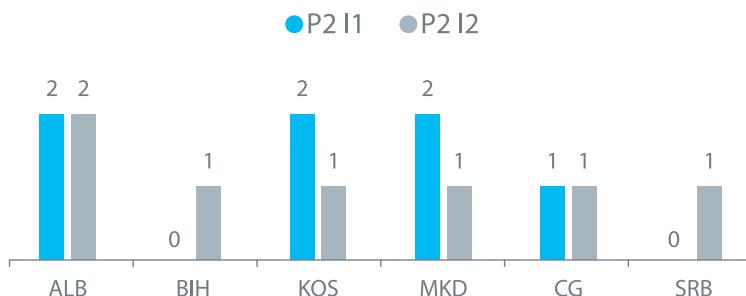
- Ne znam/ Nemam mišljenje/ Ne želim da odgovorim
 - Nikad ili gotovo nikad
 - Retko
 - Ponekad
 - Često
 - Uvek ili gotovo uveklažem se
- Napomena:** Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek tako da ukupno čine 100%. Osnov: N = 1086

Percepcija državnih službenika u vezi sa pitanjem posledica do kojih dolazi usled nepostojanja eksplizitnih kriterijuma za rad na određeno vreme je podeljena. Nalazi WeBER ankete, dobijeni prilikom razmatranja ovog pitanja, otkrivaju da sličan procenat državnih službenika smatra da se angažovanje lica za rad na određeno vreme retko/nikada ne zasniva na veštinama i kvalifikacijama (29%) i da je ovo često/uvek slučaj (34%). Više od trećine (37%) ispitanih državnih službenika je istaklo da se formalna pravila za zapošljavanje lica za rad na određeno vreme obično primenjuju u praksi, dok je većina (52%) odgovorila da zapošljavanje lica za rad na određeno vreme ponekad (20%), često (22%) ili (skoro) uvek (10%) dovodi do pozicije u državnoj upravi.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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

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



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

Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za javne službenike su eksplizitno postavljeni

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

Elementi indikatora	Bodovi
Informacije o javnim konkursima su dostupne putem široko korišćenih, lako pristupačnih kanala	4/4
Tekstovi javnih konkursa su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	0/4
Tokom postupka sprovođenja javnog konkursa, zainteresovani kandidati mogu da traže i dobiju pojašnjenja, koja se javno objavljaju	2/4
Ne postoje nerazumne prepreke za eksterne kandidate, zbog kojih bi interni kandidati imali lakši pristup javnim konkursima	0/2
Postupak podnošenja prijave na konkurs zahteva minimalno administrativno i papirološko opterećenje za kandidate	0/4
Kandidatima je dozvoljeno da dopune nepotpunu dokumentaciju i pozivaju se da to učine u razumnom vremenskom roku	0/4
Odluke i obrazloženja konkursnih komisija se objavljaju, uz uvažavanje zaštite ličnih podataka	0/4
Informacije o poništenim konkursima se objavljaju, uz priloženo obrazloženje	0/4
Državni službenici smatraju da je zapošljavanje u državnoj upravi zasnovano na zaslugama	0/2
Državni službenici smatraju da su u postupku zapošljavanja obezbeđene jednakе mogućnosti	1/2
Javnost smatra da se zapošljavanje putem javnog konkursa zasniva na zaslugama	0/2
Ukupno bodova	7/36
Vrednost indikatora (skala 0-5)³⁷	1

Nalazi WeBER praćenja otkrivaju percepciju rasprostranjenu u srpskom društvu o politički diskrecionim ovlašćenjima koja podrivaju načelo zasluga u državnoj upravi. Dok većina (53%) državnih službenika misli da postupak zapošljavanja nije diskriminišući, samo 29% smatra da se vrši prema zasluzi.³⁸ Percepcija državnih službenika odgovara i percepciji stanovništva Srbije, budući da ubedljiva većina građana (73%) veruje da se javni službenici ne primaju u službu na osnovu veština i znanja. Negativna percepcija postupaka zapošljavanja može da utiče na interesovanje najboljih kandidata za ostvarivanje karijere u državnoj službi.

Nalazi članova WeBER platforme

Istraživanje praksi na lokalnom nivou, sprovedeno uz podršku WeBER-a, otkrilo je da je politizacija problem u zapošljavanju lokalnih funkcionera. CentRiR navodi da se politizacija na lokalnom nivou ogleda u zapošljavanju stranačkih kadrova i pristalica, ali i korupciji u vidu kupovine radnih mesta. To podrazumeva posledicu uočljive nestručnosti lica zaposlenih u organima lokalne samouprave.

Štaviše, CentRiR izveštava da su lokalne OCD ocenile da kompetentni državni službenici čine oko polovinu ili nešto više od polovine zaposlenih u tri ispitane lokalne samouprave, ali da su oni u senci nestručnog osoblja, koje je zaposleno uglavnom preko političkih ili rodbinskih veza.

Centar za ravnomerni regionalni razvoj (Centrir), „Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima – korak ka dobroj lokalnoj samoupravi”, Beograd, 2017, str. 42 - 43.

GRAFIKON 10. PERCEPCIJA JAVNOSTI O ZAPOŠLJAVANJU U DRŽAVNOJ UPRAVI NA OSNOVU ZASLUGA (%)

Javni službenici se zapošljavaju na javnim konkursima koji su zasnovani na zaslugama (tj. najbolji kandidati imaju mogućnost da dobiju ta radna mesta).



● Ne znam/ Nemam mišljenje ● Slažem se ● Potpuno se slažem ● Ne slažem se ● Uopšte se ne slažem

Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbližu celu brojku. Zbog zaokruživanja, procenti možda zajedno ne čine uvek 100%. Osnova: N=1029

WeBER praćenje je prevazišlo samo merenje percepcije i dalje posmatralo kako koraci u procesu zapošljavanja utiču na meritokratiju. Organi oglašavaju javne konkurse za posao najčešće putem interneta, lako dostupnim, široko pristupačnim i zakonom predviđenim kanalima, tj. 1) na sajtu organa koji raspisuje konkurs; 2) na sajtu SUK, 3) na portalu eUprava, kao i 4) na oglašenoj tabli Nacionalne službe za zapošljavanje, njenoj internet stranici i biltenu.^{39 40}

U praksi, na osnovu uzorka od pet javnih oglasa za posao u državnoj upravi, WeBER nalazi pokazuju da organi državne uprave oglašavaju javne konkurse preko sajta SUK i NSZ bez izuzetka, kao i da obično koriste i dodatni kanal (tabela 3 ispod). Posmatrana praksa omogućava zainteresovanim kandidatima da na više načina pronađu informacije o upražnjenim radnim mestima u državnoj upravi, putem kanala koji su dostupni u svim delovima zemlje.

**TABELA 4. PREGLED ONLAJN KANALA KOJI SE KORISTE
ZA OGLAŠAVANJE UZORKA JAVNIH KONKURSA ZA
MESTA U DRŽAVNOJ UPRAVI.**

	Sajt institucije	Sajt SUK	Portal eUprava	Nacionalna služba za zapošljavanje
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, javni konkurs za mlađeg savetnika (objavljen 20. decembra 2017)	✓	✓	✓	✓
Ministarstvo privrede, javni konkurs za savetnika (objavljen 20. septembra 2017)	✓	✓		✓
Ministarstvo finansija, javni konkurs za savetnike i mlađe savetnike (objavljen 24. januara 2018)	✓	✓		✓
Ministarstvo kulture i medija, javni konkurs za savetnika (objavljen 7. februara 2018))	✓	✓		✓
Uprava za javne nabavke, javni konkurs za savetnike i mlađe savetnike (objavljen 5. juna 2017)		✓	✓	✓

Ovi organi, međutim, poštuju minimalne zakonske uslove, ali bez aktivnog promovisanja i predstavljanja svojih oglasa putem inovativnijih mehanizama (npr. društvene mreže ili posebni pretraživači/filteri) čime bi doprli do više potencijalnih kandidata. Intervjuisani kandidati za mesta u državnoj upravi izjavili su da su se informisali tako što su redovno posećivali i pretraživali sajt SUK. Ta internet stranica ne sadrži napredan pretraživač ili opciju filtriranja oglasa te korisnici mogu da provedu dosta vremena prelazeći preko stranice dok ne pronađu pojedinačne oglase. Zatim, iako većina institucija koje su bile u uzorku istraživanja, uključujući i SUK, ima barem po jedan aktivni nalog na društvenim mrežama, na tim profilima se ne može naći nijedna objava o konkursima za radna mesta. Intervjuisani državni službenik na položaju veruje da „ozbiljne sadržaje“ ne treba postavljati na društvene mreže.⁴¹ Samim tim, sama objava oglasa bez primene dodatnih mera radi dopiranja do ciljnih grupa i omogućavanja lakše pretrage i pristupa informacijama može negativno uticati na broj i kvalitet podnetih prijava.

Nedostaju i naporci da objave konkursa budu vizuelno atraktivnije ili da se pojednostave njihove formulacije da bi bili razumljiviji eksternim kandidatima. Umesto toga, opisi radnih mesta se prepisuju iz pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta i pišu birokratskim jezikom,⁴² dok nema grafičkih ilustracija ili odeljaka za pitanja i odgovore koji bi poslužili za lakše razumevanje procesa i preveo birokratski jezik na svakodnevni. Opis prihvatljivih dokaza o radnom iskustvu je nedovoljno jasan,⁴³ a njegovo pogrešno tumačenje od strane kandidata najčešći je razlog za odbijanje prijava na konkurs.⁴⁴ I premda kandidati mogu da zatraže pojašnjenje putem telefonskog broja naznačenog u tekstu konkursa, odgovori se ne objavljaju, pa ostalim kandidatima nisu dostupne sve pružene informacije. Ovo je veoma problematično s obzirom na to da pogrešno tumačenje uslova dovodi do odbijanja celokupnih prijava, jer kandidatima nije dozvoljeno da dopune dokumentaciju⁴⁵ osim u slučaju dokaza o položenom državnom ili pravosudnom ispitу.⁴⁶ Neprivlačni i nerazumljivi

tekstovi konkursa, u kombinaciji sa rigidnim formalnim zahtevima (o kojima će više reći biti u nastavku), mogu dovesti do poništenja konkursa zbog malog broja uvaženih prijava, što smanjuje šanse da će uprava naći kandidata koji ispunjava sve uslove. Kao posledica toga, česta poništenja dovode do trošenja ljudskih i finansijskih resursa Vlade.

Ova pitanja i drugi elementi procesa zapošljavanja indirektno daju povlastice kandidatima koji dolaze iz državne uprave, koji imaju bolji uvid u odnosu na manje iskusne kandidate koji dolaze izvan sistema. Na primer, informacije o prikupljanju dokumenata koja se čuvaju u zvaničnim registrima opisane su na pravnički način, koji od kandidata zahteva osnovno poznavanje prava da bi razumeo da neka dokumenta može da pribavi i organ uprave po službenoj dužnosti. Utisak nekadašnjih kandidata je da samo oni koji su već „obučeni“ za konkurisanje za posao u državnoj upravi znaju kako se uspešno podnosi prijava na konkurs.⁴⁷ Iako kandidati ne mogu da budu testirani u odnosu na zahteve koji nisu navedeni u oglasu za posao,⁴⁸ intervjuisani državni službenik na položaju potvrdio je da se u praksi konkursi mogu dizajnirati za određenog kandidata iz državne uprave i, prema tome, da se testira znanje koje samo oni koji već rade u državnoj upravi mogu da poseduju.

Eksterni kandidati se suočavaju i sa dodatnim nerazumnim preprekama kada konkurišu za mesta u državnoj službi. Recimo, kandidati za položaje treba da polažu državni stručni ispit o svom trošku (koji košta oko 50 evra) i dostave dokaz o položenom ispit u roku od dvadeset dana po isteku roka za prijave.⁴⁹ Intervjuisani nekadašnji kandidat naveo je da je izuzetno malo vremena dato za prijavu i pripremu za ispit, posebno za ljude koji su već zaposleni. Još jedan primer nerazumnih prepreka odnosi se na kandidate za mesto mlađeg savetnika, kojima zakon nalaže da imaju završen pripravnički staž ili najmanje pet godina radnog staža u državnim organima.⁵⁰ Državni službenik na položaju objasnio je da je „pripravnički staž“ u praksi značio barem jednu godinu radnog iskustva u struci,⁵¹ ali način na koji je taj uslov opisan u konkursnom oglasu stvara zabunu i može da odvrati kandidate. Stručnjak za državnu upravu dodao je da je odredba o pet godina iskustva u državnim organima imala za cilj da olakša zaposlenje onima koji su u upravi već radili na nižim nivoima bez diplome i bez relevantnog iskustva u dатој oblasti, ali koji su u međuvremenu stekli univerzitetsku diplomu i želeli da unaprede svoj položaj.⁵²

Podnošenje dokumenata u izbornom postupku organizovano je u jednoj fazi, u kojoj kandidat treba da pribavi sva dokumenta i podnesi ih odmah. Ovo je veliko opterećenje koje kandidatima oduzima mnogo vremena i novca, s obzirom na broj različitih vrsta dokumenata (obično osam) i zahtev da kopije overi notar. U slučaju ozbiljnijih kandidata koji treba da dokažu duže radno iskustvo, stvaran broj dokumenata može biti i znatno veći od osam. Nekadašnji kandidat koji je konkurisao na rukovodeće mesto izjavio je da je bilo izuzetno zahtevno prikupiti celokupnu dokumentaciju odjednom.⁵³ Dok prikupljanje dokumenata u stvarnosti može da potraje mesec dana, od kandidata se traži da podnesu prijave u veoma kratkom roku (obično od sedam dana), što je još jedan problem koji odvraća eksterne kandidate. Kandidati mogu da zatraže da uprava sama pribavi dokumenta iz zvaničnih evidencija po službenoj dužnosti, zahvaljujući novom Zakonu o opštem upravnom postupku.⁵⁴

Faza podnošenja dokumenata istovremeno je i prva eliminatorska faza, budući da nije dozvoljeno naknadno dostavljanje nedostajućih dokumenata. Intervjuisani državni službenik na položaju veruje da odbijanje nepotpunih prijava ne nanosi štetu kvalitetnim kandidatima i da uprava na to gleda kao na test motivacije kandidata.⁵⁵ U praksi, izostavljanje nekog dokumenta jedino je dozvoljeno kada kandidat izjavi da će samostalno prikupiti dokumenta iz službenih evidencija, ali to ne uradi, pa u tom slučaju administracija u praksi ipak preuzima taj zadatak na sebe.⁵⁶

TABELA 5. ISPOD ILUSTRUJE TRAŽENU DOKUMENTACIJU NA KONKURSIMA PET INSTITUCIJA IZ UZORKA.

- Dokumenta koja kandidati treba samostalno da prikupe i podnesu
- Dokumenta koja se mogu dobiti po službenoj dužnosti

	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	Ministarstvo kulture	Ministarstvo finansija	Uprava za javne nabavke	Ministarstvo privrede
Potpisana prijava na konkurs	X	X	X	X	X
Biografija kandidata i navedeno radno iskustvo	X	X	X	X	X
Izjava u kojoj se kandidat opredeljuje da li će sam pribaviti podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija	X	X	X	X	X
Lična karta (kopija)		X		X	
Dokaz o radnom iskustvu	X	X	X	X	X
Diploma kojom se potvrđuje stručna spremna	X	X	X	X	X
Uverenje o državljanstvu	X	X	X	X	X
Izvod iz matične knjige rođenih	X	X	X	X	X
Dokaz o položenom državnom stručnom ispitu	X	X	X	X	X
Ukupan broj dokumenata	8	9	8	9	8

Informacije o ishodima konkursa, uključujući i kada su konkursi poništeni, ne stavljuju se na uvid javnosti i komunikacija sa kandidatima je spora i konzervativna. Ne postoji zakonski zahtev za objavljivanje informacija o rezultatima konkursa, niti se to dešava u praksi, što pokazuju pregledi internet stranica nadležnih institucija i izjave ispitanika. Naprotiv, samo kandidati dobijaju rešenje poštom, uključujući i obrazloženje pozitivnog ili negativnog ishoda. Kako je izjavio jedan od nekadašnjih kandidata, vraćanje dokumentacije iz prijave koja je odbijena može potrajati mesecima. Ovaj nedostatak transparentnosti i efikasnosti komunikacije sa odbijenim kandidatima podriva kredibilitet postupka zapošljavanja i obeshrabruje takve kandidate da se ponovo prijave. Ali, čak i kada ne žele da ponovo konkurišu, dug period čekanja na prijem dokumentata može ih omesti u uspešnoj prijavi za neka druga radna mesta.

Formalni zahtevi za rangiranje kandidata ne mogu da obezbede nepristrasnost procesa. Kandidati se obično rangiraju na osnovu intervjua umesto na osnovu ukupnog procesa testiranja, jer su rezultati testa opisni i uglavnom služe za prelazak u sledeću fazu provere. Štaviše, odluke su uopštene i prate isti obrazac, bez personalizovanog obrazloženja rezultata koje su postigli kandidati (npr. „dati odgovori su delimično/potpuno tačni i precizni”, „delimično/u potpunosti ispunjava zahteve radnog mesta“). Sve to ne može garantovati potpuno nepristrasan i objektivan izbor kandidata.

ZDS propisuje da se javni konkurs smatra „neuspelim“ ako niko od kandidata ne ispuni kriterijume izbora,⁵⁷ ali uvidom u obrazloženja institucija iz uzorka vide se dodatni razlozi uz one koje propisuje zakon. U praksi, javni konkursi mogu se poništiti na osnovu unutrašnjih organizacionih promena. Iako ZDS nalaže da rukovodilac organa popuni upražnjeno radno mesto izborom jednog kandidata sa rang liste, ne propisuje i rok za donošenje te odluke. Organi tako mogu da zaobiđu ovu obavezu izmenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i ukidanjem radnog mesta za koje je raspisan konkurs. U praksi, do poništenja može doći i ako nema podnetih prijava na konkurs.⁵⁸

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

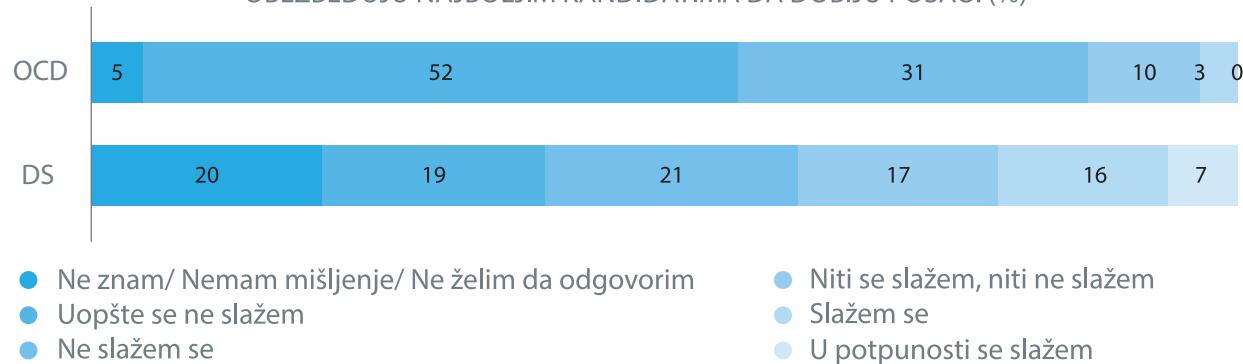
Princip 4: Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj upravi

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

Elementi indikatora	Bodovi
Zakon propisuje meritorne procedure za izbor kandidata za postavljenje na položaj, zasnovane na konkursima	2/2
Zakon propisuje objektivne kriterijume za razrešenje državnih službenika sa položaja	0/2
Zapošljavanje državnih službenika na položaju na osnovu zasluga efikasno se primenjuje u praksi	0/4
Vršioci dužnosti po zakonu mogu biti, i jesu, postavljeni iz redova državnih službenika na maksimalan period koji ograničava Zakon	0/4
Odnos između broja kandidata i broja oglašenih konkursa	4/4
Državni službenici smatraju da postupci za postavljenje državnih službenika na položaj obezbeđuju izbor najboljih kandidata	0/2
OCD smatraju da postupci za postavljenje državnih službenika na položaju obezbeđuju prijem najboljih kandidata na radna mesta	0/2
Državni službenici smatraju da se državni službenici na položaju imenuju na osnovu političke podrške	0/2
Postoje procedure odlučivanja o postavljenju državnih službenika na položaj koje su izvan zakonodavstva o državnoj upravi	0/2
Državni službenici smatraju da državni službenici na položaju ne bi sproveli i da bi mogli delotvorno da odbiju nezakonita naređenja svojih politički postavljenih nadređenih	0/2
Državni službenici smatraju da položaji nisu predmet političkih nagodbi i „podele kolača“ između vladajućih političkih stranaka	0/2
Državni službenici smatraju da se državni službenici na položaju ne razrešavaju iz političkih motiva	0/2
Državni službenici smatraju da se kriterijumi za razrešenje državnih službenika sa položaja adekvatno primenjuju u praksi.	0/2
OCD smatraju da su državni službenici na položaju u praksi profesionalci	0/2
Državni službenici smatraju da državni službenici na položaju ne učestvuju u predizbornim kampanjama političkih stranaka.	0/2
Udeo postavljenja van konkursa (uključujući i vršioce dužnosti) u ukupnom broju postavljenja	0/4
Ukupno bodova	6/40
Vrednost indikatora (na skali 0-5)⁵⁹	0

Praćenje u ovom indikatoru počelo je od ocene koju je dala SIGMA - da se zakonski okvir koji uređuje zapošljavanje državnih službenika na položaju, iako propisuje meritorni postupak zasnovan na konkursima, ne primjenjuje dovoljno u praksi.⁶⁰ Ovaj nalaz potkrepljen je nalazima WeBER praćenja. Većina državnih službenika nije se složila sa tim da formalne procedure postavljenja državnih službenika na položaj obezbeđuju prijem najboljih kandidata (40% se ne slaže, u odnosu na 23% koji se slažu), dok je neslaganje organizacija civilnog društva na još višem stepenu (82% ispitanih OCD). Preovladava percepcija o politizaciji državnih službenika na položaju, budući da više od polovine anketiranih državnih službenika veruje da njihove kolege na položaju često ili (gotovo) uvek bivaju postavljene zahvaljujući političkoj podršci (55%). Zatim, ogromna većina OCD (81%) misli da su državni službenici na položaju politički favoriti. Nalazi istraživanja stoga otkrjavaju da se ovaj problem u istoj meri percipira kako unutar sistema tako i među spoljnim akterima.

GRAFIKON 11. ANKETA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA (DS) U POREĐENJU SA ANKETOM ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA (OCD). PITANJE: PROCEDURE ZA POSTAVLJENJE DRŽAVNIH SLUŽBENIKA NA POLOŽAJ OBEZBEĐUJU NAJBOLJIM KANDIDATIMA DA DOBIJU POSAO. (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao delovi zbira od 100%. Osnova za DS: N=1002; osnova za OCD: N=154

Značajan činilac uporne politizacije nalazi se u strukturama koje odlučuju o postavljenju državnih službenika na položaj, a koje su izvan zakonodavstva o državnim službenicima. Proces izbora državnih službenika na položaju formalno se završava kada rukovodilac organa diskrecionom odlukom odbere jednog kandidata sa liste za izbor i predloži ga za postavljenje Vladi.⁶¹ Međutim, Poslovnik Vlade⁶² omogućuje Kadrovskoj komisiji Vlade, koju čine visoki politički funkcioneri,⁶³ da donese konačnu odluku o tome koga će predložiti za postavljenja ili razrešenja na sednici Vlade. Ova komisija, čiji rad je izvan zakonodavstva o državnim službenicima, poslednja je politička struktura koja vrši uticaj na zapošljavanje državnih službenika na položaju. Intervjuisani državni službenici na položaju slažu se da je Kadrovska komisija vođena političkim praksama i da njena uloga u odlučivanju podriva profesionalizaciju procesa zapošljavanja.⁶⁴ Stručnjaci za državnu upravu ovo telo karakterišu kao glavni politički filter za postavljenja državnih službenika na položaj, koji služi partijskim i koalicionim interesima.⁶⁵ Ova prak-

Nalazi članova WeBER platforme

Terensko istraživanje koje je CEP sproveo početkom 2018. godine pokazalo je da ministri imaju najveći uticaj na proces odabira kandidata, dok su ispitanci često pominjali i Vladu, druge političke funkcionere, stranačke lidere, itd. Autori navode da se zakonska mogućnost koja je data rukovodiocu organa da izbegne predlog kandidata sa rang liste pretvorila u pravilo. Jedan od ispitanih naveo je da će ministri doneti konačnu odluku u zavisnosti od toga da li više vrednuju stručnost kandidata ili sposobnost da budu lojalni. Takođe, odsustvo obaveze Vlade da imenuje kandidate na osnovu predloga ministra dalje komplikuje ovaj proces. Posledica velikih diskrecionih ovlašćenja, kako ministara tako i Vlade, je ta da veliki broj konkursa koji su sprovedeni u proteklom periodu nije doveo do imenovanja kandidata.

Centar za evropske politike (CEP), "Dobar menadžer u državnoj upravi: Kakav profil državnog službenika je potreban Srbiji?" Belgrade, 2018, 15

sa predstavlja odstupanje od procedure koju propisuje ZDS i vodi ne samo u politizaciju nego i u neefikasnost i neracionalno trošenje resursa, s obzirom na neuspešne konkursne postupke nakon kojih odabrani kandidati ne bivaju postavljeni.

Veliki porast broja vršilaca dužnosti (VD) dodatno remeti načelo zasluga za državne službenike na položaju, jer dovodi do toga da veliki broj postavljenja nije na osnovu konkursa. U periodu ovog merenja, od 1. juna 2017. do 31. maja 2018. godine, bilo je 691 postavljenja na 282 položaja, što predstavlja prosečno 2,5 postavljenja po položaju. Prema podacima s početka 2018. godine,⁶⁶ ukupan broj položaja iznosi 347. Od ukupnog broja postavljenja, 94% njih bila su postavljenja vršilaca dužnosti, što je kritičan podatak budući da zakon predviđa postavljenje vršilaca dužnosti bez konkursa.⁶⁷ U brojnim slučajevima, ista imena i radna mesta se ponavljaju jednom, dvaput ili čak tri puta u godinu dana, što pokazuje da se ista lica zadržavaju u statusu vršilaca dužnosti na period duži od propisanog. Iako zakon ograničava trajanje statusa vršioca dužnosti na šest meseci, ovaj period se može produžiti na dodatna tri meseca „ako se konkurs završi bez imenovanja državnog službenika na položaju.“⁶⁸ Prema rečima državnih službenika na položaju i stručnjaka, nema posledica nakon isteka zakonskog roka, tj. vršilac dužnosti rukovodioca često nastavlja da obavlja posao u istom v. d. statusu, podložan raznim političkim uticajima usled visokog stepena nesigurnosti posla, a samim tim bez pune samostalnosti u radu, zavisani od političkog odlučivanja.

Uz to, iako su u obavezi da ispune opšte uslove za zaposlenje u državnoj upravi, vršioci dužnosti rukovodilaca mogu da rade i bez prethodnog radnog iskustva u upravi i bez obaveze da polože državni stručni ispit za zaposlenje u državnoj upravi. Ispitanici su podeljenih mišljenja o tome da li se status vršioca dužnosti u praksi češće dodeljuje spoljnim nego internim akterima, ali državni službenici na položaju se u principu slažu da odsustvo bilo kakve provere traženih kvalifikacija ostavlja prostor za politizaciju.

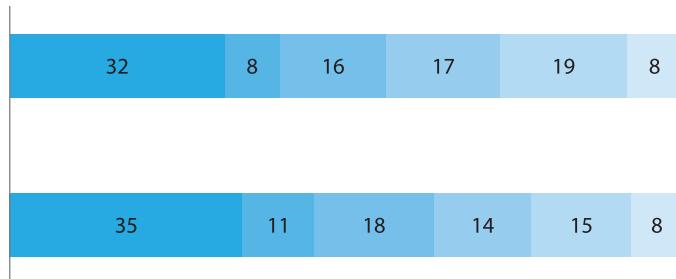
WeBER analiza je takođe pokazala da je 21 od 35 pojedinaca (60%) koji su postavljeni na položaje u periodu od godinu dana već obavljalo te poslove u svojstvu vršioca dužnosti. Uz to, WeBER je pronašao slučajeve da se osobe rotiraju na različitim mestima vršilaca dužnosti u istom organu.

Stavovi državnih službenika su podeljeni kada se postavi pitanje da li bi po njihovom mišljenju državni službenici na položaju izvršili nezakonita naređenja svojih politički postavljenih nadređenih. Dok se 23% slaže, nešto više se ne slaže - 29%. Vredi primetiti da je oko trećina anketiranih državnih službenika (uključujući i izvršilačke nivoe, koji su činili većinu ispitanika u ovom istraživanju) odbila da odgovori na ova pitanja, što ukazuje na političku osetljivost teme. S druge strane, svi intervjuisani državni službenici na položaju negirali su da imaju prepreka u obavljanju svog posla na politički nepristrasan način.

GRAFIKON 12. PERCEPCIJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA O TOME KAKO POLOŽAJI REAGUJU NA NEZAKONITE ZAHTEVE NADREĐENIH KOJI SU POLITIČKI POSTAVLJENI (%)

Državni službenik na položaju može da odbije izvršenje nezakonitog naređenja ministra ili drugog (politički postavljenog) nadređenog, bez ugrožavanja svoje pozicije.

U mom organu, državni službenici na položaju bi počinili nezakonitu radnju ukoliko bi im politički postavljene nadređene osobe to tražile.



- Ne znam/ Nemam mišljenje/ Ne želim da odgovorim
- Ne slažem se
- Slažem se
- Uopšte se ne slažem
- Niti se slažem, niti ne slažem
- U potpunosti se slažem

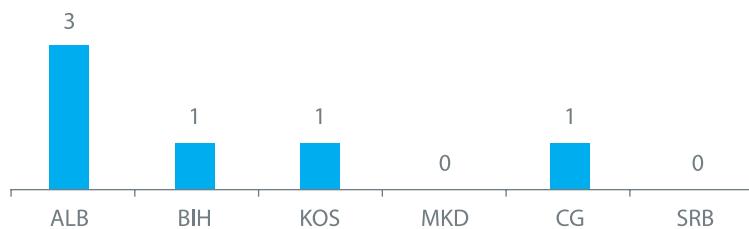
Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine zajedno 100%. Osnova: N=1002

Izborni proces utiče na rad državnih službenika na položaju, pošto trećina anketiranih državnih službenika (33%) veruje da ponekad, često ili (gotovo) uvek državni službenici učestvuju u predizbornim kampanjama političkih stranaka. Na osnovu intervjuja sa bivšim državnim službenicima na položaju, ova praksa se proširila od 2012. godine, ali kroz manje očigledne mehanizme.⁶⁹ Prema ispitanicima, državni aparati biva „upregnuti“ u politiku i politički funkcioneri traže materijale, podatke i činjenice koji pomažu u kampanji. Državni službenici na položaju počinju da se brinu za svoju budućnost i svakodnevna aktivnost je instrumentalizovana političkom kampanjom. Neki od bivših državnih službenika na položaju naveli su da je od njih tražena izrada raznih stručnih analiza i dokumenata mimo uobičajenog radnog opterećenja. Na kraju, polovina anketiranih (48%) smatra da je raspodela visokih rukovodećih mesta stvar dogovora između vladajućih političkih stranaka, dok je jedan intervjuisani stručnjak za državnu upravu rekao da je kadrovska komisija Vlade ključan mehanizam za sprovođenje takvih dogovora u delo.⁷⁰

Na kraju, nalazi ukazuju na to da državni službenici na položaju mogu biti razrešeni iz političkih razloga. U sklopu inače objektivnih kriterijuma, zakonodavstvo dodaje da „ozbiljan poremećaj u radu organa“ tokom mandata državnog službenika na položaju može biti razlog njegovog/njenog razrešenja,⁷¹ ali ne definiše ovaj koncept, što SIGMA smatra prostorom za politički uticaj. U praksi, oko 21% anketiranih državnih službenika potvrdilo je da ponekad ili (gotovo) uvek državne službenike na položaju razrešavaju dužnosti zbog političkog uticaja, dok samo 13% misli da se formalna pravila o razrešenju ne primenjuju uvek u praksi. Istovremeno, blizu polovine anketiranih državnih službenika opredelilo se da ne odgovori na ova dva pitanja. Jedan državni službenik na položaju otkrio je da donosioci odluka imaju značajan manevarski prostor za eliminisanje nepoželjnih visokih rukovodilaca, npr. preko reorganizacije Vlade (podela ili spajanje ministarstava/sektora) ili internim restrukturiranjem institucija Vlade, što može da posluži kao izgovor za ukidanje radnih mesta državnih službenika na položaju.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

Princip 5: Sistem plata za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan

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

Elementi indikatora	Bodovi
Sistem plata u državnoj službi ima jednostavnu strukturu	2/4
Sistem plata u državnoj upravi predviđa ograničene i jasno definisane opcije dodataka na osnovnu platu	4/4
Informacije o sistemu plata u državnoj upravi dostupne su na internetu	2/6
Postoje jednostavna objašnjenja ili prezentacije informacija o platama državnih službenika, koja su prilagođena građanima i dostupna putem interneta	0/2

Elementi indikatora	Bodovi
Diskrecioni dodaci ograničeni su zakonodavstvom i ne mogu da čine veći deo plate državnog službenika	2/4
Državni službenici smatraju da se diskrecioni dodaci koriste shodno nameni da se podstakne i nagradi učinak, a ne zarad političkog ili ličnog favorizovanja	0/2
Ukupno bodova	10/22
Vrednost indikatora (na skali 0-5)⁷²	2

Sistem plata za državne službenike jednostavne je strukture,⁷³ na osnovu analize Zakona o platama državnih službenika i nameštenika, ali fragmentacija sistema ga čini složenijim. Naime, u nekim delovima državne uprave plate su uređene posebnim zakonima. Uopšteno, plata se sastoji iz 1) osnovne plate (koja se određuje množenjem osnovice sa koeficijentom za obračun i isplatu plata) i 2) dodataka na platu.⁷⁴ Osnovica je identična za sve državne službenike i utvrđuje se Zakonom o budžetu za svaku fiskalnu godinu.⁷⁵ Postoji tabela sa platnim grupama i koeficijentima prema kategorijama (položajima i zvanjima), sa tačnim koeficijentima za svaki platni razred unutar platne grupe (platne grupe organizovane su po zvanjima državnih službenika).⁷⁶ Međutim, neke kategorije državnih službenika isključene su iz opšteg zakonodavstva i prema tome, plate im se obračunavaju na poseban način. Na primer, zaposleni u Poreskoj upravi primaju plate u skladu sa posebnim pravilnikom,⁷⁷ koji sadrži dva tipa koeficijenata - osnovne koeficijente i dodatne koeficijente za svako zvanje. Ovaj sistem je složeniji nego opšti sistem. Plate za zaposlene u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (Ministarstvo pravde)⁷⁸ takođe su zasebno uređene, iako sadrže jednostavnu strukturu za sve zaposlene. Budući da postoji više zakona i podzakonskih akata koji doprinose fragmentaciji sistema plata u državnoj upravi i uvode posebne režime, celokupan sistem plata za državne službenike ocenjuje se kao sistem delimično jednostavne strukture.

Dodaci na plate državnih službenika u potpunosti su definisani i jasno ograničeni. Primarni zakon koji uređuje plate⁷⁹ strogo utvrđuje moguće dodatke, bez ostavljanja prostora za određivanje dodataka putem podzakonskih akata. Isti zakon⁸⁰ uređuje uzajamne odnose između različitih dodataka iste/slične prirode ili svrhe (recimo, državni službenik koji prima dodatak za noćni rad ne može istovremeno primati dodatak za prekovremen rad).

Kad je reč o diskrecionim dodacima, Srbija je dobila jedan od dva boda u SIGMA podindikatoru 3.5.1.6: Diskreciono pravo rukovodilaca u dodeli bonusa.⁸¹ U praksi, 28% anketiranih državnih službenika misli da rukovodioci koriste bonuse ili povišice putem napredovanja ka višim platnim razredima da bi motivisali ili nagradili učinak. Na sličan način, znatan deo (oko 38%) smatra da političke i lične veze pomažu često ili (gotovo) uvek da zaposleni dobiju bonuse ili napreduju u viši platni razred. U slučaju poslednje navedenog nalaza, procenat ispitanika koji su se opredelili da ne odgovore (26%) na postavljeno pitanje ukazuje na političku osjetljivost tog pitanja i nelagodnost prilikom izražavanja stava.

GRAFIKON 13. PERCEPCIJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA O BONUSIMA/POVIŠICAMA PO PLATnim RAZREDIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI (%)

U mom organu, političke i privatne veze pomažu zaposlenima da dobiju bonuse ili napreduju u viši platni razred.

26 16 10 10 19 19

- | | |
|---|--|
| ● Ne znam/ Nemam mišljenje/ Ne želim da odgovorim | ● Nikad ili gotovo nikad |
| ● Retko | ● Ponekad (otprilike u polovini slučajeva) |
| ● Često | ● Uvek ili gotovo uvek |

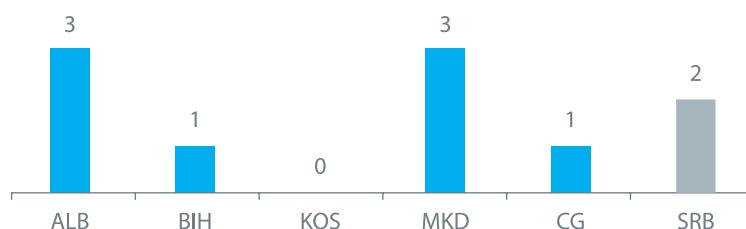
Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, možda se procenti neće uvek prikazivati kao delovi ukupnog zbira od 100%. Osnova: N=992

Informacije o platama državnih službenika nemoguće je naći na internetu izvan pretraživanja propisa. Internet stranice dve nadležne institucije – MDULS i SUK – ne pružaju nikakve podatke o platama, kao ni objašnjenja ili opise za građane. Na internetu postoje relevantni propisi, koji su dostupni za preuzimanje, kao i administrativni dokumenti koji imaju za cilj prikupljanje i kategorizaciju podataka za tekuću reformu platnog sistema u širem sistemu javne uprave. Objave o javnim konkursima za radna mesta državnih službenika takođe ne sadrže informacije o plati. Stoga, građani koji su zainteresovani za plate državnih službenika ili koji traže posao u državnoj službi, treba da pretražuju zakone i propise i da samostalno izračunaju platu za željeno zvanje u državnoj upravi.

Dva nova zakona, koja su relevantna za sistem plata državnih službenika, očekuje se da stupe na snagu 2019. godine i poboljšaju trenutnu situaciju. Obuhvatanjem svih koeficijenata za sve kategorije državnih službenika, predstojeći Zakon o platama državnih službenika i nameštenika takođe će smanjiti fragmentiranost zakonodavstva o državnoj upravi. Istovremeno, zajedno sa novim Zakonom o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, taj zakon će regulisati dodatke za sve državne službenike.⁸²

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

Princip 7: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj upravi

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

Elementi indikatora	Bodovi
Mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije službeničkog sistema formalno su uspostavljene u centralnoj upravi	4/4
Mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije službeničkog sistema sprovode se u centralnoj upravi	2/4
Državni službenici smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije delotvorne	1/2
OCD smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije delotvorne	0/2
Državni službenici smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije nepristrasne	1/2
OCD smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi nepristrasne	0/2
Državni službenici osećaju da bi bili zaštićeni kao uzbunjivači	0/2
Ukupno bodova	8/18
Vrednost indikatora (skala 0-5) ⁸²	2

U državnoj upravi postoje formalne mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije, ali se one još uvek ne sprovode u dovoljnoj meri. Kao što pokazuje SIGMA Izveštaj o praćenju iz 2017, Srbija ima sveobuhvatni pravni okvir koji reguliše integritet i borbu protiv korupcije u javnom sektoru,⁸³ i gotovo isto tako sveobuhvatnu politiku unapređenja integriteta i aktioni plan.⁸⁴ Međutim, mehanizmi unapređenja integriteta u praksi se ne primenjuju u potpunosti.

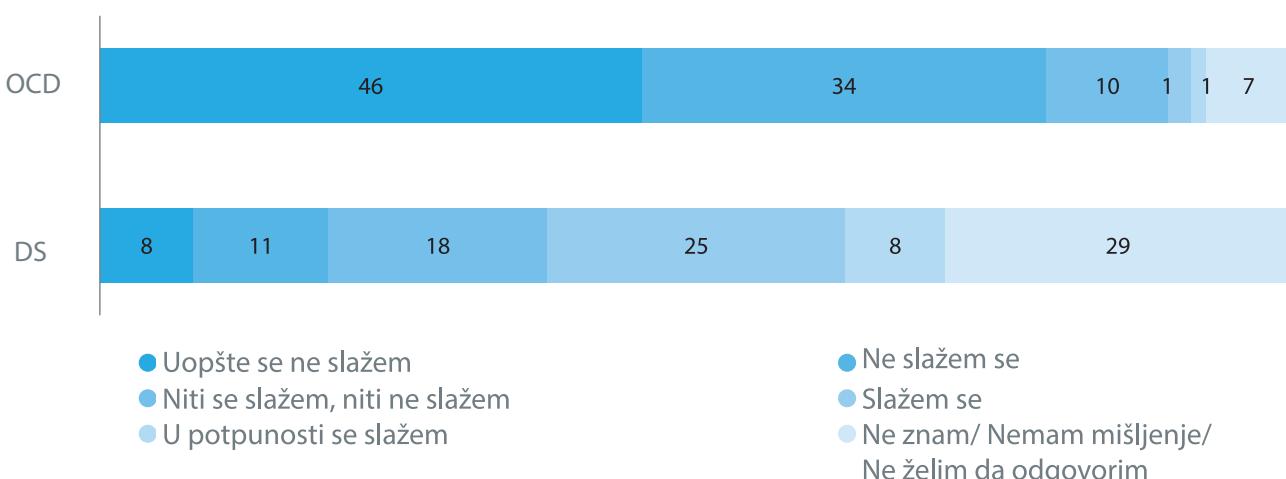
Rezultati WeBER praćenja otkrivaju ogromnu razliku u stavovima između državnih službenika i predstavnika organizacija civilnog društva, prilikom ocene koliko su mere za promovisanje integriteta i antikorupcijskih mera u državnoj upravi delotvorne. Naime, povodom tvrdnje da postojeće mere delotvorno ostvaruju svoju svrhu, dok je među državnim službenicima više onih koji se slažu nego onih koji se ne slažu (33% u odnosu na 19%) sa njom, u sektoru civilnog društva brojke pokazuju suprotno, budući da se svega 2% OCD slaže sa ovom izjavom. Slično tome, više je državnih službenika koji se slažu od onih koji se ne slažu (35% u odnosu na 22%) da su mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije nepristrasne (važe za sve službenike na isti način). S druge strane, 80% OCD smatra da to nije slučaj. Neusklađenost između viđenja OCD sa jedne strane i državnih službenika, sa druge, nije novost, ali dodatno potvrđuje nizak ugled srpske uprave u očima javnosti.

Nalazi civilnog društva

„Državni organi nisu učinili gotovo ništa da bi potencijalnim uzbunjivačima predložili kome mogu da se obrate i šta mogu da očekuju. Informacije o uzbunjivanju se uglavnom ne mogu naći na sajtovima ministarstava, a u njihovim informatorima o radu nema podataka o broju primljenih i rešenih uzbunjivačkih slučajeva. O nedovoljnem korišćenju potencijalnih koristi iz ovog zakona sa drugim mehanizmima borbe protiv korupcije govori činjenica da uz pozive na prijavljivanje korupcije i drugih nezakonitosti koji se mogu naći na pojedinim sajtovima ministarstava nisu navedeni podaci značajni za uzbunjivanje.“

[Transparentnost Srbija, "Zakon o zaštiti uzbunjivača - koje je značenje normi i gde se mogu poboljšati?" Beograd, 2017, str. 109](#)

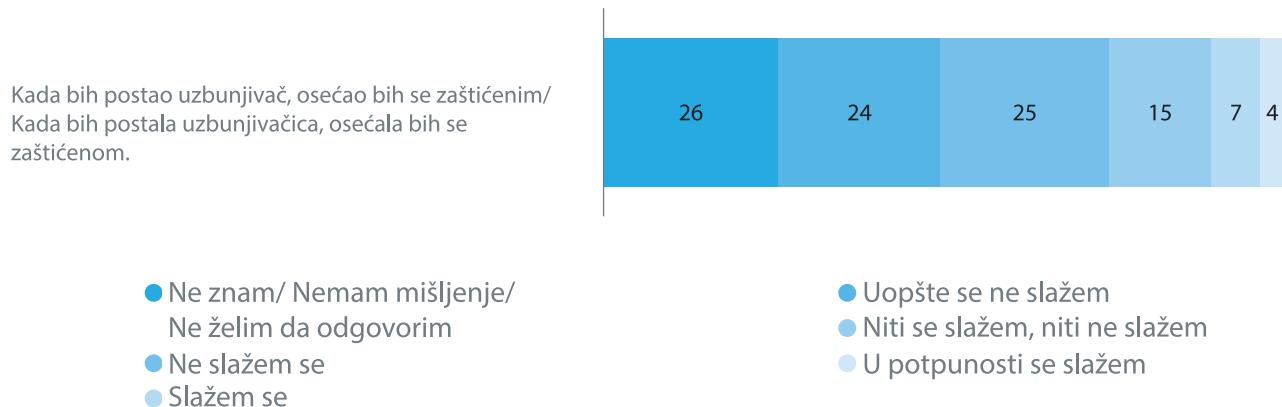
GRAFIKON 14. ANKETA ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA (OCD) I DRŽAVNIH SLUŽBENIKA (DS). PITANJE: MERE ZA ZAŠITU INTEGRITETA I SPREČAVANJE KORUPCIJE U DRŽAVNOJ UPRAVI DELOTVORNO OSTVARUJU SVOJU SVRHU (%).



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, procenti možda neće uvek izgledati kao delovi do 100%.
Osnova za istraživanje među državnim službenicima: N=979. Osnova za istraživanje među OCD: N=154.

Državni službenici se plaše posledica otkrivanja informacija o neetičkom ponašanju u svojim organizacijama. Zakon o zaštiti uzbunjivača stupio je na snagu 2014. godine i predstavljao je ključno unapređenje antikorupcijskog okvira. Međutim, četiri godine nakon sprovođenja zakona, WeBER istraživanje je ustanovilo da bi se vrlo mali broj anketiranih državnih službenika (11%) osećao zaštićenim u ulozi uzbunjivača, uprkos prisustvu sistema za zaštitu uzbunjivača. Zanimljivo je napomenuti da nešto više od četvrtine državnih službenika nije znalo ili nije imalo mišljenje o ovom pitanju, što ukazuje i na osetljivost teme i na još uvek ograničenu svest o mogućnostima zaštite integriteta.

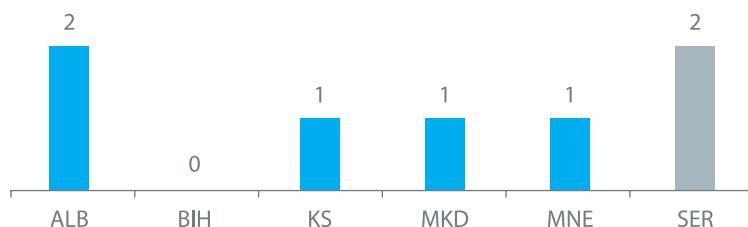
GRAFIKON 15. PERCEPCIJA DRŽAVNIH SLUŽBENIKA O ZAŠTITI UZBUNJIVAČA



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, možda se procenti neće uvek prikazivati kao delovi ukupnog zbiru od 100%. Baza: N=979

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

IV. 4 Kratak pregled rezultata: Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Zvanična statistika o zaposlenima u centralnoj državnoj upravi je nepotpuna i nedostupna javnosti. Centralnoj kadrovskoj evidenciji nedostaju podaci o broju privremeno angažovanih kadrova, a nedostaju i podaci iz pojedinih organa državne uprave. SUK i Visoki službenički savet objavljuju izveštaje o ograničenom broju podoblasti državnoslužbeničkog sistema, ali neujednačenog kvaliteta i sveobuhvatnosti. Vlada ne pokazuje napore da unapredi ove izveštaje i da proaktivno informiše javnost o trenutnom stanju u oblasti DSS i ULJR. Nedostaju i sveobuhvatni izveštaji o državnoslužbeničkom sistemu koji bi služili za bolje planiranje, izradu i sprovođenje kadrovskih politika.

Privremena radna angažovanja u državnoj upravi zakonski su ograničena na 10% broja zaposlenih na neodređeno vreme. Državni službenici smatraju da je ovaj oblik angažovanja uobičajen u njihovim institucijama, kao i da privremeni kadrovi uglavnom obavljaju poslove koje bi obično trebalo da obavljaju državni službenici. Dok državni službenici navode da se ugovori o privremenom angažovanju često produžavaju i preko godinu dana, zakonodavni okvir nije dovoljno jasan u pogledu trajanja određenih vrsta ugovora, što otvara prostor za zloupotrebe. Kriterijumi za selekciju privremenih kadrova nisu u potpunosti regulisani, a postupak zapošljavanja je netransparentan. Percepcija državnih službenika je podeljena u pogledu posledica koje donosi nedostatak kriterijuma za privremeno zapošljavanje.

Organi državne uprave oglašavaju slobodna radna mesta putem najviše četiri lako dostupna, zakonski propisana kanala. Međutim, nedostaje napor da se javni konkursi promovišu putem modernih alata kao što su društvene mreže ili da se objave javnih konkursa učine razumljivijim tako što bi se birokratski rečnik pojednostavio ili bi se uključila vizuelna objašnjenja. Prijave se odbijaju zbog pogrešnog tumačenja zahteva konkursa, pošto kandidatima nije dozvoljeno da dopune nedostajuću dokumentaciju. Kandidati se obično rangiraju na osnovu intervjeta, a ne na osnovu kompletног procesa testiranja, što ne može da bude garancija potpuno nepristrasne i objektivne selekcije. Eksterni kandidati se suočavaju sa određenim nerazumnim preprekama, dok i državni službenici i javnost smatraju da politička diskrecija podriva meritorno zapošljavanje u državnoj upravi. Ishod konkursa za posao, uključujući i kada su poništeni, nije javno dostupan.

Postavljanje državnih službenika na položaj nije u potpunosti meritorno. Uloga Kadrovske komisije Vlade u donošenju odluka koje se tiču postavljenja državnih službenika podstiče politizaciju i ugrožava profesionalizaciju u procesu zapošljavanja. Inflacija broja vršilaca dužnosti dodatno otežava meritorni princip jer se pojedinci zadržavaju u statusu vršioca dužnosti duže od zakonski propisanog perioda i osetljivi su na politički uticaj usled visokog stepena nesigurnosti radnog mesta. Postoji široko rasprostranjena percepcija politizacije u sistemu državnih službenika na položaju kako među državnim službenicima, tako i među organizacijama civilnog društva. Izborni proces često utiče na rad državnih službenika na položaju i oni mogu biti smenjeni iz političkih razloga.

Celokupan sistem plata državnih službenika jednostavne je strukture, ali su neki delovi uprave vode se propisima izvan opшteg zakonodavstva o državnoj upravi, a njihove plate su definisane na poseban način. Dodaci na platu državnih službeni-

ka u potpunosti su definisani i jasno ograničeni. Većina ispitanika među državnim službenicima smatra da njihovi rukovodioci koriste bonuse ili napredovanje u više platne razrede iz razloga koji nisu isključivo stimulacija i nagrađivanje učinka. Većina takođe smatra da političke i lične veze pomažu zaposlenima da dobiju bonusе ili napredovanje kroz platne razrede. Podatke o platama državnih službenika nemoguće je pronaći na internetu osim putem pregleda propisa.

U državnoj upravi postoje formalne mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije, ali njihova primena i dalje nije potpuna. Dok državni službenici smatraju da su postojeće mere nepristrasne i da delotvorno ostvaruju svoju svrhu, procenti pokazuju suprotan stav u civilnom sektoru. Državni službenici se plaše posledica otkrivanja neetičkog ponašanja u svojim organizacijama, budući da bi se samo zanemarljiv broj njih osetio zaštićenim kao uzbunjivači.

IV.5 Preporuke za oblast državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima

Vlada čuva nepotpune podatke o broju i strukturi zaposlenih u državnoj upravi, a izveštaji o ULJR su nepotpuni i nisu sveobuhvatni, što utiče na planiranje, izradu i praćenje kadrovske politike.

1. Zakonodavstvom treba propisati da CKE obuhvati podatke o svim oblicima privremenog radnog angažovanja u državnoj upravi. Podaci treba da prate aktuelnu strukturu podataka o državnim službenicima, uz dodatne rubrike o vrsti i trajanju različitih ugovora o privremenom radnom angažovanju. Ovo će omogućiti obuhvatnije praćenje sveukupne kadrovske politike u državnoj upravi.
2. CKE treba da bude povezan sa platnim sistemom i na taj način da obezbeđuje punu pouzdanost podataka koje sadrži. Neunošenje podataka u CKE imalo bi za rezultat automatsko blokiranje isplate plata/naknada pojedincima, što bi stvorilo interni pritisak u sistemu da se podaci redovno ažuriraju.
3. Vlada treba da donese posebnu Uredbu o CKE. Ova uredba bi trebalo da eksplicitno propiše učestalost i metode ažuriranja, upravljanje i praćenje unošenja podataka, kao i sankcije za one organe koji ne primenjuju odredbe ZDS i Uredbom.
4. Objavljivanje statističkih podataka o državnoslužbeničkom sistemu treba da bude zakonski obavezujuće, da bude u otvorenom formatu i da uključi klasifikaciju podataka prema polu. Podaci treba da budu objavljeni na internet stranicama MDULS i SUK, pored centralnog Portala otvorenih podataka. Mašinski čitljivi formati podataka treba da budu dostupni za besplatno preuzimanje.
5. SUK treba da izrađuje i objavljuje sveobuhvatne godišnje izveštaje o sprovođenju zakona i politika koji se odnose na upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi. Ovi izveštaji treba da obuhvataju barem planiranje i regrutovanje/selekkciju, ocenjivanje, razvoj karijere, stručno usavršavanje, sistem plata, disciplinske postupke i pitanja korupcije/integriteta. Pored kvantitativnih elemenata, izveštaji treba da sadrže komponente usmerene na ishod, koje bi se bavile kvalitetom rada državne službe i ocenom da li je ona postala manje ili više profesionalizovana, depolitizovana, kao i time da li je došlo do unapređenja kapaciteta.
6. SUK treba da bude u obavezi da sprovodi redovne godišnje ankete o zadovoljstvu

zaposlenih, što bi poslužilo u svrhe samoocenjivanja i unošenja u godišnje izveštaje o ULJR u državnoj upravi.

7. Vlada, MDULS i SUK treba da aktivno promovišu izveštaje o državnoslužbeničkom sistemu putem najpopularnijih nacionalnih medijskih sredstava, kao što su internet stranice, društveni mediji, saopštenja za javnost i izjave za medije.

Praksa privremenog radnog angažovanja pojedinaca, bez jasnih kriterijuma, bez ograničenog perioda trajanja ili transparentnosti procesa, sputava meritorni princip zapošljavanja. Privremeno zaposlenje u državnoj upravi treba da bude bolje regulisano kako bi prostor za zloupotrebu bio ograničen.

8. Vlada treba da eksplicitno ograniči trajanje privremenog zapošljavanja i propiše nedvosmislene kriterijume za selekciju privremenih kadrova u državnoj upravi. Trajanje svih oblika ugovora o privremenom radnom angažovanju (ugovor na određeno vreme u skladu sa ZDS, ugovori i privremenim i povremenim poslovima i ugovori o delu u skladu sa Zakonom o radu) treba da bude zakonski ograničeno na najviše godinu dana i treba da postoje jasni i transparentni kriterijumi za potencijalno obnavljanje takvih ugovora nakon isteka perioda. Kriterijumi za privremeno zapošljavanje treba da sadrže zahteve i/ili kompetencije koje su jednake ili slične onima koje se traže od državnih službenika koji obavljaju zadatke (poslove) sličnog nivoa složenosti.
9. Institucije treba da budu u obavezi da objavljuju javne pozive za privremeno zaposlenje u državnoj upravi i da ispitaju kompetencije kandidata na osnovu jasno određenih kriterijuma za privremeno radno angažovanje. Pozive treba objavljivati putem kanala koji se koriste za javne konkurse za stalno zaposlenje u državnoj upravi. Konkursi treba da sadrže jasne elemente kao što su: opis posla, zahtevi/kompetencije, informacije o plati, postupku testiranja, neophodnoj dokumentaciji i rokovima za prijavljivanje. Izveštaji o rezultatima ovog postupaka za po pravilu treba da budu objavljeni.

Postupak regrutovanja za posao u državnoj upravi ne obezbeđuje da poslove dobiju najbolji kandidati. U cilju poboljšanja transparentnosti, otvorenosti i nepristrasnosti selekcije, a time i poštovanja meritornog principa, trebalo bi unaprediti prakse počevši od oglašavanja javnog konkursa do objavljivanja rešenja o ishodu procesa selekcije.

10. Organi državne uprave treba da oglašavaju konkurse putem svih raspoloživih kanala, uključujući društvene medije. SUK i institucije koje oglašavaju slobodna radna mesta treba da uvedu napredne pretraživače na svojim internet stranicama kojima se filtriraju objave konkursa. Primena ovih metoda bi obezbedila da se do potencijalnih kandidata dopre u širem opsegu i povećala bi broj prijava kandidata.
11. Organi državne uprave treba da ulažu napore da javne konkurse učine razumljivijim za eksterne kandidate. Birokratski jezik bi trebalo prevesti u jednostavniji i jasniji jezik, uključiti vizuelne elemente kao što su infografike ili video zapisi koji objašnjavaju korake u procesu selekcije, kao i objaviti listu najčešće postavljenih pitanja u sa pojašnjima na osnovu prethodne prakse. Ovu listu treba ažurirati kako kandidati šalju nove zahteve za pojašnjenjima, tako da svi zainteresovani mogu da budu blagovremeno informisani. Sve ovo će podstaći eksterne kandidate da konkurišu i omogućiti im da razumeju opis posla i uslove za prijavljivanje. Dugoročno gledano, ovo će obezbediti konkurentniji proces selekcije i zapošljavanja.
12. Vlada treba da otkloni elemente koji odvraćaju eksterne kandidate od prijavljivanja na konkurs. Na primer, položen državni stručni ispit ne bi trebalo da bude preduslov, već dugoročni uslov za zaposlenje u sistemu državnih službenika na položaju. Kao alterna-

tiva i kao minimum, polaganje državnog ispita treba da bude besplatno, vremenski rok za polaganje ispita treba da bude produžen, a kandidatima treba ponuditi besplatan pristup kursevima i tutorijalima kako bi im to pomoglo da polože ispit. Za radna mesta mlađeg savetnika i mlađeg saradnika, zakon treba da jasno propisuje da se bilo koje radno iskustvo u istoj struci u trajanju od godinu dana ili alternativno pet godina bilo kog drugog radnog iskustva ostvarenog pre sticanja potrebnog nivoa kvalifikacija smatra relevantnim dokazom traženog prethodnog radnog iskustva, s obzirom na to da je ovo pozicija na početnom nivou. Ovo bi stvorilo jednake uslove za eksterne kandidate i kandidate koji konkurišu unutar uprave.

13. Faza podnošenja dokumentacije treba da nametne minimalni administrativni teret kandidatima u pogledu papirologije. Ona bi trebalo da bude organizovana u najmanje dve faze, a prvi stepen bi bio samo podnošenje prijavnog formulara. Formular treba da sadrži relevantne informacije o kandidatu, kao i izjavu kandidata, datu pod materijalnom odgovornošću, da ispunjava zahteve konkursa i da su dati podaci tačni. U narednim fazama, kada se podnosi dokaz o obrazovanju, kandidatima bi trebalo dozvoliti da dopune dokumentaciju koja nedostaje u roku od najmanje pet radnih dana.
14. Pojedinačni elementi izbornog postupka treba da budu profesionalizovani i da se učine u potpunosti transparentnim kako bi garantovali nepristrasan i objektivni izbor kandidata. Kao prvo, kandidate treba rangirati na osnovu kompletног procesa testiranja, a ne samo na osnovu intervjeta. Testovi u pisanoj formi treba da budu anonimni i obavezni i treba da postoji pisani trag za svaku fazu testiranja. Drugo, članovi komisije za izbor treba da budu obučeni za sprovođenje izbornog postupka i intervjeta sa kandidatima za poslove u državnoj upravi. Zahtevi za izveštavanje o izbornom postupku treba da budu propisani detaljno, kako bi se obezbedilo jasno vidljivo obrazloženje rangiranja i izbora kandidata. Zakonodavstvo treba da eksplisitnije utvrdi osnove za poništavanje javnih konkursa i da eliminiše prostor za njihovo zaobilaženje.
15. Vlada treba da obezbedi maksimalnu transparentnost ishoda procesa izbora kandidata. Odluke i obrazloženja o rangiranju i izboru svih kandidata koji učestvuju na konkursu u svim fazama selekcije, kao i o poništavanju javnih konkursa, treba da budu javno dostupni, uz dužno poštovanje zaštite ličnih podataka, čime se omogućava pojačan eksterni nadzor i stvara dodatni pritisak za zapošljavanje na osnovu zasluga.

Postojeće zvanične i nezvanične prakse u sistemu državnih službenika na položaju ne uspevaju da adekvatno zaštite rukovodeće nivoe od političkog uticaja. Potrebno je nekoliko ključnih promena kako bi se smanjio nivo politizacije, a državnim službenicima na položaju omogućilo da obavljaju svoje dužnosti na politički nepristrasan način.

16. Eksplisitno definisati „ozbiljan poremećaj“ iz člana 78 ZDS u vezi sa kriterijumima za razrešavanje sa položaja. To će povećati objektivnost i smanjiti mogućnosti za politički uticaj.
17. Zakonodavstvo treba da uredi status vršilaca dužnosti na način koji nedvosmisleno pokazuje da je takav status izuzetak, da je privremen i da postoji isključivo u svrhu obezbeđenja kontinuiteta u radu organa ili sektora sa upražnjениm radnim mestom državnog službenika na položaju. Vršioce dužnosti bi trebalo postavljati samo iz redova državnih službenika, idealno u okviru istog sektora/organa/organizacije kojim/kojom će vršilac dužnosti upravljati. Pored toga, ukoliko Vlada ne postavi nikoga na položaj u zakonski propisanom roku, zakonom bi trebalo dozvoliti da službenik koji je bio vršilac dužnosti automatski bude postavljen na položaj.

18. Vlada treba hitno da prekine sa praksom postavljenja i ponovnog postavljenja vršilaca dužnosti i da počne sa postavljenjima državnih službenika na položaj u skladu sa zakonskim odredbama.
19. Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade, a predloge kandidata od strane rukovodilaca organa državne uprave koji popunjava upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobravanja.

Nedostaju napori da se informacije o sistemu plata u državnoj upravi učine u potpunosti transparentnim, jasnim i javno dostupnim. Buduće aktivnosti treba usmeriti u pravcu povećanja javne dostupnosti informacija o platama državnih službenika.

20. Informacije o ponuđenim platama za poslove u državnoj upravi treba da budu deo javnih konkursa koji se oglašavaju putem široko dostupnih kanala na nacionalnom nivou.
21. Internet stranice MDULS i SUK treba da sadrže podatke o prosečnim ukupnim platama prema različitim kategorijama državnih službenika. Ovi podaci treba da budu dostupni u najviše tri klikna od početne stranice date institucije.
22. Oba internet sajta treba da pruže objašnjenja prilagođena građanima ili vizuelne prezentacije sa informacijama o platama. Ovi ilustrativni prikazi treba da budu laki za razumevanje i napisani nebirokratskim jezikom i dostupni na tri klikna od početnih strana internet sajtova ovih institucija.

Sprovođenje zvaničnih mera za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi ostaje izazov i državni službenici se plaše posledica obelodanjivanja informacija o neetičkom ponašanju u svojim organizacijama.

23. Centralni ograni državne uprave treba da kontinuirano promovišu sistem zaštite uzburjivača kod svojih zaposlenih. Ovo se može postići putem internih radionica širom državne uprave u cilju podizanja svesti, jednostavnim instruktivnim brošurama, i putem savetovanja o mogućnostima koje se pružaju uzbunjivačima, uključujući slučajeve i primere iz stvarnog života.

1. Zvanični izveštaj MDULS o realizaciji AP RJU koji obuhvata period od marta 2015. do juna 2017. godine, dostupan na: http://mduls.gov.rs/doc/Izvestaj_20152017-171227.pdf.

2. Dostupno na: <http://www.sigmaportal.org/publications/monitoring-reports.html>.

3. Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en.

4. Konačni izveštaj o realizaciji AP RJU koji obuhvata period od 2015. do 2017. godine, dostupan na: http://mduls.gov.rs/doc/PAR_Report_2018.pdf

5. AP za sprovođenje Strategije RJU za period od 2018. do -2020. godine, usvojen je u julu 2018. godine

6. „Službeni glasnik“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017).

7. „Službeni glasnik“, br. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (dr. zakon), 47/2018-7.

8. Detaljan spisak pravnih akata u okviru oblasti ULJR može se pronaći na internet stranici Službe za upravljanje kadrovima, u delu „Dokumenti“, dostupno na: <http://suk.gov.rs/sr/dokumenti/index.dot>

9. Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Službeni glasnik“ RS, br. 41/2007-7 (prečišćen tekst), 109/2009-7.

10. „Službeni glasnik RS“, br. 62/2006, 63/2006 - ispr., 115/2006 - ispr., 101/2007, 99/2010, 108/2013 i 99/2014.

11. „Službeni glasnik“, 128/2014-3.

12. Sena Marić, Dragana Bajić, „EU's Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations with Serbia: Effect and Challenges“, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, 2018., str. 16, dostupno na <https://cep.org.rs/en/publications/eus-benchmarking-within-chapters-23-and-24-in-accession-negotiations-with-serbia/>

13. Zajednička pozicija Evropske unije, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, str. 24, dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG23%20Zajednicka%20pozicija%20EU.pdf

14. SIGMA, „Izveštaj o napretku: Principi javne uprave; Srbija”, april 2015. godine, str. 43, dostupno na: <http://www.sigmaportal.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

15. Na primer, Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji („Službeni glasnik RS“, br .80/2002, 84/2002 – ispr., 23/2003 – ispr., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 - 62/2006 – dr. zakon, 63/2006 - dr. zakon, 61/2007, 20/2009, 72/2009 - dr. zakon, 53/2010, 101/2011,

2/2012 – ispr., 93/2012, 47/2013, 108/2013, 68/2014, 105/2014, 91/2015 – autentično tumačenje, 112/2015, 15/2016, 108/2016, 30/2018) Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija - Poreska uprava („Službeni glasnik RS“, br. 88/09, 47/10, 21/11, 43/13, 104/13, 67/17, 101/17).

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija („Službeni glasnik RS“, br. 55/2014).

Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija („Službeni glasnik RS“, br. 16/2007, 21/2009, 1/2011, 83/2011, 102/2011).

16. Pomoćnik ministra, sekretar ministarstva, direktor organa uprave u sastavu ministarstva, pomoćnik direktora organa uprave u sastavu ministarstva, direktor posebne organizacije, zamenik i pomoćnik direktora posebne organizacije, direktor službe Vlade, zamenik i pomoćnik direktora službe Vlade;

17. Viši savetnik, samostalni savetnik, savetnik, mlađi savetnik, saradnik, mlađi saradnik, referent i mlađi referent

18. SIGMA, „Izveštaj o praćenju: Principi javne uprave; Srbija”, 2017, str. 65, dostupno na: <http://www.sigmapublications.org/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

19. Zakon o Nacionalnoj akademiji za javnu upravu, „Službeni glasnik RS“, br. 94/2017-3.

20. Videti: Vladimir Mihajlović i Dušan Protić, „Dobar menadžer u državnoj upravi”, CEP, Beograd, 2018 , dostupno na: <https://cep.org.rs/publications/dobr-menadzer-u-drzavnoj-upravi/>; Vladimir Mihajlović, „Slaba dvojka Srbiji za profesionalizaciju uprave”, dostupno na: <https://cep.org.rs/publications/slaba-dvojka-srbiji-za-profesionalizaciju-uprave/>.

21. Evropska komisija, „Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu“, str. 10, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

22. Ankete su sprovedene na osnovu anonimnog, onlajn upitnika. Podaci su prikupljeni putem auto-anketiranja na platformi SurveyMonkey (web SAQ). U Srbiji, anketiranje državnih službenika je sprovedeno u periodu od 26. marta do 30. aprila 2018. godine, a anketiranje OCD je sprovedeno u periodu od 23. aprila do 4. juna 2018. godine.

23. Za Srbiju, uzorak za anketu je bio N=1193. Broj ispitanika u okviru Principa 2 bio je n=1086 ispitanika, Princip 3 je imao n=1029 ispitanika, Princip 5 je imao n=979 ispitanika, a Princip 7 je imao n=992 ispitanika.

24. Za Srbiju, uzorak za anketu je bio N=183. Osnova za pitanja u okviru oblasti DSS i ULJR bila je n= 154 ispitanika.

25. Anketa je sprovedena na osnovu kompjuterski potpomognutog ličnog ispitivanja (CAPI), primenom nasumičnog stratifikovanog uzorkovanja u tri faze, s ciljem da obuhvati širu javnost. Anketa je realizovana kao deo regionalnih omnibus anketa koje su sprovedene u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji (ad hoc ankete su sprovedene za Kosovo i Makedoniju). Za Srbiju, margina greške za ukupni uzorak od 1029 građana iznosila je $\pm 3,06\%$, uz stepen uveravanja od 95%.

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

27. SIGMA, „Izveštaj o praćenju: Principi javne uprave; Srbija”, 2017, str. 66, dostupno na: <http://www.sigmapublications.org/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

28. Svi izveštaji su dostupni na: http://suk.gov.rs/sr/strucno_usavršavanje/analitika.dot.

29. Dostupno na http://suk.gov.rs/sr/visoki_sluzbenicki_savet/akti_saveta.dot.

30. Kršenje Kodeksa ponašanja predstavlja lakšu povredu dužnosti iz radnog odnosa, član 108 ZDS.

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

32. Član 62, Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014 i 94/2017).

33. Član 197, Zakon o radu, „Službeni glasnik“ br. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (dr. zakon), 47/2018-7.

34. Član 199, Ibid.

35. Član 10 Zakona o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, „Službeni glasnik“ br. 68/2015-16, 81/2016-19 (US).

36. Član 63, ZDS

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

38. Ovo je prosečna ocena izračunata na osnovu dva pitanja postavljena u istraživanju: 35,4% anketiranih državnih službenika se ili složilo (25,4%) ili potpuno složilo (10%) sa izjavom „Državni službenici u mom organu zapošljavaju se na osnovu kvalifikacija i veština.“ 23,1% anketiranih državnih službenika je izrazilo neslaganje (15,1%) ili potpuno neslaganje (8%) sa izjavom „Da bi se dobio posao državnog službenika u mom organu, neophodne su veze“.

39. Član 54, ZDS

40. Treba istaći da Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima nije usklađena sa ZDS, budući da zahteva različite vidove oglašavanja nego ZDS – „Službeni glasnik“ i „neko dnevno javno glasilo“, uz internet stranicu SUK; Član 18, Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje mesta u državnim organima, „Službeni glasnik“, 41/2007-7 (prečišćen tekst), 109/2009-7.

41. Intervju sa državnim službenikom na položaju, 6. jul 2018.

42. Na primer, objava javnog konkursa Ministarstva privrede opisuje radno mesto na sledeći način: „ prati realizaciju poslova i izvršenja preuzetih obaveza i učestvuje u pripremi izveštaja i informacija u izvršavanju poslova iz delokruga Grupe“. Videti: http://suk.gov.rs/sr/zaposljavanje/konkurs_sadrzaj.dot? tabela=oglasi2010&godina=2017&id_oglasa=1214.

43. „Potvrde, rešenja, ugovori ili drugi akti kojima se dokazuje na kojim poslovima, sa kojom stručnom spremom i u kom vremenskom periodu je stečeno radno iskustvo“.

44. Intervju sa nekadašnjim kandidatima za poslove u državnoj upravi, 26. jun 2018. i 2. jul 2018; pregled konkursne dokumentacije (dobijene putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja); i Intervju sa državnim službenikom na položaju, 6. jul 2018.

45. ZDS, Član 55, str. 3.

46. ZDS, Član 102

47. Intervju sa nekadašnjim kandidatima za posao u državnoj upravi, 26. jun. 2018. i 2. jul 2018.

48. Član 25, Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima , „Službeni glasnik RS“, 41/2007-7 (prečišćen tekst), 109/2009-7 Uredbe.

49. Član 20, Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, „Službeni glasnik RS“ br. 41/2007-7 (konsolidovani tekst), 109/2009-7.

50. ZDS, Članovi 39 i 41

51. Intervju sa državnim službenikom na položaju, 6. jul 2018.
52. Intervju sa stručnjakom za državnu upravu, 23. jul 2018.
53. Intervju sa nekadašnjim kandidatom za posao u državnoj službi, 2. jul 2018.
54. Član 9, Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni glasnik”, br. 18/2016-10.
55. Intervju sa državnim službenikom na položaju, 6. jul 2018.
56. Ibid.
57. Član 60, ZDS
58. Intervju sa državnim službenikom na položaju, 6. jul 2018. godine
59. Raspodela bodova: 0-7 bodova = 0; 8-14 bodova = 1; 15-21 bodova = 2; 22-28 bodova = 3; 29-34 bodova = 4; 35-40 bodova = 5.
60. Srbija je dobila 11 od 15 bodova za podindikator „Adekvatnost zakonodavnog okvira za zapošljavanje državnih službenika na položaju na osnovu zasluga”, SIGMA, „Izveštaj o praćenju: Principi javne uprave; Srbija”, 2017, str. 78, dostupno na <http://www.sig-maweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
61. Postavljenje državnih službenika na položaj uređeno je članovima 66-81 ZDS i Uredbom o sprovođenju internih i otvorenih konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima.
62. Članovi 9, 25 i 31, Poslovnik Vlade, „Službeni glasnik RS” br. 61/2006-3 (prečišćen tekst), 69/2008-3, 88/2009-72, 33/2010-6, 69/2010-3, 20/2011-10, 37/2011-3, 30/2013-4, 76/2014-3. Intervjui sa državnim službenicima na položaju, 25. jul 2018. godine
63. Po Poslovniku Vlade (Član 10), Kadrovska komisija je stalno radno telo. Takva tела sastoje se od članova Vlade (npr. potpredsednika Vlade ili ministara), a to mogu biti i državni sekretari i druga lica koja Vlada postavlja za rad u organima državne uprave i čiji su poslovi u delokrugu stalnog radnog tela.
64. Intervjui sa državnim službenicima na položaju, 25. jul 2018.
65. Intervjui sa nekadašnjim državnim službenicima na položaju i stručnjakom za državnu upravu, 23. jul 2018.
66. Vladimir Mihajlović i Dušan Protić, „Dobar menadžer u državnoj upravi”, CEP, Beograd, 2018, str. 16, dostupno na <https://cep.org.rs/publications/dobar-menadzer-u-drzavnoj-upravi/>.
67. Član 67a, ZDS
68. Ibid.
69. Intervju sa nekadašnjim državnim službenicima, 25. jul 2018; Intervju sa stručnjacima za državnu upravu, 23. jul 2018.
70. Intervju sa stručnjakom za državnu upravu, 23. jul 2018.
71. ZDS, Član 78.
72. Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-7 bodova = 1; 8-11 bodova = 2; 12-15 bodova = 3; 16-19 bodova = 4; 20-22 bodova = 5.
73. Jednostavna struktura sistema plata podrazumeva tabelu sa jasno prikazanim koeficijentima ili drugim brojčanim vrednostima po zvanju u javnoj službi i jasan i ograničen set pravila i formula za obračun dodataka (i statutarnih i diskrecionih).
74. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, „Službeni glasnik RS” br. 62/2006-12, 63/2006-20 (ispr.), 115/2006-149 (ispr.), 101/2007-4, 99/2010-3, 108/2013-11, 99/2014-10, Članovi 2 i 7
75. Ibid, Član 8
76. Ibid, Član 13
77. Pravilnik o platama i ostalim zaradama zaposlenih u Ministarstvu finansija – Poreska uprava, na osnovu Člana 169p Zakona o poreskom postupku i Poreskoj upravi, „Službeni glasnik RS” br. 88/2009-98, 47/2010-102, 21/2011-21, 43/2013-136, 104/2013-73, 67/2017-28, 101/2017-51, 23/2018-22, 72/2018-631.
78. Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, „Službeni glasnik RS” br. 16/2007-4, 21/2009-17, 1/2011-21 (US), 83/2011-5, 102/2011-82.
79. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, članovi 23-31
80. Član 30
81. SIGMA Izveštaj o praćenju iz 2017. za Srbiju, str. 80; Dostupan na: <http://www.sig-maweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
82. Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-6 bodova = 1; 7-9 bodova = 2; 10-12 bodova = 3; 13-15 bodova = 4; 16 -18 bodova = 5.
83. Srbija je dobila pet od pet bodova za podindikator, Kompletност pravnog okvira za integritet javnog sektora,” a tri od četiri poena za podindikator „Postojanje sveobuhvatne politike integriteta javnog sektora i akcionog plana”. SIGMA, „Izveštaj o praćenju: Principi javne uprave; Srbija”, 2017, str. 78, dostupno na adresi: <http://www.sig-maweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
84. Srbija je dobila dva od tri boda za podindikator „Sprovođenje politike integriteta javnog sektora”, Ibid.

V. ODPONOST

WeBER indikatori za praćenje oblasti odgovornosti i vrednosti za Srbiju

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



ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



V.1 Stanje u oblasti odgovornosti

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja u Srbiji (u daljem tekstu: Zakon) usvojen je 2004. godine i od tada je u više navrata menjan i dopunjavan¹. Na osnovu Globalnog rejtinga prava na informacije, koji ocenjuje kvalitet propisa o slobodnom pristupu informacija širom sveta, Srbija drži drugu poziciju sa gotovo maksimalnim ocenama za svaki analizirani aspekt². Međutim, uprkos međunarodnom priznanju za rešenja utvrđena pravnim okvirom, sprovođenje u praksi i dalje odlikuju određeni nedostaci. Na osnovu rezultata SIGMA praćenja, to uključuje neefikasne „mehanizme za izricanje sankcija za nepostupanje“ i ograničeni „kapacitet Poverenika da prati stanje stvari“.³ Pored toga, u Izveštaju EK o Srbiji kaže se da Zakon nije u potpunosti u skladu sa standardima EU, potvrđujući zabrinjavajući trend nepostupanja po zahtevima među organima vlasti: „Ćutanje administracije, pri čemu javni organi ne postupaju adekvatno po zahtevima građana za pristup informacijama i dalje predstavlja glavno pitanje“.⁴ Shodno tome, EK naglašava potrebu daljih izmena pravnog okvira u svrhu osiguranja delotvorne primene, uključujući i sprovođenje odluka Poverenika.⁵

MDULS, nadležno ministarstvo za predlaganje izmena i dopuna Zakona, objavilo je poziv za javnu raspravu u martu 2018. godine.⁶ U obrazloženju izmena i dopuna Zakona objašnjava se da su glavni razlozi za predložena rešenja proistekli iz identifikovanih problema u praktičnoj primeni, te uključuju proaktivno informisanje javnosti putem internet stranica i informatora o radu organa vlasti, širenje opsega organa javne vlasti koji podležu zakonu, postupak izbora Poverenika, izvršenje njegovih odluka, itd.⁷ Javna rasprava zvanično je okončana u aprilu 2018. godine i MDULS je objavilo izveštaj koji kategorizuje primljene komentare oko pojedinih odredbi Nacrta zakona. Takođe, navodi se da će primljeni komentari biti detaljno razmotreni. U vreme pisanja ovog izveštaja, ne postoje informacije o tome koliko je komentara prihvaćeno u procesu konsultacija, niti da li je Vlada usvojila Nacrt zakona ili ga je podnela zakonodavnom telu. Na osnovu zaključaka o radu sa sastanka Specijalne grupe za reformu javne uprave, koji je održan u maju 2018. godine u Beogradu, Nacrt zakona treba dostaviti EK radi dobijanja komentara pre formalnog usvajanja.⁸

Međutim, predložene izmene i dopune izazvale su ozbiljnu zabrinutost u civilnom društvu, dovodeći u pitanje predložena rešenja kojima se umanjuje već stekeni nivoa prava na pristup informacijama kroz postojeći zakonski okvir i praksu. Grupa od devet organizacija civilnog društva pokrenula je kampanju *Odbrani pravo na info* i njoj se pridružilo još 80 organizacija, uključujući medije i njihova udruženja.⁹ Inicijativa je obuhvatila pripremu zajedničkih komentara za podnošenje na javnoj raspravi, a na kraju ju je podržalo više od hiljadu potpisnika peticije. Ukratko, dva rešenja iz Nacrta zakona izazvala su najveću zabrinutost. Prvi se odnosi na moguća izuzeća iz Zakona određenih preduzeća koja raspolažu javnom imovinom i u kojima je država

akcionar, a druga se odnosi na rešenje koje omogućava organu javne vlasti da pokrene upravni spor pred Upravnim sudom, što za očiglednu očekivanu posledicu može imati prolongiranje inače dugog procesa prikupljanja traženih informacija u praksi.¹⁰ Pored toga, Poverenik je izdao saopštenje da predložene izmene pravnog okvira ne odgovaraju zvanično proklamovanim ciljevima većeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, time podržavajući zabrinutost iskazanu od strane civilnog društva.¹¹

Kada je u pitanju proaktivno informisanje, jedan od glavnih mehanizama za osiguranje proaktivnosti u objavljinju informacija od strane administracije u Srbiji jeste Informator o radu organa vlasti. U skladu sa Zakonom, organi se obavezuju na objavljinje informatora, koji sadrži osnovne informacije o radu organa, barem jednom godišnje.¹² Poverenik je zadužen za izdavanje smernica za izradu i objavljinje informatora i daje neophodne savete.¹³ Osim objavljinja osnovnih informacija o njihovom radu, predložene izmene i dopune Zakona predviđaju obavezu organa vlasti da objavljuju informator u mašinski čitljivom obliku putem jedinstvenog informacionog sistema,¹⁴ ali i dodatne obaveze organa da vrše redovne provere tačnosti podataka u svojim informatorima o radu, sa rokom od 15 dana za ispravku podataka.¹⁵ Ipak, SIGMA ukazuje na to da „proaktivno objavljinje informacija putem internet sajta javnih institucija predstavlja izazov“, jer Poverenik ne može da sankcioniše organe javne vlasti ukoliko na svojim internet sajtovima ne objavljuju informacije proaktivno.¹⁶

Nezavisni izveštaj o sprovođenju Partnerstva za otvorenu upravu (POU) u Srbiji ukazuje na to da je sprovođenje obaveze objavljinja Informatora o radu putem jedinstvenog informacionog sistema delimično, i da je suočeno s praktičnim poteškoćama jer „vremenski rok u potpunosti zavisi od završetka prvog koraka, odnosno izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja“.¹⁷ Do sada, rani rezultati uključuju pilotiranje onlajn aplikacije za informatore o radu u deset jedinica lokalne samouprave u cilju unapređenja funkcionalnosti i podizanja kapaciteta lokalnih uprava.¹⁸

Na kraju, u cilju boljeg proaktivnog komuniciranja sa javnošću, smernice za izradu internet prezentacija objavljenе su na internet stranici Vladine Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu (IT kancelarija).¹⁹ Dostupna verzija izrađena je 2014. godine od strane Direkcije za elektronsku upravu, koja je prestala da postoji kao organ u sastavu MDULS uspostavljanjem IT kancelarije 2017. godine. Iako se ove smernice usredsređuju na probleme pristupačnosti i grafička rešenja, takođe se preporučuje kreiranje obavezni delova sadržaja uključujući sekcije: o nama, usluge, vesti, informacije od javnog značaja, arhiva, kontakt, linkovi, baze podataka, Q&A i odeljak za osobe sa invaliditetom. Međutim, smernice su neobavezujuće i poslednja provera usklađivanja internet prezentacija organa vlasti na svim nivoima uprave sa ovim smernicama izvršena je 2015. godine od strane nekadašnje Direkcije.²⁰

V.2 Šta prati WeBER i na koji način?

SIGMA princip koji pokriva pravo na pristup informacijama u javnom sektoru je jedini princip koji se trenutno prati u oblasti odgovornosti.

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

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

Praćenje se vrši korišćenjem dva WeBER indikatora, prvog koji se u potpunosti usredstjuje na percepciju civilnog društva o opsegu prava pristupa informacijama od javnog značaja i da li sprovođenje omogućava civilnom društvu da ostvaruje ovo pravo na svrshishodan način. Da bi se istražila percepcija, sprovedeno je ispitivanje stavova organizacija civilnog društva na ZB korišćenjem onlajn platforme za anketiranje u periodu od druge polovine aprila do početka juna 2018. godine.²¹ Jedinstveni upitnik sa 33 pitanja korišćen je u celom regionu, čime je obezbeđen ujednačen pristup u sprovođenju ispitivanja. Upitnik je distribuiran na lokalnim jezicima preko postojećih mreža i platformi organizacija civilnog društva koje imaju velike baze kontakt podataka, ali i kroz centralizovane kontakt tačke kao što su kancelarije Vlade zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da ispitivanje bude usmereno na što je moguće više organizacija prema njihovoj vrsti, geografskoj raspodeli i oblasti delovanja, pa samim tim i da bi se doprinelo reprezentativnosti u najvećoj meri, učinjeni su dodatni napori po potrebi u cilju povećanja ukupnog broja odgovora. Dodatno, fokus grupe sa predstavnicima OCD sprovedena je u cilju dopune rezultata ispitivanja stavova kvalitativnim informacijama. Međutim, rezultati fokus grupe ne koriste se za određivanje rezultata indikatora.

Drugi indikator ima u fokusu proaktivno informisanje javnosti od strane organa, pre svega praćenjem sveobuhvatnosti, blagovremenosti i jasnoće informacija objavljenih putem zvaničnih internet sajtova. Ukupno je odabранo 18 različitih informacija, koje su ocenjivane u odnosu na dve grupe kriterijuma: 1) osnovni kriterijumi, kojima se sagledava potpunost i ažuriranost informacija, i 2) napredni kriterijumi, kojima se uzima u obzir pristupačnost informacija i njihova prilagođenost građanima (*citizen friendliness*).²² Pretraga informacija se vrši preko zvaničnih internet sajtova sedam organa uprave obuhvaćenih uzorkom koji čine tri resorna ministarstva različitog tematskog okvira – jedno veliko ministarstvo, jedno srednje i jedno manje ministarstvo, zatim ministarstvo sa horizontalnim funkcijama planiranja i koordinacije, organ centra Vlade, organ uprave u sastavu ministarstva i organ zadužen za pružanje usluga.²³

V.3 Rezultati WeBER praćenja

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

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

Elementi indikatora	Bodovi
OCD smatraju da organi vlasti dokumentuju dovoljno informacija za adekvatnu primenu prava na pristup informacijama od javnog značaja	0/4
OCD smatraju da su izuzeci od prepostavke javnog karaktera informacija adekvatno definisani.	0/2
OCD smatraju da se izuzeci od prepostavke javnog karaktera informacija adekvatno primenjuju.	0/4
OCD potvrđuju da su informacije dostavljene u traženom formatu.	1/2
OCD potvrđuju da su informacije dostavljene u propisanim rokovima	1/2
OCD potvrđuju da se informacije dostavljaju besplatno	2/2
OCD potvrđuju da osoba koja zahteva pristup nije dužna da obrazlaže razloge za podnošenje zahteva za pristup javnim informacijama	1/2
OCD potvrđuju da se u praksi dostavljaju delovi poverljivih materijala koji nisu obeleženi kao poverljivi	0/4
OCD smatraju da se tražene informacije dostavljaju bez delova koji sadrže podatke o ličnosti	1/2
OCD smatraju da u situaciji kada se objavljuju samo delovi poverljivih materijala, to se ne čini da bi se lice koje je podnело zahtev dovelo u zabluđu dobijanjem delimičnih informacija	0/2
OCD smatraju da je imenovano nadzorno telo kroz svoju praksu postavilo dovoljno visoke standarde prava na pristup informacijama od javnog značaja	4/4

Elementi indikatora	Bodovi
OCD smatraju da su mere koje nadzorni organ nalaže organima vlasti delotvorne	1/2
OCD smatraju da ovlašćenje nadzornog organa za izricanje sankcija dovodi do dovoljno ozbiljnih posledica za odgovorna lica u organu koji nije postupio po zahtevu	0/2
Ukupno bodova	11/34
Vrednost indikatora (scale 0 – 5)²⁴	1

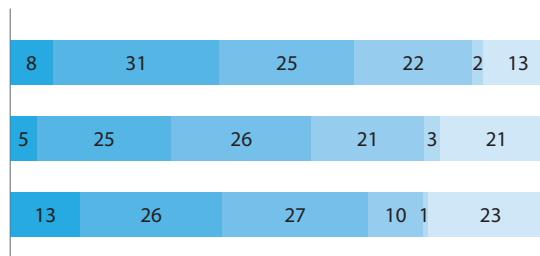
Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonskih rešenja i praksi FOI ukazuje na značajno nezadovoljstvo trenutnim stanjem. Za početak, nešto manje od četvrtine ispitanih OCD je saglasno da organi vlasti dokumentuju dovoljno informacija kako bi javnost mogla da ispunjava pravo na pristup informacijama, dovodeći time u pitanje mogućnost adekvatnog ostvarivanja ovog prava. Zahtevi za pristup informacijama mogu se poslati samo za one informacije koje već postoje u nekom zabeleženom formatu (pismeno, audio, video itd.), te ako informacije nisu dokumentovane, pravo na pristup se ne može ispuniti. Ovo čini da je obim dokumentovanih informacija od strane organa javne vlasti izuzetno važan aspekt njihovog rada, važan za delotvorno ostvarivanje ovog prava. Štaviše, OCD iskazuju isti procenat ukupne saglasnosti (24%) na pitanje da li su izuzeci od prepostavke javnog karaktera informacija adekvatno propisani zakonom, sa sličnim procentom onih koji ne znaju da li je definicija izuzetaka adekvatna – 21 %. Kada je u pitanju adekvatnost primene ovih izuzetaka u praksi, stepen saglasnosti je još niži (ispod 11%) sa opet relativno visokim procentom onih koji ne znaju - skoro 23%.

GRAFIKON 16. PERCEPCIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OPSEGU PRAVA NA PRISTUP INFORMACIJAMA (%)

Organj javne vlasti vode pisani trag o svom radu u meri dovoljnoj da omogući javnosti ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Izuzeci od prepostavke javnog značaja informacija adekvatno se primenjuju u praksi

Izuzeci od prepostavke javnog značaja informacija adekvatno se primenjuju u praksi



● Uopšte se ne slažem ● Ne slažem se ● Niti se slažem niti se ne slažem ● Slažem se ● U potpunosti se slažem ● Ne znam

Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=158

Ipak, percepcija ja pozitivnija kada je reč o nekoliko praktičnih aspekata pružanja informacija.²⁵ Naime, nešto manje od polovine ispitanih OCD potvrđuju da se tražene informacije pružaju u traženom formatu (47% odgovorilo je sa „uvek“ i „često“), uz nešto manji procenat potvrda da se pružaju u propisanim rokovima (44%), uprkos pojavi da postoje institucije koje u praksi skoro nikad ne daju odgovore.²⁶ Značajan pozitivan pomak vidi se u potvrdi datoj od strane tačno tri četvrtine OCD koje smatraju da se informacije pružaju besplatno (75%).

GRAFIKON 17. KADA MOJA ORGANIZACIJA PODNOSI ZAHTEV ZAHTEV ZA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA... (%)

Informacije se dostavljaju u traženom formatu

10 27 15 26 21 1

Informacije se dostavljaju u propisanom roku

9 28 16 27 17 2

Informacije se dostavljaju bez naplate troškova

5 6 10 22 53 4

● Nikad
● Retko
● Ponekad

● Često
● Uvek
● Ne znam

Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=81. Ova pitanja su bila upućena samo OCD koje su odgovorile da su u protekle dve godine poslale zahtev za slobodan pristup informacijama.

Praktično iskustvo OCD, ipak, svedoči o određenim poteškoćama koje mogu nastati. Na primer, iskustvo čestih tražilaca informacija od javnog značaja je da problem ne predstavlja format kao takav, koliko svesno ili slučajno pružanje nepotpunih podataka.²⁷ OCD se takođe susreću sa čutanjem administracije kao problemom, što sve iziskuje dodatni napor u komunikaciji sa organom vlasti kako bi se pružio kompletan odgovor.²⁸ Iz tog razloga, u mnogim slučajevima je neophodno podneti zvaničnu žalbu ili poslati urgenciju kako bi se u potpunoosti ostvarilo pravo.²⁹ Takođe, OCD prijavljuju da su neformalni, lični kontakti ponekad direktno povezani sa efikasnošću pružanja informacija,³⁰ ali i uprkos svim formalnim i neformalnim kanalima postoje slučajevi kada je potrebno čekati nekoliko meseci pre konačnog dobijanja traženih informacija.³¹ Štaviše, različite institucije se ponašaju različito kada dostavljaju istu vrstu dokumenata, što rezultira veoma neujednačenim praksama. Primer koji su OCD dale kada je o ovome reč jesu javna tužilaštva u Beogradu i van glavnog grada.³² Takođe, organ koji je jednom ispravno pružio tražene informacije iz svoje nadležnosti može neočekivano promeniti svoju praksu i početi sistematski da odgovara kako nije više u mogućnosti da pruži tražene informacije.³³

Pored toga, znatan broj ispitanih OCD navodi da se od lica koja traže informacije ne traži da navedu razloge za to (52% je odgovorilo sa „retko“ ili „nikad“). Međutim, stavovi OCD postaju progresivno negativniji kada je reč o pitanjima koja se tiču pružanju delova traženih informacija koje sadrže poverljive podatke ili podatke o ličnosti. U tom smislu, otprilike jedna od pet ispitanih OCD (19%) potvrđuje da prilikom zahtevanja pristupa informacijama koje sadrže poverljive materijale, delovi informacija koji nisu poverljivi se uvek ili često objavljuju. Međutim, skoro polovina anketiranih OCD je odgovorila da ne zna da li se to čini (47%), što ukazuje na to da nisu imali iskustva u traženju takvih informacija. S druge strane, oko 35% smatra da kada se zatraže informacije koje sadrže podatke o ličnosti dostavljaju se delovi koji ne sadrže te podatke, ali je ovakav stav zasjenjen visokim procentom odgovora onih koji su se izjasnili da ne znaju (44%). Prema Zakonu, organi vlasti dužni su pruže besplatan uvid čak i u informacije koje sadrže podatke o ličnosti ako se one odnose na lice ili događaje koji su od interesa za javnost, a posebno ako je reč o nosiocima državnih i političkih funkcija.³⁴ Međutim, prema nalazima fokus grupe, u praksi određeni organi donose zvaničnu odluku u kojoj se navodi da se traženjem informacija koje sadrže podatke o ličnosti krše odredbe zakona, dok se u drugim slučajevima sakriva mnogo više podataka nego što bi se očekivalo.³⁵

Ipak, praksa se razlikuje od jednog organa vlasti do drugog i oni organi koji dobijaju manje zahteva mogu naginjati većoj anonimizaciji podataka.³⁶ Zajedno sa odgovorom od skoro 47% ispitanih OCD koji ne znaju da li se pružanje delova traženih informacija vrši na način da doveđe u zabludu tražioca dostavljanjem samo delimičnih informacija, očigledno je da OCD ili nisu informisane o ovim aspektima primene prava na pristup ili sama praksa nije iznadrila dovoljno

Nalazi članica WeBER platforme

„Prema članu 35. ZSPIJZ [Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja], Poverenik između ostalog rešava po žalbama protiv rešenja organa vlasti kojima su povređena prava uređena ZSPIJZ, odnosno po žalbama zbog nepostupanja organa vlasti po zahtevu, i prati poštovanje obaveza organa vlasti utvrđenih ZSPIJZ. Međutim, Poverenik prema zakonu nema nadzor nad sprovodenjem zakona. Tu nadležnost sada ima Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, odnosno Upravna inspekcija pri ministarstvu. Međutim, dokaz da ovaj mehanizam ne garantuje da se neće kršiti zakon, odnosno da će prekršioci zakona biti suočeni sa sankcijama, jeste činjenica da Upravna inspekcija podnosi veoma mali broj prekršajnih prijava u odnosu na to koliko se zakon zaista krši, odnosno koliko se ne poštuju rešenja Poverenika.“

Problem postoji i kada je u pitanju izvršenje rešenja Poverenika. Iako je predviđeno da u slučajevima kada Poverenik ne može da sproveđe svoje rešenje prinudom, Vlada pruži pomoć Povereniku na njegov zahtev u postupku administrativnog izvršenja tog rešenja – primenom mera iz svoje nadležnosti, odnosno neposrednom prinudom, Vlada to do sada nijednom nije uradila.“

[Beogradska otvorena škola, 2016, str. 33-34.](#)

dokaza u ovom pogledu. S tim u vezi, otprilike jedna od pet (20%) ispitanih OCD smatra da se dostavljanje delova traženih informacija ne vrši na način koji dovodi u zabludu tražioce (odgovori „nikada“ i „retko“). Postoje slučajevi, međutim, kada je dostavljanje informacija sa određenom oznakom poverljivosti moguće jedino nakon intervencije Poverenika.³⁷

Konačno, OCD pozitivno ocenjuju napore Poverenika da kroz svoju praksu uspostavi dovoljno visoke standarde prava na pristup informacijama, sa 79% ukupne saglasnosti. Većina takođe smatra da su Poverenikove mere delotvorne u zaštiti ovog prava (60%).³⁸ Ipak, kaznene odredbe za kršenje ovog prava se u velikoj meri smatraju nedelotvornim, budući da se samo oko 17% ispitanih OCD slaže da one dovode do dovoljno ozbiljnih posledica.

U tom smislu, iako OCD uglavnom pohvaljuju saradnju sa Poverenikom i naglašavaju važnost ovog nezavisnog tela, postupak Poverenika za odlučivanje po žalbama ocenjuje se kao prilično dugotrajan. Jedan od neposrednih razloga ovog problema OCD vide u generalnom stavu Vlade prema Povereniku, tj. nedovoljnim budžetskim sredstvima opredeljenim za rad ovog tela.³⁹

GRAFIKON 18. PERCEPCIJA CIVILNOG DRUŠTVA O RADU POVERENIKA ZA INFORMACIJE OD JAVNOG ZNAČAJA I ZAŠTITU PODATAKA O LIČNOSTI (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=81. Ova pitanja upućena su samo OCD koje su odgovorile da su poslale zahtev za sloboden pristup informacijama u protekle dve godine.

WeBER indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa

Elementi indikatora	Bodovi
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o delokrugu rada	4/4
Internet sajtovi organa vlasti pristupačne i građanima prilagođene informacije o delokrugu rada	1/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o odgovornosti (navodi se kome organi odgovaraju)	4/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima	4/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima	1/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa	2/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa	0/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane godišnje izveštaje	0/4

Elementi indikatora	Bodovi
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene godišnje izveštaje	0/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o budžetu organa	4/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o budžetu organa	0/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane kontakt informacije (uključujući adrese elektronske pošte)	4/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene kontakt informacija (uključujući imejl adrese)	2/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane organigrame koji uključuju celokupnu organizacionu strukturu	4/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene organigrama koji uključuju celokupnu organizacionu strukturu	2/2
Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o kontakt tačkama za saradnju sa civilnim društvom i ostalim zainteresovanim stranama, uključujući informacije o procesima javnih konsultacija	0/4
Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o načinima ostvarivanja saradnje sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, uključujući informacije o procesima javnih konsultacija	0/2
Organi vlasti proaktivno sprovode politiku otvorenih podataka	0/4
Ukupno bodova	32/56
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁴⁰	3

Opšte uzev, kod proaktivnog pružanja informacija glavni problemi leže manje u kompletnosti ili u pristupačnosti informacija, već više u nedostatku vidljivih npora da se objavljene informacije prilagode građanima. Međutim, pojedine nesumnjivo važne informacije o radu organa vlasti nije moguće naći na njihovim zvaničnim internet stranicama, kao što su godišnji izveštaji o radu ili građanski vodiči kroz budžete institucija.

Prilikom proaktivnog objavlјivanja informacija na svojim internet stranicama, organi vlasti iz uzorka pružaju kompletne i ažurirane informacije o svom delokrugu rada. Drugim rečima, opisi su usklađeni sa zakonskim aktima i njihovim izmenama i dopunama kojima se uređuju osnivanje i nadležnosti organa, uključujući i informacije o uslugama koje pružaju u okviru svog delokruga. Ipak, uprkos tome što su lako dostupne, ove informacije nisu prilagođene građanima i opisi su uglavnom prekopirani iz propisa. Izuzeci uključuju RSJP i Republički geodetski zavod (RGZ) gde su opisi delimično prilagođeni nestručnoj publici.⁴¹ Štaviše, kao primer dobre prakse, RSJP je objavio brošuru O nama sa poboljšanim vizuelnim rešenjem i prezentacijom uloge i rada RSJP.⁴²

Informacije o odgovornosti su takođe iskomunicirane na adekvatan način, s obzirom na to da internet sajtovi organa iz uzorka u skoro svakom od analiziranih slučajeva sadrže kompletne i ažurirane informacije o tome kome su odgovorni. Organi vlasti pružaju ove informacije direktno na jednom od odeljaka internet sajta ili češće putem Informatora o radu dostupnom onlajn, što predstavlja dobru praksu. S tim u vezi, ne iznenađuje da mnogi organi iz uzorka informišu da je rukovodilac direktno odgovoran Vladi ili Narodnoj skupštini budući da, u skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama, informatori sadrže imena i opis ovlašćenja i dužnosti rukovodilaca.⁴³ Jedini izuzeci su dve posebne organizacije,⁴⁴ RSJP i RGZ, s obzirom na to da se u ovim slučajevima navodi kako sam organ ili podržava rad Vlade⁴⁵ ili joj je odgovoran.⁴⁶

Pored toga, informacije o dokumentima javnih politika i propisima u okviru nadležnosti organa iz uzorka su kompletne, a ovi dokumenti su navedeni u okviru integralnih ili odvojenih sekcija internet sajtova za propise i strateška dokumenta koji se mogu preuzeti. U nekim slučajevima, liste ovih dokumenata organizovane su prema sektorima, kao što je slučaj sa Ministarstvom omladine

i sporta (MOS), te posetoci mogu da pretražuju zvanične dokumente javnih politika i propisa tematski.⁴⁷ Međutim, postoje slučajevi u kojima se nevažeći dokumenti čuvaju onlajn, a da nisu, na primer, smešteni u sekcijama za arhivu.⁴⁸ Ipak, kada se uporedi sa verzijama koje su raspoložive u „Službenom glasniku“, ocena je da organi redovno ažuriraju sekcije sa objavljenim zakonskim i strateškim dokumentima.⁴⁹ Međutim, slično kao u slučaju objavljanja informacija o delokrugu rada, iako je ovim dokumentima lako pristupiti, oni nisu predstavljeni na način koji je prilagođen građanima, tako što bi svaki dokument ili grupa dokumenata bili predstavljeni rečenicom ili parusom kojim se objašnjava njihova svrha ili šta se njima reguliše. Jedini izuzeci su Uprava za javni dug (UJD), koja daje kratko objašnjenje svrhe pravnog akta⁵⁰ i MF, direktno kopirajući na internet sajt uvodni paragraf propisa ili drugog dokumenta javne politike.⁵¹

Postoji opšta tendencija među organima iz uzorka ka objavljanju kompletnih i ažuriranih informacija o drugim dokumentima, kao što su različita analitička dokumenta, studije, analize i procene uticaja, sa izuzetkom Ministarstva rудarstva i energetike (MRE) koje takve dokumente ne čini dostupnim. Međutim, prakse su različite u pogledu vrste objavljenih dokumenata. Na primer, MF redovno objavljuje mesečnu publikaciju Bilten javnih finansija, uključujući makroekonomske i fiskalne analize i projekcije javnog duga,⁵² dok MTTT objavljuje indekse potrošačkih cena, trendove kupovne moći stanovništva i master planove u oblasti turizma.⁵³ Kao jedan od primera dobre prakse, može se navesti MOS koji objavljuje istraživanja i analize za oba sektora u okviru ministarstva, uključujući kako analize objavljene prethodnih godina, tako i one novijeg datuma.⁵⁴ U slučaju RSJP redovno su objavljaju mišljenja na analizu efekata propisa i strategija, sa istaknutim primerima dobre prakse.⁵⁵ UJD ažurira svoju internet stranicu sa mesečnim i kvartalnim analizama javnog duga,⁵⁶ a RGZ ne objavljuje analize kao takve, već stručni časopis Geodetska služba, koji izlazi najmanje jednom godišnje.⁵⁷ S obzirom na ulogu i nadležnost RGZ ova praksa se ocenjuje kao zadovoljavajuća za svrhu praćenja. Međutim, problem sa prilagođavanjem informacija o ovim dokumentima građanima preovlađuje i u ovom slučaju - nisu objašnjeni javnosti na kratak i lako razumljiv način. Treba navesti primer RGZ, koji koristi posebnu internet stranicu za objavljanje časopisa Geodetska služba, sa jednostavnom opcijom za onlajn čitanje najnovijeg izdanja i arhivom prethodnih izdanja.⁵⁸

Jedan od najupečatljivijih propusta u proaktivnom informisanju jeste odsustvo godišnjih izveštaja za poslednji raspoloživi izveštajni period, u svim organima iz uzorka. S tim u vezi, a u skladu sa Poslovnikom o radu Vlade (Poslovnik), organi uprave su dužni da svoje godišnje izveštaje dostave GSV do 1. marta tekuće godine za prethodnu. GSV koristi ove izveštaje za sastavljanje godišnjeg izveštaja o sprovodenju GPRV, međutim, ne postoje zahtevi upućeni ka organima da javno objavljuju svoje izveštaje o radu.⁵⁹ Iako objavljanje godišnjih izveštaja nije obavezno, njihovo neobjavljanje predstavlja veliki nedostatak u pogledu sveukupne prakse proaktivnog informisanja javnosti. Ovaj problem je još izraženiji ako se uzme u obzir da se i iz-

Nalazi članica WeBER platforme

„Istraživanje Beogradske otvorene škole koje je obuhvatilo 169 opština u Srbiji pokazalo je da 165 opština objavljuje informator o radu. Ovo upućuje na zaključak da lokalne samouprave u velikoj meri poštuju ZSPIJZ, te da je i visok nivo poštovanja principa proaktivne transparentnosti. Ipak, sama činjenica da državni organi imaju ovaj dokument i da ga čine dostupnim zainteresovanoj javnosti ne znači istovremeno i ispunjenje principa proaktivne transparentnosti, budući da i dalje postoje organi koji nisu objavili informator, a takođe da postoje informatori koji ne sadrže sve informacije koje su propisane zakonom i koji nisu ažurirani po nekoliko godina.“

[Beogradska otvorena škola, 2016, str. 58.](#)

„Mnogo veći problem predstavlja to što nijedna opština nema kompletan informator o radu, odnosno u potpunosti u skladu sa podzakonskim aktom – Uputstvom za izradu i objavljanje informatora o radu državnog organa. Informatorima o radu najčešće nedostaju najvažnije informacije, na primer: informacije o budžetu (u 52% slučajeva), podaci o javnim nabavkama (u 75% slučajeva) i podaci o državnoj pomoći (dostupni u informatorima samo 43 opštine ili 26%).“

[Beogradska otvorena škola, 2016, str. 6.](#)

veštaj o sprovođenju GPRV (koji se sastavlja od pojedinačnih izveštaja organa) takođe neredovno objavljuje (videti oblast Izrada i koordinacija politika). U vreme WeBER praćenja, MF je predstavljao zanimljiv slučaj s obzirom na to da je pod linkom naslovljenim „izveštaj o radu MF za 2016. godinu“ bio objavljen izveštaj o sprovođenju GPRV za 2016. godinu u okviru onlajn sekcije „Informator o radu ministarstva“, što jasno ukazuje na odsustvo predvidive prakse objavljivanja godišnjih izveštaja.

Da informatori o radu mogu biti korisno sredstvo za proaktivno informisanje još jednom se pokazalo u slučaju objavljivanja budžeta organa iz uzorka.⁶⁰ S tim u vezi, objavljivanje finansijskih planova za godinu u kojoj je vršeno praćenje i finansijskih izveštaja za prethodnu godinu u informatorima bilo je dovoljno za pozitivnu ocenu kompletnosti objavljivanja budžetskih informacija (Zakon propisuje da podaci o budžetu i sredstvima za rad treba da budu sadržani u Informatoru).⁶¹ Samo u slučaju UJD bilo je nepotpuni budžetskih podataka, jer je Informator o radu sadržao finansijski plan, ali u tom trenutku nije bio dostupan nikakav finansijski izveštaj. Treba istaći, međutim, da su pojedini organi iz uzorka izvršili izmene na svojim internet prezentacijama nakon praćenja, utičući time na način objavljivanja informacija. Tipičan primer je RSJP, čiji je sajt nedavno redizajniran i budžetski dokument su dostupni direktno u odeljku Dokumenti (uključujući finansijske planove, izmene nastale u toku godine, kao i završni račun za poslednju fiskalnu godinu).⁶² I dok pristupačnost budžetskih dokumenata ne predstavlja problem, još jednom se potvrđuje da su dostupne informacije neprilagođene građanima. Drugim rečima, organi vlasti iz uzorka ne objavljaju građanske vodiče kroz svoje budžete, osim MF koji objavljuje Građanski vodič kroz budžet sa planiranim prihodima i rashodima budžeta Republike Srbije.⁶³

Kontakt informacije i informacije o organizacionim strukturama su prve koje se objavljaju tako da su prilagođene građanima. Najpre, internet stranice organa sadrže odvojene (pod)odeljke koji prezentuju kontakt informacije, bez potrebe za otvaranjem ili pretraživanjem bilo kojeg dokumenta. Isto važi i za druge kriterijume - ovim informacijama se lako pristupa, one su potpune (uključuju adrese, brojeve telefona i elektronsku poštu) i ažurirane su.⁶⁴ Drugo, organigrami su, uopšteno govoreći, priloženi na odgovarajući način i mogu se slobodno preuzeti u poznatim formatima datoteka (PDF, JPEG ili slično).⁶⁵ Kao i kod kontakt informacija, organigrami ispunjavaju i druge kriterijume. Njihovim upoređivanjem sa organizacionom struktukrom opisanom u aktima o sistematizaciji radnih mesta, ocenjuje se da su informacije uglavnom potpune i ažurirane.⁶⁶

S druge strane, informacije o načinu na koji organi iz uzorka sarađuju s civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, uključujući i informacije o procesima konsultacija i javnih rasprava, delimično su dostupne javnosti. U oko 50% slučajeva ove informacije su kompletne i ažurne, odnosno pristupačne i prilagođene građanima. Stoga, četiri organa iz uzorka u potpunosti pružaju ove informacije objavljinjem posebnih kontakata za ovu namenu koji nisu generički (broj telefona, elektronska pošta, društveni mediji, itd.), već se specifično odnose na pitanje saradnje sa spoljnim zainteresovanim stranama. MTTT ima ažuriranu sek-

Nalazi članica WeBER platforme

„Opšti zaključak nakon analize zvaničnih internet prezentacija organa, objavljenih brošura i Informatora o radu organa Grada Kraljeva jeste da ne postoji potpuna doslednost, sigurnost i preciznost. Naime, uredno se ažurira prezentacija Službenog lista i oglasna tabla Grada Kraljeva. Elektronski registar upravnih postupaka je pristupačan, pruža više opcija filtriranja podataka i daje jasne informacije o proceduri, trajanju i troškovima postupaka. Opisi pojedinih upravnih postupaka sadrže i formu izjave stranke o saglasnosti da organ po službenoj dužnosti pribavlja dokaze, što predstavlja indirektni način obaveštavanja stranke o obavezi razmene podataka. Međutim, opisi istih upravnih postupaka istovremeno obaveštavaju da će se pojedini dokazi pribaviti po službenoj dužnosti, ali o trošku stranke, što svakako dovodi u pitanje primenu odredbi ZUP i stvara konfuziju.“

Praxis, 2018, str. 6.

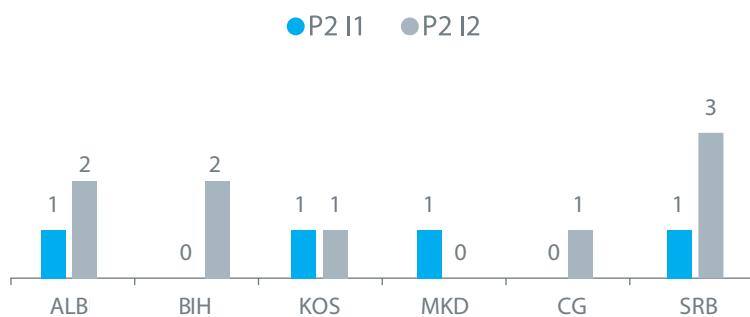
ciju sa najavama i izveštajima o trenutnim i prethodnim javnim raspravama i većina najava sadrži konkretnе kontakt podatke.⁶⁷ MOS vodi sekciju Otvorena vrata za sugestije i mišljenja građana o pitanjima koja su u nadležnosti MOS, uključujući i kontakte.⁶⁸ Sa druge strane, RSJP prikuplja inicijative građana i privrede putem onlajn formulara,⁶⁹ dok RGZ kao posebna organizacija za geodetske i katastarske poslove pruža više izbora - od info centra sa različitim kontakt opcijama, do formulara za pritužbe.⁷⁰ Od svih ovih primera, prilikom provere funkcionalnosti navedenih kanala, odgovor nije dobijen od strane RSJP, što je dovelo u pitanje njegovu ažuriranost.⁷¹ U slučaju pomenuta četiri organa, svi kanali su dostupni već sa početne strane i prilagođeni su građanima budući da su praćeni kratkim, jednostavnim objašnjenjima o tome s kojim zainteresovanim stranama i u kojim oblastima ovi organi sarađuju. Pored toga, utvrđeno je da MF održava arhivu javnih konsultacija i rasprava, međutim bez jasno određenog odeljka za aktivne konsultacije i rasprave.⁷²

Konačno, analiza internet sajtova organa iz uzorka pokazala je da samo MRE proaktivno sprovodi politiku otvorenih podataka, s obzirom na to da je ovo ministarstvo otvorilo pet setova podataka koji se odnose na nadležnost ovog ministarstva.⁷³ Isti setovi podataka se mogu naći na zvaničnom portalu otvorenih podataka Vlade.⁷⁴ Dodatno, tri seta podataka RGZ objavljena su na portalu otvorenih podataka, ali isti nisu pronađeni na internet stranici RGZ. U vreme pisanja ovog izveštaja, ukupno 26 organa objavilo je najmanje jedan set podataka na zvaničnom portalu, uključujući ministarstva, posebne organizacije, organe uprave u sastavu, službe Vlade, javne agencije, gradske i opštinske uprave.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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

Indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



Regionalni izveštaj PAR Monitora, sa rezultatima za sve uprave na ZB, dostupan je na adresi: www.par-monitor.org.

V.4 Kratak pregled rezultata: Odgovornost

Rezultati ispitivanja percepcije o primeni prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja pokazuju da se najpozitivniji stavovi civilnog društva odnose na rad Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Na suprot tome, sankcije za kršenje ovog prava se smatraju veoma nedelotvornim, a neki praktični aspekti ostvarivanja ovog prava problematičnim. S tim u vezi, oko četvrtine ispitanih OCD u Srbiji se slaže sa tvrdnjom da organi javne vlasti beleže dovoljno informaciju kako bi se omogućilo ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama. Isti ideo OCD slaže se da zakon propisuje adekvatne izuzetke od javnog karaktera informacija, iako značajan broj njih na to kaže da „ne zna“. Izrazito niži nivo slaganja, od oko 10%, registrovan je prilikom odgovara na pitanje da li se ovi izuzeci adekvatno primenjuju u praksi.

Od ispitanih OCD koje su poslale zahtev za slobodan pristup informacijama u godini pre ispitivanja, skoro polovina je odgovorila da su pružene informacije uvek ili često date u traženom formatu, a 44% je odgovorilo da se informacije pružaju u propisanim rokovima. Veliki porast odgovora „često“ ili „uvek“ potvrđuje da se informacije pružaju besplatno (75%), pri čemu više od polovine ispitanih OCD navodi da osobu koja zahteva informacije retko ili nikada ne pitaju da navede razloge za svoj zahtev. Međutim, samo 18,5% ispitanih OCD navodi da se delovi poverljivih informacija koji nemaju takvu oznaku objavljuju često pri čemu skoro polovina OCD o tome ne zna odgovor. Dodatno, nešto više od trećine OCD smatra da se delovi informacije koji ne sadrže podatke o ličnosti objavljuju, uz još jednom visok procenat onih koji „ne znaju“. Anketirane OCD pozitivno gledaju na ulogu Poverenika, pri čemu se 79% njih slaže da Poverenik kroz svoju praksu utvrđuje dovoljno visoke standarde prava na pristup. Takođe, visok procenat slaganja potvrđuje da su mere Poverenika efikasne u zaštiti ovog prava (59%). Nivo slaganja je znatno niži kada su pitanju sankcije za kršenje prava, odnosno da li one dovode do dovoljno ozbiljnih posledica. Rezultati percepcije šalju snažnu poruku u naimanje dva pravca: za unapređenjem pravnog okvira za veću zaštitu prava na pristup i za bolje sprovođenje zakona.

U proaktivnom pružanju informacija od strane organa vlasti glavni nedostaci se odnose na nedovoljnu prilagođenost informacija građanima (citizen friendliness) kao i na nedostatak dva tipa dokumenata – godišnjih izveštaja o radu i građanskih vodiča kroz budžet organa. Organi obuhvaćeni uzorkom objavljuju informacije o svom delokrugu rada, ali uprkos tome što su pristupačne, ove informacije često nisu prilagođene građanima. Takođe, organi pružaju kompletne i ažurirane informacije o tom kome su odgovorne, uglavnom kroz Informatore o radu. Informacije o dokumentima javnih politika i propisima iz sopstvene nadležnosti takođe se objavljuju u potpunosti, ažurirane su i pristupačne, ali su i one očigledno nedovoljno prilagođene građanima. Slično tome, objavljivanje studija, analiza i ostalih analitičkih dokumenata ne ispunjava kriterijum prilagođenosti građanima. Važno je napomenuti da organi ne objavljuju godišnje izveštaje o svom radu. Za razliku od toga, određene informacije o budžetu se objavljuju redovno i pristupačne su u okviru Informatora o radu, ali ne postoje građanski vodiči kroz budžete. Kontakt informacije su potpune i lako dostupne, kao i organigrami sa navođenjem unutrašnjih jedinica i lako se mogu preuzeti sa sajtova. Međutim, informisanje o kanalima za saradnju sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama je neujednačeno među organima u uzorku, dok samo jedan od njih objavljuje skupove podataka o svom radu u otvorenom formatu.

V.5 Preporuke za oblast odgovornosti

Praksa proaktivnog objavljivanja informacija na internet stranicama organa razlikuje se od slučaja do slučaja. Isti podaci mogu biti dostupni u jednom, ali ne moraju biti u drugom slučaju, a kada se objavljuju, njihov kvalitet ili upotrebljivost mogu varirati sa aspekta kriterijuma kompletnosti informacije, ažuriranosti, pristupačnosti ili prilagođenosti informacije građanima. Iako bi trebalo ispoštovati sva četiri kriterijuma prilikom proaktivnog informisanja, nedostatak prilagođenosti informacija građanima je opšta karakteristika uprave.

1. Organi vlasti treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv jezik na svojim internet sajтовима, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika. Naročito:
 - Prilikom objavljivanja dokumenata (dokumenata javnih politika, propisa, izveštaja i sl.), njihov sadržaj i svrhu treba ukratko predstaviti/objasniti bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i kakav je njihov uticaj na svakodnevni život građana, udruženja, manjinskih ili drugih grupa u društvu.
 - Prilikom pružanja informacija o organizacionom delokrugu i nadležnosti, usluga koje organ pruža ili sličnim administrativnim informacijama (bilo u Informatorima o radu ili na drugi način onlajn), treba strogo izbegavati kopiranje teksta iz zakonskih akata, već ih prilagoditi prosečnom građaninu.

Štaviše, očigledno postoji nedostatak kada je reč o objavljivanju određenih vrsta informacija. U tom pogledu:

2. Organi na nivou državne uprave treba da proaktivno objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu onlajn. Jednostavnija opcija bila bi objavljivanje odgovarajućeg izvoda iz izveštaja o sprovođenju GPRV, a složenija da izveštaj bude dopunjeno kvalitativnim i kvantitativnim informacijama i indikatorima učinka o konkretnim rezultatima koje je organizacija ostvarila u jednogodišnjem periodu.
3. Organi javne vlasti treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima. Već postojeće prakse, kao što je Građanski vodič kroz državni budžet, mogu poslužiti kao polazna tačka, a posebno primeri građanskih budžeta lokalnih samouprava. Kada se razviju i objavljuju, građanski budžeti treba da budu jasno označeni i vidljivi sa početne stranice internet sajtova.
4. Organi javne vlasti bi trebalo da počnu da objavljuju najmanje po jedan set podataka u okviru svog delokruga rada u skladu sa standardima otvorenih podataka, po mogućству i na sopstvenim internet stranicama i na nacionalnom portalu otvorenih podataka. Alternativno, organi mogu jasno uputiti posetioca internet sajta ka portalu otvorenih podataka, informišući ih da tamo mogu pristupiti njihovim setovima podataka.
5. Informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama treba jasno prikazati, poželjno putem lako dostupnog odeljka na sajtu, detaljno objašnjavaći način saradnje sa organizacijama civilnog društva, komunikacione kanale, kontakt osobe/odgovorne osobe i druge relevantne informacije.
6. Slično tome, za potrebe informisanja o javnim konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i o propisima, potrebno je učiniti dostupnom posebnu onlajn sekciju za tu namenu, ili u kombinaciji sa preporukom br. 5, ili posebno kreiranom. Takođe, neophodno je da sve sprovedene i tekuće konsultacije i rasprave budu lako pretražive i da uključuju imena odgovornih kontakt osoba, pozive za učešće,

programe konsultacija, neophodne dokumente i informacije o ishodu. Alternativno, organi mogu napraviti jasan link ka Portalu eUprava, na kojem bi trebalo objaviti sve javne rasprave i konsultacije.

Uprkos veoma pozitivnoj oceni pravnog okvira koji reguliše pravo na pristup informacija u Srbiji, zasnovanom na Globalnom rejtingu prava na informacije, percepcija OCD je u velikoj meri negativna, što ukazuje na neslaganja između norme i realnosti. Pored sistemskih nerešenih pitanja, kao što je odsustvo delotvornih sankcija za organe koji ne postupaju po zahtevima, druga pitanja u vezi sa poštovanjem zakona sprečavaju bolju primenu prava na pristup i veće zadovoljstvo tražilaca informacija. S tim u vezi, prilikom odgovora na zahteve:

7. Organi javne vlasti uvek treba da pruže informacije u traženom formatu/formatima. Ukoliko postoji razumna prepreka ili opravdanje da to ne bude učinjeno, one koji traže informacije treba unapred o tome obavestiti.
8. Organi javne vlasti treba u potpunosti da izbegavaju pružanje informacija u formi skeniranih dokumenata. Ovo ograničava dalju upotrebu podataka i pretrage u slučaju većih dokumenata.
9. Kada nisu sigurni da li su pripremili prave informacije, i da li su dobro odgovorili na zahtev, organi javne vlasti treba da kontaktiraju tražioce informacija u cilju dostavljanja adekvatnog odgovora
10. Najzad, očekivane promene zakonskog okvira u Srbiji trebalo bi da osiguraju delotvorne sankcije za sve organe javne vlasti koji ne poštuju zakon, kako bi se u potpunosti zaštitila prava na slobodan pristup informacijama.

-
1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, „Službeni glasnik“ br. 20/2004-5, 54/2007-3, 104/2009-25, 36/2010-10.
 2. Uključujući pravo pristupa, obim, proceduru traženja, izuzetke, žalbe, sankcije i promotivne mere. Globalni rejting o pravu na informacije dostupan je na adresi: http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Serbia.
 3. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 89. Dostupan na adresi: <http://www.sigmapublications.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
 4. Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju za 2018. godinu, str. 11, dostupan na adresi: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.
 5. Evropska komisija, Izveštaj za Srbiju za 2018. godinu, str. 11 i 22.
 6. Dostupno na adresi: <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php>, saopštenje od 22. marta 2018. godine.
 7. Obrazloženje Nacrtu Zakona o izmenama, dostupan na gore navedenom linku.
 8. Operativni zaključci dostupni na adresi: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/reforma-javne-uprave.php>.
 9. Spisak organizacija/medija koji su podržali akciju dostupan je na adresi: <http://odbrani.pravona.info/podrska.php>.
 10. Videti na adresi: <http://odbrani.pravona.info/>.
 11. Dostupno na adresi: <https://bit.ly/2P29fys>.
 12. Član 39, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Obavezne informacije obuhvataju opis ovlašćenja, obaveza i organizacione strukture, podatke o budžetu, podatke u pogledu pružanja usluga, postupak podnošenja zahteva za informacije i podnošenje žalbi, pregled zahteva, žalbi i drugih neposrednih mera koje slede, podatke o vrsti informacija koje organ poseduje, vrsti informacija koje stavlja na uvid, kao i opis postupka podnošenja zahteva, imena i opis nadležnosti rukovodilaca, procedure i odluke o transparentnosti rada, kao i postupke i odluke o isključenju i ograničenju transparentnosti rada i njihovo obrazloženje.
 13. Član 40, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja
 14. Objavljanje Informatora o radu predstavlja obavezu Srbije definisanu prema Akcionom planu za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017. godinu. Obaveze obuhvataju: 1) izradu jedinstvenog informacionog sistema za pristupanje, obradu i prezentovanje Informatora o radu, 2) uređivanje segmenta onlajn platforme koji bi vršio ulogu Informatora o radu, uz obavezu objavljivanja istog u PDF formatu od strane organa javne vlasti, 3) obuku zaposlenih u državnim organima zarad korišćenja jedinstvenog informacionog sistema, 4) pilotiranje primene aplikacije, 5) promociju aplikacije (jedinstvenog informacionog sistema) ka javnosti, civilnom sektoru, poslovnom sektoru i medijima. Akcioni plan dostupan na adresi: <http://www.mduls.gov.rs/partnerstvo-otv-upravu-2017.php>.
 15. Nacrt zakona dostupan na adresi: <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php>, saopštenje od 22. marta 2018. godine.
 16. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, str. 89. i str. 97.
 17. Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI): Izveštaj o napretku Srbije za period 2016-17, str. 46, dostupno na adresi: <http://cep.org.rs/en/publications-serbia-progress-report-2016-17>.
 18. Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI): Izveštaj o napretku Srbije za period 2016-2017, str. 47.
 19. Dostupno na adresi: http://www.ite.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf. Takođe, 2015. godine, nekadašnja Direkcija je izradila smernice

za organe državne uprave o tome kako koristiti društvene medije u komunikaciji s javnošću. Dostupno na adresi: <http://www.ite.gov.rs/smernice-drustvene-mreze.php>.

20. Dostupno na adresi: <http://www.ite.gov.rs/latinica/projekti-smernice-za-izradu-web-prezentacija.php>.

21. Anketiranje OCD je sprovedeno putem anonimnog onlajn upitnika. U Srbiji je istraživanje sprovedeno u periodu od 23. aprila do 4. juna 2018. godine. Metod prikupljanja podataka je uključivao KPSA (kompjuterski podržano samo-anketiranje).

22. Izuzeci su informacije o linijama odgovornosti unutar organa uprave koje se ocenjuju samo u odnosu na prvu grupu kriterijuma, i informacije dostupne u formatu otvorenih podataka koje se ocenjuju odvojeno.

23. Za Srbiju uzorak čine Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija, Ministarstvo rударства i energetike, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo finansija, Republički sekretarijat za javne politike, Uprava za javni dug i Republički geodetski zavod.

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

25. Podaci ankete OCD koji slede u ovom odeljku zasnovaju se na poduzorku OCD koje su prethodno odgovorile sa „da“ na pitanje „Da li ste poslali zahtev za slobodan pristup u poslednje dve godine?“

26. Intervju sa istraživačkim novinarem, održan 20. jula 2018. godine u Beogradu.

27. Intervju sa istraživačkim novinarem, održan 20. jula 2018. godine u Beogradu.

28. Fokus grupe sa OCD održana 13. jula 2018. godine u Beogradu.

29. Fokus grupe sa OCD održana 13. jula 2018. godine u Beogradu.

30. Fokus grupe sa OCD održana 13. jula 2018. godine u Beogradu.

31. Fokus grupe sa OCD održana 13. jula 2018. godine u Beogradu.

32. Dodatni primeri uključuju katastarske informacije gde je ranije decentralizovani proces davanja odgovora na zahteve sada prenet na Republički geodetski zavod, koji prikuplja informacije iz lokalnih katastarskih službi, što čini postupak komplikovanijim i manje fleksibilnim. Intervju sa istraživačkim novinarem, održan 20. jula 2018. godine u Beogradu.

33. Intervju sa istraživačkim novinarem, održan 20. jula 2018. godine u Beogradu.

34. Član 14, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Pored toga, slobodan pristup informacijama sa podacima o ličnosti se može odobriti ako je lice na to pristalo ili ako lice svojim ponašanjem daje razloge za traženje takvih informacija.

35. Fokus grupe sa OCD, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu.

36. Intervju sa istraživačkim novinarem, održan 20. jula 2018. godine u Beogradu.

37. U ovom slučaju u pitanju su informacije koje su tražene od Bezbednosno-informativne agencije. Nakon reakcije Poverenika, oznaka poverljivosti je uklonjena i odobren je pristup. Intervju sa istraživačkim novinarem, održan 20. jula 2018. godine u Beogradu.

38. Mere uključuju savete, preporuke i druge neobavezne mere.

39. Fokus grupe sa OCD, održana 13. jula 2018. godine u Beogradu.

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

41. Za RGZ videti na adresi: <http://www.rgz.gov.rs/o-nama/delokrug-rada-i-istorijat>. Važna napomena: i RGZ i RSJP su restrukturirali i redizajnirali svoje internet prezentacije nakon WeBER praćenja, koje je izvršeno u septembru 2017. godine. U tom smislu rezultati praćenja mogu se razlikovati od stvarnog stanja stvari prilikom pisanja ovog izveštaja.

42. Dostupno na adresi: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2018/01/brosura.pdf>

43. Član 39, stav 1, tačka 7, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

44. Državnu upravu čine tri vrste organa: ministarstva, tela podređena ministarstvima i posebne organizacije. Takođe, članom 35. propisano je da posebnom organizacijom upravlja direktor, koji je odgovoran Vladi za svoj rad. Član 1, Zakon o državnoj upravi, „Službeni glasnik“ br. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (dr. zakon), 47/2018-7.

45. Za RSJP, dostupno na adresi: <http://rsjp.gov.rs/sekretariat/>.

46. Za RGZ, informacije o linijama odgovornosti su bile dostupne u okviru organizacionog dijagrama prikazanog u Informatoru o radu. Međutim, verzija informatora koja je dostupna onlajn u vreme pisanja ovog izveštaja (od 2. avgusta 2018. godine) sadrži još jedan organigram koji ne prikazuje eksplicitno liniju odgovornosti RGZ. Verzije informatora (iz jula 2017. i oktobra 2017. godine) koje su korišćene za prilikom praćenja dostupne su istraživačima u PDF formatu.

47. Dostupno na internet sajtu MOS (videti pod sekcijama sport i omladina): <http://www.mos.gov.rs/>.

48. Kao primer, u okviru liste strategija, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija drži objavljenom Strategiju razvoja elektronske uprave za period 2009-2013, videti na adresi: <http://mtt.gov.rs/dokumenti/?script=lat>.

49. Proveravano je da li su ažurirani svi internet sajtovi institucija iz uzorka sa manjim brojem dokumenata navedenih na zvaničnim internet sajtovima. Za one institucije iz uzorka sa većim brojem dokumenata, uzorak dokumenata je nasumično proveravan u odnosu na verzije iz „Službenog glasnika“ (npr. za Ministarstvo finansija).

50. Dostupno na adresi: <http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=42&MenuItem=3>.

51. Videti primer pravnog akta ovde: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13695>, a dokument o politici ovde: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13567>.

52. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=8528>

53. Za MTTT dostupno na adresi: <http://mtt.gov.rs/informacije/potrosacka-korpa/?script=lat> i <http://mtt.gov.rs/informacije/rast-potrosackih-cena/?script=lat> i <http://mtt.gov.rs/sektori/sektor-za-turizam/master-planovi/?script=lat>

54. Za politiku o mladima informacije su dostupne na adresi: <http://www.mos.gov.rs/dokumenta/omladina/istrazivanja>, za politiku o sportu na: <http://www.mos.gov.rs/dokumenta/sport/istrazivanja>, i <http://www.mos.gov.rs/dokumenta/sport/analize>

55. Dostupno na adresi: <http://rsjp.gov.rs/reforma/>

56. Dostupno na adresi: <http://javnidug.gov.rs/default.asp?P=128&MenuItem=4>

57. Dostupno na adresi: <http://www.rgz.gov.rs/mediji/stru%C4%8Dni-%C4%8Dasopis-geodetska-slu%C5%BEba/arhiva>.

58. Dostupno na adresi: <http://www.rgz.gov.rs/mediji/stru%C4%8Dni-%C4%8Dasopis-geodetska-slu%C5%BEba/aktuelno-izdanje>

59. Videti članove 78. i 79. Poslovnika Vlade, „Službeni glasnik“, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014).

60. Praćeni budžetski dokumenti obuhvataju finansijske planove za 2017. godinu, kao i izveštaje o izvršenju budžeta za 2016. godinu (ili poslednje raspoložive finansijske izveštaje).

61. Član 39, stav 1, tačka 2, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

62. Dostupno na adresi: <http://rsjp.gov.rs/dokumenta/>
63. Za 2018. godinu, dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12932>; Dodatna napomena: tokom praćenja Građanski vodič kroz budžet za 2017. godinu je bila poslednja dostupna verzija. Pored toga, lokalne samouprave u Srbiji tokom poslednjih godina sve više izrađuju građanske budžete. Videti dobre primere u 2018. godini za grad Pirot - <https://www.pirot.rs/index.php/sr/pb/2827-gradanski-vodic-kroz-budzet-za-2018-godinu>, i opština Ruma - <http://www.ruma.rs/portal2/jupgrade/dokumenta/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet%20Rume%202018.pdf>
64. Da bi se potvrdilo da li su kontakt podaci ažurirani, organi iz uzorka su kontaktirani preko generičkih brojeva telefona. Samo u slučaju MOS nije bilo odgovora na poziv provere tokom poslednje nedelje septembra 2017. godine.
65. Tokom praćenja, organizacioni grafikon RGZ je bio dat u Informatoru o radu i nije se mogao preuzeti. RGZ je pokrenula novu internet stranicu u oktobru 2017. godine i novi informator 2018. godine.
66. Za UJD, sve jedinice iz organigrama odgovaraju opisu u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta (broj i opis rada). Međutim, u dva slučaja, vrsta jedinice se razlikuje (na osnovu konsolidovane verzije ovog akta primljenog nakon podnošenja zahteva za pristup informacijama). Za MTIT, zbog velikog broja nadležnosti i velikog broja unutrašnjih jedinica, akt o unutrašnjoj organizaciji ne prikazuje sve jedinice nižeg nivoa, primeri uključuju jedinice sektora za tržišnu inspekciju i za turističku inspekciju (na osnovu konsolidovane verzije akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta primljenog nakon podnošenja zahteva za pristup informacijama). Međutim, podaci se ocenjuju kao potpuni. Kada je u pitanju RGZ, link prosleđen kao odgovor na zahtev za pristup informacijama usmeravao je u to vreme na poslednji dostupni akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta (ažuriran u novembru 2014. godine, na osnovu naslova datoteke), i u poređenju sa ovim aktom informacija o organizacionoj strukturi je bila potpuna i ažurirana. Nakon što je RGZ izvršio rekonstrukciju internet sajta u oktobru 2017. godine, pomenuti link više nije bio dostupan, ali jeste novija verzija ovog akta sa različitim organizacionim opisom. Takođe, verzija Informatora o radu (ažurirana u oktobru 2017. godine) ne odražava stvarne promene predviđene aktom o sistematizaciji. Ipak, u periodu praćenja ovog indikatora (poslednja nedelja septembra 2017. godine) informacija o organizacionoj strukturi je ocenjena kao potpuna.
67. Dostupno na adresi: <http://mtt.gov.rs/javne-rasprave/?script=lat>
68. Dostupno na adresi: <http://www.mos.gov.rs/vest/otvorena-vrata-ministarstva-omladine-i-sporta>.
69. Dostupno na adresi: <http://rsjp.gov.rs/podnesi-formu/>; U vreme praćenja, inicijative je trebalo dostavljati putem mejla, ali je RSJP naknadno redizajnirao svoj internet sajt.
70. Dostupno na adresama: <http://www.rgz.gov.rs/kontakt/info-centar/kontakt-telefoni-info-centra> i <http://primedbe.rgz.gov.rs>.
71. Imejl provere poslate 31. oktobra 2017. godine
72. Dostupno na adresi: http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13198&change_lang=ls
73. Dostupno na adresi: <http://www.mre.gov.rs/otvoreni-podaci.php>
74. Dostupno na adresi: <https://data.gov.rs/sr/organizations/ministarstvo-rudarstva-i-energetike/#datasets>

VI. PRUŽANJE USLUGA

WeBER indikatori za praćenje oblasti pružanja usluga i vrednosti za Srbiju

SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima



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



SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga



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



VI.1 Stanje u oblasti pružanja usluga

Ne postoji jedinstven strateški ili programski dokument na osnovu kog bi se sveobuhvatno razmotrilo pitanje politike pružanja usluga u Srbiji. Međutim, strateški okvir za pojedine aspekte pružanja usluga je u velikoj meri uspostavljen kroz Strategiju RJU i Strategiju razvoja elektronske uprave. Povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja usluga jedan su od ciljeva Strategije RJU (posebni cilj 4).¹ U nedavno usvojenom Akcionom planu za sprovođenje ove Strategije do 2020. godine, navedene su prioritetne mere i aktivnosti koje treba da unaprede dostupnost i kvalitet usluga. Neke od njih se odnose na usvajanje propisa kao osnove za sistem „jedinstvenog upravnog mesta”, istraživanje zadovoljstva korisnika i analiza očekivanja ključnih zainteresovanih strana u pogledu kvaliteta usluga i mehanizama za dobijanje povratne informacije, kao i uvođenje sistema upravljanja kvalitetom usluga.²

U Strategiji razvoja elektronske uprave, usvojene krajem 2015. godine, prikazan je detaljan raspored aktivnosti u skladu sa AP za period od 2015-2016. godine. Strategija navodi šest posebnih ciljeva, usredsređenih na zaokruživanje institucionalnog i pravnog okvira, interoperabilnost između organa državne uprave, uspostavljanje osnovnih elektronskih registara, pružanje novih elektronskih usluga, usavršavanje zaposlenih u državnoj upravi za korišćenje informaciono komunikacionih tehnologija i uspostavljanje otvorene uprave (uključujući otvorene podatke).³ Međutim stepen sprovođenja ovog AP bio je na niskom nivou, budući da je ostvareno samo 34% aktivnosti planiranih za 2016. godinu.⁴ Takođe, pripremljen je nacrt akcionog plana za period 2017-2018, ali uz značajna kašnjenja, što je naponsetku dovelo do potpunog zastoja u njegovoj pripremi u 2018. godini, usled čega su reformske namere, gledano iz ugla praćenja realizacije zvaničnog AP, u velikoj meri ostale neostvarene.

Međutim, aktivnosti razvoja elektronske uprave u Srbiji se odvijaju kontinuirano, nezavisno od kašnjenja strateškog okvira. Zakon o elektronskoj upravi je usvojen u aprilu 2018. godine,⁵ s ciljem da omogući lakšu, transparentniju i efikasniju upotrebu elektronskih usluga, u cilju olakšane komunikacije između organa uprave i krajnjih korisnika. Elektronska komunikacija postaje obavezna u organima uprave, kao i elektronsko vođenje upravnog postupka. Zakonom je takođe predviđena mogućnost plaćanja taksi za e-usluge elektronskim putem, preko Portala eUprava.

Samim tim, jedna od novina koja je od nedavno dostupna na Portalu eUprava jeste elektronsko plaćanje administrativnih taksi, za usluge koje zahtevaju obaveznu taksu. Kroz nekoliko koraka, korisnici portala imaju mogućnost da taksu plate platnim karticama (iako je ova mogućnost ograničena na pojedine banke koje posluju u Srbiji).⁶ U martu 2018. godine, na Portalu eUprava je objavljeno da je omogućeno plaćanje svih administrativnih taksi putem elektronskog novca, kupovinom iPay vaučera ili korišćenjem mobilne aplikacije *iWallet*.⁷

Takođe, u skladu sa novousvojenim Zakonom o elektronskoj upravi, objavljivanje podataka u otvorenom formatu takođe je postalo obaveza administracije, pri čemu dodatne odredbe uređuju ponovnu upotrebu i licence za ponovnu upotrebu otvorenih podataka. Objavljanje i korišćenje otvorenih podataka može imati pozitivan uticaj na pružanja usluga u različitim oblastima javnih politika i na bolje targetiranje korisnika i njihovih različitih potreba. Politika otvorenih podataka je, međutim, u ranoj fazi razvoja i koristi koje od nje imaju korisnici usluga u ovom pogledu tek treba da se razmotre. Portal otvorenih podataka je pokrenut: prilagođen je korisnicima i u vreme pisanja ovog izveštaja sadrži 106 skupova podataka objavljenih od strane 28 organa uprave.⁸ Najproaktivnija je gradska uprava grada Šapca (14 skupova podataka), zatim sledi Poverenik za pristup informacijama od javnog značaja (13) i Agencija za lekove i medicinska sredstva Srbije (11). Najveći broj skupova podataka odnosi se na oblasti upravljanja (12), zdravstva (9) i životne sredine (8), dok su najpopularniji formati otvorenih podataka CLS i XLS. Skupovi podataka o saobraćajnim nezgodama u Beogradu, i trasama javnog gradskog prevoza imaju najveći broj preuzimanja (114 u prvom, odnosno 113 u drugom slučaju).

Nedavna unapređenja prakse pružanja usluga, kao što je olakšana procedura osnivanja privrednog društva, dobijanje građevinskih dozvola i pre svega, znatno pojednostavljena procedura prijavljivanja novorođenog deteta (budući da se može obaviti na licu mesta u većini bolnica u Srbiji),⁹ primila su pohvale u pogledu napora koji Vlada ulaže u cilju olakšanog pristupa uslugama. Odnosno, SIGMA je prepoznala povećano korišćenje elektronskih usluga (naročito u sektoru privrede),¹⁰ dok je Evropska komisija u izveštaju o Srbiji takođe prepoznala napredak, ističući „uvećano pružanje objedinjenih elektronskih usluga građanima i poslovnom sektoru preko jedinstvenih šaltera.”¹¹ Međutim, „mehanizmi i resursi za merenje zadovoljstva građana radom javnih službi nisu uspostavljeni.”¹² Drugim rečima, iako postoje pozitivni primeri, ne postoji uspostavljena centralna institucija ili mehanizam koji bi bio pokretač sveukupnog unapređenja pružanja usluga, koji bi upravljao kvalitetom i pratio učinak.¹³

Na kraju, usvajanje novog Zakona o opštem upravnom postupku (ZUP) u martu 2016. godine predstavlja značajan pomak budući da se od organa uprave zahteva da po službenoj dužnosti vrše uvid, pribavljaju i obrađuju podatke o kojima se vodi službena evidencija. Odnosno, na osnovu relevantnih odredbi ZUP, više se od građana neće zahtevati da dostavljaju lične podatke sadržane u ovim evidencijama, već će državni organi biti u obavezi da pribave takve podatke direktno od organa koji vodi evidenciju. Rezultati ispitivanja javnog mnjenja u okviru najnovijeg izdanja Balkanskog barometra ukazuju na to da se veći deo stanovništva Srbije ne slaže s tvrdnjom da su administrativne procedure efikasne, iako se tokom godina ova percepcija promenila nabolje.¹⁴ Ipak, nadzor nad primenom ZUP i usklađivanje sektorskih propisa sa ZUP ostaje izazov za budućnost.

VI.2 Šta prati WeBER i na koji način?

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

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

Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga

Princip 4: Obezbeđena je dostupnost javnih usluga.

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

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

Korišćena su četiri indikatora, od kojih su dva u potpunosti merena na osnovu podataka o percepciji (percepcija građana i civilnog društva), a preostala dva kombinovanjem podataka o percepciji i javno dostupnim podacima.¹⁵ Ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno je na slučajnom, troetapnom uzorku građana. Ispitivanje je usmereno na orijentisanost pružanja usluga ka građanima u praksi i obuhvata različite aspekte informisanosti, efikasnosti, digitalizacije, i mehanizme za dobijanje povratne informacije.

Prilikom merenja pristupačnosti usluga ranjivim grupama, kao i onima u udaljenim oblastima, korišćena je anketa za civilno društvo, a fokus grupa sa odabranim OCD je održana kako bi se podaci iz ankete dopunili kvalitativnim nalazima.¹⁶ Postojanje mehanizma za dobijanje povratne informacije analizirano je kombinovanjem podataka o percepciji građana i podataka dostupnih on-lajn na uzorku od pet administrativnih usluga.¹⁷ Na kraju, internet stranice pružalaca usluga istog uzorka analizirane su s ciljem da se prikupe informacije o pristupačnosti usluga i njihovim cenama.

VI.3 Rezultati WeBER praćenja

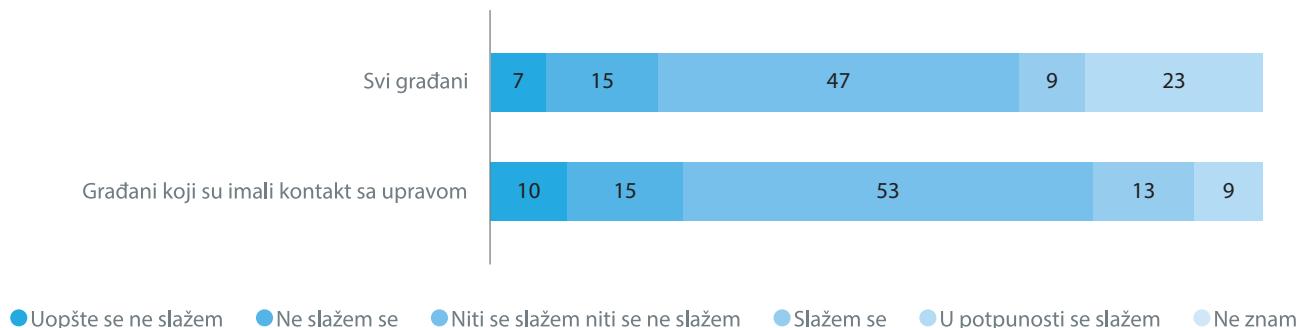
Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i koja se primenjuje

WeBER indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima

Elementi indikatora	Bodovi
Građani su upoznati sa inicijativama ili projektima države u vezi sa pojednostavljinjem administrativnih procedura	1/2
Građani potvrđuju da su inicijative ili projekti države u vezi sa pojednostavljinjem administrativnih procedura unapredili pružanje usluga	4/4
Građani potvrđuju da je kontakt sa upravom olakšan	2/4
Građani potvrđuju da je vreme potrebno za dobijanje administrativnih usluga smanjeno	2/4
Građani smatraju da se uprava kreće u pravcu digitalizacije	2/2
Građani su upoznati sa dostupnošću e-usluga	1/2
Građani su upoznati sa načinima na koje se koriste e-usluge	2/2
Građani koriste e-usluge	2/4
Građani smatraju da su e-usluge prilagođene korisnicima	2/2
Građani potvrđuju da uprava traži povratnu informaciju od njih u pogledu načina na koji se pružanje administrativnih usluga može unaprediti	1/2
Građani potvrđuju da uprava koristi povratne informacije za unapređenje administrativnih usluga	4/4
Ukupno bodova	23/32
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)¹⁸	4

Građani Srbije u načelu imaju pozitivno viđenje politike Vlade u pogledu pružanja usluga. Konkretnije, kada je od njih zatraženo da li su upoznati sa naporima koje je Vlada načinila u prethodne dve godine u cilju pojednostavljenja pružanja usluga, 56% građana je odgovorilo potvrđno (da su saglasni, odnosno, da su veoma saglasni sa konstatacijom), dok je procenat čak i viši među građanima koji su imali kontakt sa upravom u protekle dve godine (66%). Ovakav rezultat se javlja u kontekstu nedavnih pomaka u oblasti pružanja usluga, koji su naširoko promovisani u javnosti i prepoznati su kao primeri dobre prakse (na primer, jedinstveni šalteri za prijavu novorođenog deteta u bolnicama). U isto vreme, tri od četiri građana koji su upoznati sa ovim naporima saglasni su da se pružanje usluga poboljšalo kao rezultat.

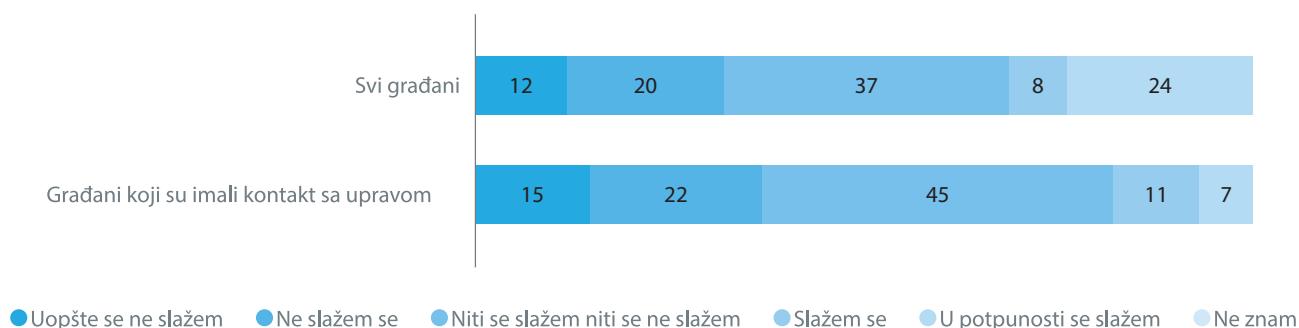
GRAFIKON 19. U PROTEKLE DVE GODINE, VLADA JE SPROVODILA INICIJATIVE ZA POJEDNOSTAVLJENJE ADMINISTRATIVNIH PROCEDURA ZA GRAĐANE I PRIVREDU (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=1029, N=491

Manje od polovine stanovništva (42%) smatra da je kontakt sa organima uprave olakšan u protekle dve godine, što ukazuje na odsustvo sistemskog pristupa pojednostavljenju usluga i da je u velikoj meri to i dalje birokratska praksa. S tim u vezi, sličan procenat građana (45%) smatra da dobijanje usluga sada zahteva manje vremena, pri čemu ponovo postoji veći stepen saglasnosti među onima koji su imali kontakt sa organima uprave tokom ovog perioda (56%).

GRAFIKON 20. U POSLEDNJE DVE GODINE, SKRAĆENO JE VРЕME KOJE JE ПОТРЕБНО DA BI SE DOBИLE ADMINISTRATIVNE USLUGE (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=1029, N=491

Takođe, percepcija više od dve trećine (oko 70%) građana je da se sve više kreće u pravcu digitalizacije. Ipak, percepcija o pojedinačnim aspektima pružanja e-usluga ukazuje na to da digitalizacija još uvek ne ostvaruje opipljiv uticaj na svakodnevni život građana. Preciznije, manje od polovine građana Srbije je upućeno u dostupnost e-usluge, dok je još manji broj onih koji su ih koristili. Od građana koji su upućeni u e-usluge (41%) i onih koji znaju da ih koriste (što je više od 80% od onih koji su upućeni), samo 35% građana je potvrdilo da su ih koristili ponekad ili često. Vredi napomenuti da je svest o postojanju e-usluga najviša među starosnim

grupama stanovništva od 18 do 29 godina i od 30 do 44 godine (61% odnosno 63%), sa izraženim generacijskim jazom budući da je 61% mlađe populacije i samo 15% starije populacije upućeno u njihovu dostupnost.

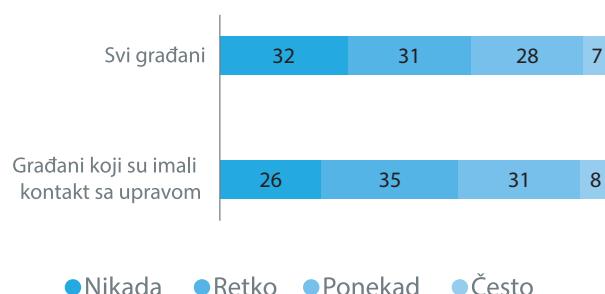
GRAFIKON 21. DA LI STE UPUĆENI U DOSTUPNOST ELEKTRONSKIH USLUGA (TJ. PRUŽANJE ADMINISTRATIVNIH USLUGA PUTEM INTERNETA)? (CELA POPULACIJA)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Osnov: N=1029

Takođe, u Srbiji otprilike trećina stanovništva nikada nije koristila e-usluge (32%), a sličan je procenat onih koji su ih koristili (35%). Uzimajući u obzir druge društveno-ekonomskе karakteristike, i upućenost u e-usluge i njihovo korišćenje je na višem nivou među mlađim starnosnim grupama, studentima, zaposlenima, kao i zaposlenima u javnom sektoru (iako je većina zaposlenih u privatnom sektoru takođe upoznata sa tim). Očekivano, stepen upućenosti, znanja i učestalosti korišćenja je veći među onim građanima koji su imali kontakt sa organima uprave u cilju dobijanja usluge u protekle dve godine.

GRAFIKON 22. KOLIKO STE ČESTO U POSLEDNJE DVE GODINE KORISTILI ELEKTRONSKE USLUGE ADMINISTRACIJE ? (%)



Napomena: Odgovore na ova pitanja su dali građani koji su upoznati sa e-uslugama i znaju kako se koriste. Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnov: N=409, N=285

Ipak, kao što se vidi na osnovu grafikona iznad, veliki je procenat građana (61%) koji su imali kontakt sa pružaocima usluga u prethodne dve godine, ali nisu nikada koristili e-usluge ili su to retko činili. Ovo je pokazatelj nedovoljno iskorisćenih prilika da se šire stanovništvo upozna sa dostupnošću e-usluga.

Građani koji imaju određena iskustva u korišćenju e-usluga u Srbiji po pravilu ističu jednostavne njihovog korišćenja. Konkretno, 86% građana koji su koristili e-usluge smatraju da je njihovo korišćenje jednostavno, a na pitanje koliko često su uspeli da dobiju uslugu koju su zahtevali onlajn, 47% ispitanika koji su koristili e-usluge navelo je da je to bilo uvek.

Nalazi članica WeBER platforme

„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%).

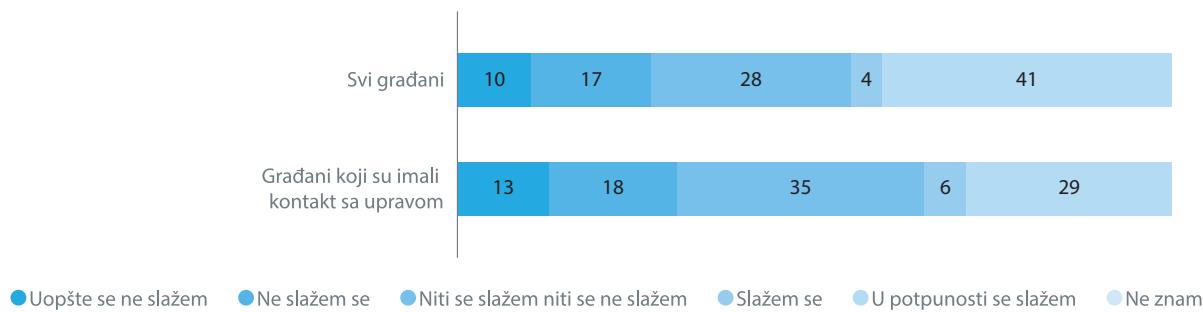
Više od 70% građana koji su posetili službu administrativne službe policije dolazilo je 2-3 puta radi dobijanja istog dokumenta, dok je više od 40% građana čekalo više od sat vremena u redu. Ipak, postoje značajna odstupanja između različitih regiona Srbije. Tako je 30% građana iz Vojvodine čekalo manje 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.“

Evropski pokret u Srbiji, 2017, str. 11-12.

Ipak, građani u načelu ne osećaju da od strane administracije dobijaju podsticaj da daju svoje predloge u pogledu mogućih unapređenja usluga. Pre svega, procenat građana koji nema stav o ovom pitanju je čak 41%. Od ispitanika koji su podelili svoje mišljenje o ovom pitanju, jedna trećina ističe da im je administracija tražila predloge za unapređenje, pri čemu su nešto više saglasni oni koji su imali kontakt sa upravom (videti grafikon u nastavku). Na kraju, od građana koji tvrde da su im traženi predlozi, 88% smatra da je Vlada iskoristila te predloge da unapredi usluge. Međutim, rezultati ankete jasno ukazuju na odsustvo uključivanja građana u proces kreiranja politike pružanja usluga, nauštrb kvaliteta i zadovoljstva korisnika.

GRAFIKON 23. U PROTEKE DVE GODINE, UPRAVA JE TRAŽILA OD GRAĐANA PREDLOGE ZA UNAPREĐENJE ADMINISTRATIVNIH USLUGA (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=1029, N=491

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima



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

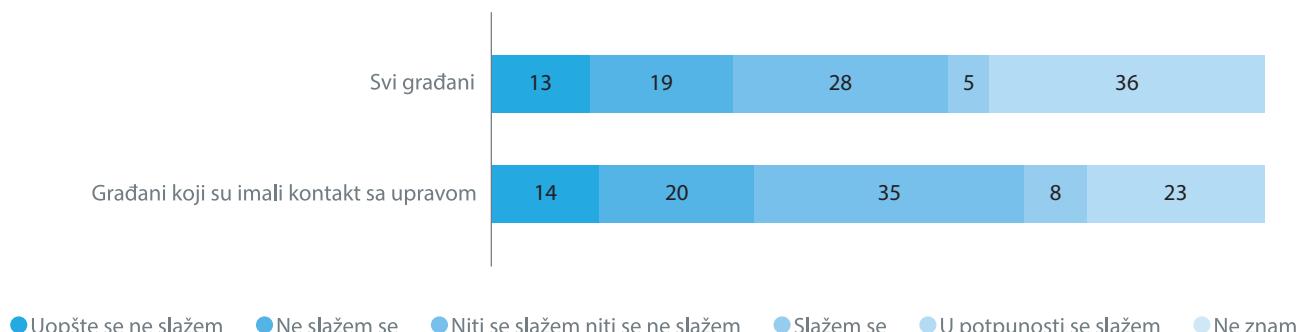
■ Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga.

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

Elementi indikatora	Bodovi
Građani smatraju da imaju mogućnost davanja povratne informacije o kvalitetu administrativnih usluga	1/2
Građani smatraju da su mehanizmi za dobijanje povratne informacije jednostavniji za korišćenje	4/4
Građani smatraju da oni, i civilno društvo, učestvuju u praćenju i oceni administrativnih usluga	0/4
Građani smatraju da su administrativne usluge poboljšane zahvaljujući praćenju i oceni od strane građana	4/4
Osnovne informacije o povratnim informacijama građana o administrativnim uslugama su javno dostupne	2/4
Detaljne informacije o povratnim informacijama građana o administrativnim uslugama su javno dostupne	0/2
Ukupno bodova	11/20
Vrednost indikatora (skala 0 – 5) ¹⁹	2

Građani Srbije načelno ne vide dovoljno mogućnosti za davanje povratne informacije o pružanju administrativnih usluga. Naime, tačno jedna trećina građana saglasna je da mogućnosti za ovo postoje, pri čemu je skoro identičan procenat onih koji se ne slažu. Značajan ideo od 36% građana, međutim, nije mogao da odgovori na ovo pitanje, navodeći da ne znaju. Percepcija onih koji su imali kontakt sa upravom je donekle pozitivnija, sa 43% građana koji se slažu sa konstatacijom i manjeg broja onih koji nisu u mogućnosti da daju odgovor. Međutim, na pitanje da li su u protekle dve godine iskoristili priliku da iskažu mišljenje povodom kvalitetu pojedinačnih usluga, velika većina od 85% građana je dala negativan odgovor.

GRAFIKON 24. KAO KORISNIK/CA ADMINISTRATIVNIH USLUGA, IMAM MOGUĆNOST DA DAM SVOJE MIŠLJENJE O KVALITETU POJEDINAČNE USLUGE KOJA MI JE PRUŽENA ? (%)

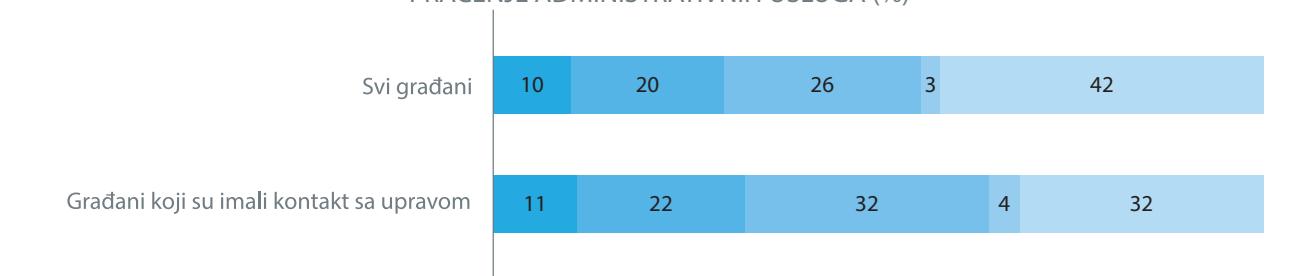


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=1029, N=491.

Takođe, o jednostavnosti kanala za slanje povratne informacije o kvalitetu usluga ispitani su oni građani koji su u prethodne dve godine imali priliku da daju mišljenje o kvalitetu, što je bio slučaj sa samo oko 10% građana. Oni smatraju da su takvi mehanizmi za povratnu informaciju jednostavni za korišćenje, budući da je skoro tri četvrtine saglasno (57% ispitanih smatra da su laki za korišćenje, dok dodatnih 15% smatra da su veoma laki). Međutim, budući da je procenat ispitanih koji su zapravo koristili mehanizme za dobijanje povratne informacije veoma mali, to umanjuje značaj ovako pozitivnih stavova.

Kada je u pitanju učešće građana i civilnog društva u praćenju administrativnih usluga, 29% građana je saglasno da su bili uključeni u prethodne dve godine (a isto potvrđuje 36% onih građana koji su imali kontakt sa upravom); međutim, veliki deo stanovništva (42%) nema mišljenje povodom ove teme. S tim u vezi, 88% svih građana koji su saglasni u pogledu postojanja učešća, smatra da se na ovaj način doprinelo unapređenju usluga.

GRAFIKON 25. U PROTEKLE DVE GODINE, GRAĐANI ILI CIVILNO DRUŠTVO SU BILI UKLJUČENI U PRAĆENJE ADMINISTRATIVNIH USLUGA (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: N=1029, N=491

Nizak nivo saglasnosti među građanima o mogućnosti davanja povratnih informacija ne čudi ako se uzme u obzir i to da se povratne informacije o kvalitetu usluga retko mogu naći na internet sajtovima pružalaca. Od pet vrsta usluga u uzorku WeBER analize, samo za dve vrste je moguć neki vid povratne informacije: za upis nepokretnosti (e-katastar) i za izdavanje lične karte, putem Portala eUprava. Portal eUprava nudi osnovnu funkciju, koja omogućava registrovanom korisniku da oceni uslugu pomoću sistema pet zvezdica, nakon čega se pokazuje prosečna ocena.²⁰ Sa druge strane, pojedinačni pružaoci usluga ne objavljaju nikakve informacije o zadovoljstvu korisnika (ni osnovne ni detaljnije).²¹ Na njihovim sajtovima, ipak, postoje određene mogućnosti interakcije sa korisnicima, poput formulara za žalbe. Međutim, čak ni u slučaju ovih direktnih kanala za prikupljanje podataka o zadovoljstvu korisnika, ne postoje javni izveštaji niti osnovne informacije o rezultatima njihove upotrebe.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

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



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

■ Princip 4: Obezbeđena je pristupačnost javnih usluga.

WeBER indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga

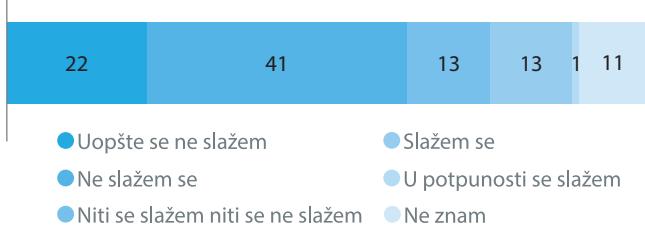
Elementi indikatora	Bodovi
OCD potvrđuju da je teritorijalna rasprostranjenost za pristup administrativnim uslugama adekvatna	0/4
OCD potvrđuju da je jednošalterski sistem pristupačan svima	0/4
OCD smatraju da administrativne usluge treba pružati na način koji zadovoljava pojedinačne potrebe ranjivih grupa	0/4
OCD potvrđuju da su pružaoci administrativnih usluga obučeni za postupanje sa ranjivim grupama	0/2
OCD potvrđuju da uprava pruža izbor kanala za dobijanje administrativnih usluga	0/2
OCD potvrđuju da su e-kanali lako pristupačni osobama sa invaliditetom	0/2
Ukupno Bodova	0/18
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²²	0

Percepcija civilnog društva u Srbiji o pristupačnosti usluga pokazuje veliko nezadovoljstvo postojećim stanjem. Za početak, postoji široko rasprostranjena percepcija da pružaoci administrativnih usluga nisu adekvatno teritorijalno rasprostranjeni. Tačnije, svega oko 14% anketiranih OCD ocenjuje da svi građani imaju lak pristup uslugama (slažu se ili se slažu u potpunosti). Na osnovu nalaza fokus grupe, problemi sa pristupačnošću usluga su sveprisutni i u prestonici Beogradu, odnosno u prigradskim naseljima i predgrađu, s obzirom da neadekvatne saobraćajne veze iziskuju dodatne troškove prilikom traženja usluga.²³ Problem pristupačnosti može biti još izraženiji u gradovima i opštinama u ostalim delovima države budući da nedostaju sredstva za fizičku pristupačnost i generalno gledano, postoji nizak nivo svesti o problemu pristupačnosti za osobe sa invaliditetom.²⁴

Štaviše, OCD smatraju da postojeći jednošalterски sistemi nisu lako pristupačni svima, pošto se samo 9% njih potpuno slaže sa tom tvrdnjom. Učesnici fokus grupe ukazali su na to da neke od najranjivijih grupa, kao što su Romkinje, ne mogu da koriste prednosti jedinstvenog šaltera za registrovanje novorođenog deteta ukoliko ni one same ne poseduju lična dokumenta.²⁵ Osim toga, dok je u Beogradu koncentrisana većina stručnih udruženja i pojedinaca, kapaciteti za zagovaranje boljih politika i zakonodavnih rešenja za dobrobit ranjivih grupa i osoba sa invaliditetom znatno su niži u manjim i ruralnim područjima.²⁶

GRAFIKON 26. PERCEPCIJA OCD O ADEKVATNOSTI TERITORIJALNE RASPROSTRANJENOSTI ADMINISTRATIVNIH USLUGA (%)

Institucije koje pružaju administrativne usluge su ravnomerno rasprostranjene po celoj teritoriji Srbije tako da svi građani imaju lak pristup uslugama



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=152

Štaviše, pružaoci administrativnih usluga još uvek treba da se prilagode potrebama ranjivih grupa (uključujući osobe sa invaliditetom). U tom pogledu, još manji procenat anketiranih OCD smatra da su u praksi usluge prilagođene potrebama ovih grupa (tek nešto više od 5%). Praktično iskustvo OCD koje rade sa ranjivim grupama i osobama sa invaliditetom pokazuje da se pružaoci usluga uglavnom bave aspektom fizičke pristupačnosti, dok druge dimenzije (vertikalna, informaciona, intelektualna) koje bi trebalo da podstaknu razmatranje pojedinstvo različitih grupa sa invaliditetom nisu uzete u obzir.²⁷ Takođe, kada je reč o osobama koje žive ispod praga siromaštva, sistemske greške ih mogu sprečiti da ostvare svoja prava, samim tim i da dobiju željene usluge. Na primer, korisnici socijalne zaštite od kojih se traži da zakažu posetu centru za socijalni rad telefonom možda nisu u mogućnosti da to urade zbog svog socijalno-ekonomskog statusa.²⁸ Drugim rečima, za pružanje usluga nedostaju mere javne politike koje bi na sveobuhvatan način pristupile i usmerile se na probleme pristupačnosti.

Nalazi članica WeBER platforme

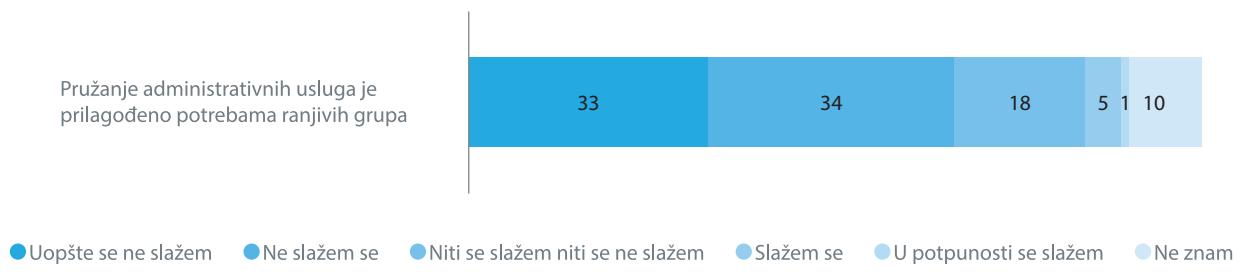
„Kada je u pitanju diskriminacija, percepcija građana je da političari, odnosno rođaci i prijatelji zaposlenih, lakše dolaze do traženih usluga. Sa druge strane, ne postoji svest građana o teškoćama sa kojima se suočavaju osobe sa invaliditetom prilikom pribavljanja neophodnih dokumenata, tako da tek 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.“

[Evropski pokret u Srbiji, 2017, str. 13.](#)

„Što se tiče pristupačnosti objekata upravnih organa i dostupnosti usluga svim građanima, sprovedeno istraživanje je pokazalo da objekti nisu u potpunosti prilagođeni potrebama osoba sa invaliditetom, starijim licima, porodicama sa decom, odnosno – nije u potpunosti obezbeđen jednak pristup uslugama. Istraživanje je vršeno direktnim posmatranjem objekata tokom poseta u cilju obavljanja razgovora sa zvaničnim licima ili pretraživanjem internet sajtova Grada Kraljeva i Opštine Vrnjačka Banja.“

[Praxis 2018, str. 21](#)

GRAFIKON 27. PERCEPCIJA OCD PRUŽANJU ADMINISTRATIVNIH USLUGA
I POTREBAMA RANJVIVIH GRUPA (%)



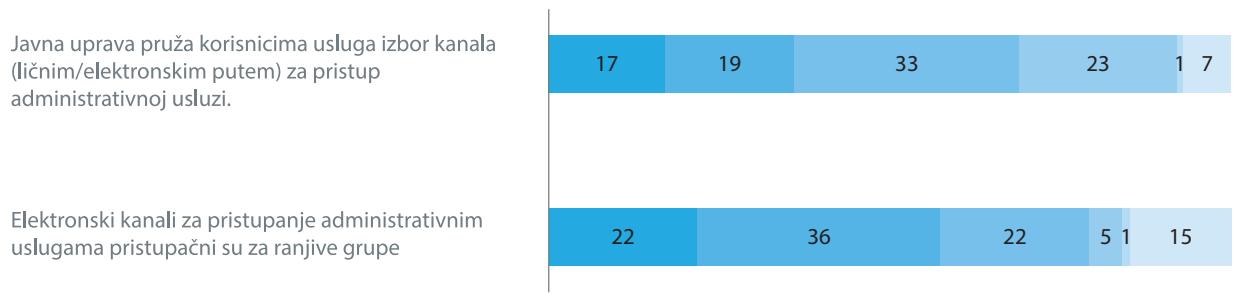
Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj.

Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. N=152

Na pitanje o tome da li su pružaoci usluga dobro obučeni za komunikaciju i postupanje sa različitim kategorijama osoba sa invaliditetom, percepcija OCD u pogledu obučenosti zaposlenih na ovim poslovima je izrazito negativna sa samo 4% ispitanika koji su saglasni, kada se sabere procenat onih koji se potpuno slažu i koji se slažu.²⁹ Na osnovu rezultata fokus grupe, neadekvatna obučenost se primećuje i za usluge koje nisu administrativne prirode, kao što su medicinske usluge, gde preovladava nedostatak razumevanja i senzitivnost u pogledu postupanju sa osobama sa invaliditetom.³⁰ Takođe, nalazi intervjeta ukazuju da senzitivnost nedostaje u centrima za socijalni rad kada dođe do povećanja broja primalaca socijalnih usluga, i uz smanjenje kapaciteta centara.³¹

Uprkos značajnom povećanju pozitivne percepcije OCD u pogledu izbora kanala koji mogu da se koriste za dobijanje usluga (saglasnost oko četvrtine ispitanih), e-kanali se percipiraju kao pretežno nepristupačni osobama sa invaliditetom, prema približno 58% anketiranih OCD. Sledstveno tome, tek nešto više od 5% se slaže da su e-kanali pristupačni. Pored toga, internet stranice pružalaca usluga su u nekoj meri prilagođene za oštećenost vida, ali pristup računariма i njihovo korišćenje varira među osobama sa invaliditetom, što napore za digitalizaciju delimično čini nedelotvornim u ovom pogledu, naročito u pogledu socijalno isključenih osoba ili onih koji žive u lošim uslovima.³²

GRAFIKON 28. PERCEPCIJA OCD O KANALIMA IZBORA I PRISTUPAČNOSTI E-USLUGA (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od

100%. N=152

Elementi indikatora	Bodovi
Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže kontakt podatke za davanje informacija o pružanju usluga	4/4
Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže osnovne proceduralne informacije o tome kako pristupiti uslugama	2/4
Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže smernice o pristupanju uslugama koje su prilagođene za građane.	1/2
Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže informacije o pravima i obavezama korisnika	2/2
Pojedinačne institucije koje pružaju administrativne usluge na centralnom nivou objavljuju informacije o ceni ponuđenih usluga	4/4
Informacija o cenama administrativnih usluga jasno označava cene usluga koje se pružaju elektronski i koje se pružaju lično	0/2
Informacije o administrativnim uslugama dostupne su u otvorenim formatima.	0/2
Ukupno bodova	13/20
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)³³	3

Kada je reč o dostupnosti informacija o pet različitih usluga iz uzorka,³⁴ i njihove pristupačnosti na zvaničnim internet sajtovima, praksa pružalaca usluga se razlikuje u zavisnosti od vrste informacija koje se traže.³⁵ Internet sajtovi svih pružalaca sadrže osnovne kontakt podatke za davanje informacija o pojedinačnim uslugama – uglavnom su to posebni brojevi telefona i adrese elektronske pošte, u većini slučajeva odvojeni od generalnih kontakata institucije. Dobar primer je APR i spisak kontakt informacija,³⁶ baš kao i RGZ koji prikazuje odjeljak sa telefonskim brojevima svih pojedinačnih kancelarija za katastar nepokretnosti širom Srbije, uz naznaku koja lokalna kancelarija omogućava pristup osobama sa invaliditetom.³⁷

Ipak, ne objavljaju svi pružaoci usluga proceduralne informacije u potpunosti.³⁸ U slučaju svih usluga iz uzorka, njihov opis, kao i podaci o fizičkim lokacijama/adresama (ukoliko se usluga dobija lično) dostupni su i pristupačni, uz opis neophodnih koraka ukoliko se usluga pruža elektronskim putem. Nedostaci se odnose ili na propust da se naznači radno vreme svake filijale/jedinice ili na previše uopštene opise u vezi sa uslugama. Jedan od primera je Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) u situaciji kada navodi da je „organizaciona jedinica MUP-a, teritorijalno nadležna prema prebivalištu vlasnika vozila“ zadužena za uslugu registracije vozila.³⁹ Na kraju, neophodni formulari koje građani treba da popune i predaju često nisu dostupni za preuzimanje sa internet sajtova. Treba napomenuti da ovi sajtovi prikazuju linkove ka Portalu eUprava tamo gde su dostupne e-usluge, a Portal sadrži i neke od neophodnih informacija o proceduralnim koracima koje treba slediti kako bi se popunio zahtev ili kako bi se dobila usluga. Međutim, analiza je pokazala izvesne nedostatke. Na primer, internet stranica Portala eUprava, koja je posvećena uslugama RGZ-a, daje mogućnost da se preuzmu formulari za podnošenje zahteva za uslugu, ali hiperlinkovi nisu funkcionalni,⁴⁰ usled nedavnog pokretanja novog internet sajta RGZ sa unapređenim korisničkim interfejsom. Ovaj primer ilustruje nedostatak

Nalazi članica WeBER platforme

„lako novi zakon o opštem upravnom postupku poboljšava položaj građana, u praksi se to često ne vidi zato što oni nisu upoznati sa novim zakonskim odredbama. Umesto da građanima pružaju informacije o pojednostavljenim procedurama, izvesni organi informišu građane o dokazima koje moraju da podnesu kako bi ostvarili svoja prava, što je u suprotnosti sa zakonom. Pored činjenice da često ne postoji proaktivan pristup kada je u pitanju informisanje građana, njihov položaj je pogoršan kršenjem obaveze organa da pribave dokaze po službenoj dužnosti.“

Praxis, 2018, str. 17.

garancije usklađenosti internet sajtova pojedinačnih pružalaca usluga i Portala eUprava.⁴¹

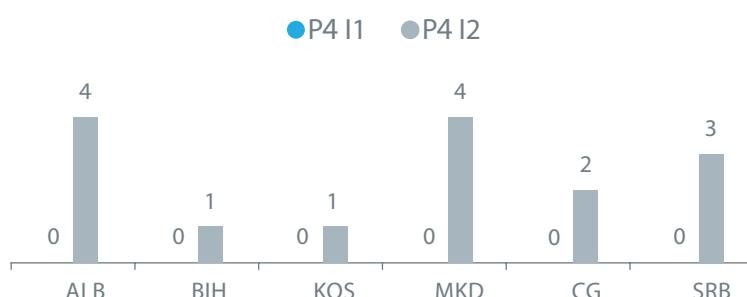
Osim toga, informacije o tome kako zatražiti i dobiti usluge često su iskazane izuzetno birokratskim jezikom, a uz malo ili bez ikakvih vizuelnih ili audio-vizuelnih smernica koje bi pomogle građanima, osim izuzetaka kao što su APR i Poreska uprava (PU). PU je svojim korisnicima ponudila brošuru koja korak po korak objašnjava kako pripremiti i popuniti svako polje u prijavi o PDV-u, uz prikaz konkretnih primera,⁴² a takođe i instruktivni video o tome kako podneti PDV prijavu.⁴³ APR je stavila na raspolaganje nekoliko video-instrukcija za svoje različite usluge, uključujući i one koji pomažu korisniku u registraciji privrednih društava.⁴⁴ Analiza Portala eUprava nije otkrila nikakve smernice za posmatrane usluge iz uzorka koje su prilagođene građanima.

Po pravilu, internet sajtovi pružalaca usluga sadrže informacije o pravima i obavezama korisnika, tj. informacije o tome koje podatke ili dokumente uprava treba da im obezbedi, a koja treba samostalno da pribave i podnesu. Pružanje informacija o obavezama korisnika je opšta praksa, dok je za izdavanje ličnih dokumenata MUP jasno istakao koje formulare građani treba da podnesu i koja dokumenata uprava dobija po službenoj dužnosti, a koja se odnose na podatke iz službenih evidencija.⁴⁵ U pogledu prakse PU, postoji nekoliko izvora informacija o obavezama obveznika PDV;⁴⁶ međutim, uprkos obilju informacija koje PU pruža na internetu, praćenje pokazuje da bi unapređena struktura internet sajta vodila ka većoj dostupnosti i pristupačnosti informacija.⁴⁷ Informacije o cenama usluga su lako dostupne, ali se ne mogu sve usluge u potpunosti izvršiti elektronskim putem (od zahteva do plaćanja), izuzev u slučaju usluga koje nudi PU. Odeljak na internet sajtu PU o e-porezima navodi, između ostalog, da su sve e-usluge besplatne.⁴⁸ Ipak, pružaoci usluga sve više obezbeđuju prilike za barem delimično korišćenje e-usluga. Portal eKatastar RGZ-a omogućava elektronsko podnošenje zahteva za izdavanje šest različitih vrsta uverenja,⁴⁹ APR posvećuje zaseban odeljak za e-usluge za registraciju osnivanja preduzetnika, elektronsko podnošenje finansijskih izveštaja APR-u i e-građevinske dozvole⁵⁰ (premda još uvek nije omogućeno podnošenje prijava za registraciju privrednih društava elektronskim putem), a MUP nudi mogućnost, preko Portala eUprava, zakazivanja prijema za podnošenje zahteva za registraciju vozila i za izdavanje ličnih karti i pasoša.⁵¹

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga

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



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

VI.4 Kratak pregled rezultata: Pružanje usluga

Generalno gledano, građani Srbije smatraju da je pružanje administrativnih usluga orijentisano ka korisnicima. Visok je nivo svesti o naporima Vlade da pojednostavi administrativne procedure, kao i percepcija da su ovi napor delotvorni u praksi. Digitalizacija je takođe u velikoj meri prepoznata kao kamen temeljac napora Vlade. Iako percepcija stanovništva o drugim aspektima varira, generalno prevladava pozitivna percepcija o pružanju usluga.

Međutim, percepcija građana je znatno lošija kada je u pitanju mogućnost dostavljanja povratne informacije o kvalitetu usluga i uključenost korisnika (građana i civilnog društva) u praćenje administrativnih usluga. Slično tome, pružaoci administrativnih usluga retko objavljaju na svojim internet stranicama čak i osnovne podatke o povratnim informacijama građana na kvalitet usluga.

Isto tako, percepcija civilnog društva o više aspekata pristupačnosti usluga u Srbiji je prilično negativna. Nešto pozitivnija percepcija vidi se kod OCD kada potvrđuju da organi uprave omogućuju različit izbor kanala za dobijanje usluga (ličnim ili elektronskim putem). S druge strane, teme kao što su pristupačnost jednošalterskim sistemima, prilagođenost pružanja usluga ranjivim grupama, način kako su ranjive grupe tretirane od strane uprave i pristupačnost e-kanala za ove grupe percipiraju se mnogo manje pozitivno, i kreću se od svega 4% do 13% saglasnosti anketiranih OCD.

Na kraju, praksa objavljivanja informacija neophodnih za dobijanje usluge još uvek je prosečna. Pružanje osnovnih proceduralnih informacija o tome kako dobiti uslugu može se unaprediti, a smernice prilagođene građanima (citizen friendly) o tome kako dobiti uslugu i dalje su izuzetak. WeBER praćenje pokazuje da se samo u retkim prilikama usluge u potpunosti dobijaju elektronskim putem, uprkos pojačanim naporima u oblasti digitalizacije i broju usluga koje se nude putem Portala eUprava.

VI.5 Preporuke za oblast pružanja usluga

U Srbiji se nekoliko strateških dokumenata i zakonskih propisa bavi pitanjem pružanja usluga, uključujući i e-usluge. Međutim, nedostaje okvir za transformaciju pružanja usluga, koji povezuje sve relevantne komponente pružanja usluga zajedno.

1. Vlada treba da usvoji opsežan i sveobuhvatan okvir politika i da saopšti viziju politike pružanja usluga i njenih srednjoročnih ciljeva. Baveći se svim relevantnim dimenzijama, uključujući (ali se ne ograničavajući) teritorijalnu rasprostranjenost usluga, pristupačnost, institucionalnu pokrivenost, upravljanje kvalitetom i garanciju kvaliteta, edukaciju korisnika, podizanje svesti i digitalizaciju, okvir politike bi doprineo usmerenjem (re)dizajniranju politike pružanja usluga. Dugoročno gledano, on bi služio svrsi većeg i ujednačenijeg kvaliteta usluga širom teritorije države i obezbedio bi bolje usmeravanje na potrebe korisnika.
2. Vlada treba da ovlasti jednu instituciju kao nadležnu za celokupnu politiku pružanja usluga, idealno na nivou centra Vlade. Takva institucija bila bi zadužena za izradu i praćenje svih aspekata politike pružanja usluga, bez obzira na kanale za pružanje usluga

i angažovala bi različite relevantne državne institucije nadležne za određene dimenzije ili sektore pružanja usluga.

3. Vlada treba dalje da usmerava pružanje usluga ka jednošalterskom sistemu koji obuhvata što je moguće više usluga dostupnih na jednom mestu (na internetu ili fizički). Jedinstveni šalteri, bilo postojeći ili novi, treba da omoguće ne samo dobijanje informacija o različitim uslugama, već i njihovo izvršenje, od pokretanja zahteva do plaćanja. Oni bi takođe trebalo da obuhvate direktna korisnička iskustva o kvalitetu usluga.

E-uprava u Srbiji se razvija tokom poslednjih godina, sa rastućim brojem i većom raznovrsnošću usluga – od informisanja do podnošenja zahteva i plaćanja. Uprkos tome, još uvek je nizak nivo korišćenja elektronskih usluga.

4. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu treba dalje da promoviše Portal eUprave i da dopre do što je moguće više korisnika, putem tradicionalnih i elektronskih medija, kao i drugim raspoloživim kanalima.
5. Kancelarija takođe treba da odredi standarde i da savetuje pojedinačne pružaocu administrativnih usluga o tome kako da promovišu i prezentuju e-usluge koje nude na svojim internet stranicama i kako da uspostave jasno vidljive linkove ka Portalu eUprava.
6. Kancelarija treba da stremi ka unapređenom korisničkom iskustvu Portala eUprava, s obzirom na to da internet sajtovi mogu da ostave snažan utisak na posetioce, potencijalne korisnike usluga. Primenom responzivnijeg internet dizajna i optimalnije onlajn navigacije moglo bi se u velikoj meri uticati na smanjenje stope odbijanja sa sajta (bounce rate) ili jednostavno smanjiti vreme i napor koji se troše na Portalu eUprava, što bi rezultiralo povećanom stopom korišćenja e-usluga. Fokus treba da bude na lakoći korišćenja i na minimalnom opterećenju za korisnike (u smislu preuzimanja softvera i tome slično).

Postojeći zvanični kanali za dvosmernu komunikaciju sa korisnicima usluga još uvek ne omogućavaju sistematsko prikupljanje povratnih informacija. Kao posledica toga, politika pružanja usluga nije zasnovana na zadovoljstvu korisnika.

7. Internet sajtovi pružalaca usluga i Portal eUprava treba da obezbede korisnicima kanale za davanje povratnih informacija kao standardnu praksu. Pored postojećih opcija za davanje povratnih informacija, kao što su ocenjivanje usluge na Portalu eUprava, korisnici treba da imaju mogućnost da detaljnije iznesu svoje iskustvo, naglase kojim aspektima su bili zadovoljni, a kojima nisu, putem unapređenijih, ali građanima prilagođenijih opcija.
8. Pružaoci administrativnih usluga treba proaktivno da objavljuju rezultate i podatke o zadovoljstvu korisnika, barem putem svojih internet sajtova. Podaci o zadovoljstvu korisnika, bilo kao neobrađeni podaci ili kao obrađeni i analizirani, treba da budu dostupni javnosti. Javna dostupnost ovih informacija zauzvrat će služiti povećanju odgovornosti i transparentnosti u pružanju usluga.
9. Pored objavljivanja rezultata merenja zadovoljstva korisnika, pružaoci usluga treba da pojasne kako su ovi podaci korišćeni za prilagođavanje, odnosno otklanjanje uzroka ne-zadovoljstva.
10. Konačno, pružaoci usluga treba da pozivaju i podstiču korisnike da sami šalju predloge za poboljšanje. Bilo da su rezultati prikupljeni na internetu ili u prostorijama pružalaca usluga (ili i jedno i drugo), rezultati ovih predloga treba da budu stavljeni na uvid javnosti kako bi se obezbedila kredibilnost ovakvih inicijativa i održalo poverenje javnosti u orijentisanost Vlade ka pružanju usluga. Kanali za podnošenje takvih predloga treba da se razlikuju od odeljaka za uopšteno komentarisanje/žalbe na internet sajтовima.

Pristupačnost predstavlja gorući problem kada je reč o pružanju usluga. Iako su neke mere za poboljšanje pristupačnosti prisutne (i uglavnom usmerene na uklanjanje fizičkih prepreka), podaci o percepciji ukazuju na veliki jaz između potreba i realnosti. Bez pravilnog bavljenja problemom pristupačnosti usluga svima, politika pružanja usluga može nenamerno da dovede do diskriminacije i do produbljivanja socijalnih razlika.

11. Pristupačnost treba jasno da se tretira kao jedan od kamena temeljaca u politici pružanja usluga. Mere za sveobuhvatan pristup pitanjima pristupačnosti i ranjivosti treba da predstavljaju stub za sveukupnu orientaciju države u pogledu politike pružanja usluga (kroz sveobuhvatni okvir politike predložen u gore pomenutoj preporuci pod brojem 1).
12. Pristup pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama treba da bude strateški i sveobuhvatan, i da se bavi različitim dimenzijama i grupama, uključujući, ali se ne ograničavajući na senzorne, intelektualne i fizičke invaliditete, već na što je moguće veći broj ranjivih grupa kao što su stari, nepismeni, oni u nezavidnom socijalno-ekonomskom položaju, manjinske grupe, itd. Na osnovu prepoznavanja potreba osoba sa invaliditetom i ranjivih grupa, trebalo bi definisati i implementirati pristup koji je postepen (korak po korak) i koji se zasniva na potrebama. Time će se vremenom utrti put ka nesmetanom pružanju usluga i eliminisanju diskriminacije.
13. U sklopu mera za unapređenje pristupačnosti, državni službenici zaduženi za neposredno pružanje administrativnih usluga treba da pohađaju obavezne kurseve obuke za pomoć i komunikaciju sa osobama sa invaliditetom i drugim osetljivim grupama. Takve šeme obuke treba smatrati i delom obaveznog programa stručnog usavršavanja Nacionalne akademije za javnu upravu, koji bi obuhvatio sve institucije za pružanje usluga u svim opštinama i gradovima u Srbiji. Pružaoci usluga u Srbiji objavljaju na internetu većinu informacija o uslugama koje nude. Međutim, ima još elemenata koje treba poboljšati u pogledu strukture, kvaliteta i vidljivosti informacija.
14. Pružaoci usluga treba da počnu da informišu korisnike putem interneta na način koji je prilagođen građanima. Korišćenje multimedijalnih sadržaja, lako razumljivih uputstava i brošura, inovativnih mehanizama za saopštavanje osnovnih, ali ključnih informacija o uslugama, o pravima i obavezama građana, kao i o takšama za usluge, trebalo bi u potpunosti da zameni suvoparne, birokratske opise osnovnih informacija.
15. Pružaoci usluga treba da obezbede da se informacije koje objavljaju na svojim internet sajtovima što je moguće brže ažuriraju na Portalu eUprava, čim se pojave promene, naročito u slučajevima rekonstrukcija internet sajta. Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu treba da obezbedi proveru kvaliteta internet sajtova glavnih pružalaca usluga u državi. Na ovaj način, izbeći će se oprečne informacije, a podržaće se predvidljivost i poverenje u pružanje elektronskih usluga.

-
1. Strategija RјU, dostupna na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20reforme%20javne%20uprave%20u%20Republici%20Srbiji.pdf>.
 2. Dostupan na: <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php>.
 3. Strategija razvoja elektronske uprave, dostupna na: <http://www.ite.gov.rs/doc/zakoni/StrategijarazvojaeUpravesaAP2015-2018-1.pdf>.
 4. SIGMA Izveštaj o praćenju za Srbiju za 2017. godinu, dostupan na: <http://www.sigmaportal.org/publications/monitoring-reports.htm>
 5. Zakon o elektronskoj upravi, dostupan na: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2018/164-18.pdf>.
 6. Videti na: <http://www.euprava.gov.rs/vesti/256/ePlacanje.html>.
 7. Videti na: <http://www.euprava.gov.rs/vesti/260/iPay.html>.
 8. Videti na: <https://data.gov.rs/sr/>.
 9. Upis u matičnu knjigu rođenih, prijava adrese prebivališta i zdravstvenog osiguranja.
 10. SIGMA Izveštaj o praćenju za Srbiju, 2017, str. 109 dostupno na: <http://www.sigmaportal.org/publications/monitoring-reports.htm>.
 11. Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu, str. 12, dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>.
 12. Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2018. godinu, str. 12.
 13. SIGMA Izveštaj o praćenju za Srbiju, 2017, str. 108 dostupno na: <http://www.sigmaportal.org/publications/monitoring-reports.htm>.
 14. Balkanski barometar, indikator Administrativne procedure za 2018. godinu. U poređenju sa istim istraživanjem sprovedenim 2017. godine, percepција u 2018. godini je pozitivnija – 51% ispitanika nije saglasno, dok je 43% ispitanika saglasno sa tvrdnjom da su administrativne procedure efikasne, dok u 2017. godini 55% ispitanika nije bilo saglasno, a 38% jeste (procenat odgovora „ne znam“ ili neodgovaranja na pitanje je isti u obe godine). Videti rezultate za period od 2015-2018. godine na: <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.
 15. Percepције su istražene na osnovu ispitivanja javnog mnjenja (lica od 18 godina i starija) na području ZB. Ispitivanje je sprovedena na osnovu kompjuterski potpomognutog ličnog anketiranja (CAPI), primenom slučajnog, stratifikovanog uzorka u tri etape. Ispitivanje je realizovano kao deo regionalne omnibus ankete sprovedene u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji (ad hoc ankete su sprovedene za Kosovo i Makedoniju) u periodu od 15. oktobra do 30. novembra 2017. godine. Za Srbiju, margina greške za uzorak od 1029 građana iznosila je ±3.06%, uz stepen poverenja od 95%.
 16. Anketiranje OCD je sprovedeno na osnovu anonimnog, onlajn upitnika. Način prikupljanja podataka uključivao je kompjuterski potpomognuto samoanketiranje (CASI). U Srbiji, anketa je sprovedena u periodu od 23. aprila do 4. juna 2018. godine. Uzorak u Srbiji je N=183.
 17. 1) Upis nepokretnosti 2) registracija privrednog društva 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i lične karte 5) porez na dodatu vrednost (PDV) za privredna društva.
 18. Raspodela bodova: 0-5 bodova = 0; 6-11 bodova = 1; 12-17 bodova = 2; 18-22 boda = 3; 23-27 bodova = 4; 28-32 boda = 5.
 19. Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-8 bodova = 1; 9-11 bodova = 2; 12-14 bodova = 3; 15-17 bodova = 4; 18-20 bodova = 5.
 20. Primer za izdavanje ličnog dokumenta: http://www.euprava.gov.rs/eusluge/opis_usluge?generatedServiceId=293&title=Izdavan%D1%98e-li%C4%8Dnih-karata. Metodologija praćenja uključivala je izdavanje dva lična dokumenta - lične karte i pasoša, kao jedne usluge u uzorku. Na linku Portala eUprava, opcija za pregled povratnih informacija data je samo za izdavanje ličnih karata, ali ne i pasoša, s obzirom na to da Portal eUprava ne obuhvata izdavanje pasoša. Međutim, zakazivanje termina za podnošenja zahteva za izdavanje ili pasoša je dostupno kao posebna usluga i ona uključuje opcije za davanje povratnih informacija.
 21. Osnovne informacije definišu se kao informacije iz najmanje jednog izvora, bilo da se radi o podacima uprave, podacima iz anketi, podacima iz praćenja civilnog društva ili drugog kredibilnog izvora. Detaljnije informacije definišu se kao: informacije iz najmanje dva različita verodostojna izvora; podaci klasifikovani prema polu, podaci o pitanjima invaliditetu, ili neki drugi relevantni podaci (po etničkoj pripadnosti gde je to relevantno, po regionu, urbane i ruralne sredinama itd.); ili se vrše dodatne analize (npr. studije, unakrsne analize podataka iz različitih izvora, itd.).
 22. Raspodela bodova: 0-3 boda = 0; 4-6 bodova = 1; 7-9 bodova = 2; 10-12 bodova = 3; 13-15 bodova = 4; 16-18 bodova = 5.
 23. Intervju sa predstavnikom organizacije civilnog društva, održan 3. jula 2018, u Beogradu.
 24. Fokus grupe za organizacije civilnog društva koja se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama, održane 5. jula 2018, u Beogradu.
 25. Intervju sa predstavnikom organizacije civilnog društva, održan 3. jula 2018, u Beogradu.
 26. Fokus grupe za organizacije civilnog društva koja se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama, održane 5. jula 2018, u Beogradu.
 27. Fokus grupe za organizacije civilnog društva koja se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama.
 28. Intervju sa predstavnikom civilnog društva, održan 3. jula 2018, u Beogradu.
 29. Kada je reč o rezultatima anketiranja stanovništva u Srbiji u okviru Balkanskog barometra, tretman građana u javnom sektoru (policija, zdravstveni sistem, pravosuđe, gradska opština, itd.) percipira se pozitivno (dobro, veoma dobro ili odlično) od strane 63% građana. Videti: Balkanski barometar, indikator Tretman građana dostupan na adresi: <https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-opinion-barometer>.
 30. Fokus grupe za organizacije civilnog društva koja se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama. Kao jedan od primera, pružaoci usluga često se direktno obraćaju osobi koja je u pravnji osobe sa invaliditetom.
 31. Intervju sa predstavnikom organizacije civilnog društva, održan 3. jula 2018, u Beogradu.
 32. Fokus grupe za organizacije civilnog društva koja se bave pitanjima pristupačnosti i ranjivim grupama.
 33. Raspodela bodova: 0-4 boda = 0; 5-8 bodova = 1; 9-11 bodova = 2; 12-14 bodova = 3; 15-17 bodova = 4; 18-20 bodova = 5.
 34. Usluge u uzorku obuhvataju: 1. Upis nepokretnosti, 2. registraciju privrednih društava, 3. registraciju vozila, 4. izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i ličnih karata, 5. porez na dodatu vrednost (PDV) za privredna društva.
 35. Pristupačnost informacija dostupnih na internetu analizira se brojem potrebnih klikova za pronađenje informacija počevši od naslovne stranice sajta (ne više od tri) i položajem, tj. da li su smeštene na logičnom mestu (ispod relevantne strane ili naslova). Pored internet sajtova pojedinačnih pružalaca usluga, dodatno je pregledan i Portal eUprava.
 36. Dostupno na adresi: <https://bit.ly/2kcoq8p>.
 37. Dostupno na adresi: <http://www.rgz.gov.rs/kontakt/kontakt-službi-za-katastar-nepokretnosti>.
 38. Osnovne proceduralne informacije koje su analizirane uključuju: 1. opis usluge, 2. informacije o fizičkoj lokaciji uključujući

adresu, radno vreme; ukoliko su usluge u potpunosti ili delimično pružaju onlajn – informacije o neophodnim koracima koje treba preduzeti, kao što su kreiranje korisničkog naloga ili instaliranje/korišćenje softvera, 3. originalne formulare (uključujući datoteke za preuzimanje ili onlajn formulare).

39. Dostupno na adresi: <https://bit.ly/2umnrZN>; Premda, treba napomenuti da MUP zasebno objavljuje lokacije adresa SVIH regionalnih administrativnih odseka policije, ali bez naglašavanja radnog vremena: <http://bit.ly/2DUMlqO>.

40. Videti na adresi: <http://bit.ly/2EjrxJ4>.

41. Generalno gledano, linkovi koji se nalaze na Portalu eUprava, koji bi trebalo da vode do odgovarajućih stranica RGZ, nevažeći su i ne može im se pristupiti - www.rgz.gov.rs/zahtevi.

42. Dostupno na adresi: <http://www.poreskauprava.gov.rs/pravna-lica/pdv/kako-popuniti-pdv-prijavu.html>.

43. Dostupno na adresi: https://www.youtube.com/watch?v=lli_08Ka7ZQ&feature=youtu.be.

44. Dostupno na adresi: <http://bit.ly/2nCh4P5>.

45. Za lične karte, dostupno na adresi: <http://bit.ly/2FG5RnA>, a za pasoše, dostupno na adresi: <http://bit.ly/2DWseEu>.

46. Precizne informacije date su u uputstvu za primenu zakona o PDV-u, kao i u pripadajućem pravilniku dostupnim na adresi: <http://bit.ly/2nJKWbS>, i na: <http://bit.ly/2BWszpa>.

47. Druge dostupne informacije o pravima i obavezama korisnika na sajtu PU uključuju uputstvo o načinu i procesu registracije za PDV (<http://bit.ly/2EGG8vP>) i uputstvo za uklanjanje obveznika iz evidencije (<http://bit.ly/2nNwyzo>). Štaviše, linkovi o tome kako se prijaviti za evidenciju PDV i Vodič za PDV nisu pristupačni preko opšte strane o PDV-u za privredna društva - <http://bit.ly/2EfAink>.

48. Dostupno na adresi: <http://bit.ly/2sczgig>.

49. Kopije plana, kopije voda, liste nepokretnosti, vodne liste, uverenja o nazivu ulice i kućnom broju, uverenja o posedovanju nepokretnosti na nivou opštine.

50. Informacioni sistem za podnošenje e-prijava - <https://ceop.apr.gov.rs/registrationportal/public/home>, Jedinstveni sistem prijavljivanja (logovanja) - <https://reid.apr.gov.rs/SSO/Default.aspx>.

51. Dostupan za izbor gradova i opština. Za registraciju vozila - <https://bit.ly/2DW9V6z>, za lične dokumente - <https://bit.ly/2KKjRna>.

VII. UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

WeBER indikatori korišćeni za praćenje oblasti upravljanja javnim finansijama i vrednosti za Srbiju

PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata



PFM_P6&8_I1: Javna dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i parlamentarni nadzor



PFM_P16_I1: Komunikacija i saradnja vrhovne revizorske institucije sa javnošću u vezi sa njenim radom



VII.1 Stanje u oblasti upravljanja javnim finansijama

Kao glavni nosilac politike u ovoj oblasti, MF je nadležno telo za koordinaciju Programa reforme upravljanja javnim finansijama (Program reforme UJF) za period 2016-2020, koji je usvojila Vlada krajem 2015. godine.¹ Ovaj Program obuhvata reformu svih relevantnih UJF podistema² i jedan od njegovih ključnih ciljeva jeste „povećanje transparentnosti javnih sredstava i odgovornosti”.³ Na osnovu poslednjih informacija o sprovođenju Programa reforme UJF, budžetska transparentnost „je unapređena kroz uvođenje pravne obaveze za objavu informacija o budžetskom programu, kao i izveštaja o učinku od strane budžetskih korisnika. Ministarstvo finansija je pripremilo Vodič kroz građanski budžet Republike Srbije, koji javnosti pruža dovoljno informacija o strukturi budžeta, kao i o načinu prikupljanja i trošenja sredstava.”⁴

Međutim, Program reforme UJF ne bavi se konkretnije pitanjima transparentnosti i pristupačnosti budžetskih dokumenata i podataka i njihove komunikacije ka javnosti, izuzev mere koje se tiče obuhvata i kvaliteta izveštavanja o izvršenju budžeta.⁵ Sa druge strane, usvojena Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru se nešto konkretnije bavi pitanjima izveštavanja javnosti, kao što je elaborirano u tekstu u nastavku. Nakon dvogodišnjeg perioda sprovođenja Programa reforme UJF, MF priprema izmene AP prvobitno izrađenog za period od svih pet godina.⁶ Rezultati SIGMA praćenja ukazuju da je stopa sprovođenja Programa reforme UJF u 2016. godini bila ispod 40%,⁷ a prema nacrtu izveštaja o sprovođenju Programa za period od dve godine ukupan udio sprovedenih aktivnosti u decembru 2017. godine iznosi 49%.⁸

Početak izveštavanja o učinku u 2017. godini predstavlja značajan korak u povećanju budžetske transparentnosti i kvaliteta informacija o trošenju budžetskih sredstava na svim nivoima.⁹ MF navodi da su za pripremu Nacrta zakona o budžetu za 2018. godinu korišćeni izveštaji o učinku budžetskih korisnika.¹⁰ Takođe, Ministarstvo je izradilo i objavilo Uputstva za praćenje i izveštavanje o učinku programa u maju 2017. godine.¹¹ Pored toga, plan za uvođenje rodno odgovornog budžetiranja u postupak pripreme i donošenje budžeta za 2019. godinu nedavno je objavljen sa grupom od 40 budžetskih korisnika odabralih da primene rodnu analizu troškova.¹² I pored svega, na internet sajtu MF nisu dostupni izveštaji koji se zasnivaju na učinku realizacije budžeta do ovog momenta.

Rezultati istraživanja o otvorenom budžetu (*Open Budget Survey*) za 2017. godinu pokazuju da Srbija pruža nedovoljno budžetskih informacija pruženih javnosti i prioritetne preporuke tiču se objavljivanja nekih od ključnih dokumenata, kao što su polugodišnji i godišnji

izveštaj o izvršenju budžeta, kao i blagovremenog objavljivanja glavnih prepostavki i pravaca budžetske politike.¹³ Na osnovu istog istraživanja, prilike da se javnost angažuje u budžetskom procesu su u Srbiji zanemarljive.¹⁴ Pored toga, *Global Open Data Index* i *Open Data Barometer* za 2016. godinu daju Srbiji srednje do niske ocene u pogledu transparentnosti i otvorenosti državnog budžeta.¹⁵

Kada je reč o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru (IFKJ), SIGMA nalazi upućuju da ni finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) ni interna revizija (IR) nisu u potpunosti uvedeni u skladu sa zakonskim obavezama, dok je do informacija o sprovođenju teško doći.¹⁶ Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) unapredila je konsolidovano godišnje izveštavanje u pogledu strukture i čitljivosti ovih izveštaja, na šta je takođe ukazala i SIGMA.¹⁷ Slično prethodnim ciklусимa godišnjeg izveštavanja u kojima se struktura izveštaja zasnivala na osnovnim IFKJ elementima (FUK, IA, CJH), verzije izveštaja za 2016. i 2017. godinu prate ovu logiku, ali i predstavljaju napredak u smislu bolje strukture, više navedenih detalja i predstavljanja podataka prema tipovima budžetskih korisnika.¹⁸

Nakon više odlaganja, Vlada je usvojila dokument politike za razvoj IFKJ u maju 2017. godine. Strategija razvoja IFKJ za period 2017-2020, kad deo celokupne RJU agende ima „za cilj da implementira finansijsko upravljanje i kontrolu i internu reviziju u sveukupni sistem upravljanja u javnom sektoru, radi obezbeđivanja vrednosti za novac građanima Republike Srbije [...].”¹⁹ Kada je reč o komunikaciji sa javnošću, CJH namerava da promoviše značaj IFKJ kroz jednokratne aktivnosti kao što su događaji na visokom nivou fokusirani na promociju Strategije, kao i putem relevantnih medijskih kanala.²⁰ Međutim, nakon nešto više od godinu dana sprovođenja Strategije, nema javnih informacija o napretku u tom pogledu.

Kada je u pitanju delotvornost sistema eksterne revizije, SIGMA pohvaljuje napore Državne revizorske institucije Srbije (DRI) u primeni međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija i napor ka sprovođenju visoko kvalitetnih revizija u skladu sa ovim standardima u korist društva.²¹ Takođe, pozitivno je ocenjen i veći broj preporuka koje DRI upućuje, kao i njihovo sve učestalije sprovođenja od strane subjekata revizije.²² Međutim, ono što nedostaje u smislu većeg uticaja DRI, pa samim tim i povećane odgovornosti vlasti i budžetske transparentnosti, jeste redovna rasprava o pojedinačnim revizorskim izveštajima DRI u Narodnoj skupštini. U tom smislu, prema istraživanju otvorenosti budžeta (*Open Budget Survey*) za 2017. godinu, utvrđeno je da parlament u Srbiji vrši ograničeni nadzor nad budžetom, uključujući i planiranje i sprovođenje budžeta,²³ dok DRI, s druge strane, nadzire budžet na odgovarajući način.²⁴

VII.2 Šta WeBER prati i na koji način?

Praćenje oblasti upravljanja javnim finansijama sprovodi se prema četiri SIGMA Principa.

Princip 5: Obezbeđeno je transparentno izveštavanje i nadzor budžeta

Princip 6: Operativni okvir za internu kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primena od strane budžetskih organizacija je usklađena sa zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte

Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primena od strane budžetskih organizacija je usklađena sa zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte

Princip 16: Državna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i obektivan način kako bi osigurala visokokvalitetne revizije, što će pozitivno uticati na funkcionisanje javnog sektora

Kako su ovi principi temeljno razmotreni od strane SIGMA, WeBER pristup razmatra i naglašava elemente transparentnosti i pristupačnosti informacija, spoljne komunikacije, kao i proaktivno informisanje koje je prilagođeno građanima.

WeBER praćenje se zasniva na tri indikatora, jedan za svaku od podoblasti UJF: budžetska politika, IFKJ i eksterna revizija. Prvi indikator razmatra transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata, mereći koliko su pristupačni ključni budžetski dokumenti (godišnji državni budžet i izveštaji o izvršenju budžeta), kao i da li su i u kojoj meri budžetske informacije predstavljene i prilagođene građanima i civilnom društvu. U tom cilju, primarni izvori su internet prezentacije ministarstava nadležnih za finansije i podaci dostupni na ovim sajtovima, ali zvanični portal Vlade i portal otvorenih podataka

Drugi indikator ispituje u kojoj su meri javnosti i drugim zainteresovanim stranama dostupne neke od osnovnih informacija o IFKJ (konsolidovano izveštavanje, pregledi kvaliteta IR, pojedinačne informacije o FUK). Analizom su obuhvaćeni zvanični internet sajtovi i raspoloživa dokumenta i podaci državnih institucija koje su nadležne za politiku IFKJ. Međutim, kako bi se utvrdila dostupnost pojedinačnih informacija vezanih za FUK, analiziraju se internet sajtovi svih ministarstava, dok se za merenje redovnosti parlamentarnog nadzora nad sprovodenjem IFKJ koristi raspoloživa zvanična dokumentacija na sajtu Narodne skupštine.

Na kraju, treći indikator tiče se oblasti eksterne revizije i razmatra eksternu komunikaciju DRI i praksi saradnje sa javnošću. Uzima u obzir strateški pristup DRI, sredstva komunikacije u upotrebi, prilagođenost izveštaja o reviziji građanima, postojanje kanala za slanje prijava i doprinosa identifikovanih od strane zainteresovanih strana, kao i konsultacije sa civilnim društvom. U ovu svrhu, sprovodi se kombinacija analize dokumenata i internet stranica, zajedno sa polustrukturiranim intervjuiima sa zaposlenima u DRI radi sakupljanja dodatnih ili nedostajućih informacija.

VII.3 Rezultati WeBER praćenja

■ Princip 5: Obezbeđeno je transparentno budžetsko izveštavanje i nadzor

WeBER indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata

Elementi indikatora	Bodovi
Usvojenom godišnjem budžetu lako se može pristupiti onlajn	4/4
Izveštajima o izvršenju budžeta tokom godine se lako može pristupiti onlajn	2/4
Izveštajima o polugodišnjem izvršenju budžeta lako se može pristupiti onlajn	0/4
Izveštaji o izvršenju budžeta (izveštaji tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji) sadrže podatke o budžetskoj potrošnji raspoređene prema funkcionalnoj, organizacionoj i ekonomskoj klasifikaciji	0/4
Godišnji izveštaji sadrže nefinansijske informacije o učinku Vlade	0/2
Zvanična verzija budžeta prilagođenog građanima (građanski budžet) redovno se objavljuje onlajn	4/4
Budžetski podaci objavljaju se u formatu otvorenih podataka	2/2
Ukupno bodova	12/24
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)²⁵	2

Republički budžet priprema Vlada, a usvaja Narodna skupština na kraju svake fiskalne godine. U skladu sa budžetskim kalendarom, Narodna skupština usvaja Zakon o budžetu Republike Srbije do 15. decembra.²⁶ MF objavljuje zakone o budžetu za tekuću i prethodne fiskalne

godine na svojoj internet stranici na način koji je lako pristupačan,²⁷ a Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2018. može se pristupiti već sa naslovne stranice, zajedno sa programskim informacijama o budžetu kao odvojenim dokumentom. Prethodno usvojenim godišnjim zakonima o budžetu može se pristupiti preko odeljka Arhive, u kojem se čuvaju svi zakoni o državnom budžetu od 2002. godine.²⁸

Kada je reč o izveštajima o izvršenju budžeta, MF objavljuje lako dostupne *Biltene javnih finansija* sa podacima izvršenja budžeta na mesečnom nivou. Ove publikacije, između ostalog, sadrže makroekonomске i fiskalne trendove, izvršenje državnog budžeta, mesečni budžetski balans sa realizacijom planiranih prihoda i rashoda, kao i sa podacima o javnim dugu.²⁹ Takođe, daju presek između različitih državnih nivoa – centralnog, lokalnog i pokrajinskog. U biltenima, međutim, nije dat presek prema pojedinačnim budžetskim korisnicima, osim za državna preduzeća „Putevi Srbije“ i „Koridori Srbije“ i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja.³⁰ Iako se Bilteni javnih finansija objavljuju za svaki mesec, teško je predvideti vreme objavljivanja. Na primer, praćenjem u prvoj polovini juna 2018. godine utvrđeno je da je poslednji dostupan Bilten objavljen za mart 2018. godine, dok je u vreme pisanja ovog izveštaja objavljeno izdanje za maj 2018.³¹

S druge strane, Zakon o budžetskom sistemu (ZBS) obavezuje ministra finansija da redovno prati izvršenje budžeta i da obaveštava Vladu bar dva puta godišnje – u roku od 15 dana nakon perioda od šest i devet meseci. S tim u vezi, Vlada usvaja i dostavlja ove izveštaje Skupštini u roku od 15 dana nakon što ih dobije, a izveštaji treba da sadrže odstupanja od planiranog budžeta sa obrazloženjima za značajne razlike.³² U praksi, MF ne objavljuje ove izveštaje o izvršenju budžeta na svom internet sajtu. Dva šestomesečna izveštaja za period januar-jun 2016. i 2017. godine, kao i devetomesečni izveštaj za period januar-septembar 2016. godine objavljeni su na internet sajtu Narodne skupštine.³³

Oni izveštaji o izvršenju budžeta koji su dostupni onlajn pružaju uglavnom jednolične podatke. Prema ZBS, planiranje i izvršenje budžeta se obavlja prema jedinstvenoj budžetskoj klasifikaciji, koja obuhvata ekonomsku, organizacionu, funkcionalnu, programsku i klasifikaciju prema izvorima finansiranja.³⁴ Ipak, javnost dobija nedovoljno detaljne informacije o realizaciji budžeta, s obzirom na to da analizirani izveštaji (poslednji objavljeni izveštaji o realizaciji budžeta tokom, sredinom, na i kraju godine) sadrže budžetske podatke prema manje od dve budžetske klasifikacije. Na primer, Bilten javnih finansija iz marta 2018. izveštava samo o rashodima prema ekonomskoj klasifikaciji, iako su prijavljeni i podaci o rashodima organizacija za obavezno socijalno osiguranje. Šestomesečni budžetski izveštaj koji je Vlada dostavila Parlamentu u julu 2017. takođe izveštava o potrošnji primenom ekonomskе klasifikacije. Na kraju, isto se može reći za podatke o izvršenju budžeta koji su dostupni za godišnji izveštaj za 2016. godinu (odnosno, završni račun budžeta za tu godinu). Treba napomenuti da, prema ZBS, Narodna skupština svake godine usvaja Zakon o završnom računu budžeta kojim utvrđuje ukupno ostvarene prihode i primanja, rashode i izdatke za određenu fiskalnu godinu.³⁵ Ovaj zakon nije usvajan u Parlamentu više od jedne decenije,

Nalazi članica WeBER platforme

Analiza budžetskog procesa Grada Niša u Srbiji, koja pokriva desetogodišnji period (2008-2017), ukazuje na to da je upravljanje javnim finansijama uglavnom neefikasno jer se finansijske obaveze često preuzimaju iznad budžetskih aproprijacija, što predstavlja i najčešći slučaj stvaranja obaveza.

[Nacionalna koalicija za decentralizaciju, 2017, str. 74.](#)

Pored toga, u istom periodu, pojedini direktni budžetski korisnici nisu sačinili predloge svojih finansijskih planova dok neki od postojećih predloga ne sadrže izdatke i rashode za trogodišnji period. Pored toga, odluke o budžetu grada za pojedine godine nisu uključivale prihode iz svih izvora već samo budžetske prihode, dok su za pojedina javna preduzeća planirane subvencije mimo zakonskih odredaba. Na kraju, gradski budžet nije pripremljen u potpunosti u skladu sa sistemom jedinstvene budžetske klasifikacije jer nisu ispoštovane ekonomска i organizaciona klasifikacija.

[Nacionalna koalicija za decentralizaciju, 2017, str. 34.](#)

a poslednji je usvojen 2002. godine,³⁶ te je iz ovih razloga razmatrani izveštaj bio onaj koji je sadržan u izveštaju DRI o reviziji završnog računa budžeta za 2016. godinu.³⁷ DRI izveštaj sadrži podatke o rashodima na osnovu tri klasifikacije – ekonomske, organizacione (za uzorak budžetskih korisnika) i programske, dok izveštaj o izvršenju priložen u DRI izveštaju uzima u obzir samo ekonomsku klasifikaciju budžetskih podataka.

S tim u vezi, nema dokaza da godišnji izveštaji o budžetu sadrže bilo kakve nefinansijske informacije o učinku Vlade, odnosno o učinku i rezultatima pojedinačnih politika.³⁸ Kako je ranije navedeno, završni računi se ne usvajaju, dok pomenuti izveštaj o izvršenju budžeta, priložen uz izveštaj o reviziji DRI, ne sadrži informacije o učinku. Zajedno sa vidljivim trendom objavljivanja budžetskih podataka po osnovu samo jedne budžetske klasifikacije, ocena je da obim budžetskog izveštavanja ka javnosti nije dovoljan.

Ipak, MF je otpočelo sa objavljinjem građanskog budžeta. Pod nazivom Građanski vodič kroz budžet Republike Srbije, ovaj dokument objavljuje se od 2015. godine. Vodič na pojednostavljen način predstavlja godišnji budžet, saopštava njegovu svrhu i glavne elemente široj javnosti. Aktuelna verzija pristupačna je već sa naslovne strane internet stranice MF, dok se verzije iz prethodnih godina mogu naći na različitim lokacijama bez struktuiranog načina čuvanja i prezentovanja svih objavljenih građanskih budžeta, čime je otežana pretraga ovih dokumenata, kao i njihovo poređenje tokom godina.³⁹

Sadržaj ovog vodiča pokazuje da se ovim dokumentima pojednostavljaju osnovne informacije o budžetu.⁴⁰ Vodič za 2018. godinu objašnjava svrhu i proces pripreme budžeta, navodi ko se finansira iz javnih sredstava i razgraničava različite nivoje javnog sektora (opšti i centralni državni nivo) i strukture njihovih troškova, i ukratko objašnjava svrhu programskega budžeta i stanje javnog duga. Na kraju, dat je rečnik najčešćih stručnih termina koji se koriste u javnim finansijama, kao i dvostrani pregled sa opisom glavnih budžetskih mera planiranih u velikim oblastima politika. Ipak, uprkos vidljivim naporima da se podaci predstave na način koji je prilagođen građanima, i dalje postoji prostor za unapređenje, kako u smislu prezentovanja, tako i u smislu vizualizacije podataka.

Na kraju, MF objavljuje pojedine podatke u otvorenom formatu (.xlsx).⁴¹ Podaci koji se redovno objavljaju uključuju: 1) osnovne makroekonomske pokazatelje, 2) izvršenje godišnjih prihoda i rashoda od 2008. do danas, 3) konsolidovani bilans državnog budžeta, 4) konsolidovani bilans za različite državne nivoje, 5) javni dug za period 2013-2018, i 6) uporedni pregled javnog duga. Treba napomenuti, međutim, da ovi skupovi podataka nisu predstavljeni kao otvoreni podaci na internet stranici MF (putem jasno vidljive oznake koja upućuje na otvorene podatke ili putem posebnog odeljka posvećenog njima), niti se objavljuju u na nacionalnom portalu otvorenih podataka,⁴² ali redovnost objavljinja ovih skupova podataka koji su u skladu sa bar nekim kriterijumima otvorenosti čine ovu praksu vrednom pomenu.⁴³

Nalazi članica WeBER platforme

Analiza javnog konkursa za prikupljanje predloga o finansiranju ili sufinansiranju projekata u kulturi, kao i projekata umetničkih, odnosno stručnih i naučnih istraživanja iz budžeta Grada Beograda, otkriva primere nedovoljno transparentnog upravljanja budžetom, odnosno javnim sredstava opredeljenim za civilno društvo.

Između ostalog, među OCD čiji su projekti odobreni, dva su prestala da obavljaju svoju delatnost, a tri su do dana objave rezultata bile izbrisane iz registra Agencije za privredne registre Republike Srbije; jednom broju OCD kultura nije primarna oblast delovanja, iako je to bio uslov u konkursnom pozivu; iako organizacijama čiji je osnivač Grad Beograd nije bilo dozvoljeno da konkurišu, pojedini predloži organizacija koje je osnovao grad su odobreni, itd. Takođe, od ukupno 5 oblasti za koje su se dodeljivala sredstva, samo komisija za ocenjivanje jedne oblasti je dokumentovala komentare za prihvatanje ili odbijanje predloženih projekata.

Građanske inicijative, 2017.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata



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

Princip 6: Operativni okvir za internu kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primena od strane budžetskih organizacija zakonodavstvom koje reguliše upravljanje javnim finansijama i javnu upravu uopšte

Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a njegova primena od strane budžetskih organizacija je usklađena sa zakonodavstvom koje reguliše javnu upravu i upravljanje javnim finansijama uopšte

WeBER indikator PFM_P6&8_I1: Javna dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i parlamentarni nadzor

Elementi indikatora	Bodovi
Konsolidovani godišnji izveštaj o IFKJ se redovno izrađuju i objavljaju onlajn	2/4
Izveštaji o sagledavanju kvaliteta interne revizije se redovno izrađuju i objavljaju onlajn	2/2
Ministarstva objavljaju informacije u vezi sa finansijskim upravljanjem i kontrolom	0/2
CJH se proaktivno angažuje u komunikaciji sa javnošću	0/2
Skupština redovno razmatra konsolidovani godišnji izveštaj o IFKJ	0/2
Ukupno bodova	4/12
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁴⁴	1

Izveštavanje CJH se poslednjih godina intenziviralo – pored redovnog izveštavanja o stanju IFKJ, CJH je započela sa pripremom i objavljivanjem izveštaja o kvalitetu IR. U pogledu izveštavanja o stanju IFKJ, rukovodioci budžetskih korisnika izveštavaju ministra finansija o stanju u FUK i IR u njihovim organizacijama do 31. marta za prethodnu kalendarsku godinu.⁴⁵ CJH konsoliduje godišnje izveštaje budžetskih korisnika, ministar podnosi konsolidovani izveštaj Vladi, dok ZBS ne definiše rok za dostavljanje.⁴⁶ S tim u vezi, konsolidovani godišnji izveštaji o stanju u IFKJ redovno se pripremaju i dostupni su na internet sajtu CJH za izveštajne periode od 2009. do 2016. godine. Međutim, postoji trend njihovog objavljivanja krajem jedne godine za prethodnu, što za rezultat može imati prazninu u izveštavanju od skoro godinu dana. Na primer, u vreme WeBER praćenja u junu 2018. godine, konsolidovani izveštaj o IFKJ za 2016. godinu bio je poslednji objavljen, dok su izveštaji za 2015. i 2016. godinu objavljivani krajem godine - u decembru 2016. za prvi izveštaj, odnosno septembru 2017. godinu za drugi izveštaj.

Nadalje, CJH je 2016. otpočela da objavljuje izveštaje o sagledavanju kvaliteta rada na uzorku jedinica IR.⁴⁷ Ovi izveštaji prate ujednačenu strukturu, izlažući stanje o nekoliko ključnih aspekata sprovođenja IR: pregled formiranja ovih jedinica, obuhvat revizije, kompetentnost i

obučenost internih revizora, funkcionalnu i organizacionu nezavisnost, povelje i etičke kodekse IR, poznavanje međunarodnih standarda IR, strateške i godišnje IR planove, primenu metodologije IR, upravljanje rizikom, internu kontrolu kvaliteta, procenu potreba za obukama i članstvo u strukovnim udruženjima. Umereni u smislu dužine, bez vidljive namere da se prilagode građanima, ovi izveštaji na kratak i sveobuhvatan način daju pregled razvoja IR na uzorku budžetskih korisnika.

Za razliku od centralnog nivoa, pojedinačni budžetski korisnici u znatno manjoj meri objavljaju informacije o IFKJ. S obzirom na to da je politika IFKJ relativno nedavno uvedena u Srbiji i da se o njoj pregovara u okviru poglavlja 32 u procesu pristupanju Evropskoj uniji, određeni nivo informacija je poželjan, ali i neophodan, naročito iz perspektive odgovornosti Vlade i transparentnosti procesa pristupanja. I dok MF informiše javnost uglavnom putem pomenutog izveštavanja CJH i vođenjem zasebne internet stranice CJH,⁴⁸ ministarstva u Srbiji retko saopštavaju javnosti bilo kakve informacije o FUK, odnosno manje od četvrtine njih proaktivno ažurira svoje internet sajtove navodom nekih informacija.⁴⁹ Konkretnije, nijedno ministarstvo nije u potpunosti objavilo bilo registar rizika, ili knjigu/mapu poslovnih procesa,⁵⁰ a kada je reč o informacijama o rukovodiocima za FUK, tri ministarstva ih jasno navode u Informatorima o radu.⁵¹

Sa druge strane, tokom perioda praćenja, CJH je bila nedovoljno proaktivna u komunikaciji svojih aktivnosti ka javnosti uopšte.⁵² U tom smislu, uglavnom su korišćena saopštenja i pojavljivanja u medijima, i to u ograničenom obimu.⁵³ Dodatno, prema analizi internet sajta CJH druga sredstva za proaktivno informisanje (kao što su promotivni i informativni materijal za javnost) nisu korišćeni (bilo na sopstvenu inicijativu ili uz podršku donatora), a izveštaji CJH ne sadrže sažetke koji su prilagođeni građanima. Konačno, CJH ne koristi društvene mreže, a u periodu praćenja nisu organizovani nikakvi javni događaji sa učešćem spoljnih zainteresovanih strana.

Na kraju treba istaći da se konsolidovani godišnji izveštaji o FIKJ ne razmatraju u Parlamentu, što bi bio potencijalan način dodatnog nadzora nad politikom IFKJ. Drugim rečima, nisu nađeni dokazi da je Narodna skupština redovno razmatrala ove izveštaje u protekle dve godine, bilo na plenarnoj sednici ili na sednicama odbora.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?



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

Princip 16: Državna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi obezbedila visokokvalitetne revizije, što pozitivno utiče na funkcionisanje javnog sektora

WeBER indikator PFM_P16_I1: Komunikacija i saradnja vrhovne revizorske institucije sa javnošću u vezi sa njenim radom

Elementi indikatora	Bodovi
DRI razvija komunikacionu strategiju kako bi doprla do javnosti	2/4
DRI je odredila bar jedno radno mesto za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija ka javnosti	4/4
DRI koristi različita sredstva komunikacije s javnošću	1/2

Elementi indikatora	Bodovi
DRI izrađuje sažetke revizorskih izveštaja koji su prilagođeni građanima	0/4
Razvijeni su zvanični kanali za dostavljanje pritužbi ili incijativa DRI od strane spoljnih zainteresovanih strana (šira javnost, OCD)	0/2
DRI konsultuje OCD i njihov rad u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru	0/2
Ukupno bodova	7/18
Vrednost indikatora (skala 0 – 5)⁵⁴	2

Iako nema posebnu komunikacionu strategiju, DRI se usredsređuje na bolju komunikaciju sa zainteresovanim stranama u okviru svog strateškog plana. Institucija je izradila i usvojila Strateški plan za period 2016-2020. u cilju unapređenja nezavisnosti i rada DRI, uključujući aktivnosti komunikacije i dopiranja do javnosti.⁵⁵

Strateški plan sadrži poseban cilj za povećanje vidljivosti DRI i njenih proizvoda i fokus stavlja na unapređenje čitljivosti i kvaliteta izveštavanja: „Institucija će nastojati da objektivne informacije izveštava na jednostavan i jasan način, korišćenjem jezika koji razumeju sve zainteresovane strane. Izveštavanje predstavlja ključni deo revizije. Bez obzira koliko stručna neka revizija bila, njeni rezultati se moraju saopštiti na jasan i efektivan način. Dobra komunikacija je od suštinskog značaja za sprovođenje nadležnosti Institucije. Nastaviće da blagovremeno stavlja na uvid javnosti izveštaje o reviziji i ostale revizijske proizvode.“⁵⁶ Iako objavljenoj verziji Strateškog plana nedostaje prateći dokument koji bi objasnio put sprovođenja, konkretnе aktivnosti ili indikatore za merenje napretka, AP je izrađen i u njemu se navodi šest aktivnosti za unapređenje vidljivosti proizvoda DRI i odgovarajućih indikatora za praćenje.⁵⁷

Štaviše, DRI je odredila jedno radno mesto u okviru Kancelarije predsednika za poslove proaktivne komunikacije i pružanja povratne informacije javnosti.⁵⁸ U opisu poslova Kancelarije su, između ostalog, odnosi sa javnošću (PR) i obrada podnesaka građana, dok pomenuto radno mesto obuhvata koordinaciju prijava građana i drugih podnesaka u okviru nadležnosti DRI i vođenje evidencije.⁵⁹ Nakon prikupljanja prijava, u koordinaciji sa nadležnim sektorima revizije, dostavljaju se odgovori i kredibilne prijave se dalje razmatraju u revizorskom radu.⁶⁰

Ipak, uprkos strateškom cilju da se poveća vidljivost u javnosti, DRI koristi ograničen opseg komunikacionih alata.⁶¹ U periodu od dvanaest meseci pre praćenja, DRI je održala jednu konferenciju za štampu (predstavljanje Godišnjeg izveštaja o radu za 2017. godinu)⁶², a predsednik DRI je učestvovao na jednoj konferenciji javnog karaktera.⁶³ Pored toga, DRI do sada nije koristila društvene mreže za komunikaciju sa javnošću, s obzirom na to da ne postoje predviđena radna mesta za vođenje takvih poslova.⁶⁴ Dodatno, tokom perioda praćenja DRI nije organizovala ili učestvovala u širim javnim kampanjama ili događajima u cilju promovisanja rada DRI i kulture odgovornosti vlasti. Umesto toga, DRI je izradila i distribuirala posebno pripremljenu brošuru povodom desetogodišnjice svog rada, u kojoj je javnosti predstavljena institucija i njen rad, ali ova publikacija nije bila dostupna na internet sajtu DRI u vreme praćenja.⁶⁵ Zajedno sa odsustvom prakse korišćenja vizualizacije podataka prilagođene građanima, može se zaključiti da DRI na raspolaganju ima dosta mogućnosti za proaktivniju komunikaciju ka svim zainteresovanim stranama.⁶⁶

Kada je reč o izveštajima o reviziji, iako su svi dostupni onlajn, i dalje je neznatan broj njih ocenjen kao prilagođen za korišćenje od strane građana. Na osnovu prakse sačinjavanja sažetaka izveštaja o reviziji svrsishodnosti, postoji potencijal da se svi izveštaji o učine bližim spoljžnoj, nestručnoj javnosti, u skladu sa međunarodnim standardima.⁶⁷ Praćenje pokazuje da od svih izveštaja o reviziji koji su objavljeni u periodu od jula 2017. do jula 2018. godine,⁶⁸ samo dva izveštaja o reviziji svrsishodnosti poslovanja sadrže sažetke koji su prilagođeni građanima.⁶⁹ Drugim rečima, svi izveštaji o finansijskoj reviziji i reviziji pravilnosti poslovanja sadrže odeljke sa sažetkom, međutim, nijedan nije napisan jezikom koji je prilagođen građaninu – uglavnom sa

drže stručnu terminologiju koja je svojstvena za pitanja revizije i nisu korišćena nikakva druga sredstva koja bi nestručnoj publici olakšala čitanje. Ipak, DRI je nedavno ujednačila strukturu i sadržaj ovih izveštaja, a sažeci su po pravilu osmišljeni tako da akcenat stavlju na glavne nalaze, preporuke i mere DRI. Preporuke su prioritizovane na tri nivoa – visok, srednji i nizak prioritet,⁷⁰ što zajedno sa relativno umerenom dužinom ovih sažetaka (10-15 strana u proseku), doprinosi lakšem čitanju i boljem razumevanju od strane ključnih zainteresovanih strana - narodnih poslanika i subjekata revizije, što je i bio cilj restrukturiranja ovih izveštaja.⁷¹

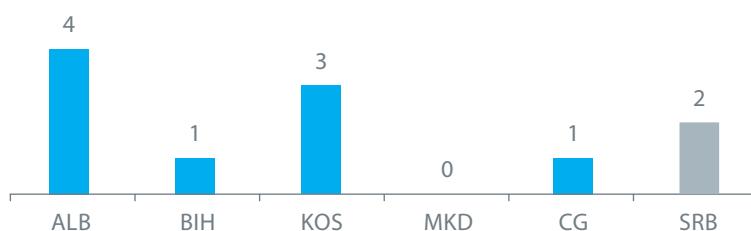
Konačno, sažeci dva pomenuta izveštaja o reviziji svrsishodnosti saopštavaju rezultate revizije bez upotrebe visoko stručnog jezika, u skladu sa strateškim ciljem DRI za unapređenje komunikacije s javnošću.⁷² Pored toga, utvrđeno je da svaki izveštaj o reviziji svrsishodnosti koji je do danas objavila DRI (ukupno šest izveštaja od 2015. godine) prati isti pristup. Sažeci su napisani na jednoj strani i sastoje se od glavnih nalaza i ključnih preporuka subjektima revizije i drugim organima.

DRI redovno dobija prijave i druge podneske građana o korišćenju javnih sredstava; međutim, kanal za njihovo podnošenje nije zvanično predstavljen i objašnjen spoljnim zainteresovanim stranama na internet sajtu DRI. U Godišnjem izveštaju o radu DRI se navodi da „institucija skoro svakodnevno dobija informacije/prijave u kojima građani upozoravaju na način na koji budžetski korisnici troše sredstva poreskih obveznika. Zavisno od toga o kom budžetskom korisniku je reč, informacije se upućuju nadležnim vrhovnim državnim revizorima. One se razmatraju i prilikom planiranja i donošenja godišnjeg Programa revizije.“⁷³ U praksi je dakle moguće dostaviti pitanja, komentare ili prijave korišćenjem zvanične imejl adrese dostupne na internet sajtu DRI i, ukoliko je predmet izvan nadležnosti institucije, biće prosleđen nadležnom organu.⁷⁴ Štaviše, DRI vodi evidenciju primljenih i obrađenih podnesaka dobijenih od spoljnih zainteresovanih strana.⁷⁵ Ali, ipak, iako funkcionalan u praksi, činjenica da se kao zvanični kanal za dostavljanje koristi imejl kancelarije naveden u odeljku *Kontakt*, a da pritom nije jasno označen kao forma za podnošenje prijava ili na drugi način odvojen od opštih kontakt informacija, ovu praksu čini manje vidljivom i manje upotrebljivom.

Konačno, u periodu praćenja u trajanju od dve kalendarske godine, DRI nije konsultovala OCD ili njihov rad za potrebe identifikovanja rizika u javnom sektoru.⁷⁶ Treba, međutim, napomenuti da DRI praktikuje konsultativne sastanke u cilju prikupljanja doprinosa različitim zainteresovanim strana. Na primer, u novembru 2015. godine održane se konsultacije sa civilnim društvom u okviru procesa izrade Strateškog plana.⁷⁷ DRI je zasebno održala dodatne konsultacije sa predstvincima medija i subjektima revizije. Iako se nisu odnosili direktno na prikupljanje informacija o rizicima po javna sredstva u javnom sektoru, ovi primeri ukazuju na svest i spremnost DRI da uključi spoljne zainteresovane strane u svoj rad. Kao još jedna dobra praksa, DRI je posvetila odeljak na internet sajtu putem kojeg objavljuje nalaze i izveštaje organizacija civilnog društva i drugih zainteresovanih strana.⁷⁸

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Indikator PFM_P16_I1: Komunikacija i saradnja vrhovne revizorske institucije sa javnošću u vezi sa njenim radom



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

VII.4 Kratak pregled rezultata: Upravljanje javnim finansijama

Ministarstvo finansija (MF) objavljuje usvojene godišnje budžete na svom internet sajtu na pristupačan način, što je slučaj i sa mesečnim izveštajima o izvršenju budžeta (Bilteni javnih finansija). Ipak, polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta za 2017. i 2016. godinu dostupni su samo na internet sajtu Narodne skupštine. Dodatno, nijedan od objavljenih izveštaja o izvršenju budžeta ne sadrži podatke po organizacijama (budžetskim korisnicima) ili funkcijama Vlade, već samo na osnovu ekonomske klasifikacije. Pored toga, nefinansijske informacije o rezultatima i učinku Vlade do sada nisu javno dostupne. Od 2015. godine MF redovno objavljuje Građanski vodič kroz budžet, a pojedini podaci o izvršenom budžetu koji pokrivaju nekoliko fiskalnih godina dostupni su u otvorenom formatu i mogu se besplatno preuzeti.

Centralna jedinica za harmonizaciju (CJH) izrađuje i objavljuje konsolidovane izveštaje o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ). CJH je, takođe, nedavno otpočela sa izradom i objavljivanjem izveštaja o sagledavanju kvaliteta rada jedinica interne revizije (IR) na uzorku budžetskih korisnika, a dva takva izveštaja su do sada objavljena. Ipak, novne informacije o finansijskom upravljanju i kontroli (FUK), kao što su registri rizika, mape poslovnih procesa ili informacije o imenovanim rukovodiocima FUK, teško se mogu naći preko internet sajtova ministarstava. CJH informacije o stanju u politici IFKJ samo delimično komunicira ka javnosti, putem saopštenja i medijskih pojavljivanja, uz nedostatak naprednjeg angažovanja. Na kraju, nema dokaza da je Parlament razmatrao konsolidovane izveštaje o stanju u IFKJ tokom protekla dva izveštajna ciklusa.

Strateški plan Državne revizorske institucije Srbije (DRI) se usredsreduje na komunikaciju DRI sa javnošću i povećanje vidljivosti proizvoda institucije. DRI je namenila jedno radno mesto koje u opisu posla ima i obavezu obrade podnesaka građana, dok odvojena radna mesta postoje za odnose sa javnošću i saradnju s medijima. DRI koristi dodatne načine komunikacije kao što su konferencije za štampu i saopštenja, ali okvir eksterne komunikacije je ograničen i ne koriste se drugi alati poput društvenih medija ili vizuelizacije podataka u svrhu komuniciranja prilagođenog nestručnoj javnosti. Pored toga, od svih revizorskih izveštaja koje je DRI objavila u vremenskom okviru od dvanaest meseci pre sprovodenja WeBER praćenja, samo izveštaji o reviziji svršishodnosti sadrže sažetke koji su potpuno prilagođeni građanima (citizen friendly). U praksi, građani mogu slobodno da podnesu prijavu DRI o trošenju javnih sredstava putem mejla kancelarije DRI, međutim, bez jasne oznake, uputstva i promocije, ovaj sistem se ne može smatrati zvaničnim kanalom za podnošenje prijava. Na kraju, nije utvrđeno da DRI direktno konsultuje OCD ili koristi njihove analize u cilju identifikovanja rizika po javna sredstva u javnom sektoru.

VII.5 Preporuke za oblast upravljanje javnim finansijama

MF redovno objavljuje određene informacije o trošenju budžetskih sredstava na svom internet sajtu. Međutim, kako bi javnost imala potpunu korist od obelodanjenih informacija, neophodna je sveobuhvatna i unapređena prezentacija. U tom smislu, onlajn transparentnost budžetskih podataka može se povećati na nekoliko načina.

1. MF treba da opredeli jedno mesto na svom internet sajtu za sve informacije o realizaciji budžeta (izveštaji o izvršenju budžeta tokom godine, polugodišnji i godišnji izveštaji), predstavljajući odvojeno svaki od izveštaja. To se može sprovesti ili u formi banera na internet sajtu pristupačnom odmah sa naslovne strane - slično objavljivanju *Građanskog vodiča kroz budžet* ili dokumenata o reformi UJF ili putem preuređivanja odeljaka koji se već ažuriraju budžetskim podacima (npr. *Makroekonomski i fiskalni podaci*) ili pravljenjem novog odeljka. Posebnu pažnju treba posvetiti izveštaju o izvršenju godišnjeg budžeta, kome javnost nema lak pristup.
2. Objavljivanje podataka o izvršenju budžeta treba da bude što sveobuhvatnije, radi boljeg razumevanja zainteresovanih strana i veće transparentnosti. To znači da pored objavljivanja uobičajenih informacija po ekonomskim kategorijama, svaki izveštaj treba da omogući uvid u podatke o izvršenju po funkcijama Vlade i po pojedinačnim budžetskim korisnicima za ceo javni sektor (državni budžet, opštine i gradovi, organizacije za socijalno osiguranje, javna preduzeća).
3. Pored toga, izveštaj o izvršenju godišnjeg budžeta treba da pruži informacije o učinku Vlade. Najpre, ove informacije treba da se obelodane na koncizan i za građane lako razumljiv način, sa objašnjenjima rezultata koje je Vlada postigla u odnosu na utrošeni budžet, dok se detaljnije informacije mogu pružiti objavljinjem indikatora učinka programskog budžeta, na nivou programa svih budžetskih korisnika.

MF nastavlja da proaktivno objavljuje građanske vodiče kroz budžet, a određeni skupovi podataka objavljeni su u otvorenom (Excel) formatu uglavnom putem odeljka sajta *Makroekonomski i fiskalni podaci*. Unapređenje ovih praksi povećaće njihovu upotrebnu vrednost za zainteresovane strane.

4. Istekla izdanja *Građanskog vodiča kroz budžet* treba čuvati na jednom mestu, zajedno sa važećom verzijom. Time će se obezbediti lakše poređenje po godinama i praćenje razvoja u izradi građanskih vodiča. MF treba da razmotri unapređenje kvaliteta sadržaja ovih vodiča tako što će npr. istaći svrhu potrošnje u određenim oblastima politika, ključne budžetske projekte i mere planirane za tu godinu, mogućnosti za učešće građana u formulisanju budžeta na različitim nivoima, ali i uvrstiti naprednu vizualizaciju podataka kako bi podaci bili jednostavnii i razumljivi, a istovremeno vizuelno prijedložni.
5. MF treba da sprovodi politiku otvorenih podataka u najvećoj mogućoj meri, objavljinjem svih budžetskih podataka, po mogućству u više od jednog otvorenog formata i u skladu sa standardima otvorenih podataka. Ovo podrazumeva da se svi skupovi podataka učine dostupnim preko nacionalnog portala otvorenih podataka, ali i lako pristupačnim na sajtu MF putem posebnog banera/odeljka.

Informacije o IFKJ se ne objavljuju u dovoljnoj meri, i proaktivnost u pružanju informacija nadalje nedostaje. Iako CJH raspolaže posebnim portalom gde se objavljuju i ažuriraju sve osnovne informacije, uključujući godišnje izveštaje o stanju u IFKJ, ministarstva u velikoj meri zaostaju kada je u pitanju informisanje javnosti.

6. Ministarstva u Srbiji, ali i drugi direktni budžetski korisnici, treba da odrede jedan lako pristupačan, zaseban odeljak na svom internet sajtu kako bi objavljavali ažurirane

informacije o IFKJ u okviru organizacije. Bez potrebe detaljnog objašnjavanja svih aspekata FUK i IR, ovi odeljci treba da sadrže bar: misiju i ciljeve organizacije, odgovorna lica za sprovođenje IFKJ, poslovne procedure, informacije o upravljanju rizikom, prijavljene neregularnosti u radu i mere za njihovo uklanjanje. Pored osnovnih opisa, ovaj odeljak treba redovno ažurirati sa rezultatima do kojih je dovelo sprovođenje IFKJ u svakodnevnom funkcionisanju organizacije.

Dodatno, CJH nedovoljno komunicira na način koji je prijemčiv građanima. Uprkos objavama informacija na svom internet portalu, struktura i „pakovanje“ informacija naginju više ka budžetskim korisnicima i platformi koja podseća na intranet, a manje ka zainteresovanim stranama.

7. U cilju informisanja građana, CJH treba da unapredi eksternu komunikaciju objavljinjem dinamičnih materijala koji objašnjavaju svrhu IFKJ i ističu najznačajnije novine u javnom sektor, korišćenjem jednostavnog jezika i primera iz prakse. Ovo se može učiniti različitim sredstvima kao što su infografici, video zapisi ili brošure, ali i sažecima izveštaja koje CJH izrađuje. Postojeći kanali društvenih medija (npr. *Facebook* stranica MF), ili oni novouspostavljeni, pored internet sajta CJH mogu poslužiti kao dodatna platforma.

Na kraju, DRI Srbije ulože napore u pogledu kvalitetnijeg saopštavanja rezultata svog rada javnosti. Međutim, DRI treba da razmotri dodatne višestruke opcije za unapređenje komunikacije o rezultatima svog rada sa zainteresovanim stranama, ali i za jačanje dvosmerne komunikacije sa građanima.

8. DRI treba da teži izradi sažetka za svaki revizorski izveštaj, na način koji je lako razumljiv za građane, bez obzira na vrstu revizije. Kao dobra polazna tačka, mogu se uzeti kratki i koncizni sažeci iz izveštaji o reviziji svrshishodnosti
9. U okviru specijalno namenjene sekcije internet sajta, DRI treba jasno da naznači i promoviše mogućnost slanja i proceduru postupanja po podnescima građana i njihovim prijavama. Pošto je DRI već ustanovila interni sistem za primanje i rukovanje ovim podnescima, povećana vidljivost i promovisanje ove prakse mogu pozitivno uticati na angažman građana u prijavljivanju potencijalnih neregularnosti, kao i na odgovornost Vlade.
10. Za sledeći ciklus strateškog planiranja, DRI treba da razmotri usvajanje posebnog plana komunikacija kao jednog od stubova dokumenta strateškog razvoja. Usvajanjem takvog plana i njegovim objavljinjem, pristup DRI spoljnoj komunikaciji i planovi po pitanju uključivanja civilnog društva u rad institucije postaju transparentniji i predvidivi, a kredibilitet DRI snažniji.
11. Na kraju, DRI treba da razmotri korišćenje što većeg broja instrumenata radi komunikacije o svom radu na način koji je prilagođen građanima. Moguće opcije uključuju infografike, video snimke, brošure i društvene medije, ali i vizuelizaciju podataka koja može biti vrlo pogodna za DRI s obzirom na to da ova institucija poseduje obilje podataka o načinu korišćenja javnih sredstava u Srbiji. Ovi poslovi mogu biti pripojeni poslovima već postojećih radnih mesta unutar Kancelarije predsednika DRI koji u svom opisu imaju spoljnu komunikaciju ka medijima i javnosti i obradu podnesaka građana.

-
1. Program reforme dostupan na: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12054>.
 2. Srednjoročni fiskalni i budžetski okvir, budžetsko planiranje i izvršenje, finansijska kontrola, računovodstvo i finansijsko izveštavanje, spoljni nadzor javnih finansija.
 3. Program reforme upravljanja javnim finansijama, str. 7.
 4. Nacrt izveštaja o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama koji pokriva period od decembra 2015. do decembra 2017. godine, dostupan na: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12054>.
 5. Program reforme upravljanja javnim finansijama, mera 16. Na osnovu Nacrta izveštaja o sprovođenju, aktivnosti koje su planirane za poslednje tromeseče 2017. godine su sprovedene, uključujući sledeće aktivnosti: analiza i usklađivanje zahteva u pogledu izveštavanja tokom godine sa najboljim praksama za transparentnost budžeta i preispitivanje i modifikacija pojedinosti izveštavanja koje se koriste za periodične i godišnje izveštaje o izvršenju budžeta (uključujući izveštavanje o izvršenju programskog budžeta kad je to primenljivo).
 6. U nacrtu izveštaja se navodi da će u 2018. godini Ministarstvo finansija i partnerske institucije sprovesti reviziju Programa, a novi AP će obuhvatiti vremenski period od 2019. do 2021. godine i biće usvojen do kraja 2018. godine.
 7. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 15, dostupan na adresi: <http://www.sigmapro.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
 8. Nacrt izveštaja o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period od decembra 2015. do decembra 2017. godine, str. 72.
 9. Izveštavanje na osnovu rezultata budžetskih programa počinje od 1. januara 2017. godine. Član 44, Zakon o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik“, br. 54/2009-3, 73/2010-3, 101/2010-239, 101/2011-260, 93/2012-175, 62/2013-3, 63/2013-3 (ispr.), 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 (dr. zakon), 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3.
 10. Nacrt izveštaja o sprovođenju Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period od decembra 2015. do decembra 2017. godine, str. 28.
 11. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/član.php?id=13254>.
 12. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/član.php?id=13643>.
 13. Srbija je ostvarila rezultat 43 od 100 prema indeksu otvorenosti budžeta (Open Budget Index), s tim da se rezultat iznad 60 tumači kao posedovanje dovoljno informacija kako bi javnost mogla da se angažuje u diskusijama o budžetu na informisan način; dostupno na adresi: <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/results-by-country/country-info/?country=rs>.
 14. Srbija je ostvarila rezultat 2 od 100 kada je reč o učešću javnosti, videti na adresi: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/serbia-open-budget-survey-2017-summary.pdf>.
 15. Dostupno na adresama: <https://index.okfn.org/place/rs/> i https://opendatabarometer.org/4thedition/detail-country/?_year=2016&indicator=ODB&detail=SRB.
 16. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 127.
 17. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 132.
 18. Konsolidovani godišnji izveštaj o stanju IFKJ za 2016. godine, objavljen 2017. i dostupan na adresi: <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/wp-content/uploads/2018/01/KGI-1.pdf>.
 19. Dostupno na adresi: <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/wp-content/uploads/2018/02/Strategija-razvoja-2017-2020.pdf>.
 20. Aktivnosti 7.1 i 7.2, Strategija razvoja interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji za period 2017–2020. godine, „Službeni glasnik“, br. 51/2017-6. Usvojeni AP pokriva 2017. i 2018. godinu, a biće ažuriran za ostatak perioda sprovođenja.
 21. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 189-190.
 22. SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 190.
 23. Videti na: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/serbia-open-budget-survey-2017-summary.pdf>.
 24. Takođe, navodi se da nadzor budžeta u Srbiji može biti delotvorniji ukoliko se, između ostalog, osigura da zakonodavni odbor razmatra i objavljuje onlajn izveštaje o sprovođenju budžeta tokom godine. Dostupno na adresi: <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/serbia-open-budget-survey-2017-summary.pdf>.
 25. Raspodela bodova: 0-2 boda = 0; 3-4 boda = 1; 5-6 bodova = 2; 7-8 bodova = 3; 9-10 bodova = 4; 11-12 bodova = 5.
 26. Član 31, Zakon o budžetskom sistemu; Međutim, budžetski kalendar se ne poštuje u potpunosti: videti SIGMA izveštaj o praćenju za Srbiju, str. 127. Za dokumenta o godišnjem budžetu relevantna za ovaj izveštaj, budžetski kalendar u pogledu datuma usvajanja Zakona o budžetu je ispoštovan (Zakon o budžetu za 2018. godinu je usvojen 14. decembra 2017. godine, a Zakon o budžetu za 2017. godinu je usvojen 10. decembra 2016. Godine). Videti na internet adresi: <http://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html>.
 27. Standard za laku pristupačnost podrazumeva manje od tri klik na naslovne stranice internet sajta.
 28. Dostupno na: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13170>.
 29. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1568>; Konsolidovani državni sektor uključuje centralni nivo (budžet Republike Srbije i organizacije za socijalno osiguranje), lokalni nivo (budžet Autonomne pokrajine Vojvodine i gradova i opština) i državna preduzeća „Putevi Srbije“ i „Koridori Srbije“.
 30. Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje, Republički fond za zdravstveno osiguranje, Nacionalna služba za zapošljavanje i Fond za socijalno osiguranje vojnih osiguranika.
 31. Stanje na dan 20. avgusta 2018. godine, videti na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/pages/član.php?id=13890>.
 32. Član 76, Zakon o budžetskom sistemu.
 33. Dostupno na adresi: <http://www.parlament.gov.rs/akti/izvestaji-.1785.html>.
 34. Član 29, Zakon o budžetskom sistemu; Budžetske klasifikacije se opisuju na sledeći način: 1) ekomska klasifikacija prihoda i primanja iskazuje prihode i primanja na osnovu propisa ili ugovora koji određuju izvore prihoda, odnosno primanja; 2) ekomska klasifikacija rashoda i izdataka iskazuje pojedinačna dobra i usluge i izvršena transferna plaćanja; 3) organizaciona klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po korisnicima budžetskih sredstava, sa raspodelom aproprijacija između korisnika; 4) funkcionalna klasifikacija iskazuje rashode i izdatke po funkcionalnoj nameni za određenu oblast i nezavisna je od organizacije koja tu funkciju sprovodi; 5) programska klasifikacija iskazuje klasifikaciju programa korisnika budžetskih sredstava; 6) klasifikacija rashoda i izdataka prema izvorima finansiranja iskazuje prihode i primanja, rashode i izdatke prema osnovu ostvarenja tih sredstava.
 35. Član 2, Zakon o budžetskom sistemu.
 36. Dostupno na internet sajtu MF: <http://www.mfin.gov.rs/pages/član.php?id=13170>.

37. Dostupno na adresi: <http://dri.rs/audit/latest-report/archive-2017.373.html>.
38. Za potrebe WeBER praćenja, nefinansijskim podacima i pokazateljima učinka koji se koriste za ocenu postignuća politika i za analiziranje rashoda, smatraju se bilo neposredni rezultati (outputs) ili šire gledano krajnji ishodi politika (outcomes).
39. Verzija iz 2018. godine dostupna je na naslovnoj stranici internet sajta MF: <http://www.mfin.gov.rs/pages/član.php?id=12932>. Građanskom vodiču za 2017. godinu pristupljeno je nakon onlajn pretrage koje usmerava ka internet sajtu MF, dostupno na adresi: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budžet\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budžet(1).pdf). Građanski vodič za 2015. nalazi se u arhivi, u članku kojim se objavljuje zvaničan početak objavljivanja građanskog budžeta, dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?id=11446>.
40. Na primer, u Građanskom vodiču za 2018. godinu objašnjava se da ekonomска klasifikacija govori „na šta se troši novac, da li su to plate, materijal, usluge, mašine, oprema, otplata duga, socijalna davanja ili stalni troškovi kao što su to struja, voda i telefon“. Dostupno na adresi: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2018/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budžet%202018.pdf>, str. 14.
41. Dostupno u odeljku Makroekonomski i fiskalni podaci i ažurira se jednom mesečno: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=3>.
42. Stanje na dan 1. avgusta 2018, Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.rs/sr/>.
43. Za potrebe WeBER praćenja, objavljanje budžetskih podataka u otvorenom formatu razmatra raspoloživost skupa/skupova podataka koji su mašinski čitljivi (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT, etc.), mogu ih preuzeti različiti korisnici više puta i besplatni su.
44. Raspodela bodova: 0-2 boda = 0; 3-4 boda = 1; 5-6 bodova = 2; 7-8 bodova = 3; 9-10 bodova = 4; 11-12 bodova = 5.
45. Članovi 81 i 82, Zakon o budžetskom sistemu
46. Član 83, Zakon o budžetskom sistemu.
47. Prvi izveštaj je objavljen u decembru 2016. godine, za period od 1. januara 2015. godine do 30. septembra 2016. godine, na uzorku od deset ministarstava, a drugi izveštaj u decembru 2017. godine, za period od 1. januara 2016. do 30. septembra 2017. godine, na uzorku od osam ministarstava i tri organizacije obaveznog socijalnog osiguranja. Dostupno na adresi: <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/index.php/izvestaji/>.
48. Internet sajt CJH: <http://ifkj.mfin.gov.rs/>.
49. Praćenjem su obuhvaćena samo ministarstva (od svih budžetskih korisnika). U junu 2018. godine postojalo je 18 ministarstava, bez kabineta ministara bez portfelja (ukupno tri). Četiri od 18 ministarstava objavila su bar jednu od tri tražene informacije o FUK, tj. 22%.
50. Kao redak primer, MGSI u svojoj strategiji upravljanja rizikom objavljuje popis mogućih slučajeva rizika, sa odgovorima na njih i očekivanim posledicama.
51. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja - https://www.minrzs.gov.rs/files/novo_informator_o_radu_ministarstva.pdf; Ministarstvo kulture i informisanja - <http://www.kultura.gov.rs/cyr/dokumenti/informator-o-radu>; Ministarstvo omladine i sporta - [http://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/images/2018_03_31_Informator%20o%20radu%20pdf-31_03_2018-za%20objavljanje\(4\).pdf](http://www.mos.gov.rs/public/ck/uploads/images/2018_03_31_Informator%20o%20radu%20pdf-31_03_2018-za%20objavljanje(4).pdf).
52. Referentni vremenski okvir je bio prva polovina 2018. godine.
53. Saopštenje za javnost kojim se najavljuje početak EU tvining projekta kojim se podržava IFKJ u Srbiji, dostupno na: <http://www.mfin.gov.rs/newsitem.php?id=13603> i <http://ifkj.mfin.gov.rs/WP/index.php/2018/03/14/eu/>. Pojavljivanje u medijima na temu istog EU tvining projekta, videti na : http://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/finansije/unapredjenje-interne-finansijske-kontrole-u-javnom-sektoru_901015.html, <http://tanjug.rs/multimedia.aspx?izb=v&&GalID=343117>, <https://www.ekapija.com/news/2060770/za-razvoj-finansijske-kontrole-u-srbiji-2-mil-eur>.
54. Raspodela bodova: 0-2 boda = 0; 3-4 bodova = 1; 5-6 bodova = 2; 7-8 bodova = 3; 9-10 bodova = 4; 11-12 bodova = 5.
55. Prvi Strateški plan DRI pokriva je period od 2011. do 2015. godine. Oba dokumenta, onaj istekli i ovaj aktuelni, dostupna su na adresi: <http://dri.rs/dokumenti/strateski-plan.92.html>.
56. Strateški plan DRI 2016-2020, str. 12.
57. Potvrđeno tokom intervjuja sa predstnikom DRI, koji je održan 2. avgusta 2018. godine u Beogradu. Istraživači imaju primerak Akcionog plana.
58. Radno mesto za proaktivno informisanje i pružanje povratnih informacija se odnosi ili na radno mesto posebno namenjeno za ova pitanja ili na radno mesto opštijeg karaktera, kao što su poslovi odnosa sa javnošću, s tim da uključuju jedan od sledećih zadataka: 1) pripremu informacija, dokumenata i drugih materijala koji su namenjeni proaktivnoj komunikaciji sa javnošću; 2) odgovaranje na pitanja i upite građana u vezi sa okvirom rada DRI; 3) prikupljanje i obradu pritužbi građana i njihovih ostalih doprinosa u pogledu načina korišćenja javnih sredstava. Radna mesta koja za zaduženje imaju samo prikupljanje i obradu zahteva za slobodan pristup informacijama se ne razmatraju.
59. Akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta DRI nije dostupan onlajn. Uvid u ovaj akt ostvaren je tokom intervjuja. Intervju sa predstnikom DRI je održan 2. avgusta 2018. godine.
60. Pored toga, DRI je namenila dva posebna radna mesta zadužena za PR i saradnju s medijima.
61. U skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI), DRI treba da u značajnoj meri saopštavaju o svojim aktivnostima. Videti: ISSAI 20, princip 8 – DRI izdaju blagovremena i opširna saopštenja o svojim aktivnostima i rezultatima revizije putem medija, internet sajtova i drugih sredstava. Dostupno na adresi: <http://www.intoDRI.org/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-20-principles-of-transparency-and-accountability.html>.
62. Period praćenja: od jula 2017. do jula 2018. godine. Konferencija za novinare održana 5. aprila 2018. u prostorijama Udruženja novinara Srbije, dostupno na adresi: <http://dri.rs/mediji/Drzavna-revizorska-institucija-predstavila--godisnji-Izvestaj-o-rodu-za-2017.-godinu.n-289.107.html>.
63. Konferencija „Na putu ka Evropskoj uniji i zdravoj životnoj sredini“, održana 23. oktobra u Beogradu, dostupno na adresi: <http://dri.rs/mediji/Odrzana--finalna-konferencija:-Na-putu-ka-Evropskoj-uniji-i-zdravoj-zivotnoj-sredini.n-273.107.html>. DRI generalno ima praksu da održava bar jednu godišnju konferenciju za novinare radi predstavljanja godišnjeg izveštaja o radu, kao i posebne konferencije za izveštaje o revizijama svrshodnosti poslovanja. Pored toga, DRI organizuje i učestvuje na mnogim različitim događajima (seminari, okrugli stolovi, treninzi, forumi, radionice i druge domaće i međunarodne stručne konferencije) u sklopu svog redovnog rada, ali takvi događaji nemaju javni karakter, odnosno kao cilj komunikaciju ka javnosti. Videti arhiv saopštenja DRI na: <https://www.dri.rs/mediji/saopstenja/najnovija-saopstenja.99.html>.
64. Intervju sa predstnikom DRI koji je održan 2. avgusta 2018. godine
65. Intervju sa predstnikom DRI koji je održan 2. avgusta 2018. godine.
66. Odeljak namenjen za brošure na internet sajtu DRI je u fazi izrade. Videti na adresi: <http://dri.rs/publications/brochures.174.html>.

67. ISSAI 12, princip 4 – Izveštavanje o rezultatima revizije i omogućavanje javnosti da subjekte iz javnog sektora drže odgovornim podrazumeva da 1) DRI treba da prijavljuje objektivne informacije na jednostavan i jasan način, koristeći jezik koji razumeju sve zainteresovane strane, 2) DRI treba da osiguraju da njihovi izveštaji budu blagovremeno javno dostupni, i da 3) DRI treba da olakšaju pristup svojim izveštajima svim zainteresovanim stranama upotrebom odgovarajućih komunikacijskih alata. Dostupno na adresi: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/detail/detail/News/issai-12-the-value-and-benefits-of-supreme-audit-institutions-making-a-difference-to-the-lives-o.html>. Videti i ISSAI 20, princip 8 – izveštaji DRI su dostupni i razumljivi široj javnosti putem različitih sredstava (npr. rezimei, grafikoni, video prezentacije, saopštenja za novinare).
68. Ukupno 137 izveštaja svih vrsta revizije – izveštaja o finansijskoj reviziji, o pravilnosti poslovanja i o reviziji svrshodnosti, uključujući reviziju odazivnih izveštaja koje su podneli subjekti revizije. U slučajevima konsolidovanih revizorskih izveštaja završnih računa, nisu zasebno analizirane posebne komponente finansijskih izveštaja postavljene zasebno na internet sajtu DRI.
69. Sažeci izveštaja o reviziji smatraju se prilagođenim za građane ukoliko sadrže skraćena i koncizna objašnjenja glavnih nalaza, rezultata i zaključaka bez upotrebe stručnog jezika i koji su pripremljeni kao sastavni deo izveštaja o reviziji ili zasebno.
70. Svi izveštaji o reviziji su dostupni na internet sajtu DRI: <https://www.dri.rs/audit/latest-report/archive-2017.373.html>.
71. Intervju sa predstavnikom DRI koji je održan 2. avgusta 2018. godine. Takođe, iako su izveštaji o reviziji odazvanih izveštaja dosta kraći i sadrže pregledne o nalazima, i dalje nisu ocenjeni kao prilagođeni iz istih razloga koji su gore navedeni.
72. Izveštaj o reviziji svrshodnosti poslovanja – Opravданост primene staža osiguranja sa uvećanim trajanjem za pojedina radna mesta, odnosno poslove, objavljen 28. decembra 2017. godine, a Izveštaj o reviziji svrshodnosti poslovanja – Efikasnost i ekonomičnost primene pregovaračkog postupka bez objavljinjanja poziva za podnošenje ponuda, objavljen 9. oktobra 2017. Oba izveštaja su dostupna na adresi: <https://www.dri.rs/revizije/izvestaji-o-reviziji/arhiva-2017.372.html>.
73. Godišnji Izveštaj o radu za 2017. godinu, poglavje 8 – Saradnja sa zainteresovanim stranama, odeljak 8.4 – Saradnja sa građanima, str. 95, Dostupno na adresi: <https://www.dri.rs/documents/annual-activity-reports.181.html>.
74. Intervju sa predstavnikom DRI koji je održan 2. avgusta 2018. godine.
75. Intervju sa predstavnikom DRI koji je održan 2. avgusta 2018. godine; Ova evidencija nije dostupna istraživačima.
76. Konsultacija OCD i njihovog rada u identifikovanju rizika u javnom sektoru definiše se ili kao održavanje konsultativnih sastanaka sa OCD u te svrhe, ili kao korišćenje analiza i publikacije OCD.
77. Intervju sa predstavnikom DRI održan 2. avgusta 2018. godine u Beogradu; Pored toga, pismeni dokazi su dostupni istraživačima.
78. Dostupno na adresi: <http://dri.rs/publikacije/publikacije--.96.html>.

DODATAK O METODOLOGIJI

Metodologiju PAR Monitora razvio je istraživački i stručni tim WeBER projekta. Konsultacije o metodologiji su održane sa svim relevantnim saradnicima Projekta. Metodologija se zasniva na izboru 21 SIGMA Principa u šest ključnih oblasti RJu, a odabrani Principi se prate kroz 23 složena indikatora usmerenih na različite aspekte RJu.

Metodološki dokument PAR Monitora obrazlaže pristup WeBER praćenja RJu, proces razvoja metodologije, izbor principa za praćenje i formulaciju indikatora sa osnovnim metodološkim pristupom za svaki indikator. Detaljne informacije za merenje svakog indikatora date su u zasebnim tabelama. Svaka detaljna tabela sadrži naziv i fokus pojedinačnog indikatora, kao i sledeće informacije: ponder, izvore podataka, detaljnu metodologiju i raspodelu bodova.

Metodologija PAR Monitora i detaljne tabele dostupne su na sledećem linku: <http://www.par-monitor.org/pages/par-monitor-methodology>

Za izradu ovog Nacionalnog PAR Monitor izveštaja, korišćene su sledeće metode istraživanja i tehnike za prikupljanje podataka i izračunavanje indikatora:

- Analiza dokumenata, podataka i zvaničnih internet stranica
- Zahtevi za sloboden pristup informacijama
- Fokus grupe
- Intervjui sa zainteresovanim stranama
- Ispitivanje javnog mnjenja
- Anketa za državne službenike
- Anketa za organizacije civilnog društva

Analiza dokumenata, podataka i zvaničnih internet stranica

Praćenje se u velikoj meri oslanja na analizu zvaničnih dokumenata koji su javno dostupni na internet stranicama organa uprave i na podacima i informacijama koji se tamo nalaze. Dokumenta koja su analizirana za ovu svrhu uključuju:

- zakonodavstvo (zakone i podzakonske akte);
- dokumenta javnih politika (strategije, programe, planove, akcione planove, itd.);
- zvanične izveštaje (izveštaje o sprovođenju, izveštaje o javnim konsultacijama itd.);
- analitičke dokumente (analize efekata propisa, obrazloženja zakona, evaluacije politika itd.);
- pojedinačna pravna akta (odluke, zaključke itd.);
- ostala dokumenta (agende, zapisnike sa sastanaka i izveštaje, najave, smernice, uputstva, memorandume itd.);

U nekim slučajevima, istraživači su direktno kontaktirali nadležne organe radi prikupljanja dodatnih dokumenata i podataka. U Srbiji su dokumenta potrebna za računanje indikatora za

oblast strateškog okvira RJJ bila tražena od Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Republičkog sekretarijata za javne politike i Ministarstva finansija.

Pored toga, zvanični internet sajtovi organa su korišćeni kao izvori podataka i dokumenta za sve indikatore, osim onih koji su potpuno zasnovani na podacima iz anketa. U određenim slučajevima, internet sajtovi organa su pažljivo pregledani jer su bili ključni izvori informacija i jedinice analize. U oblasti izrade i koordinacije politika, za praćenje transparentnosti odlučivanja Vlade (indikator PDC_P6_I1) i javne dostupnosti informacija o izveštavanju o učinku Vlade (PDC_P5_I1), analiziran je sledeći internet sajt:

1. Vlada Republike Srbije - <http://www.srbija.gov.rs/>

U oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima, za praćenje otvorenosti, transparentnosti i pravičnosti zapošljavanja u državnoj upravi (PSHRM_P3_I1), i za javnu dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima u centralnoj državnoj upravi (PSHRM_P2_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Služba za upravljanje kadrovima - <http://www.suk.gov.rs/>
2. Uprava za javne nabavke - <http://www.ujn.gov.rs/>
3. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede - <http://www.minpolj.gov.rs/>
4. Ministarstvo finansija - <http://mfin.gov.rs/>
5. Ministarstvo kulture i informisanja - <http://www.kultura.gov.rs/>
6. Ministarstvo privrede - <http://privreda.gov.rs>
7. Nacionalna služba za zapošljavanje - <http://www.nsz.gov.rs/>
8. Portal eUprava - <https://www.euprava.gov.rs/>

U oblasti odgovornosti, za praćenje proaktivnog informisanja javnosti od strane državnih organa (ACC_P2_I2) analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Ministarstvo finansija - <http://www.mfin.gov.rs/>
2. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija - <http://mtt.gov.rs/>
3. Ministarstvo omladine i sporta - <https://www.mos.gov.rs/>
4. Ministarstvo rudarstva i energetike - <http://mre.gov.rs/>
5. Republički sekretarijat za javne politike - <http://rsjp.gov.rs/>
6. Uprava za javni dug - <http://www.javnidug.gov.rs/>
7. Republički geodetski zavod - <http://www.rgz.gov.rs/>

U oblasti pružanja usluga, za praćenje dostupnosti informacija o pružanju administrativnih usluga na internet sajtovima pružalaca (SD_P5_I2) analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Republički geodetski zavod - <http://www.rgz.gov.rs/>
2. Agencija za privredne registre - <http://apr.gov.rs/>
3. Ministarstvo unutrašnjih poslova - <http://mup.gov.rs/>
4. Poreska uprava - <http://www.poreskauprava.gov.rs/>
5. Portal eUprave - <https://www.euprava.gov.rs/>

U oblasti upravljanja javnim finansijama, za praćenje transparentnosti i pristupačnosti budžetskih dokumenata (PFM_P5_I1), javne dostupnosti informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i nadzoru parlamenta (PFM_P6 & 8_I1), i komunikacije Državne revizorske institucije i njene saradnje sa javnošću (PFM_P16_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Ministarstvo finansija - <http://www.mfin.gov.rs/>, <http://ifkj.mfin.gov.rs/>
2. Državna revizorska institucija Republike Srbije - <http://www.dri.rs/>

Zahtevi za slobodan pristup informacijama

Kako se Metodologija PAR Monitora snažno oslanja na analizu javne dostupnosti informacija i podataka na internet sajtovima organa vlasti, zahtevi za slobodan pristup informacijama nisu upućivani za svaku oblast Prinципa javne uprave ili za svaki indikator. Zahtevi su podneti u slučajevima kada je fokus praćenja bio na identifikaciji određene prakse unutar uprave, a ne na dostupnosti informacija javnosti. Prema tome, zahtevi nisu upućivani kod indikatora koji posmatraju dostupnost informacija na internet sajtovima.

S tim u vezi, istraživači su koristili zahteve za pristup informacijama kao tehniku za prikupljanje podataka u tri oblasti: izrada i koordinacija politika (indikatori PDC_P6_I1, PDC_P10_I1), državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima (PSHRM_P3_I1, PSHRM_P2_I1) i odgovornost (ACC_P2_I2). U Srbiji je u periodu praćenja od septembra 2017. do septembra 2018. godine poslato ukupno 33 zahteva.

Tabela 6. Poslati zahtevi

Institucija	Datum upućivanja zahteva	Datum odgovora/prijem informacije
Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	10. maj 2018.	22. maj 2018.
Uprava za šume	2. april 2018.	22. maj 2018.
Generalni sekretarijat Vlade Government	6. decembar 2017. 15. januar 2018.	Bez odgovora; nije primljena nikakva informacija Bez odgovora; nije primljena nikakva informacija
Služba za upravljanje kadrovima	24. oktobar 2017. 12. jun 2018.	31. oktobar 2017. 28. jun 2018.
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	30. mart 2018. 12. jun 2018.	Preusmereno nadležnom organu 28. jun 2018.
Ministarstvo kulture i informisanja	30. mart 2018. 14. jun 2018.	18. april 2018. 28. jun 2018.
Ministarstvo privrede	12. jun 2018.	17. jul 2018.
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	30. mart 2018. 15. jun 2018.	12. april 2018. 17. jul 2018.
Ministarstvo zaštite životne sredine	30. mart 2018. 2. april 2018.	16. april 2018. 16. april 2018.
Ministarstvo finansija	16. oktobar 2017. 14. jun 2018.	6. novembar 2017. 5. jul 2018.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	3. april 2018.	30. april 2018.
Ministarstvo pravde	30. mart 2018.	5. april 2018.
Ministarstvo za rad, boračka i socijalna pitanja	30. mart 2018.	30. april 2018.
Ministarstvo rudarstva i energetike	16. oktobar 2017. 7. maj 2018.	16. oktobar 2017. 21. maj 2018.
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	30. mart 2018. 12. jun 2018.	12. april 2018. 21. jun 2018.
Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija	16. oktobar 2017. 19. april 2018.	1. novembar 2017. 7. maj 2018.
Ministarstvo omladine i sporta	16. oktobar 2017. 2. april 2018.	18. oktobar 2017. 16. april 2018.
Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu	12. jun 2018.	Bez odgovora; nije primljena nikakva informacija
Uprava za javni dug	16. oktobar 2017.	30. oktobar 2017.
Republički sekretarijat za javne politike	16. oktobar 2017.	16. oktobar 2017.
Uprava za javne nabavke	12. jun 2018.	10. jul 2018.
Republički geodetski zavod	16. oktobar 2017.	18. oktobar 2017.

Fokus grupe

Fokus grupe su organizovane za prikupljanje kvalitativnih podataka od zainteresovanih strana za potrebe određenog broja indikatora – u cilju dopune podataka iz anketa kao i za dopunu već prikupljenih informacija koje su zahtevale dodatnu proveru. Metodologijom PAR Monitora bile su predviđene fokus grupe za sledeće oblasti:

- Oblast strateškog okvira RJJ (indikatori SFPAR_P1_I1, SFPAR_P2 i 4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast izrade i koordinacije politika (indikatori PDC_P5_I2, PDC_P6_I1, PDC_P10_I1, PDC_P11_I1, PDC_P12_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast državno-službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima (indikator PSHRM_P3_I1); fokus grupa sa nekadašnjim kandidatima koji su prethodno konkurisali za posao u centralnim organima državne uprave
- Oblast odgovornosti (za indikator ACC_P2_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast pružanja usluga (za indikator SD_P4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva koje se posebno bave problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom.

Za izbor učesnika korišćen je namerni uzorak, a ciljane su OCD sa ekspertskim znanjem na ove teme. U Srbiji su sprovedene 3 fokus grupe sa organizacijama civilnog društva. Umesto fokus grupe sa kandidatima koji su se ranije prijavili za radna mesta u centralnoj državnoj upravi, kao alternativa su organizovani intervjuji sa zainteresovanim stranama, zbog niske stope odgovora onih koji su pozvani u fokus grupu.

Tabela 7. Održane fokus grupe

Institucija	Grupa	Broj	Oblast RJJ
13. jun 2018. godine, Beograd	Organizacije civilnog društva	8 učesnika	Strateški okvir RJJ
5. jun 2018. godine, Beograd	Organizacije civilnog društva	5 učesnika	Pružanje usluga
13. jul 2018. godine, Beograd	Organizacije civilnog društva	7 učesnika	Izrada i koordinacija politika, Odgovornost

Intervjuji sa zainteresovanim stranama

Intervjuji su sprovedeni radi prikupljanja kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih podataka od strane zainteresovanih strana. Intervjuji su predviđeni kao izvori podataka u određenom broju indikatora, dok su u drugim slučajevima korišćeni kako bi dopunili i potvrdili već prikupljene podatke i nalaze.

Intervjuji su bili polustrukturirani, sastavljeni od skupa otvorenih pitanja, što je omogućavalo diskusiju sa sagovornicima i potpitnja na licu mesta, bez strogog praćenja unapred određenog formata. Izbor ispitanika je bio zasnovan na namernom uzorku sagovornika na osnovu njihove ekspertize i relevantnosti za određenu temu.

U Srbiji je u periodu praćenja održano ukupno 13 intervjuja. Ispitanicima je omogućena potpuna anonimnost u smislu informacija o ličnosti i pripadnosti određenoj instituciji/organizaciji, kako bi se osigurala veća stopa odgovora i olakšala komunikacija.

Tabela 8. Intervjui sprovedeni u Srbiji

Datum/Mesto	Ispitanici	Oblast RJU
18. maj 2018. godine, Beograd	Državni službenik na izvršilačkom radnom mestu	SFPAR P1 I1
24. maj 2018. godine, Beograd	Državni službenik na izvršilačkom radnom mestu	SFPAR P1 I1
26. jun 2018. godine, Beograd	Nekadašnji kandidat za radno mesto u organu centralne uprave	PSHRM
2. jul 2018. godine, Beograd	Nekadašnji kandidat za radno mesto u organu centralne uprave	PSHRM
3. jul 2018. godine, Beograd	Predstavnik OCD koji radi sa osetljivim grupama	SD
6. jul 2018. godine, Beograd	Državni službenik na položaju	PSHRM
11. jul 2018. godine, Beograd	Predstavnik OCD koji se bavi pitanjima pristupačnosti	SD
20. jul 2018. godine, Beograd	Novinar koji se bavi istraživačkim novinarstvom	ACC
23. jul 2018. godine, Beograd	Stručnjak u oblasti državne uprave	PSHRM
23. jul 2018. godine, Beograd	Nekadašnji državni službenik na položaju	PSHRM
25. jul 2018. godine, Beograd	Državni službenik na položaju	PSHRM
25. jul 2018. godine, Beograd	Državni službenik na položaju	PSHRM
2. avgust 2018. godine, Beograd	Državni službenik na izvršilačkom nivou zaposlen u nezavisnom organu	PFM

Ispitivanje javnog mnjenja

Ispitivanje javnog mnjenja se zasniva na upitniku koji je namenjen široj javnosti (18 godina i stariji) u 6 zemalja Zapadnog Balkana. Istraživanje je sprovedeno pomoću kompjuterski potpomognutog ličnog anketiranja (CAPI), korišćenjem slučajnog stratifikovanog uzorka u tri etape (PSU: teritorije biračkih mesta, SSU: domaćinstva, TSU: član domaćinstva). Istraživanje je realizovano kao deo regionalnog omnibus ispitanja sprovedenog u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji, pri čemu su ad hoc istraživanja sprovedena za Kosovo i Makedoniju od 15. oktobra do 30. novembra 2017. godine.

Za Srbiju, margina greške za ukupan uzorak od 1.029 građana je $\pm 3,06\%$, na nivou poverenja od 95%.

Tabela 9. Pregled uzorka ispitanja

	Učestalost	% (slučajeva)
UKUPNO	1029	100%
Ključne grupe		
Pol		
Godine starosti	495	48,1
Ženski	534	51,9
Godine starosti		
18-29	185	18
30-44	257	24,9
45-59	268	26,1
60+	319	31
Nivo obrazovanja		
Osnovna škola	295	28,7
Srednja škola	533	51,8
Visoko obrazovanje ili viši stepen	201	19,5
Radno-pravni položaj		
Plaćeni posao	495	48,1
Nezaposleni	208	20,2
Student/učenik	18	5,8

	Učestalost	% (slučajeva)
Trajno oboleli ili onesposobljeni	3	0,8
U penziji	79	25,1
Sektor zapošljavanja		
Javni	117	23,6
Privatni	378	76,4
Oblast		
Ruralna sredina	418	40,6
Urbana sredina	611	59,4

Anketa za državne službenike

Anketa za državne službenike je sprovedena na osnovu jedinstvenog upitnika koji se odnosi na državne službenike koji rade u centralnim državnim upravama Albanije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Makedonije, Crne Gore i Srbije. Upitnik je preveden i prilagođen lokalnim jezicima sa ukupno 21 pitanjem u pet odeljaka koji obuhvataju zapošljavanje državnih službenika, privremeno angažovanje u upravi, status državnih službenika na položaju, platu, kao i integritet i borbu protiv korupcije. Prikupljanje podataka je sprovedeno pomoću samoanketiranja na platformi *SurveyMonkey* (web SAQ).

Za Srbiju je u istraživanju učestvovalo ukupno 1.193 državnih službenika, i to od 26. marta do 30. aprila 2018. godine. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) olakšalo je distribuiranje ankete tako što je upitnik poslao na mejling liste državnih službenika koji rade u centralnim organima državne uprave u dva navrata, 26. marta i 10. aprila.

U Srbiji je u državnoj upravi zaposleno 22.862 ljudi (uključujući zaposlene na neodređeno vreme, zaposlene po osnovu ugovora na određeno vreme i ugovora o privremenim i povremenim poslovima i ugovora o delu), na osnovu podataka Centralnog registra obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO) iz septembra 2018. godine.

Tabela 10. Pregled uzorka ankete državnih službenika

	Učestalost	% (slučajeva)
UKUPNO	1193	100%
Ključne grupe		
Položaj u državnoj službi		
Državni službenik na položaju – rukovodilac organa	24	2,71
Državni službenik na položaju koji ne rukovodi organom	34	3,85
Državni službenik na rukovodećem izvršilačkom radnom mestu	171	19,34
Državni službenik na nerukovodećem izvršilačkom radnom mestu	500	56,56
Administrativna podrška u okviru pozicije državnog službenika	27	3,05
Državni službenik zaposlen na osnovu ugovora na određeno vreme ili angažovan na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili ugovora o delu	122	13,80
Politički postavljen (kabinet ministra ili drugo)	6	0,07
Ostalo	0	0

	Učestalost	% (slučajeva)
Institucija državne uprave		
Ministarstvo	576	61,28
Organ u sastavu	180	19,15
Institucija pri centru Vlade (kabinet predsednika Vlade, kancelarija Vlade, služba Vlade)	80	8,51
Nezavisni organ u centralnoj državnoj upravi	104	11,06
Ostalo	0	0
Pol		
Muški	318	33,76
Ženski	532	56,48
Ne želi da odgovori	88	9,34
Radni staž u upravi Prosečno = 12,41 godina; Opseg = 0-50 godina		
Sektor u kom je radio/-la pre nego što se zaposlio/-la upravi		
Lokalna samouprava ili autonomna pokrajina	74	8,83
Druga grana vlasti	68	8,11
Javne službe	139	16,59
Međunarodna organizacija	10	1,19
Civilni sektor	23	2,74
Mediji	17	2,03
Privatni sektor	367	43,79
Ovo mi je prvo zaposlenje	140	16,71
Ostalo	0	0

Tabela 11. Margina greške (MoE) po pitanju, na nivou poverenja od 95%

Pitanje	MoE	Pitanje	MoE	Pitanje	MoE
Q1_1	1,64 -2,65	Q4_1	1,54 -2,97	Q6	1,62 -2,97
Q1_2	1,57 -2,76	Q4_2	1,60 -2,88	Q7	1,82 -2,95
Q1_3	1,50 -2,75	Q4_3	1,66 -2,82	Q8_1	1,65 -2,89
q2	1,18 -2,90	Q4_4	1,31 -3,03	Q8_2	1,69 -2,92
Q3_1	1,62 -2,90	Q5_1	1,28 -3,02	Q8_3	1,20 -3,06
Q3_2	1,26 -2,89	Q5_2	1,69 -2,96	Q9	1,53 -3,05
Q3_3	1,82 -2,74	Q5_3	N/A	Q10	0,68 -2,57
Q3_4	1,38 -2,69	Q5_4	1,70 -2,99		
Q3_5	1,43 -2,81	Q5_5	1,56 -3,02		

Anketa za organizacije civilnog društva

Rezultati ispitivanja OCD su zasnovani na jedinstvenom upitniku za predstavnike OCD u Albaniji, Bosni i Hercegovini, na Kosovu, Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji. Upitnik se sastoji od devet odeljaka koji obuhvataju:

- učešće organizacija civilnog društva u činjenično-utemeljenom kreiranju javnih politika
- učešće organizacija civilnog društva u kreiranju javnih politika i donošenju odluka
- ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja,
- transparentnost procesa donošenja odluka,

- pristupačnost i dostupnost propisa i dokumenata koji služe za tumačenje propisa,
- percepciju OCD o vladinom planiranju, praćenju i izveštavanju o radu,
- delotvornost mehanizama za zaštitu prava na dobru upravu,
- integritet javne uprave i
- pristupačnost administrativnih usluga.

Prikupljanje podataka je sprovedeno pomoću samoanketiranja na platformi *SurveyMonkey* (web SAQ).

U ispitivanju za Srbiju ukupno je učestvovalo 183 OCD, od 23. marta do 4. juna 2018. godine. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom je podržala je širenje ankete koristeći sopstvene kanale komunikacije - mejling listu OCD (oko 2000 kontakata), svoju internet stranicu i društvene medije, u dva navrata, 24. aprila i 9. maja 2018. godine. Štaviše, Građanske inicijative, kao TACSO resursni centar u Srbiji, podržale su distribuciju ankete tako što su prosledile upitnik na adrese iz svoje mejling liste (oko 5000 kontakata), i pozvale OCD putem biltena Resursnog centra da ispune anketu.

Da bi imala što veći obuhvat, anketa je dodatno distribuirana preko Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU), odnosno sekretarijat NKEU je prosledio anketu koordinatorima radnih grupa, koji su potom prosledili članstvu. Na kraju, upitnik je poslat i na email adrese koje se nalaze u bazi OCD koju održava Ekološki pokret Odžaci.

Tabela 12. Pregled uzorka ankete OCD

	Učestalost	% (slučajeva)
UKUPNO	183	100
Ključne grupe		
Vrsta organizacije*		
Organizacija za istraživanje javnih politika/Think-tank	33	18,03
Watchdog	17	9,29
Organizacija za zagovaranje	73	39,89
Pružanje usluga	63	34,43
Lokalna inicijativa/Grassroot	59	32,24
Drugo	63	34,43
Oblast delovanja*		
Upravljanje i demokratija	40	21,86
Vladavina prava	44	24,04
Ljudska prava	92	50,27
Reforma javne uprave	40	21,86
Evropske integracije	58	31,69
Rodna pitanja	54	29,51
Deca i mlađi	83	45,36
Životna sredina i održivi razvoj	80	43,72
Obrazovanje	70	38,25
Kultura	56	30,60
Zdravlje	33	18,03
Mediji	36	19,67
Ekonomski razvoj	36	19,67
Razvoj civilnog društva	76	41,53

	Učestalost	% (slučajeva)
Socijalne usluge	63	34,43
Drugo	33	18,03
Godina registrovanja OCD		
Prosečno = 1994; Opseg = 1947-2018		
Pozicija u organizaciji*		
Rukovodilac višeg nivoa	121	66,12
Rukovodilac srednjeg nivoa	15	8,20
Zaposleni na nerukovodećem radnom mestu višeg nivoa	10	5,46
Zaposleni na nerukovodećem radnom mestu srednjeg nivoa	6	3,28
Drugo	33	18,03
Radni staž u organizaciji		
Prosečno = 9,37 godina; Opseg = 0-40 godina		

*Pitanja sa mogućnošću davanja više odgovora. Izračunavanje ukupne učestalosti se može povećati izvan veličine uzorka (183), ili se ukupan procenat slučajeva može povećati preko 100%.

Korišćeni eksterni izvori

Centar za ravnomerni regionalni razvoj (Centrir), „Uspostavljanje funkcije upravljanja ljudskim resursima – korak ka dobroj lokalnoj samoupravi,” Beograd, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2TeYRWI>

Građanske inicijative, „Analiza javnog konkursa - kultura 2017”, 2018, dostupno na: <https://www.gradjanske.org/analiza-jav-nog-konkursa/#>

Građanske inicijative, „Monitoring Matrix on Enabling Environment for Civil Society Development - Country Report for Serbia, 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2thhkn1>

Danijela Božović, „Finalni izveštaj nakon šest meseci rada Vlade Republike Srbije 'Res publika: zakoni su javna stvar'”, Beogradska otvorena škola, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2dfyxjb>

Evropska komisija, Serbia 2018 Report, dostupno na: <https://bit.ly/2FACwKD>

Zajednička pozicija Evropske unije, Poglavlje 23: Pravosuđe i osnovna prava, dostupno na: <https://bit.ly/2qSrXgV>

Global Open Data Index Serbia 2016, dostupno na: <https://index.okfn.org/place/rs/>

Global Right to Information Rating za Srbiju, dostupno na: <https://bit.ly/2zd2gmr>

Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija, INTOSAI, dostupno na: <http://www.intosai.org/>

Jovana Tripunović, Mihailo Gajić and Sanja Nasevski, „Proaktivna transparentnost javne uprave u Srbiji: (ne)dostižan cilj?”, Beogradska otvorena škola, 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2b8qmex>

Katarina Tadić, Milena Lazarević, „Siva knjiga javnih usluga”, Evropski pokret u Srbiji, 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2Q0fuWY>

Mihailo Gajić, Sanja Nasevski, „Proaktivna transparentnost lokalnih samouprava u Srbiji: U raskoraku između propisa i praksi”, Beogradska otvorena škola, 2016, dostupno na: <https://bit.ly/2zXQMwf>

Milena Lazarević, Katarina Kosmina, Dragana Babić, „Mehanizam za nezavisno izveštavanje (MNI), Izveštaj o napretku Srbije 2016-17”, Centar za evropske politike, 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2Bc0xsk>

Nacionalna koalicija za decentralizaciju, „Analiza budžetskog procesa Grada Niša za period od 2008. do 2017. godine”, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2bby0tx>

Nacionalna koalicija za decentralizaciju, „Preporuke za kreiranje i izvršenje budžeta Grada Niša”, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2b8zro3>

Open Budget Survey 2017 za Srbiju, dostupno na: <https://bit.ly/2fpfzpb>

Open Data Barometer 2016, Detalji za Srbiju, dostupno na: <https://bit.ly/2k7yptv>

Praxis, „Doprinos reformi javne uprave u Kraljevu”, 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2ONaLTU>

Savet za regionalnu saradnju, „Public Opinion Survey Balkan Public Barometer”, 2018, dostupno na: <https://bit.ly/2tefd2w>

Sena Marić, Dragana Babić, „EU's Benchmarking Within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations with Serbia: Effects and Challenges”, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, 2018, Dostupno na: <https://bit.ly/2fnruc4>

SIGMA, „Baseline Measurement Report: The Principles of Public Administration; Serbia”, April 2015, dostupno na <http://www.sig-maweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>.

SIGMA, „Monitoring Report: The Principles of Public Administration; Serbia”, 2017, dostupno na: <http://www.sig-maweb.org/publications/monitoring-report-2017-serbia.pdf>

SIGMA, „Principi javne uprave”, dostupno na: <http://www.sig-maweb.org>

Transparentnost Srbija, „Zakon o zaštiti uzbunjivača – koje je značenje normi i gde se mogu poboljšati?“ Beograd, 2017, dostupno na: <https://bit.ly/2Bb7z05>

Vladimir Mihajlović i Dušan Protić, „Dobar menadžer u državnoj upravi”, Centar za evropske politike (CEP), Beograd, 2018, dostupno na: <https://cep.org.rs/publications/dobar-menadzher-u-drzavnoj-upravi/>

Vladimir Mihajlović, „Slaba dvojka Srbiji za profesionalizaciju uprave”, Centar za evropske politike (CEP), dostupno na: <https://cep.org.rs/publications/slaba-dvojka-srbiji-za-profesionalizaciju-uprave/>

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

001.818:[321.022::351/354(497.11)"2017/2018"

005.336.1:35.07(497.11)"2017/2018"

БИНДИЋ, Милош, 1986-

Nacionalni PAR Monitor : Srbija 2017/2018. / [autori Miloš Đindjić, Dragana Bajić]. - Beograd : Centar za evropske politike CEP, 2018 (Beograd : Prototype). - 142 str. : ilustr. ; 30 cm

Podatak o autorima preuzet iz kolofona. - Tiraž 150. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 142.



Na Zapadnom Balkanu se reforme javne uprave (RJU) sprovode više od deset godina, sa različitim stepenom uspeha. Od 2014. godine, RJU je prepoznata kao jedna od osnovnih oblasti reformi na putu bilo koje zemlje ka članstvu u EU, i pripremljen je set principa koji zemlje u procesu pristupanja treba da prate kako bi postale uspešne članice.

Ovaj *PAR Monitor*, proizveden u okviru WeBER projekta, pruža detaljne rezultate i preporuke za Srbiju, zasnovane na sveobuhvatnom jednogodišnjem istraživačkom radu na praćenju RJU.

Evropski principi javne uprave predstavljaju temelj *PAR Monitora*, jer se time omogućava regionalna uporedivost, međusobno učenje i stvaranje pozitivnog pritiska između zemalja u procesu pristupanja. Ovo takođe omogućava WeBER projektu da usmerava administrativne reforme prema standardima i zahtevima EU. Dodatno, fokus WeBER monitoringa se snažno oslanja na aspekte javne uprave orijentisane ka građanima, naročito na pitanja transparentnosti, pružanja informacija javnosti, učešća građana, odgovornosti, jednakih mogućnosti i integriteta.

Projekat WeBER (Projekat za unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za praćenje reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu) jeste trogodišnji projekat čiji je cilj povećanje relevantnosti, učešća i kapaciteta organizacija civilnog društva i medija na Zapadnom Balkanu da zagovaraju i učestvuju u kreiranju i sprovođenju reforme javne uprave.

Projekat WeBER sprovodi šest istraživačkih organizacija sa Zapadnog Balkana u okviru regionalne mreže istraživačkih organizacija *Think for Europe Network - TEN* i u partnerstvu sa *European Policy Centre - EPC*, iz Brisela.

Ovaj izveštaj je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije i Kraljevine Holandije. Za njegov sadržaj je odgovoran Centar za evropske politike i ni na koji način se ne može smatrati da odražava stavove Evropske unije i Kraljevine Holandije.