

NACIONALNI PAR MONITOR

SRBIJA

2021/2022



NACIONALNI PAR MONITOR SRBIJA 2021/2022

Publikacija:

Nacionalni PAR Monitor Srbija 2021/2022

Izdavač:

Centar za evropske politike - CEP

Autori:

Milica Divljak

Milica Škorić

Sava Mitrović

Graficki dizajn:

Marija Milenković

Beograd, 2023

ISBN 978-86-89217-38-4

NACIONALNI PAR MONITOR

SRBIJA

2021/2022



SADRŽAJ

IZRAZI ZAHVALNOSTI	6
O WEBER 2.0 PROJEKTU	7
AUTORI	9
SAŽETAK IZVEŠTAJA	10
LISTA SKRAĆENICA	15
I. UVOD	17
I.1 Tri ciklusa PAR Monitora – kontinuirani značaj praćenja reforme javne uprave za integraciju Zapadnog Balkana u EU	18
II. STRATEŠKI OKVIR ZA RJU	21
II.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti strateškog okvira za RJU i vrednosti za Srbiju	22
II.2 Stanje i glavni pravci razvoja u oblasti strateškog okvira za RJU od 2020 . godine	22
II.3 Šta prati WeBER i na koji način?	24
II.4 Rezultati WeBER praćenja	25
II.5 Kratak pregled rezultata: Strateški okvir za RJU	31
II.6 Preporuke za oblast strateškog okvira za RJU	32
Preporuke PAR Monitora 2021/2022	34
III . IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA	35
III.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti izrade i koordinacije politika i vrednosti za Srbiju .	36
III.2 Stanje i glavni pravci razvoja u oblasti izrade i koordinacije politika od 2020 . godine	36
III.3 Šta prati WeBER i na koji način?	38
III.4 Rezultati WeBER praćenja	39
III.5 Kratak pregled rezultata: Izrada i koordinacija politika	58
III.6 Preporuke za oblast izrade i koordinacije politika	59
Preporuke PAR Monitora 2021/2022	63
IV . DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIM	65
IV.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima i vrednosti za Srbiju	66
IV.2 Stanje u oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima i glavni pravci razvoja od 2020 . godine	66

IV.3 Šta prati WeBER i na koji način?	69
IV.4 Rezultati WeBER praćenja	70
IV.5 Pregled rezultata: Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima	89
IV.6 Preporuke za oblast državnoslužbeničkog sistema i ULJR.....	90
Preporuke iz PAR Monitora 2021/2022	95
V . ODGOVORNOST	97
V.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti odgovornosti i vrednosti za Srbiju.....	98
V.2 Stanje i glavni pravci razvoja u oblasti odgovornosti od 2020 . godine	98
V.3 Šta prati WeBER i na koji način?	100
V.4 Rezultati WeBER praćenja	101
V.5 Kratak pregled rezultata: Odgovornost.....	110
V.6 Preporuke za oblast odgovornosti	111
Preporuke PAR Monitora 2021/2022	114
VI . PRUŽANJE USLUGA	115
VI.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti pružanja usluga i vrednosti za Srbiju.....	116
VI.2 Stanje u oblasti pružanja usluga i glavni pravci razvoja od 2020 . godine	116
VI.3 Šta prati WeBER i na koji način?	118
VI.4 Rezultati WeBER praćenja	119
VI.5 Kratak pregled rezultata: pružanje usluga	134
VI.6 Preporuke za oblast pružanja usluga.....	135
Preporuke PAR Monitora 2021/2022	138
VII .UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA	139
VII.1 WeBER indikatori korišćeni za praćenje oblasti upravljanja javnim finansijama i vrednosti za Srbiju.....	140
VII.2 Stanje u oblasti upravljanja javnim finansijama i glavni pravci razvoja od 2020 . godine	140
VII.3 Šta prati WeBER i na koji način?.....	142
VII.4 Rezultati WeBER praćenja.....	144
VII.5 Kratak pregled rezultata: Upravljanje javnim finansijama	154
VII.6 Preporuke za oblast upravljanje javnim finansijama	155
Preporuke PAR Monitora 2021/2022	158
DODATAK O METODOLOGIJI	159
LISTA IZVORA U OVOM IZVEŠTAJU	173

IZRAZI ZAHVALNOSTI

Treći Nacionalni PAR Monitor u Srbiji za period 2021/2022 proizvod je gotovo jednogodišnjeg procesa praćenja, koji se oslanjao na raznovrsne tehnike prikupljanja podataka i time stvorio obilje nalaza. Autori ovog izveštaja su iz Centra za evropske politike (CEP): Milica Divljak, mlađa istraživačica, Milica Škorić, WeBER2.0 mlađa istraživačica i Sava Mitrović, WeBER2.0 mlađi istraživač. Urednik ovog izveštaja je Miloš Đinđić, WeBER2.0 glavni istraživač.

Kao i u slučaju prethodna dva Nacionalna PAR Monitora objavljena za cikluse praćenja 2017/2018 i 2019/2020, posebna priznanja, takođe, idu državnim službenicima, predstavnicima civilnog društva, članovima WeBER platforme i Nacionalne radne grupe u Srbiji, kao i drugim akterima u Srbiji koji su podelili svoja iskustva kroz fokus grupe, ankete i intervjuje, čime su neizmerno doprineli sadržaju ovog Izveštaja i njegovom kvalitetu. Poštujući načelo anonimnosti, njihova imena nećemo navoditi.

Takođe, želimo da zahvalimo Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Vladinoj Službi za upravljanje kadrovima, Kancelariji za informacione tehnologije i elektronsku upravu i drugim institucijama na pružanju informacija i podataka u procesu istraživanja, a posebno za pomoć u distribuiranju ankete za državne službenike među organima uprave. Na kraju, zahvalnost upućujemo 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.

WeBER2.0 tim, takođe, želi da se zahvali svojim glavnim partnerima i saradnicima, koji su podržali projekat u istraživanju i drugim aktivnostima. To su pre svega SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management* – zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a), Regionalna škola za javnu upravu (ReSPA), mreža organizacija civilnog društva Liderstvo za razvoj i integritet u Jugoistočnoj Evropi (SELDI), i Centar za tematsku ekspertizu RJU Generalnog direktorata Evropske komisije za susedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR).

O WEBER 2.0 PROJEKTU

Oснаživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu (WeBER 2.0) je troipogodišnji projekat čije je sprovođenje u periodu od decembra 2019. do juna 2023. godine pretežno finansirala Evropska unija.

Razvoj, priprema, štampanje i objavljivanje Nacionalnog PAR Monitor izveštaja 2021/2022 za Srbiju, kao i PAR Monitor izveštaja 2021/2022 za Zapadni Balkan, podržao je regionalni projekat "SMART Balkans – Civilno društvo za povezan Zapadni Balkan", koji sprovode Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Centar za istraživanje i kreiranje politike (CRPM) i Institut za demokratiju i medijaciju (IDM), a finansijski podržava Ministarstvo spoljnih poslova Norveške. Ostale aktivnosti WeBER 2.0 projekta sufinansirane su projektom "Zaštita civilnog prostora – Regionalni centar za razvoj civilnog društva" koji finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA) i sprovodi Balkanska mreža za razvoj civilnog društva (BCSDN); Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu i Nemački Maršalov fond SAD putem Balkanskog fonda za demokratiju; Fondacija za Otvoreno društvo u Srbiji; Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju u Albaniji; Ministarstvo javne uprave Crne Gore; Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ) u Bosni i Hercegovini.

Projekat WeBER 2.0 je direktan nastavak projekta WeBER – Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za praćenje reforme javne uprave sprovedenog u periodu od 2015. do 2018. godine, koji je većinski finansirala Evropska unija, a sufinansirala Kraljevina Holandija. Dodatno, treći ciklus finansiranja za nastavak WeBER inicijative odobrila je Evropska komisija u decembru 2022. godine, a sprovođenje projekta Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu (WeBER 3.0) otpočelo je u februaru 2023. godine.

Prvi WeBER doprineo je povećanju relevantnosti, učešća i kapaciteta organizacija civilnog društva (OCD) i medija na Zapadnom Balkanu da se zalažu i utiču na osmišljavanje i sprovođenje reforme javne uprave (RJU). WeBER 2.0 se nadovezuje na prethodna dostignuća WeBER projekta i dodatno poboljšava angažman OCD u reformi javne uprave sprovođenjem monitoringa zasnovanog na dokazima i u skladu sa zahtevima EU. Takođe, ima za cilj promovisanje dijaloga između OCD i vlada na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou, jačanje participativne demokratije i vršenje pritiska na vlade da nastave sa sprovođenjem administrativnih reformi i približe administracije građanima.

Kombinacijom aktivnosti sprovedenih tokom trajanja projekta WeBER 2.0 ostvareni su višestruki ciljevi:

- Kroz regionalnu WeBER platformu, i njene Nacionalne radne grupe za reformu javne uprave koje okupljaju više od 170 organizacija civilnog društva, WeBER 2.0 omogućava dijalog za kreiranje i sprovođenje inkluzivnih i transparentnih politika i doprinosi održivosti administrativnih reformi u korist građana.
- Kroz svoj istraživački rad i aktivnosti vezane za proces praćenja RJU, kao i kreiranjem PAR Monitor izveštaja, WeBER 2.0 stvara i prikuplja podatke potrebne za sprovođenje konstruktivnog dijaloga.
- Kroz regionalnu građansku kampanju "Prati(mo) svoju reformu!" i putem platforme za prikupljanje i razmenu mišljenja građana o RJU i njihovog kontakta sa administracijama (<https://citizens.par-monitor.org>), WeBER 2.0 je prikupio iskustva građana kako bi uticao na vlasti i doprineo stvaranju javnih uprava koje su više orijentisane na građane.
- Pilotiranjem praćenja uključivanja principa RJU u sektorske politike i pružajući organizacijama civilnog društva kapacitete za to, WeBER 2.0 je doprineo integraciji reforme u administrativne sisteme u regionu, čime se povećava održivost ovih reformi.
- Kroz program malih grantova, WeBER 2.0 je doprineo unapređenju kapaciteta 31 OCD sa Zapadnog Balkana da učestvuju u RJU.

- Redovnim ažuriranjem „Baze znanja“ OCD o reformi javne uprave (*CSO PAR Knowledge Centre*), WeBER2.0 pruža bazu podataka, analiza i izveštaja o reformi javne uprave koje je izradilo civilno društvo u regionu.

WeBER 2.0 proizvodi i dodatne informacije o njima dostupni su na internet prezentaciji projekta, na www.par-monitor.org.

WeBER 2.0 sprovođi mreža Think for Europe (TEN), sastavljena od šest istraživačkih centara fokusiranih na politike EU na Zapadnom Balkanu:



Partnerstvo sa briselskim Centrom za evropsku politiku (EPC) osigurava vidljivost WeBER 2.0 projekta na nivou EU.



European Policy Centre - EPC

Sa kim saradujemo?

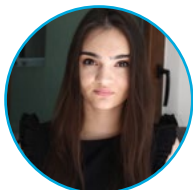
Nadograđujući temelje postavljene prvim projektom, WeBER 2.0 je produbio i održao uspešnu saradnju sa ključnim regionalnim i nacionalnim akterima, osiguravajući dugoročnu održivost RJU na Zapadnom Balkanu. U svakoj od zemalja u regionu, naši projektni partneri su održali aktivan angažman ministarstava i kancelarija za RJU, koji su dragoceni saradnici na projektu. Kroz WeBER platformu, i Nacionalne radne grupe za praćenje RJU, proširili smo saradnju sa preko 170 lokalnih i regionalnih organizacija civilnog društva. Na regionalnom nivou, naše partnerstvo sa Regionalnom školom za javnu upravu (ReSPA) ostalo je snažno, omogućavajući nam razmenu znanja i ekspertize. Takođe, ojačali smo veze sa koalicijom Liderstvo za razvoj i integritet Jugoistočne Evrope (SELDI), jačajući naše kolektivne napore u promociji dobre uprave i integriteta. Ponosno ističemo i nastavljenu saradnju sa programom Podrška unapređenju vladavine i upravljanja (SIGMA), koji je zajednički program EU i OECD. Kroz svoje redovne procene, SIGMA pruža dragocene uvide i povratne informacije o napretku zemalja Zapadnog Balkana u primeni Principa javne uprave. Ove procene imaju ključnu ulogu u periodu pred pristupanje EU, informišući donosiocce odluka i usmeravajući region ka efikasnim praksama upravljanja.

AUTORI



Milica Divljak

mlađa istraživačica, Centar za evropske politike - CEP



Milica Škorić

mlađa istraživačica, Centar za evropske politike - CEP



Sava Mitrović

istraživač, Centar za evropske politike - CEP

UREDNIK



Miloš Đinđić

programski menadžer i viši istraživač, Centar za evropske politike - CEP

ZAŠTO PRAĆENJE RJU OD STRANE CIVILNOG DRUŠTVA OSTAJE ZNAČAJNO?

Reforma javne uprave (RJU), kao sastavni deo prvog klastera, jedan je od fundamentalnih uslova na putu ka članstvu u EU. U regionu Zapadnog Balkana, ova reforma je godinama unazad sagledavana kroz SIGMA Principe javne uprave, razvijene od strane OECD/SIGMA i odobrenih od strane EU. Ovi Principi definišu šta čini dobro funkcionisanje uprave u smislu njene sposobnosti da građanima pruži transparentne, efikasne i delotvorne usluge i da podrži socio-ekonomski razvoj. Pored spoljnog pritiska za postizanjem opipljivih rezultata na polju RJU, domaća potreba za unapređenjima jača pritisak na Vladu da nastavi sa reformama i kada spoljni pritisak oslabi usled okončanja procesa pristupanja. Akteri iz civilnog sektora, koji imaju znanja o funkcionisanju lokalnih uprava, mogu preuzeti takve domaće inicijative zagovaranja za unapređenu upravu. Nezavisan monitoring RJU i dijalog sa vladom zasnovan na činjenicama predstavljaju dobar pristup u ostvarenju ovog cilja.

PRISTUP WeBER PAR MONITORA – FOKUS NA POTREBAMA CIVILNOG DRUŠTVA I JAVNOSTI

Vodeći se ovakvim obrazloženjem, WeBER projekat je završio treći ciklus praćenja RJU za period 2021/2022 godine. Strukturirani pristup zasnovan na dokazima, kao i u prethodna dva ciklusa praćenja, posebno se fokusira na aspekte RJU koji su od najveće važnosti za civilno društvo i javnost.

WeBER praćenje RJU snažno se oslanja na kapacitete, veštine i lokalno znanje civilnog društva na Zapadnom Balkanu. Ono se nadovezuje na SIGMA Principe javne uprave kao kamen temeljac RJU, i procenjuje ih sa nezavisnog stanovišta. Sveukupno gledano, PAR Monitor metodologija, zasniva se na odabiru 22 SIGMA principa u šest ključnih oblasti RJU, praćenih i izveštavanih kroz 23 složena indikatora. Treći ciklus praćenja ujedno predstavlja i poslednje izdanje PAR Monitora u skladu sa postojećim okvirom SIGMA Principa iz 2014. godine, a koji je modifikovan u 2017. godini, budući da je proces revizije Principa u toku. Naredni, četvrti ciklus praćenja, stoga, biće zasnovan na izmenjenoj PAR Monitor metodologiji, usklađenoj sa novim SIGMA okvirom s obzirom na to da on predstavlja oslonac WeBER pristupa praćenju RJU u regionu Zapadnog Balkana.

Koncept svih WeBER indikatora omogućava poređenja uprava na Zapadnom Balkanu i daje priliku za regionalnu uporedivost rezultata. Uz metodologiju, paket PAR Monitora čini i uporedni izveštaj o praćenju RJU u celom regionu Zapadnog Balkana, kao i šest izveštaja koji pružaju detaljne nalaze za svaku upravu ponaosob. Ovaj izveštaj pruža rezultate trećeg ciklusa praćenja za Srbiju, uključujući niz preporuka koje se mogu primeniti.

PREGLED REZULTATA WeBER PRAĆENJA ZA SRBIJU 2021/2022

Strateški okvir za RJU: Unapređena participativnost izrade ključnih strateških dokumenata

Praksa uključivanja OCD u izradu strateških dokumenata o RJU u ovom PAR Monitoru pokazuje unapređenje u odnosu na prethodne cikluse. Civilno društvo u Srbiji konsultovano je u izradi četiri analizirana strateška dokumenta RJU u ranoj fazi njihove pripreme, prevashodno kroz članstvo u Posebnoj radnoj grupi za izradu Strategije reforme javne uprave za period 2021–2030. godine, dok su pozivi za učešće OCD bili otvoreni i transparentni. I pored toga, i u ovom ciklusu zabeležen je nizak nivo proaktivnosti nadležnih institucija u pogledu pozivanja šireg spektra zainteresovanih strana (poput sindikata ili organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti i pitanjima od značaja za osobe sa invaliditetom). Takođe, praksa postupanja nadležnih institucija u procesu konsultacija nije bila ujednačena, a OCD nisu dobile potpune informacije kako bi se

pripremile za proces konsultacija o dva strateška dokumenta, dok za druga dva postoje dokazi da su nadležne institucije razmislile komentare i sugestije dobijene u procesu konsultacija. Dodatno, povratne informacije o tretmanu primljenih komentara objavljene su samo za jedan analizirani dokument. Kada je u pitanju dodatni dijalog o spornim ili nerešenim pitanjima, održan je o Programu reforme upravljanja javnim finansijama, ali tek u fazi javne rasprave, dok je Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave proaktivno uključilo Ministarstvo finansija u dijalog sa OCD povodom dodatnih pitanja koje su predstavnici civilnog društva imali u toku izrade Programa za reformu sistema lokalne samouprave. U slučaju Strategije RJU nije bilo spornih pitanja, a ne postoje dokazi da su takvi dijalozi organizovani za Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom. Uključivanje šire javnosti u ove procese obezbeđeno je organizovanjem javnih rasprava za sva četiri strateška dokumenta, sa jasno naznačenim kanalima za dostavljanje komentara i sugestija.

U pogledu učešća civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU, nije zabeležen napredak u odnosu na prethodne cikluse praćenja. OCD nisu uključene u rad Saveta za RJU, dok je novina uključivanje predstavnika Stalne konferencije gradova i opština, asocijacije gradova i opština u Srbiji, kao punopravnog člana Saveta. Sa druge strane, OCD su punopravne članice Međuministarske projektne grupe, čiji su predstavnici izabrani na osnovu otvorenog poziva. Međutim, članice MPG iz redova civilnog društva i dalje iznose zamerke na rad ovog tela, ističući da nemaju suštinski uticaj na donošenje odluka, da nisu sigurne kakav je konačan tretman njihovih komentara i sugestija, kao i da nisu konsultovane u vezi sa pitanjima finansiranja reforme. Osim toga, sastanci ove grupe, kao i Saveta za RJU, neredovno se održavaju.

Izrada i koordinacija javnih politika: Nezadovoljstvo civilnog društva konstantno, Vlada ostvarila nedovoljne pomake

U oblasti izrade i koordinacije javnih politika, zabeležen je određeni, mada ograničeni napredak, ostvaren pre svega zahvaljujući većoj inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja politika, ali i nešto veće javne dostupnosti informacija o učinku Vlade. U ostalim pitanjima, Srbija je uglavnom stagnirala ili zabeležila manji pad.

U pogledu dostupnosti informacija o učinku Vlade, dva uzastopna godišnja izveštaja o radu Vlade bila su javno dostupna u momentu praćenja, što nije bio slučaj u prethodnim ciklusima. Ipak, izveštaji i dalje ne zadovoljavaju kriterijume u pogledu prilagođenosti građanima, dostupnosti informacija iz izveštaja u formatu otvorenih podataka, ali i zastupljenosti polno klasifikovanih podataka. Takođe, hroničan problem Vladinih izveštaja je u tome što oni i ne predstavljaju podatke o učinku Vlade kao kolektivnog organa, već predstavljaju zbir izveštaja pojedinačnih organa uprave.

I u ovom ciklusu praćenja zadržala se veoma negativna percepcija civilnog društva o različitim aspektima vladinog planiranja i izveštavanja. Većina OCD ne prepoznaje direktnu vezu između planova rada Vlade i stvarnih dešavanja u oblastima javnih politika, niti smatraju da na aktivnosti Vlade ili ministarstava utiču usvojene strategije. Takođe, kada je transparentnost donošenja odluka Vlade u pitanju, stanje je u potpunosti nepromenjeno u odnosu na prethodna dva ciklusa – Vlada i dalje ne objavljuje javno dnevni red i zapisnike sa sednica, dok pojedini usvojeni akti, takođe, neretko izostaju.

Stanje je, slično tome, gotovo nepromenjeno i u pogledu prakse korišćenja činjenično utemeljenih nalaza civilnog društva u izradi javnih politika. Naime, i dalje postoji relativno ustaljena praksa referisanja na istraživanja OCD u dokumentima javnih politika kao što su strategije ili programi, uz par izrazito pozitivnih primera, ali i veoma retka upotreba nalaza civilnog društva, ili drugih nedržavnih aktera, u ex-ante ili ex-post analizama.

Najizraženiji, mada svakako ograničeni pomak, zabeležen je u pogledu otvorenosti i inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika. Veći udeo usvojenih predloga zakona bio je predmet konsultacija ili javnih rasprava, veći broj izveštaja o sprovedenim konsultativnim procesima zadovoljio je minimalne standarde kvaliteta, a uticaj analiziranih konsultacija i javnih rasprava na kreiranje politika je u određenoj meri povećan. Dodatno, funkcije novog portala eKonsultacije, zadovoljavaju sve osnovne, i najveći deo naprednih kriterijuma. Ipak,

praksa održavanja konsultacija i javnih rasprava je i dalje veoma neujednačena unutar uprave, nema dovoljno proaktivnosti u uključivanju zainteresovanih strana u rane faze ovih procesa, dok percepcija civilnog društva ostaje izrazito negativna.

Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima: Netransparentnost, nedostatak informacija i beskrajno vršenje dužnosti državnih službenika na položaju

Nalazi ukazuju da su zvanični podaci o državnoslužbeničkom sistemu, poput ukupnog broja državnih službenika, broju službenika po organima uprave i slično, i dalje nedostupni. Organi nadležni za izradu izveštaja o različitim aspektima državne uprave ne objavljuju ih redovno na svojim internet stranicama. Sa druge strane, Nacionalna akademija za javnu upravu i Vladina Služba za upravljanje kadrovima nastavljaju sa onlajn promocijom podataka iz svoje nadležnosti, odnosno podataka o stručnom usavršavanju državnih službenika i aktuelnim konkursima.

Takođe, nije zabeležen napredak ni kada je reč o najvažnijim aspektima privremenog angažovanja (rad na određeno vreme, privremeni i povremeni poslovi i sl). Transparentnost postupka kod ovakvih vidova angažmana izostaje, kao i jasno definisana ograničenja trajanja ugovora za sve oblike privremenih angažovanja. Rezultati ankete sprovedene sa državnim službenicima ukazuju da oni i dalje smatraju da privremeni angažman u državnoj upravi predstavlja pravilo, a ne izuzetak.

Na polju javnih konkursa za radna mesta u državnoj upravi zabeležen je iskorak u pogledu prakse oglašavanja konkursa, kao i mogućnosti kandidata da dobiju pojašnjenja o konkursnom postupku putem „Kutka za kandidate“, kojim rukovodi Služba za upravljanje kadrovima. Iako je smanjeno administrativno opterećenje, obaveza polaganja državnog ispita za kandidate za radna mesta na položaju i dalje predstavlja prepreku za nove kandidate. Konačno, izostaje mogućnost dopune nepotpune dokumentacije tokom konkursa, a informacije o neuspelim javnim konkursima i dalje su nedostupne za širu javnost.

Zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uticaja ostaje veoma niska. Propisani su jasni kriterijumi za razrešenje državnih službenika sa položaja, a propisana je i obaveza postavljenja vršilaca dužnosti iz redova državnih službenika. Međutim, gorući problem ostaje praksa prekomernog postavljenja vršilaca dužnosti u praksi, kao i kontinuirano kršenje odredbi kojima se ograničava maksimalni vremenski period tokom kog lice može biti u tom statusu. Dodatno, manje od trećine državnih službenika smatra da bi njihove kolege na položaju mogle da odbiju nezakonita naređenja svojih nadređenih, a da ugroze sopstvenu karijeru.

Transparentnost sistema plata i dalje nije na zadovoljavajućem nivou, uz pogoršanje u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Konkretno, problem se ogleda u nedostatku javno dostupnih informacija o platama državnih službenika, osim načelnih informacija koje je moguće pronaći u Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika i godišnjim zakonima o budžetu. Na kraju, pravni okvir definiše mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoslužbeničkom sistemu, ali problem ostaje adekvatno sprovođenje. Pored toga, još uvek opstaju razlike u percepciji predstavnika OCD i državnih službenika u pogledu delotvornosti i nepristrasnosti mera za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije, pri čemu OCD izražavaju potpuno nepoverenje prema efektima propisanih mera. Dodatno, primetno je da, iako trećina državnih službenika smatra ove mere delotvornim i nepristrasnim, veliki procenat njih ne misli da bi bili zaštićeni kao uzbunjivači.

Odgovornost: Nedovoljno proaktivno informisanje o radu organa uprave i konstantna zabrinutost OCD oko zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

U oblasti odgovornosti, percepcija OCD u Srbiji o primeni prava na slobodan pristup informacijama nije se značajno promenila u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Čak 45% ispitanika smatra da organi vlasti ne ispunjavaju preduslov za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno da ne dokumentuju dosledno sve informacije nastale u njihovom radu. Ipak, veći deo ispitanih OCD potvrđuje da se tražene

informacije dostavljaju besplatno, u odgovarajućem formatu i u zakonski propisanom roku. Pored toga, iako više od polovine potvrđuje da se od njih ne zahteva da daju razloge za podnošenje zahteva za pristup javnim informacijama, čak 41% njih je potvrdilo da se to i dalje dešava. Kao i u prethodnim ciklusima praćenja, utisak je da civilno društvo u Srbiji ima malo iskustva sa zahtevima za pristup informacijama koje sadrže poverljive ili lične podatke.

Kada je reč o percepciji o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, nalazi pokazuju da tek nešto više od četvrtine ispitanika smatra mere Poverenika delotvornim u zaštiti prava na pristup informacijama od javnog značaja. Dodatno, svega 15% OCD smatra da kazne koje Poverenik može da izrekne za kršenje prava na pristup informacijama od javnog značaja proizvode ozbiljne posledice za odgovorne pojedince u institucijama koje građanima uskrate ovo pravo.

Nije ostvaren napredak kada je u pitanju praksa proaktivnog pružanja informacija organa uprave putem internet stranica, te i dalje postoje velike neujednačenosti među organima. Politika otvorenih podataka se ne sprovodi u adekvatnoj meri, a praksa pokazuje da i dalje ne postoji dovoljno napora da se one informacije koje su dostupne učine dovoljno pristupačnim i prilagode građanima. Sveukupno, stanje u ovoj oblasti je nešto lošije u odnosu na PAR Monitor 2019/2020, a glavni nedostaci odnose se na netransparentan rad organa, što se ogleda u nedostatku godišnjih izveštaja o radu i budžetskih dokumenata. Pored toga, mali broj organa objavljuje sve neophodne podatke o svom delokrugu rada, organizacionoj strukturi i saradnji sa civilnim društvom, a utvrđeno je i da se podaci koji su dostupni ne ažuriraju redovno.

Pružanje usluga: Nezadovoljstvo ranjivih kategorija stanovništva u senci zadovoljstva opšte populacije

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja pokazali su da je zadovoljstvo građana uslugama državne uprave visoko. Komunikaciju sa upravom u protekle dve godine građani ocenjuju uglavnom pozitivno, odnosno kontakt je olakšan, a vreme potrebno za dobijanje usluga skraćeno. Sa druge strane, otprilike četvrtina građana ne prepoznaje ova poboljšanja. Takođe, napori Vlade ka pojednostavljenju administrativnih postupaka su građanima u velikoj meri vidljivi, a među onima koji to potvrđuju 90% njih ocenjuje da takvi napori daju rezultate. Kada su u pitanju e-usluge, građani ih u velikoj većini ocenjuju kao jednostavne za korišćenje, a napredak na ovom polju pokazuje se kroz gotovo dve trećine građana koji smaraju da su kompletnu uslugu obavili online, od početka do kraja, svaki put kada su na ovaj načini pristupali administrativnim uslugama. Dodatno, većina građana smatra da postoji mogućnost pružanja povratne informacije o kvalitetu administrativnih usluga (63%), a dve trećine njih smatra da su mehanizmi za davanje povratnih informacija laki za korišćenje. Sa druge strane, pružaoci usluga ne objavljuju proaktivno, na svojim internet stranicama, podatke o dobijenim povratnim informacijama na pružene usluge.

Međutim, treći ciklus praćenja zaredom, OCD u Srbiji iskazuju nezadovoljstvo kada je u pitanju pristupačnost administrativnih usluga. I dalje ukazuju na neadekvatnu teritorijalnu rasprostranjenost pružalaca, ali i na nedovoljnu pristupačnost administrativnih usluga ranjivim grupama, pre svega zbog neadekvatne obučenosti državnih službenika za rad sa ovim kategorijama stanovništva.

Konačno, javna dostupnost informacija o dobijanju administrativnih usluga onlajn ostaje na zavidnom nivou, iako prakse i dalje variraju u zavisnosti od vrste informacija i pružaoca. S jedne strane, korisnici analiziranih usluga mogu lako pronaći detalje o tome kome se obratiti, koju dokumentaciju treba dostaviti i koji su iznosi naknada. Dodatno, svi analizirani organi na svojim internet stranicama objavljuju podatke o pravima i obavezama korisnika u pogledu dokumenata i informacija koje je potrebno dostaviti, odnosno koje podatke organ sam pribavlja. S druge strane, dostupnost kompletnih i ažurnih proceduralnih informacija o tome kako se dobija usluga i dalje se može unaprediti. Takođe, smernice prilagođene građanima nisu dostupne za sve analizirane usluge, a nisu sve usluge ni digitalizovane, uprkos pojedinačnim poboljšanjima.

Upravljanje javnim finansijama: Nedovoljna transparentnost budžeta, i kontinuitet u komuniciranju nalaza eksterne revizije ka građanima

Transparentnost budžeta nije unapređena u odnosu na prethodne cikluse praćenja. Nivo transparentnosti budžetskih dokumenata ostao je nizak, pre svega jer polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta i dalje nisu javno dostupni, kao i zbog neredovnog objavljivanja mesečnih izveštaja o izvršavanju budžeta. Sa druge strane, podaci u godišnjim izveštajima o izvršenju budžeta pružaju i nefinansijske informacije o učinku na osnovu programskog budžetiranja, koje su izražene po sektorima, korisnicima i programima. Dodatno, nastavljena je praksa objavljivanja građanskih vodiča kroz budžet, ali podaci o državnom budžetu nisu dostupni na Portalu otvorenih podataka.

Umeren napredak zabeležen je po pitanju javne dostupnosti informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru. Konsolidovani godišnji izveštaji se redovno izrađuju i objavljuju na internet stranici Ministarstva finansija, a osim toga, donekle je unapređena praksa objavljivanja informacija o finansijskom upravljanju i kontroli koju sprovodi ministarstvo. Sa druge strane, Centralna jedinica za harmonizaciju nije redovno informisala javnost o svom radu, dok je redovnost objavljivanja izveštaja o sagledavanju kvaliteta interne revizije ostala delimična.

Unapređena je i javna dostupnost informacija o javnim nabavkama. Ministarstva su redovno objavljivala planove javnih nabavki u ovom ciklusu praćenja, dok Kancelarija za javne nabavke nastavlja praksu redovnog objavljivanja godišnjih izveštaja o javnim nabavkama. Takođe, Portal javnih nabavki ocenjen je kao prilagođen korisnicima i omogućava preuzimanje podataka u otvorenom formatu. Pored toga, tokom 2021. godine, samo nešto više od 1% postupaka javnih nabavki nije sprovedeno na osnovu otvorenog postupka. Sa druge strane, ministarstva i dalje neredovno obelodanjuju godišnje izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama, a isti je slučaj i sa izveštajima Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

Državna revizorska institucija nastavlja sa dobrom praksom komunikacije sa zainteresovanim stranama, a značajan napredak ostvaren je donošenjem strategije komunikacije. Pored toga, u okviru institucije određeno je posebno radno mesto za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija, a nastavljena je i praksa objavljivanjem sažetaka izveštaja o reviziji koji su prilagođeni građanima. Sa druge strane, zabeležen je blagi pad kada je reč o raznovrsnosti korišćenih sredstava komunikacije. Na internet stranici Državne revizorske institucije i dalje nije uspostavljen zvaničan kanal za dostavljanje pritužbi ili inicijativa zainteresovanih strana, a institucija nije razvila praksu konsultovanja OCD u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru.

Da bi se adresirale identifikovane slabosti, izveštaj predlaže preporučene mere. Kao i u prethodnom izdanju, detaljan spisak preporuka nalazi se na kraju svakog poglavlja o pojedinačnim oblastima RJU. Budući da se većina preporuka iz PAR Monitora 2019/2020, pokazala još uvek izuzetno relevantnim, kao i određen broj njih iz početnog ciklusa 2017/2018, veliki broj je ponovljen, a neke su i modifikovane radi dodatnih pojašnjenja.

LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

ALB	Albanija
APR	Agencija za privredne registre
BIH	Bosna i Hercegovina
BDP	Bruto domaći proizvod
CG	Crna Gora
CJH	Centralna jedinica za harmonizaciju
CKE	Centralna kadrovska evidencija
DRI	Državna revizorska institucija
EK	Evropska komisija
ERP	Program ekonomskih reformi
FUK	Finansijsko upravljanje i kontrola
GPRV	Godišnji plan rada Vlade
IFKJ	Interna finansijska kontrola u javnom sektoru
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JUM	Jedinstveno upravno mesto
KJN	Kancelarija za javne nabavke
KJS	Korisnici javnih sredstava
KOS	Kosovo
MF	Ministarstvo finansija
MDULS	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
MKD	Severna Makedonija
MKI	Ministarstvo kulture i informisanja
MPG	Međuministarska projektna grupa
MSP	Ministarstvo spoljnih poslova
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAJU	Nacionalna akademija za javnu upravu
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU
NSZ	Nacionalna služba za zapošljavanje
OCD	Organizacija civilnog društva
OSI	Osoba sa invaliditetom
PDV	Porez na dodatnu vrednost
PRG	Posebna radna grupa
PR UJF	Program reforme upravljanja javnim finansijama
RGZ	Republički geodetski zavod
RJU	Reforma javne uprave

RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
RSZ	Republički sekretarijat za zakonodavstvo
SIGMA	Podrška unapređenju vladavine i upravljanja
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
SRB	Srbija
SUK	Služba za upravljanje kadrovima
UJF	Upravljanje javnim finansijama
UJP i RR	Upravljanje javnim politikama i regulatornom reformom
ULJR	Upravljanje ljudskim resursima
UZZPRO	Uprave za zajedničke poslove republičkih organa
ZB	Zapadni Balkan
ZDS	Zakon o državnim službenicima
ZJN	Zakon o javnim nabavkama
WeBER	Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave
WeBER 2.0	Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu

I. UVOD



I.1 Tri ciklusa PAR Monitora – kontinuirani značaj praćenja reforme javne uprave za integraciju Zapadnog Balkana u EU

WeBER inicijativom započeto je praćenje reforme javne uprave (RJU) na Zapadnom Balkanu (ZB) 2016. godine, odnosno objavljen je prvi, polazni PAR Monitor 2018. godine. Od tada, PAR Monitor postaje sve važniji izvor verodostojnih i na dokazima utemeljenih nalaza o uspesima i izazovima regionalnih uprava, posebno u pogledu njihove otvorenosti, transparentnosti i odgovornosti prema građanima. PAR Monitor je na taj način ojačao ulogu civilnog društva u praćenju i doprinosu RJU u regionu, ali i doprineo godišnjim izveštajima Komisije o svakoj zemlji kandidatu i potencijalnom kandidatu na ZB. Novo izdanje – PAR Monitor 2021/2022 – rezultat je trećeg uzastopnog ciklusa praćenja koje sprovodi WeBER istraživački tim, koristeći nezavisnu metodologiju koju je razvilo „civilno društvo za civilno društvo“, oslanjajući se na principe dobre uprave EU.

Sa svakim novim korakom u politici proširenja Komisija je reafirmisala RJU kao suštinsku oblast za članstvo u EU. U svom saopštenju *Unapređenje procesa pristupanja – Kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan* iz februara 2020. godine, koje poziva na veći kredibilitet, političko upravljanje i predvidljivost procesa proširenja, Komisija je predložila grupisanje pregovaračkih poglavlja i reformskih oblasti, stavljajući RJU u Klaster 1 – Osnove, zajedno sa vladavinom prava, ekonomskim upravljanjem i funkcionisanjem demokratskih institucija.¹ Time je RJU našla svoje mesto u ključnoj grupi reformskih oblasti čija procena određuje ukupan napredak u procesu evropskih integracija.

Okvir EU za definisanje, vođenje i procenu administrativnih reformi u kontekstu proširenja i dalje je ugrađen u skup Principa javne uprave. Ustanovljeni 2014. godine, ovi principi, poznati kao „SIGMA principi“ (s obzirom na to da SIGMA program Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj redovno procenjuje njihovo sprovođenje)², predstavljaju putokaz u oblasti RJU za kandidate dok rade na tome da postanu uspešne države članice EU. Evropska komisija (EK) i SIGMA zajednički su definisale opseg ovih principa javne uprave,³ strukturiranih oko 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.

1 Klaster „Osnove“ obuhvata Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava, 24 – Pravda, sloboda i bezbednost, ekonomski kriterijumi, funkcionisanje demokratskih institucija, reforma javne uprave, kao i poglavlja 5 – Javne nabavke, 18 – Statistika i 32 – Finansijski nadzor. U: Evropska komisija, *Unapređenje procesa pristupanja – Kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan*, februar 2020, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_181.

2 SIGMA (Podrška unapređenju vladavine i upravljanja) je zajednička inicijativa OECD i Evropske unije, koju primarno finansira EU. Njen ključni cilj je jačanje osnova za unapređeno javno upravljanje, a time i društveno-ekonomski razvoj regiona u blizini EU kroz jačanje kapaciteta javnog sektora, jačanje horizontalnog upravljanja i unapređenje dizajniranja i sprovođenja reformi javne uprave, što uključuje adekvatno utvrđivanje prioriteta, vremenskih okvira i budžetiranja. Više informacija dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/>.

3 Principi javne uprave za kandidate i potencijalne kandidate za članstvo u EU: <https://bit.ly/395diVv>. Za zemlje koje potpadaju pod evropsku susedsku politiku (ESP) razvijen je poseban dokument pod naslovom Principi javne uprave: Okvir za zemlje ESP: <http://bit.ly/2fsCaZM>.

Devet godina od objavljivanja Principa, SIGMA i DG NEAR započeli su njihovu reviziju, oslanjajući se na iskustvo iz njihove dosadašnje primene i uvodeći značajne novine. Na primer, uvedeni su principi koji se odnose na različite nivoe upravljanja, dok se u prošlosti okvir uglavnom ticao centralnog nivoa. U vreme pisanja ovog izveštaja, revidirani Principi su još uvek bili u finalnoj fazi izrade, nakon procesa onlajn konsultacija sa zainteresovanim stranama koji je završen u februaru 2023. godine. PAR Monitor 2021/2022 se u potpunosti oslanja na okvir Principa iz 2014. godine, koji je takođe važio tokom prethodnih ciklusa WeBER praćenja.⁴

Od svog početka, WeBER⁵ je usvojio Principe javne uprave kao glavni gradivni element svog PAR Monitora. Glavni razlozi za takvu odluku ostali su isti do danas. Prvo, principi su zajednički imenitelj za RJU u regionu, omogućavaju regionalna poređenja, međusobno učenje i stvaranje pozitivnog pritiska među upravama na ZB. Drugo, oni usmeravaju reforme u regionu ka ispunjavanju uslova za članstvo u EU, pomažući na taj način njihovu transformaciju u sposobne države članice EU u budućnosti.

Međutim, WeBER pristup praćenju leži od samog početka u shvatanju da će SIGMA/OECD ostati prisutna u regionu do momenta pristupanja Zapadnog Balkana EU, oslanjajući se na čvrsto uslovljavanje EU kao spoljnog pokretača reformi. Do tog vremena, lokalno civilno društvo može doprineti komplementarnim nalazima u oblastima svoje ekspertize, ali i postepeno proširivati obim praćenja reforme i nalaziti načine da praćenje nastavi na sveobuhvatniji način i nakon pristupanja regiona Uniji, kada SIGMA više ne bude imala mandat da vrši spoljne procene RJU. Kao što su prethodne runde proširenja pokazale, bez uslovljavanja EU i redovnog spoljnog praćenja i procene reformi, zemlje mogu lako nazadovati u svojim reformama nakon pristupanja, efektivno se udaljavajući od standarda dobrog upravljanja.

U tom cilju, obrazloženje ostaje jednako relevantno kao i kada je WeBER pokrenut – da se samo osnaživanjem lokalnih nevladinih aktera, i jačanjem participativne demokratije na nacionalnom i lokalnom nivou, može izvršiti pritisak na vlade da sprovedu često bolne i nezgodne administrativne reforme u periodu nakon pristupanja. WeBER tim je tokom godina kontinuirano radio na pripremama za takav scenario, u kojem lokalne organizacije civilnog društva, kao tražioci odgovornosti, predvode i iniciraju RJU, te pažljivo i verodostojno prate RJU na ZB. Opseg podrške koju je WeBER pružio regionalnom civilnom društvu u prethodnom periodu je širok i uključivao je višestruke inicijative za podizanje svesti i izgradnju kapaciteta. Dodatno, ova podrška je podrazumevala uključivanje OCD u proces monitoringa RJU i kreiranje izveštaja PAR Monitora, mentorstvo lokalnih OCD koje prate rad lokalnih samouprava, redovne konsultacije sa OCD o implementaciji PAR Monitora i o razvoju RJU na nacionalnom i regionalnom nivou. Takođe, uveli smo nove pristupe, kao što su pilot praćenje uključivanja principa reforme javne uprave u različite sektore politike⁶, i kreiranje onlajn portala preko kojih pozivamo građane da podele svoja iskustva o interakciji sa administracijom.⁷

Izbijanje pandemije COVID-19 2020. godine, tokom trećeg ciklusa praćenja, još jednom je podsetilo na važnost dobrog funkcionisanja javnih uprava, sposobnih da vrše svoju primarnu funkciju služenja građanima. Ova globalna, vanredna okolnost dovela je u prvi plan pitanje sposobnosti javnih uprava da se prilagode i načine dodatne korake u pružanju digitalnih usluga, omogućavajući beskontaktnu, ali nesmetanu komunikaciju sa građanima i pružajući mogućnost rada na daljinu za zaposlene u upravi.

4 Za više informacija o procesu revizije SIGMA principa javne uprave posetite: <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-consultation.htm>.

5 Počevši od decembra 2019. godine, WeBER se sprovodi pod nazivom „WeBER2.0 – Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu“.

6 Regionalni i nacionalni izveštaji o uvođenju principa javne uprave u sektore politike dostupni na: <https://www.par-monitor.org/mainstreaming-principles-of-public-administration-into-policy-sectors/>.

7 Građanski portali za šest uprava dostupni su na: <https://citizens.par-monitor.org/>.

Međutim, za razliku od prethodnog ciklusa praćenja 2019/2020, mere za ublažavanje širenja koronavirusa u regionu imale su manji uticaj u ciklusu 2021/2022, što znači da su komunikacija i koordinacija unutar WeBER istraživačkog tima, kao i istraživački rad (sastanci tima, fokus grupe, intervjui) vođeni kako u virtuelnom prostoru, tako i licem u lice. Efekti koje je pandemija COVID-19 imala na rad javnih uprava, nabolje ili nagore, istaknuti su u nalazima istraživanja, gde je to primenjivo.

Metodološki pristup PAR Monitora predstavljen je u dodatku o metodologiji ovog izveštaja, i pruža informacije o OECD/SIGMA Principima javne uprave kao regionalnom okviru za praćenje, obrazloženju za odabir principa, dizajnu WeBER indikatora, paketu PAR Monitor, primenjenim procedurama obezbeđenja kvaliteta, vremenskom okviru praćenja, kao i ograničenjima ovog pristupa. WeBER tim nije napravio metodološke promene u ciklusu praćenja 2021/2022, a poslednja, značajna revizija metodologije urađena je tokom PAR Monitora 2019/2020 (detaljnije u Dodatak o metodologiji).

Novi ciklus praćenja 2021/2022 sproveden je u periodu od januara do novembra 2022. godine i najvećim delom se odnosio na prakse uprava u regionu iz 2021. i prve polovine 2022. godine. Ovaj izveštaj prati standardni okvir uspostavljen za dva prethodna PAR Monitora i podeljen je u šest poglavlja: 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 stanja u Srbiji, kako bi se posmatrana oblast stavila u kontekst, a na osnovu sekundarnih dostupnih izvora. Opisi stanja se u velikoj meri oslanjaju na najnoviji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije za 2022. godinu, ali se pozivaju i na druge relevantne izvore. Nakon opisa stanja, 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. Vrednosti indikatora, i rezultati njihovih elemenata za svaku oblast RJU, predstavljeni su za sve WeBER cikluse praćenja, omogućujući lak uvid i poređenje rezultata. Kratak pregled rezultata po oblasti RJU dat je na kraju svakog poglavlja sa ključnim, sažetim nalazima i trendovima.

Na kraju, odeljak sa preporukama sastoji se od statusa implementacije preporuka predloženih u PAR Monitorima 2019/2020 i 2017/2018. Za svaku preporuku se dodeljuje kod-boja i daju objašnjenja zašto je preporuka ocenjena na određeni način (npr. u potpunosti ili delimično sprovedeno, započeto ili nisu preduzete aktivnosti). Drugo, na osnovu detaljno prezentovanih nalaza za Srbiju u ovom ciklusu, u izveštaju se ili ponavljaju prethodne preporuke za koje je ocenjeno da nisu (dovoljno) sprovedene ili se nadležnim državnim organima predlažu nove. Kako su određene preporuke iz prethodnih PAR Monitora i dalje relevantne, neke od njih se ponavljaju, a neke su delimično modifikovane.

II. STRATEŠKI OKVIR ZA RJU



II.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti strateškog okvira za RJU i vrednosti za Srbiju

SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJU



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



II.2 Stanje i glavni pravci razvoja u oblasti strateškog okvira za RJU od 2020. godine

Od 2020. godine nastavljen je dalji razvoj i implementacija strateških dokumenata posvećenih reformi javne uprave. Kako je navedeno u prethodnom PAR Monitoru, Vlada je u aprilu 2021. godine usvojila Strategiju RJU za period 2021–2030. godine, zajedno sa Akcionim planom za period 2021–2025. godine, sa ciljem pružanja kvalitetnih usluga građanima i privredi.⁸ Akcionim planom obuhvaćene su oblasti upravljanja ljudskim resursima, pružanja usluga, odgovornosti i transparentnosti. Pored toga, usvojena su tri petogodišnja programa za period 2021–2025. godine koji su hijerarhijski podređeni Strategiji, a koji se odnose na oblasti izrade i koordinacije javnih politika, upravljanja javnim finansijama i reforme sistema lokalne samouprave. Kako navodi SIGMA, Strategija je izrađena u saradnji sa predstavnicima organizacija civilnog društva (OCD), odabranim putem javnog poziva, u okviru Posebne radne grupe koja je bila zadužena za izradu strategije.⁹

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) objavilo je u martu 2022. godine godišnji izveštaj o sprovođenju Strategije RJU za 2021. godinu. Kako se navodi u dokumentu, ostvareno je 82% rezultata kao i 70% planiranih aktivnosti, dok je realizacija 22% aktivnosti još uvek bila u toku.¹⁰ Kao i prethodnom periodu, MDULS je konsultovalo civilno društvo pri izradi ovog godišnjeg izveštaja. Tokom drugog sastanka Međuministarske projektne grupe (MPG), održanog 24. i 25. maja 2022. godine, razmatran je Nacrt godišnjeg izveštaja, a komentare su dali predstavnici organizacija civilnog društva koje su članice MPG-a, kao i predstavnici WeBER nacionalne radne grupe za Srbiju.¹¹ Kao rezultat, izveštaju je dodato novo poglavlje pod nazivom „Percepcija OCD“, u kom su navedeni najvažniji komentari OCD o postignutim rezultatima i sugestije o oblastima koje je neophodno poboljšati.¹²

U junu 2021. godine, Vlada je usvojila novi Program reforme upravljanja javnim finansijama (PR UJF) za period 2021–2025. godine, sa Akcionim planom za ceo period implementacije. Opšti cilj Programa je postizanje održivog budžeta sa stabilnim javnim dugom u odnosu na BDP, uz pomoć boljeg finansijskog upravljanja i kontrole, procesa revizije i bolje povezanosti planiranja budžeta sa vladinim prioritarnim ciljevima i javnim politikama.¹³ Tokom javne rasprave o Programu, održane u martu i aprilu 2021. godine, Ministarstvo finansija (MF), u čijoj nadležnosti je izrada ovog dokumenta, dobilo je opširne komentare od SIGMA i Evropske komisije, kao i od Svetske banke, Stalne konferencije gradova i opština i Centra za evropske politike, a većina njih je uključena u sam tekst Programa.¹⁴ Izveštaj o realizaciji PR UJF za 2021. godinu ukazuje da je jedanaest od dvanaest aktivnosti predviđenih Akcionim planom za 2021. godinu uspešno realizovano, kao i da su premašene ciljane vrednosti za pokazatelje efekata na nivou opšteg cilja Programa.¹⁵

8 Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 42/2021, dostupno na: <https://bit.ly/3gh8HTI> (pristupljeno 9. marta 2023).

9 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 18. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK> (pristupljeno 9. marta 2023).

10 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za period 2021–2030*, strana 4, dostupno na: <http://bitly.ws/B77R> (pristupljeno 9. marta 2023).

11 Isto, strana 9.

12 Ova sekcija izveštaja se nalazi na stranama 72. i 73.

13 Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine, Službeni glasnik br. 70/2021. Dostupno na: <http://bitly.ws/BoS6> (pristupljeno 9. marta 2023).

14 Ministarstvo finansija, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o predlogu programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025. godine*, sa pratećim Akcionim planom za period 2021–2025. godine, strana 2–3. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrRF> (pristupljeno 9. marta 2023).

15 Ministarstvo finansija, *Izveštaj o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025. za 2021. godinu*, strana 6. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrRF> (pristupljeno 9. marta 2023).

Dodatno, Vlada je u julu 2021. godine usvojila i Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine, sa Akcionim planom za prve tri godine sprovođenja. Osnovni cilj Programa je uspostavljanje sistema lokalne samouprave koji omogućava efikasno ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu.¹⁶ Prethodno je od 1. do 22. marta 2021. godine organizovana javna rasprava o Predlogu programa. Raspravi je prisustvovalo preko 200 učesnika, od kojih su većina bili predstavnici jedinica lokalne samouprave, zatim predstavnici OCD i drugih zainteresovanih strana.¹⁷

Konačno, na polju izrade i koordinacije javnih politika, Vlada Republike Srbije je u novembru 2021. godine usvojila Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom (Program unapređenja UJP i RR) za period od 2021. do 2025. godine sa Akcionim planom, čime je kompletiran novi strateški okvir za RJU. Kao osnovni cilj Programa navedeno je poboljšanje kvaliteta dokumenata javnih politika i propisa.¹⁸ Pre usvajanja Programa, organizovana je javna rasprava u periodu od 27. avgusta do 15. septembra 2021. godine, a komentare na Predlog programa dalo je više organa, OCD i Stalna konferencija gradova i opština. Uvažene su sve primedbe organa vlasti, kao i većina primedbi ostalih zainteresovanih strana, a obrazloženja za tretman svakog komentara pojedinačno su navedena u Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu programa.¹⁹ U aprilu 2022. godine objavljen je Izveštaj o sprovođenju Programa za 2021. godinu, ali obuhvata samo dva meseca sprovođenja jer je Program usvojen u novembru 2021. godine.²⁰

Oblast pružanja usluga dodatno je regulisana Programom za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „e-Papir“ za period 2019–2021. godine, kojim je pojednostavljeno 330 administrativnih postupaka i uspostavljen jedinstveni Registar administrativnih postupaka.²¹ Registar, koji je počeo sa radom u junu 2021. godine, predstavlja jedinstvenu elektronsku bazu podataka svih administrativnih postupaka koje sprovodi državna uprava, sa više od 2600 postupaka dostupnih na portalu koji se odnose na privredne subjekte.²² Dodatno, na Portalu Registra su od marta 2023. godine postale dostupne i informacije o uslugama javne uprave koje se odnose na građane.²³ Javna rasprava o Predlogu Programa pojednostavljenja administrativnih postupaka i regulative „e-Papir“ za period 2022–2025. godine, sa Akcionim planom kao sastavnim delom, sprovedena je u periodu od 24. novembra do 13. decembra 2022. godine, putem portala eKonsultacije.²⁴ U Izveštaju o sprovedenoj javnoj raspravi navodi se da nije bilo komentara šire javnosti na Predlog.²⁵

Pored programa „e-Papir“, u oblasti pružanja usluga sproveden je i Program razvoja elektronske uprave za period od 2020. do 2022. godine, koji je za cilj imao razvoj efikasne i korisnički orijentisane uprave u digitalnom okruženju. Prema godišnjem izveštaju o sprovođenju ovog Programa za 2021. godinu, došlo je do povećanja broja aktivnih korisnika portala eUprave na 1.150.576 (320.000 u 2020.), broja e-usluga na 196 (140 u 2020). kao i broja izvršenih usluga na Portalu eUprave godišnje na 2.253.547 (1.100.000 u 2020. godini).²⁶ Nakon izvršene *ex-post* analize Programa, MDULS je pripremio Predlog programa razvoja elektronske uprave za period od 2023. do 2025. godine sa Akcionim planom. Javna rasprava o nacrtu Programa održana je od 23. decembra 2022. do 11. januara 2023. godine, ali u tom periodu nisu dostavljeni komentari na nacrt.²⁷

16 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine*, strana 7. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrPw> (pristupljeno 9. marta 2023).

17 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o predlogu Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji i akcionog plana za period 2021–2023*. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrS4> (pristupljeno 9. marta 2023).

18 Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025, Službeni glasnik br. 113/21. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrGv> (pristupljeno 9. marta 2023).

19 Izveštaj je dostupan na: <http://bitly.ws/zrrN> (pristupljeno 9. marta 2023).

20 Izveštaj je dostupan na internet stranici Republičkog sekretarijata za javne politike: <http://bitly.ws/zrrJ> (pristupljeno 9. marta 2023).

21 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za period 2021–2030*, strana 45.

22 Portal je dostupan na: <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home> (pristupljeno 9. marta 2023).

23 Videti više na: <http://bitly.ws/HP35> (pristupljeno 25. marta 2023).

24 Zvaničan Predlog je dostupan na: <http://bitly.ws/Ab2A> (pristupljeno 9. marta 2023).

25 Republički sekretarijat za javne politike, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Programu pojednostavljenja administrativnih postupaka i regulative „e-Papir“ za period 2022–2025. godine*. Dostupno na: <http://bitly.ws/Ab2A> (pristupljeno 10. marta 2023).

26 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za period 2021–2030*, strana 42. i Mysun En Natour, Aleksandar Stojanović, Goran Pastrović, *Ex-post analiza Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine*, strana 24. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrrx> (pristupljeno 10. marta 2023).

27 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Programu razvoja elektronske uprave za period o 2023. do 2025. godine sa Akcionim planom*, strana 1. Dostupno na: <http://bitly.ws/zru5> (pristupljeno 10. marta 2023).

Kada je u pitanju upravljanje reformom, Strategija RJU zadržala je trostepenu strukturu za praćenje i koordinaciju sa MDULS na prvom, Međuministarskom projektnom grupom (MPG) na drugom, administrativnom nivou, i Savetom za RJU na najvišem političkom nivou koordinacije.²⁸ Pored toga, nastavljena je praksa uključivanja OCD u rad MPG, a Rešenjem o osnivanju grupe potvrđeno je punopravno članstvo šest OCD. Od oktobra 2021. do decembra 2022. godine, održano je četiri sastanka MPG. Kada je reč o Savetu za RJU, prethodni je formiran u junu 2021. godine, a članovi su bili resorni ministri i rukovodioci nadležnih organa državne uprave.²⁹ U 2021. godini održane su dve sednice Saveta.³⁰ S obzirom na to da je nova Vlada formirana u oktobru 2022. godine, nije doneta odluka Vlade o formiranju novog Saveta u vreme pisanja ovog izveštaja.

Konačno, onlajn platforma za praćenje RJU u Srbiji (*Online Monitoring Tool*), nije redovno ažurirana u prethodnom periodu. Na primer, odeljak o koordinacionim strukturama za praćenje RJU ne sadrži informacije o svim održanim sastancima i zapisnicima sa sednica Saveta za RJU i MPG.³¹

II.3 Šta prati WeBER i na koji način?

Praćenje oblasti strateškog okvira za RJU zasniva se na tri SIGMA Principa, sa fokusom na postojanje delotvorne agende RJU, sprovođenje i praćenje RJU, ali i na postojanje struktura za praćenje 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 sa aspekta kvaliteta uključivanja civilnog društva i javnosti u procese izrade strateških dokumenata RJU, kao i njihovog 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 reforme.

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 Zapadnom Balkanu 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 agende RJU koja je trenutno na snazi. 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 predstavnicima institucija nadležnih za RJU, kao i rezultatima fokus grupe sa predstavnicima civilnog društva koji su učestvovali u procesu konsultacija (gde nije bilo moguće organizovati fokus grupe, zamenjeni su intervjui sa predstavnicima civilnog društva). Tokom sprovođenja ovog ciklusa istraživanja analiziran je novi strateški okvir za RJU, odnosno dokumenti usvojeni 2021. godine. Stoga, analiza ovog indikatora za Srbiju obuhvata:

28 Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 42/2021, strana 262.

29 Odluka o obrazovanju Saveta za reformu javne uprave, Službeni glasnik br. 56/2021.

30 European Commission, *Serbia 2022 Report*, strana 15. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxzQ> (pristupljeno 10. marta 2023).

31 Platforma je dostupna na: <http://bitly.ws/B77R> (pristupljeno 10. marta 2023).

- Strategiju reforme javne uprave za period 2021–2030. (Strategija RJU),
- Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. (Program unapređenja UJP i RR),
- Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. (PR UJF),
- Program za reformu sistema lokalne samouprave za period 2021–2025.

Drugi indikator, koji meri praćenje učešća civilnog društva u sprovođenju RJU (tj. u strukturama za praćenje i koordinaciju) uzima u obzir samo najobuhvatniji strateški dokument RJU koji se sprovodi u trenutku istraživanja. Namera ovakvog pristupa je da utvrdi da li postoje napori za unapređenje i optimizaciju struktura za praćenje i koordinaciju celokupne agende RJU. Kada je u pitanju ovaj 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.4 Rezultati WeBER praćenja

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

Tabela 1: WeBER indikator SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJU

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Konsultacije sa civilnim društvom se sprovode tokom izrade dokumenata	4/4	2/4	2/4
E2. Konsultacije sa civilnim društvom se sprovode u ranoj fazi izrade dokumenata	4/4	2/4	2/4
E3. Pozivi civilnom društvu da učestvuje u konsultacijama su otvoreni	4/4	2/4	2/4
E4. Nadležna vladina tela su proaktivna u obezbeđivanju uključenosti širokog spektra spoljnih aktera u proces konsultacija	0/2	0/2	0/2
E5. Civilnom društvu se pružaju potpune informacije za pripremu za konsultacije	2/4	2/4	2/4
E6. Nadležna vladina tela razmatraju komentare i informacije dobijene u procesu konsultacija	2/4	0/4	0/4
E7. Nadležna vladina tela javno objavljuju povratne informacije o tretmanu primljenih komentara	0/2	0/2	0/2
E8. Nadležna vladina tela učestvuju u otvorenom dijalogu sa civilnim društvom o spornim pitanjima	1/2	1/2	1/2
E9. Konsultacije u izradi strateških dokumenata za RJU otvorene su za javnost	4/4	2/4	2/4
Ukupno bodova	21/30	11/30	11/30
Vrednost indikatora (skala 0–5)³²	4	2	2

U ovom ciklusu analizirana je praksa sprovođenja konsultacija prilikom izrade novog strateškog okvira RJU u Srbiji – Strategije RJU za period 2021–2030. godine, kao i Programa unapređenja UJP i RR, PR UJF, i Programa za reformu sistema lokalne samouprave, za period 2021–2025. godine. Rezultati pokazuju da se praksa sprovođenja konsultativnih procesa o strateškom okviru poboljšala u odnosu na PAR Monitor 2019/2020.

32 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.

Sva analizirana dokumenta usvojena su nakon opsežnog procesa konsultacija koje su započele u ranoj fazi njihove izrade. Učešće OCD u ranoj fazi obezbeđeno je njihovim uključivanjem u rad krovne Posebne radne grupe (PRG) za izradu Strategije RJU, čiji je način rada podrazumevao sastajanje u podgrupama koje su se bavile pojedinačnim oblastima reforme. Pozivi OCD za učešće u radu krovne PRG objavljeni su na internet stranici MDULS, na internet stranici bivše Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao i na starom portalu eUprava koji više nije u funkciji.³³ S obzirom na to da su OCD učestvovala u radu podgrupa za oblasti koje su razrađene kasnije usvojenim programima, poziv za učešće u krovnoj PRG ocenjen je i kao poziv za učešće u ranoj fazi konsultacija za izradu sva tri programa. Nakon što su u radu krovne PRG za izradu Strategije RJU definisani posebni ciljevi i glavni reformski pravci i za tri oblasti pokrivena programima, proces konsultacija za tri programa tekao je u potpunosti odvojeno. U te svrhe, osnovana je PRG za Program za reformu sistema lokalne samouprave, odnosno Radna grupa za izradu Predloga programa unapređenja UJP i RR, i Radna grupa za izradu, praćenje i izveštavanje o sprovođenju PR UFJ. OCD su učestvovala samo u radu PRG za Program za reformu sistema lokalne samouprave, dok tekst Programa unapređenja UJP i RR, navodi da su članovi bili, između ostalog, i predstavnici civilnog sektora, ali ne postoje javno dostupni zapisnici sa sastanaka koji bi to i potkrepili.³⁴

Uprkos tome, nije obezbeđeno učešće šireg spektra civilnog društva, poput sindikata, organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti ili zastupanjem interesa osoba sa invaliditetom, te na ovom polju nije zabeležen napredak u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Izuzetak predstavljaju predstavnici Privredne komore Srbije, koji su uzeli učešće u radu PRG za izradu Strategije RJU, kao i predstavnici privrednih organizacija kod Radne grupe za izradu Predloga programa unapređenja UJP i RR. OCD koje su učestvovala u fokus grupi sugerisale su da nadležne institucije nedostatak učešća ovih aktera i ne prepoznaju kao značajan problem, tako da je potrebno obezbediti postojanje mehanizama pozitivne diskriminacije kako bi se osiguralo njihovo učešće.³⁵

Dodatno, OCD nisu u svakom konkretnom slučaju dobile potpune informacije za pripremu za proces konsultacija. Na primer, to je bio slučaj prilikom izrade PR UFJ i Programa za reformu sistema lokalne samouprave, s obzirom na to da OCD nisu dobile nacрте dokumenata, a nisu bile obavestene ni o planiranom vremenu trajanja konsultacija. Sa druge strane, u slučaju Strategije RJU i Programa unapređenja UJP i RR OCD su imale na raspolaganju sve neophodne informacije.³⁶

Osim toga, samo u slučaju Strategije RJU i Programa unapređenja UJP i RR postoje pisani dokazi da su nadležne institucije razmotrile komentare i sugestije dobijene u procesu konsultacija.³⁷ Međutim, povratne informacije o tretmanu primljenih komentara su javno objavljene jedino za Program unapređenja UJP i RR. Komentari i sugestije se mogu naći u tekstu Programa, ali samo oni koji su prihvaćeni ili ostali nerešeni, nema podataka o onima koji nisu usvojeni. Za svaki komentar postoji objašnjenje o tome kako je tretiran, a jasno je navedeno i koja organizacija ili institucija ga je uputila.³⁸

Dodatni dijalog sa OCD održan je u nekoliko slučajeva, ali ne nužno i o spornim pitanjima već za potrebe predstavljanja predloga dokumenata pre usvajanja. Na primer, *Dijalog o politici UFJ*, događaj koji MF organizuje već godinama unazad, održan je poslednjeg dana trajanja javne rasprave o PR UFJ, nakon što je već izrađen finalni nacrt teksta Programa. Dijalog je održan onlajn, a u njemu su učestvovali predstavnici državnih institucija, međunarodnih organizacija i OCD. Sa druge strane, kada je reč o Programu za reformu sistema lokalne samouprave, MDULS je, kao organ nadležan za izradu teksta Programa, na zahteve OCD inicirao uključivanje MF u dijalog o pojedinim pitanjima u vezi sa finansiranjem mera iz ovog Programa, kako bi se razrešile dileme koje su imali predstavnici civilnog društva. Prilikom izrade Strategije RJU nije bilo spornih pitanja, niti potrebe za

33 S obzirom na to da je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom ukinuta 2020. godine, kada je njene nadležnosti preuzelo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, internet stranica Kancelarije, na kojoj su se nalazili pozivi, nije bila dostupna u vreme izrade ovog izveštaja. Poziv je dostupan na internet stranici MDULS-a: <http://bitly.ws/BqNJ> (pristupljeno 10. marta 2023).

34 Videti na: <http://bitly.ws/JnFN> (pristupljeno 10. marta 2023).

35 Fokus grupa održana je sa organizacijama civilnog društva 13. jula 2022. godine.

36 Dokumenta su dostavljena zajedno sa pozivima za učešće u procesu konsultacija. Više na: <http://bitly.ws/BqNC> i <http://bitly.ws/BqNJ> (pristupljeno 10. marta 2023).

37 Ovo su potvrdile i organizacije civilnog društva koje su učestvovala u fokus grupi 13. jula 2022. godine.

38 OCD su na fokus grupi potvrdile da nijedna OCD nije imala komentare na predlog Programa. Komentari se mogu naći na stranama 44, 45. i 46, a Program je dostupan na: <http://bitly.ws/BqVe> (pristupljeno 10. marta 2023).

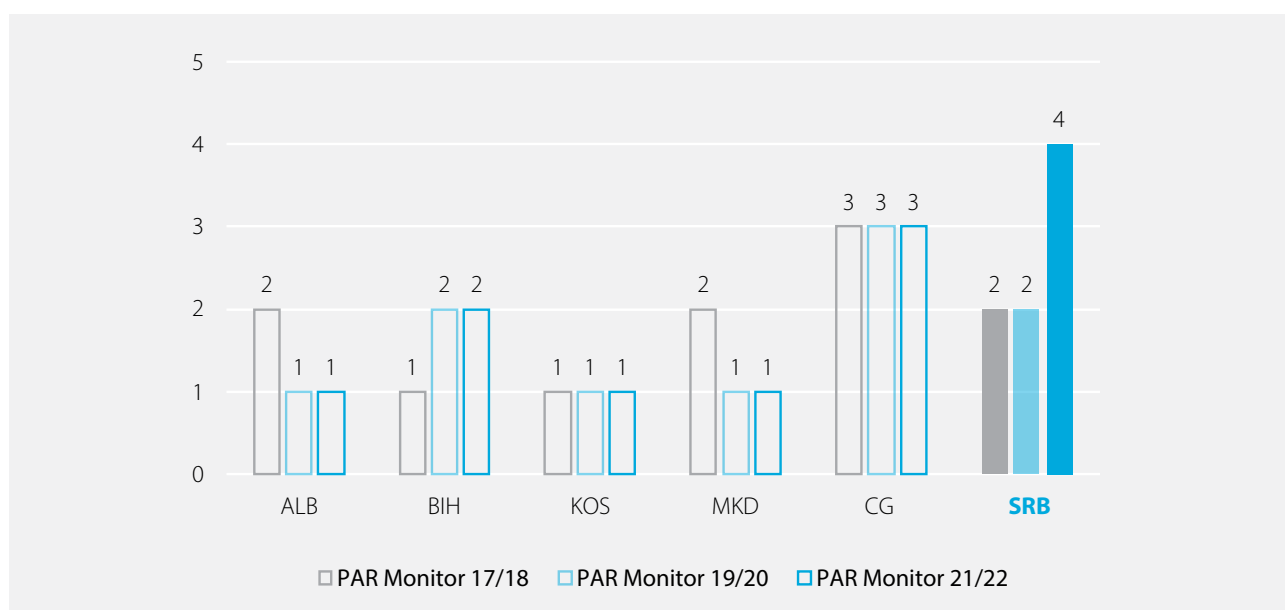
dodatnim dijalogom, dok ne postoje dokazi o dodatnom dijalogu tokom konsultacija o Programu unapređenja UJP i RR.³⁹

Konačno, javne rasprave su organizovane za sva analizirana strateška dokumenta. Pozivi za učešće su bili objavljeni onlajn zajedno sa predlozima dokumenata, a jasno su bili navedeni i kanali komunikacije za dostavljanje komentara i sugestija. Sve informacije o javnim raspravama i za Strategiju RJU i Program unapređenja UJP i RR bile su objavljene na internet stranicama MDULS i RSJP.⁴⁰ Informacije o učešću u javnim raspravama o PR UJF i Programu za reformu sistema lokalne samouprave objavljene su na internet stranicama Ministarstva finansija i MDULS-a, kao i na portalu eUprava, a u oba slučaja predviđene su i jasno naznačene posebne adrese elektronske pošte na koje je bilo moguće dostavljati komentare i sugestije.⁴¹

Rezultati analize procesa konsultacija u izradi novog strateškog okvira RJU uticali su na povećanje vrednosti indikatora u ovom ciklusu. Proces konsultacija sa civilnim društvom započeo je u ranoj fazi izrade, a pozivi za učešće u konsultacijama bili su otvoreni za zainteresovane strane, kao i pozivi za učešće u javnim raspravama. Međutim, i dalje ne postoji inicijativa nadležnih institucija za uključivanje šireg civilnog društva u konsultativni proces, poput sindikata, ili organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti ili invaliditeta. Osim toga, nadležni organi, kao i u prethodnim ciklusima, ne učine uvek javnim povratne informacije o tretmanu dobijenih komentara. Ipak, zabeležen je značajan napredak u odnosu na prethodni ciklus praćenja, tako da je vrednost indikatora za Srbiju u ovom ciklusu 4.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 1: Indikator SFPAR_P1_I1: Primena participativnih pristupa u izradi ključnih strateških dokumenata za RJU



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

39 U slučaju Strategije RJU, potvrdile su OCD koje su učestvovalе u fokus grupi. Sa druge strane, predstavnici Republičkog sekretarijata za javne politike nisu bili dostupni za sprovođenje intervjua, a OCD koje su učestvovalе u fokus grupi nisu imale informacije o potencijalnim spornim pitanjima.

40 Pozivi za učešće u konsultacijama za izradu ova dva dokumenta dostupni su na: <http://bitly.ws/Brhp> i <http://bitly.ws/Brhw> (pristupljeno 10. marta 2023).

41 Obaveštenje o javnoj raspravi za Program reforme upravljanja javnim finansijama dostupno je na: <http://bitly.ws/Briu> i <http://bitly.ws/Brj3>. Obaveštenje o javnoj raspravi za Program za reformu sistema lokalne samouprave dostupno je na: <http://bitly.ws/Brjm> i <http://bitly.ws/Brjt> (pristupljeno 10. marta 2023).

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

Tabela 2: WeBER indikator SFPAR_P2&4_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Administrativne strukture za koordinaciju i praćenje RJU predviđaju učešće OCD	2/2	2/2	2/2
E2. Strukture na političkom nivou za koordinaciju RJU predviđaju učešće OCD	0/2	0/2	0/2
E3. Format učešća OCD u administrativnim strukturama za koordinaciju i praćenje RJU	4/4	4/4	4/4
E4. Format učešća OCD u političkim strukturama za koordinaciju i praćenje RJU	0/4	0/4	0/4
E5. Uključivanje OCD se postiže putem otvorenog poziva, zasnovanog na konkursu	2/4	2/4	0/4
E6. Sastanci struktura za koordinaciju i praćenje RJU se redovno održavaju uz učešće OCD	0/4	0/4	0/4
E7. Format sastanaka omogućava diskusiju, doprinos i povratne informacije od OCD	2/4	2/4	2/4
E8. OCD su konsultovane o specifičnim merama finansiranja RJU	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	10/26	10/26	8/26
Vrednost indikatora (skala 0–5)⁴²	2	2	1

Učešće OCD u strukturama za koordinaciju i upravljanje RJU predviđeno je Strategijom RJU. Za prvi nivo koordinacije zaduženo je MDULS (stručni i operativni poslovi), dok je za drugi, administrativni nivo koordinacije, zadužena Međuministarska projektna grupa (MPG). Na trećem, političkom nivou, nalazi se Savet za RJU.⁴³ Strategijom je predviđeno učešće OCD u radu MPG-a, a u rešenju o osnivanju grupe navodi se šest OCD članica: Centar za evropske politike, Beogradska otvorena škola, Nacionalna koalicija za decentralizaciju, Centar lokalne demokratije, Centar za istraživanje u politici „Argument“ i Udruženje građana za demokratiju i građansko obrazovanje „Građanske inicijative“. Pored njih, članica MPG postala je i Stalna konferencija gradova i opština (SKGO).⁴⁴ Uvidom u javno dostupne zapisnike sa prva dva sastanka potvrđeno je prisustvo OCD u radu MPG u praksi.⁴⁵

Sa druge strane, Strategijom nije predviđeno učešće OCD i na političkom nivou koordinacije i upravljanja, odnosno u radu Saveta za RJU. Ipak, treba istaći da je u rad Saveta uključen predstavnik SKGO kao punopravan član, što predstavlja novinu u odnosu na prethodne cikluse praćenja. Međutim, s obzirom na to da je SKGO asocijacija gradova i opština u Republici Srbiji, čiji su članovi predstavnici lokalnih samouprava, i čije interese predstavlja, u

42 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.

43 Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 42/2021, strana 259.

44 Rešenje o osnivanju MPG dostupno je na: <http://bitly.ws/Abpqq> (pristupljeno 13. marta 2023).

45 Zapisnici su dostupni na: <http://bitly.ws/Abpqq> (pristupljeno 13. marta 2023).

ovoj oblasti nije zabeležen napredak u odnosu na PAR Monitor 2019/2020. Međutim, Strategijom je predviđena mogućnost da Savet RJU jednom godišnje pozove predstavnika OCD koje su članice MPG-a da učestvuju u sednicama Saveta.⁴⁶ Do momenta pisanja ovog izveštaja, nije bilo dokaza da je takva mogućnost iskorišćena.

Sa druge strane, učešće OCD u radu MPG obezbeđeno je na osnovu otvorenog poziva, koji se najpre odnosio na učešće OCD u radu PRG za izradu Strategije RJU za period 2021–2030. godine.⁴⁷ Na osnovu poziva izabrano je šest gorenavedenih OCD koje su postale članovi krovne PRG, a potom je MDULS uputilo poziv istim organizacijama da izraze interesovanje za članstvo u MPG-u, sa idejom da organizacije koje su učestvovalе u izradi Strategije učestvuju i u praćenju njene primene. S obzirom na činjenicu da je taj poziv postavio samo osnovne kriterijume za prijavu OCD (poput oblasti ekspertize, iskustva u projektima i sl), otvorenost procesa selekcije je ocenjena kao zadovoljavajuća, iako nije bilo ponovljenog konkursa za članstvo u MPG-u.

U pogledu redovnosti sastajanja struktura za koordinaciju i praćenje, nije zabeležen napredak u odnosu na prethodna dva ciklusa PAR Monitor-a. MPG se u posmatranom periodu sastala 8. oktobra 2021, a zatim i 25. maja 2022. godine.⁴⁸ Slično tome, sastanci Saveta za RJU održani su 10. juna i 23. decembra 2021. godine. Budući da je između dva sastanka proteklo više od šest meseci, rad MPG, tela u čijem radu učestvuju predstavnici OCD kao punopravni članovi, još jednom je ocenjen kao neredovan.

Dodatno, Poslovnikom o radu MPG omogućeno je da svi članovi, samim tim i OCD, predlažu dnevni red sednice ili njegove pojedine tačke.⁴⁹ Sa druge strane, OCD članice MPG-a koje su učestvovalе u fokus grupi iznele su nekoliko zamerki na način rada MPG. Drugim rečima, istaknuto je da nije poznato kakav je konačan tretman njihovih komentara i sugestija, kao i da nisu sigurne kakav suštinski uticaj oni imaju na donošenje odluka u okviru MPG, odnosno da se odluke donose na višim nivoima, dok je njihovo učešće u radu MPG samo formalnost. Takođe, sugerisano je i da bi format rada MPG-a mogao biti korigovan kako bi se omogućio rad u manjim grupama koje će biti više tematski fokusirane, nasuprot radu u plenumu.⁵⁰ Samim tim, iako je punopravno učešće OCD formalno omogućeno pomenutim Poslovnikom o radu, ni na ovom polju nije zabeležen napredak u odnosu na prethodne cikluse praćenja.

Konačno, kroz učešće u radu MPG, OCD nisu konsultovane o merama finansiranja RJU. Dostupni zapisnici sa sednica MPG-a sugerišu da ovakva pitanja uglavnom nisu bila na dnevnom redu, samim tim OCD nisu imala priliku da o tome diskutuju. Predstavnici OCD koji su učestvovali u fokus grupi potvrdili su da se na sastancima nije diskutovalo o ovom pitanju, odnosno da su članice MPG dobile načelne informacije o finansiranju RJU, bez uticaja na odluke u ovom domenu.⁵¹

Ukupno gledano, nije zabeležen napredak u oceni učešća OCD u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU u odnosu na prethodna dva ciklusa praćenja, tako da je vrednost ovog indikatora ostala 2. OCD su i dalje zastupljene samo u MPG, dok su u Savet za RJU uključeni samo predstavnici organa uprave i predstavnik SKGO. Ipak, pozitivno je ocenjeno to što je članstvo OCD u MPG punopravno, a poziv za njihovo učešće bio je otvoren. Međutim, sastanci su i dalje neredovni, a nije bilo pomaka ni kada je reč o praksi konsultovanja OCD o merama finansiranja RJU.

46 Strategija reforme javne uprave za period od 2021. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 42/2021, strana 261.

47 Javni poziv za OCD dostupan je na: <http://bitly.ws/BqNJ> (pristupljeno 13. marta 2023).

48 Zapisnici sa prva dva sastanka su dostupni na: <http://bitly.ws/Abpq>. Nakon perioda praćenja održana su još dva sastanka MPG, a vesti o njihovom održavanju su dostupne na: <http://bitly.ws/zs2g> i <http://bitly.ws/zs2A> (pristupljeno 14. marta 2023).

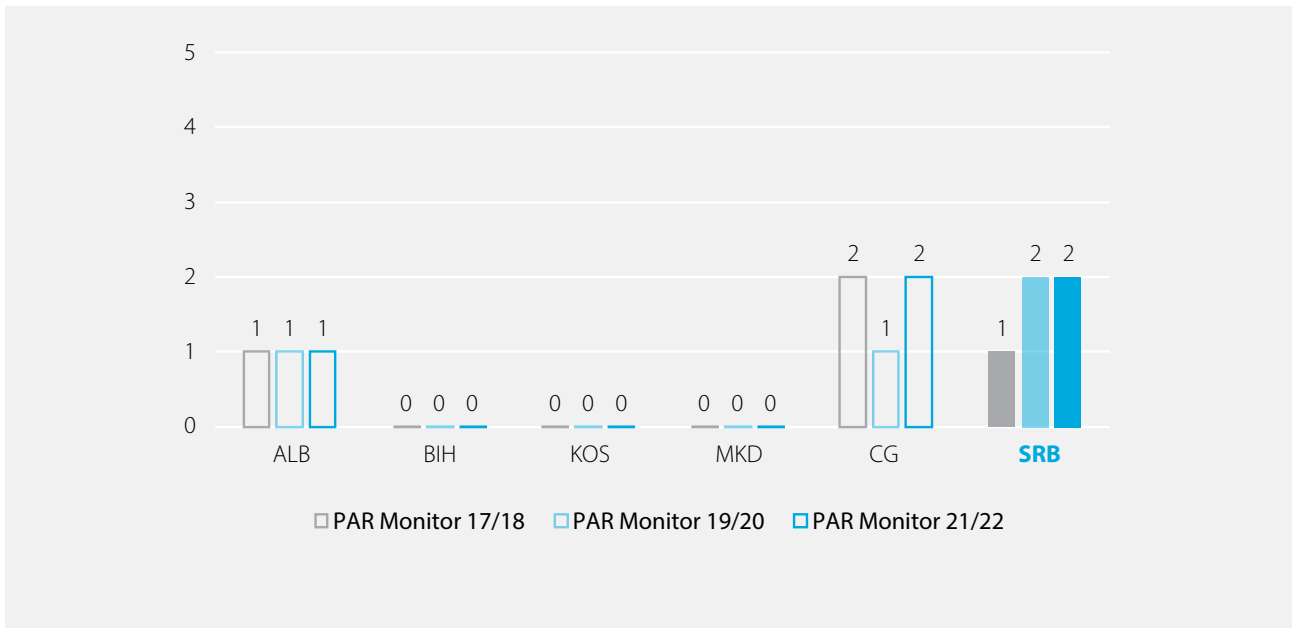
49 Poslovnik o radu Međuministarske projektne grupe, član 7. Dostupno na: <http://bitly.ws/Abpq> (pristupljeno 14. marta 2023).

50 Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva održana je 13. jula 2022. godine.

51 Isto.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 2: Indikator SFPAR_P2&P4_I1: Učešće civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU



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

II.5 Kratak pregled rezultata: Strateški okvir za RJU

Praksa uključivanja OCD u izradu strateških dokumenata o RJU unapređena u odnosu na prethodne cikluse praćenja. Civilno društvo konsultovano je za sva četiri analizirana strateška dokumenta u ranoj fazi njihove pripreme. Pozivi za učešće OCD bili su otvoreni, ali je i u ovom ciklusu zabeležen nizak nivo proaktivnosti nadležnih institucija u pogledu pozivanja šireg spektra zainteresovanih strana, poput sindikata ili organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti i pitanjima od značaja za osobe sa invaliditetom. Dodatno, praksa postupanja nadležnih institucija u procesu konsultacija nije bila ujednačena za sva četiri strateška dokumenta. OCD nisu dobile potpune informacije kako bi se pripremile za proces konsultacija o Programu reforme UJF kao i o Programu za reformu sistema lokalne samouprave, dok samo u slučaju Strategije RJU i Programa unapređenja UJP i RR postoje dokazi da su nadležne institucije razmotrile komentare i sugestije dobijene u procesu konsultacija. Međutim, ne postoje javno objavljene povratne informacije o tretmanu primljenih komentara, osim za Program unapređenja UJP i RR, gde se komentari i sugestije mogu naći u samom tekstu Programa. Dodatni dijalog održan je o Programu reforme UJF, ali tek u fazi javne rasprave, dok je MDULS proaktivno uključio MF u dijalog sa OCD povodom dodatnih pitanja koje su predstavnici civilnog društva imali u toku izrade Programa za reformu sistema lokalne samouprave. U slučaju Strategije RJU nije bilo spornih pitanja, a ne postoje dokazi da su takvi dijalozi organizovani za Program unapređenja UJP i RR. Uključivanje šire javnosti u ove procese obezbeđeno je organizovanjem javnih rasprava za sva četiri strateška dokumenta, sa jasno naznačenim kanalima za dostavljanje komentara i sugestija.

U pogledu učešća civilnog društva u strukturama za praćenje i koordinaciju RJU, nije zabeležen napredak u odnosu na prethodne cikluse praćenja. OCD nisu uključene u rad Saveta za RJU. Sa druge strane, OCD su punopravne članice Međuministarske projektne grupe, čiji su predstavnici izabrani na osnovu otvorenog poziva. Međutim, članice MPG iz redova civilnog društva i dalje iznose zamerke na rad MPG, odnosno ističu da nemaju suštinski uticaj na donošenje odluka u okviru ovog foruma, da nisu sigurne kakav je konačan tretman njihovih komentara i sugestija, kao i da nisu konsultovane u vezi sa pitanjima finansiranja reforme. Osim toga, sastanci MPG i Saveta za RJU se neredovno održavaju.

II.6 Preporuke za oblast strateškog okvira za RJU

Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2019/2020

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
1. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba da organizuju konsultacije sa OCD što je ranije moguće u procesu izrade strateških dokumenata kako bi prikupile suštinske doprinose pre izrade konačnih nacrtu dokumenata, tj. pre nego što se donesu odluke o glavnim smernicama politike.	Potpuno sprovedeno	Rano uključivanje OCD u proces izrade Strategije RJU, Programa unapređenja UJP i RR, Programa unapređenja UJF i Programa za reformu sistema lokalne samouprave obezbeđeno je učešćem u Posebnoj radnoj grupi za izradu Strategije RJU.
2. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba da široj javnosti objavljuju pozive za konsultacije barem na: 1) sopstvenoj internet stranici, 2) portalu eUprave, 3) internet stranici institucije odgovorne za saradnju sa civilnim društvom i 4) putem dostupnih kanala društvenih mreža.	Nisu preduzete aktivnosti	Ni za jedan strateški dokument koji je analiziran u ovom poglavlju nisu ispunjena sva četiri kriterijuma, odnosno nisu korišćena sva četiri navedena kanala komunikacije prilikom objavljivanja poziva za konsultacije.
3. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba da, po pravilu, javno objavljuju izveštaje o svakom krugu sprovedenih konsultacija (ranim ili kasnim), uz jasno navođenje svih dostavljenih komentara i doprinosa, kao i razloga za njihovo prihvatanje ili odbijanje.	Delimično sprovedeno	Izveštaji o ranim fazama konsultacija nisu dostupni za sva analizirana strateška dokumenta. U slučaju Strategije RJU komentari se mogu naći u zapisnicima sa sastanaka, dok su kod Programa unapređenja UJP i RR oni navedeni u samom tekstu programa. Sa druge strane, izveštaji o sprovedenim javnim raspravama dostupni su na zvaničnim internet stranicama institucija nadležnih za razvijanje strateških dokumenata RJU, zajedno sa razlozima za prihvatanje ili odbijanje komentara i sugestija. ⁵²
4. Proaktivno adresiranje različitih grupa zainteresovanih strana, koji predstavljaju različite interese relevantne za politiku RJU, treba da postane redovna praksa.	Nisu preduzete aktivnosti	Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da širi spektar zainteresovanih strana, odnosno predstavnika civilnog društva koji zastupaju različite interese nije bio uključen u proces izrade četiri strateška dokumenta za RJU.

⁵² Izveštaji o sprovedenim javnim raspravama dostupni su na zvaničnim internet stranicama Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstva finansija i Sekretarijata za javne politike <http://bitly.ws/AaZ5>, <http://bitly.ws/zrF>, <http://bitly.ws/zrN>, <http://bitly.ws/Ab2A>, <http://bitly.ws/zru5>, <http://bitly.ws/zrS4> (pristupljeno 14. marta 2023).

<p>5. Da bi se osiguralo da se stavovi organizacija civilnog društva smisleno razmatraju na oba nivoa strukture za praćenje i koordinaciju reforme javne uprave (administrativnom i političkom), MDULS, na srednji rok, treba da razmotri formalno članstvo najmanje jedne organizacije u Savetu RJU.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>OCD imaju predstavnike u MPG, koja je administrativni nivo upravljanja reformom. Članovi Saveta za RJU su uglavnom javni funkcioneri, i drugi predstavnici organa uprave. Ipak, treba naglasiti da je Strategijom RJU predviđeno članstvo SKGO u Savetu za RJU, pored predstavnika državnih organa. Dodatno, Strategija predviđa mogućnost da Savet za RJU, jednom godišnje, pozove predstavnika OCD iz redova MPG da učestvuje u radu Saveta.⁵³</p>
<p>6. MDULS treba da stavi veći fokus na konkretna pitanja i probleme koji proizilaze iz primene akcionog plana RJU prilikom definisanja dnevnog reda sednica MPG, posebno na ona pitanja koja se odnose na aspekte uprave najznačajnije za građane: otvorenost, transparentnost, responzivnost i odgovornost.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Zapisnici sa analiziranih sednica MPG-a koji su dostupni na internetu, ukazuju da nijednom od ovih pitanja nije posvećena posebna pažnja, niti su članovi MPG o njima diskutovali.⁵⁴</p>
<p>7. MDULS treba da obezbedi doslednost MPG sastanaka, sa najmanje jednom sednicom na svakih šest meseci, dok je idealno da jedan sastanak bude održan na svaka tri meseca</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Prvi sastanak je održan u oktobru 2021. godine, drugi u maju 2022. godine, a treći i četvrti u decembru 2022. godine, u razmaku od samo nekoliko dana, što ukazuje na neredovnost u održavanju sastanaka.</p>
<p>8. MDULS treba da osigura da pitanja koja su od značaja za OCD budu integrisana u dnevni red sednica MPG što je više moguće, tako što će unapred tražiti od članova iz redova OCD da predlože tačke dnevnog reda.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Poslovníkom o radu MPG-a propisano je da svaki član može predložiti dnevni red sednice ili neke njegove tačke.⁵⁵ Sa druge strane, nema dokaza da su OCD predlagale tačke dnevnog reda jer su one samo navedene u zapisnicima, bez detalja o predlagачima.</p>
<p>9. Format i procedure nove MPG, u okviru Strategije RJU za period 2021–2030. godine, treba da omoguće da diskusije o oblastima ili temama RJU budu više sadržinske i temeljne. To se može postići, na primer, tako što će se u poslovnik o radu uvrstiti mogućnost sastajanja MPG u manjim grupama i o konkretnim temama, a po potrebi, ili po zahtevu OCD, i češće održavanje sednica MPG.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Poslovníkom o radu MPG-a predviđa mogućnost okupljanja u manjim grupama radi diskusije o određenim temama. Takvog formata je bio treći sastanak MPG-a, gde se uglavnom razgovaralo o upravljanju ljudskim resursima.</p>

53 Strategija RJU za period 2021–2030. godine, str. 265, dostupno na: <https://bit.ly/2RvxuuW> (pristupljeno 14. marta 2023).

54 Zapisnici sa sastanaka MPG, dostupni na: <http://bitly.ws/Abpq>, <http://bitly.ws/zs2g>, <http://bitly.ws/zs2A> (pristupljeno 14. marta 2023).

55 Poslovníkom o radu MPG je dostupan na: <http://bitly.ws/Abpq> (pristupljeno 15. marta 2023).

Preporuke PAR Monitora 2021/2022

Dve preporuke PAR Monitora 2019/2020 ocenjene su kao u potpunosti sprovedene (1 i 9). Ostale preporuke, uključujući i one označene kao delimično sprovedene, ponovljene su i modifikovane u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja. U ovom izveštaju date su i tri nove preporuke nadležnim organima.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2019/2020

1. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba da široj javnosti objavljuju pozive za konsultacije, barem na: 1) sopstvenoj internet stranici, 2) portalu eUprave, 3) internet stranici institucije odgovorne za saradnju sa civilnim društvom i 4) putem dostupnih kanala društvenih mreža.
2. Institucije odgovorne za strateški okvir RJU treba da, po pravilu, javno objavljuju izveštaje o svakom krugu sprovedenih konsultacija (ranim ili kasnim), uz jasno navođenje svih dostavljenih komentara i doprinosa, kao i razloga za njihovo prihvatanje ili odbijanje.
3. Proaktivno pozivanje i uključivanje zainteresovanih strana u proces izrade dokumenata, koji predstavljaju različite interese relevantne za politiku RJU, treba da postane redovna praksa. Konkretno, trebalo bi obezbediti postojanje mehanizama pozitivne diskriminacije kako bi se osiguralo učešće šireg spektra aktera (sindikata, organizacija koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti i pitanjima od značaja za osobe sa invaliditetom) u procesu izrade strateških dokumenata.
4. Da bi se osiguralo da se stavovi organizacija civilnog društva smisleno razmatraju na oba nivoa strukture za praćenje i koordinaciju reforme javne uprave (administrativnom i političkom), MDULS, na srednji rok, treba da razmotri formalno članstvo najmanje jedne organizacije u Savetu RJU.
5. MDULS treba da stavi veći fokus na konkretna pitanja i probleme koji proizilaze iz primene akcionog plana RJU prilikom definisanja dnevnog reda sednica MPG, posebno na ona pitanja koja se odnose na aspekte uprave najznačajnije za građane: otvorenost, transparentnost, respozivnost i odgovornost.
6. MDULS treba da obezbedi doslednost MPG sastanaka, sa najmanje jednom sednicom na svakih šest meseci, dok je idealno da jedan sastanak bude održan na svaka tri meseca.
7. MDULS treba da osigura da pitanja koja su od značaja za OCD budu integrisana u dnevni red sednica MPG što je više moguće, tako što će unapred tražiti od članova iz redova OCD da predlože tačke dnevnog reda. U ovakvim slučajevima, u zapisnicima sa sastanaka bi trebalo naglasiti koje tačke dnevnog reda su predložile OCD.

Nove preporuke 2021/2022

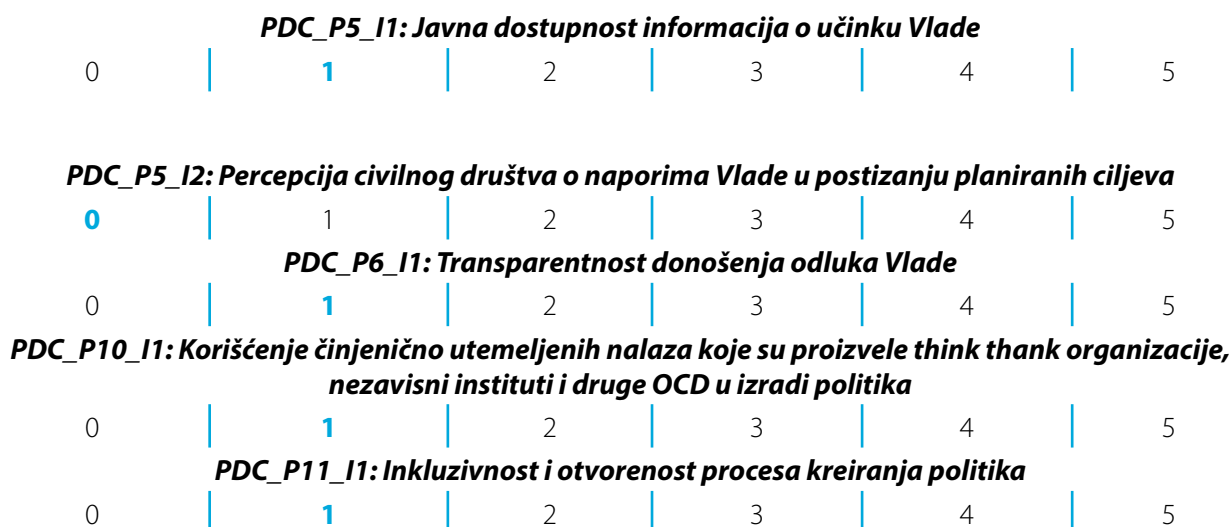
8. Uključivanje šire grupe zainteresovanih strana koje predstavljaju različite interese relevantne za politiku RJU (preporuka broj 1) MDULS može sprovesti po potrebi, odnosno tokom procesa razvoja strateških dokumenata, u fazi izrade analizi efekata, van formalnog okvira članstva u radnim grupama. Modaliteti uključivanja mogu biti fokus grupe, konsultativni sastanci, ankete i slično.
9. Konsultacije sa zainteresovanim stranama prilikom izrade PR UJF, Ministarstvo finansija treba da organizuje kako u ranoj fazi pripreme, tako i tokom procesa definisanja i razrade mera i aktivnosti politike Programa. Dugogodišnja praksa održavanja Dijaloga o politici UJF, iako pohvalna, obično dolazi u fazi kada je tekst Predloga PR UJF već izrađen, što ograničava efekat i svrhu ovakvih dodatnih konsultacija.
10. Budući da je Strategija RJU krovni reformski dokument, nadležni organi treba da osiguraju da se u članstvo radnih grupa, formiranih u cilju izrade dokumenta javnih politika koji proizilaze iz Strategije (programi), pozovu i članovi krovne radne grupe za izradu Strategije RJU. Na taj način se ostvaruje kontinuitet u izradi strateškog okvira, dok organizacije civilnog društva koje su članice krovne radne grupe na taj način mogu biti uključene u dalji razvoj strateškog okvira u oblastima za koje imaju interesovanja, odnosno poseduju stručno znanje.

III.

IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA



III.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti izrade i koordinacije politika i vrednosti za Srbiju



III.2 Stanje i glavni pravci razvoja u oblasti izrade i koordinacije politika od 2020. godine

Glavni pomak u ovoj oblasti predstavlja usvajanje Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom (Program UJP i RR) za period od 2021. do 2025. godine sa Akcionim planom.⁵⁶ Ovaj strateški dokument usvojen je u novembru 2021. godine, a hijerarhijski je podređen Strategiji RJU. Osnovni cilj Programa je unapređenje kvaliteta života građana i olakšavanje poslovanja privrednim subjektima kroz unapređenje kvaliteta javnih politika. Takođe, Vlada je u aprilu 2022. godine usvojila prvi Izveštaj o sprovođenju Programa za 2021. godinu koji se odnosi na prva dva meseca implementacije Programa.⁵⁷

U izveštaju se navodi da je implementacija važeće Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika rezultirala optimizovanim planskim okvirom u tri planske oblasti – Javno informisanje, Javna uprava i Obrazovanje, što je dovelo do smanjenja broja dokumenata javnih politika i uspostavljanja jasne hijerarhije.⁵⁸ Dodatno, povećan je udeo usvojenih zakona koji sadrže kompletnu analizu efekata u ukupnom broju usvojenih zakona, sa 30,4% u 2020. godini na 47,4% u 2021. godini, kao i udeo uredbi koje sadrže kompletnu analizu efekata, sa 58,3% u 2020. na 65,1% u 2021. godini.⁵⁹ Sa druge strane, primećeno je izvesno nazadovanje kada je reč o dokumentima javnih politika – samo 47% njih je sadržalo kompletnu analizu efekata u 2021. godini, što je tri procentna poena niže nego u 2020.⁶⁰ S tim u vezi, EK je još jednom istakla da metodologiju analize efekata treba dosledno primenjivati, kao i da praksa RSJP da prihvata „delimičnu usklađenost“ sa metodologijom „ograničava stepen usklađenosti sa zakonskim zahtevima i poboljšanje ukupnog kvaliteta analize efekata“.⁶¹

56 Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period od 2021. do 2025. godine sa Akcionim planom, Službeni glasnik br. 113/21. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrrG> (pristupljeno 19. aprila 2023).

57 Republički sekretarijat za javne politike, *Izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Programa UUJP i RR 2021-2025* sa Akcionim planom, str. 12. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrrJ> (pristupljeno 19. aprila 2023).

58 Isto.

59 Isto, str. 1.

60 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021-2030. godine*, str. 23. Dostupno na: <http://bitly.ws/B77R> (pristupljeno 20. aprila 2023).

61 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 15. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxzQ> (pristupljeno 19. aprila 2023).

Kada je u pitanju javni nadzor nad radom Vlade, i pored objavljivanja godišnjeg izveštaja za Program UUJP i RR sa Akcionim planom, internet stranica Vlade ne omogućava direktan pristup izveštajima o praćenju sprovođenja ostalih ključnih, planskih dokumenata Vlade. EK navodi da organi unose sve veći broj dokumenata javnih politika putem Jedinственог informacionog sistema, ali je broj objavljenih izveštaja o implementaciji ostao ograničen.⁶² Slično tome, SIGMA ističe da je donošenje odluka Vlade ostalo nedovoljno transparentno u 2021. godini, budući da se dnevni redovi sednica Vlade ne objavljuju, kao ni sve usvojene odluke.⁶³

U pogledu kreiranja javnih politika i propisa zasnovanih na dokazima, EK smatra da ovu oblast tek treba ojačati s obzirom na to da prikupljanje administrativnih podataka i njihovo sistematsko korišćenje treba da se poboljša u praksi.⁶⁴ Nedostaci iz prethodnih godina su i dalje prisutni kada je u pitanju sistematska primena Zakona o planskom sistemu, te i dalje ne postoje mehanizmi koji obezbeđuju da se komentari Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) uvažavaju prilikom izrade dokumenata javnih politika.⁶⁵

RSJP je u junu 2022. godine najavio započinjanje procesa izrade Predloga uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama i Predloga uredbe o analizi efekata propisa kojima će se staviti van snage važeća Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. Na osnovu studije koju je RSJP sproveo zaključeno je da su neophodna dva odvojena propisa kako bi se obezbedilo bolje razumevanje i primena pravnog okvira o planskom sistemu.⁶⁶ S tim u vezi, RSJP je pripremio i Test uticaja na rodnu ravnopravnost sa pratećim Smernicama za sprovođenje. Njime se procenjuje da li će „predlog zakona ili drugog propisa različito uticati na žene i muškarce, odnosno da li će pozitivno ili negativno uticati na rodnu ravnopravnost“.⁶⁷

Na polju inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja javnih politika, jedan od glavnih noviteta predstavlja početak rada portala eKonsultacije u decembru 2021. godine. Tome je prethodila Odluka Vlade o uspostavljanju Portala iz juna iste godine, kojom je propisana obaveza svih organa državne uprave da na ovom portalu objavljuju sve relevantne informacije u vezi sa procesom konsultacija i javnih rasprava iz svoje nadležnosti.⁶⁸ Portal omogućava građanima da na jednom mestu pronađu i steknu uvid u konsultativni proces za sve propise i dokumente javnih politika od početka njihove izrade. Do maja 2022. godine 14 organa uprave je pokrenulo 20 konsultativnih procesa, od kojih je 6 završeno, sa ukupno 105 korisnika registrovanih na Portalu do ovog datuma.⁶⁹ Prema podacima iz Godišnjeg izveštaja za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU, u 2021. godini došlo je do povećanja broja sprovedenih konsultacija za usvojene zakone, uredbe i dokumente javnih politika. Konsultacije su sprovedene za 44% usvojenih zakona (35% u 2020), 21% uredbi (11% u 2020) i 96% dokumenata javnih politika.⁷⁰ S obzirom na to da se statistički podaci odnose na 2021. godinu, a da je Portal počeo sa radom u decembru 2021. godine, još uvek se ne može govoriti o efektima portala na kreiranje javnih politika u praksi. U skladu sa tim, EK navodi da uticaj portala tek treba da se proceni s obzirom na to da izostaje kontrola kvaliteta procesa konsultacija, izveštaji se ne objavljuju sistematski, a ne daju se ni obrazloženja o razlozima za prihvatanje ili odbacivanje pristiglih komentara.⁷¹

62 Isto.

63 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, str. 29. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK> (pristupljeno 19. aprila 2023).

64 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 15.

65 Isto.

66 Dodatno objašnjenje razloga za donošenje ove odluke, kao i polazna osnova za pripremu ovih dokumenata dostupni su na internet stranici RSJP: <http://bitly.ws/DhtI> (pristupljeno 20. aprila 2023).

67 RSJP je ovaj Test i prateće Smernice pripremio u saradnji sa Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) i UN Women. Finalne verzije Testa i Smernica dostupne su na: <http://bitly.ws/z9Ci> (pristupljeno 20. aprila 2023).

68 Odluka o ustanovljavanju Portala eKonsultacije, Službeni glasnik br. 62/2021-49. Dostupno na: <http://bitly.ws/Dhvq> Portal je dostupan na: <https://ekonsultacije.gov.rs/> (pristupljeno 20. aprila 2023).

69 Vlada Republike Srbije, *Izveštaj o rezultatu sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade 2020–2022*, str. 7. Dostupno na: <http://bitly.ws/Dhwr> (pristupljeno 20. aprila 2023).

70 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 22.

71 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 15.

Konačno, Vlada je u februaru 2022. godine usvojila Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period od 2022. do 2030. godine, a u septembru i Akcioni plan, sa posebnim ciljem Strategije da se obezbedi veća uključenost civilnog sektora u proces donošenja odluka na svim nivoima.⁷² Uvažavajući činjenicu da je Strategija usvojena i izražavajući zadovoljstvo strateškim okvirom za saradnju vlade i OCD-a, EK navodi da je potrebno unaprediti njegovu implementaciju.⁷³ Konačno, nakon usvajanja Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrti, odnosno predloga propisa u februaru 2022. godine, Strategija navodi da je došlo do porasta broja javnih poziva OCD za članstvo u radnim grupama i telima, sa 3 javna poziva u 2020. na 11 u 2021. godini.⁷⁴ Ipak, EK navodi da OCD i dalje smatraju da je vreme predviđeno za konsultacije kratko, kao i da se njihovim komentarima na nacrti propisa ne pridaje dovoljno pažnje.⁷⁵

III.3 Šta prati WeBER i na koji način?

U oblasti Izrade i koordinacije javnih 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 javnih politika i izrade zakona zasnovani su 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 koordinaciju različitih perspektiva unutar Vlade.

U ovom izdanju PAR Monitora, koristi se pet WeBER indikatora za analizu. Prvi indikator meri obim otvorenosti i dostupnosti informacija o učinku Vlade, kroz analizu internet stranica putem kojih Vlada komunicira o svojim aktivnostima i objavljuje izveštaje. Pisane informacije koje objavljuje Vlada odnose se na saopštenja za medije i objavljivanje godišnjih (ili polugodišnjih) izveštaja na internet stranicama. WeBER monitoring obuhvata period od dva godišnja ciklusa izveštavanja, osim za saopštenja za medije, koja se procenjuju za jednogodišnji period (zbog učestalosti njihovog objavljivanja). Ostali aspekti analiziranih Vladinih podataka o učinku uključuju: razumljivost objavljenih materijala, upotrebu kvantitativnih i kvalitativnih informacija, prisustvo procena/opisa konkretnih rezultata, dostupnost rodno segregiranih podataka i podataka u otvorenom formatu, kao i onlajn dostupnost izveštaja o ključnim planskim dokumentima Vlade.

Drugi indikator meri kako OCD doživljavaju Vladino planiranje, praćenje i izveštavanje o radu i ciljevima. Kako bi se istražila percepcija OCD na Zapadnom Balkanu sprovedeno je istraživanje u periodu od kraja marta do početka septembra 2022. godine, koristeći SurveyMonkey platformu za anketiranje.⁷⁶ Jedinstveni upitnik sa 28 pitanja korišćen je širom regiona, obezbeđujući ravnomeran pristup u sprovođenju ankete. Distribuiran je na lokalnim jezicima kroz postojeće mreže i platforme organizacija civilnog društva sa velikim bazama kontakt podataka, kao i putem centralizovanih kontakt tačaka, kao što su Vladine kancelarije zadužene za saradnju sa civilnim društvom. Kako bi se osiguralo da istraživanje bude usmereno na što je moguće više različitih organizacija u smislu njihove vrste, geografske raspodele i oblasti delovanja, pa samim tim i da bi se doprinelo reprezentativnosti u najvećoj meri, učinjeni su dodatni napori u cilju povećanja ukupnog broja odgovora.

72 Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period od 2022. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 23/2022. Dostupno na: <http://bitly.ws/Dh14> (pristupljeno 20. aprila 2023).

73 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 14.

74 Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period od 2022. do 2030. godine, Službeni glasnik br. 23/2022. Podaci se odnose samo na javne pozive objavljene preko Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom (koja više ne postoji otkako je Ministarstvo preuzelo njenu nadležnost), a ne na ukupan broj javnih poziva za koje nema podataka.

75 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 14.

76 Ispitivanje OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika. Metoda prikupljanja podataka bila je samoispitivanje pomoću računara (CASI – *Computer assisted self-interviewing*).

Treći indikator meri transparentnost procesa donošenja odluka od strane Vlade, kombinujući podatke iz ispitivanja percepcije civilnog društva sa analizom relevantnih internet stranica Vlade. Pored objavljivanja informacija o odlukama Vlade, analiza internet stranica uzima u obzir i potpunost informacija, njihovu razumljivost za građane, blagovremenost i doslednost u objavljivanju. Monitoring je izvršen za svaku sednicu vlade u šestomesečnom periodu – od 1. avgusta 2021. do 1. februara 2022. godine – dok je pravovremenost objavljivanja ocenjivana posmatranjem sednica u naredna tri meseca, zaključno sa 1. majem 2022.

Četvrti indikator meri da li nadležni organi 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 javnih politika. Kao i u prethodnom indikatoru, merenje kombinuje stručnu analizu zvaničnih podataka i dokumenata i ispitivanje percepcije civilnog društva. Analiza dokumenata odnosi se na učestalost referenci ka činjenično utemeljenim nalazima OCD u dokumentima javnih politika (strategije, planovi, programi i dr.), *ex-ante* i *ex-post* analizama, u tri oblasti u kojima je utvrđen najveći stepen aktivnosti civilnog društva (borba protiv diskriminacije, zaštita životne sredine i kultura i mediji).

Konačno, peti indikator, usredsređen na kvalitet uključivanja javnosti u kreiranje politika putem javnih konsultacija, obuhvata podatke o percepciji OCD prikupljene putem onlajn ankete, kao i dodatne kvalitativne podatke prikupljene analizom uzorka sprovedenih javnih konsultacija, kao i ocene vladinih portala. Konkretnije, sprovedena je kvalitativna analiza obima i uticaja javnih konsultacija na dokumenta javnih politika i zakone usvojene u drugoj polovini 2021. godine, dostupnosti i kvaliteta izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama, funkcionalnosti portala za javne konsultacije, kao i analiza proaktivnosti organa u informisanju zainteresovanih strana.

III.4 Rezultati WeBER praćenja

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

Tabela 3: WeBER indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Vlada redovno objavljuje pisane informacije o svojim aktivnostima	4/4	0/4	0/4
E2. Informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima napisane su na razumljiv način	0/2	0/2	0/2
E3. Informacije koje objavljuje Vlada su dovoljno detaljne i uključuju kvantitativne podatke i kvalitativne informacije i ocene	2/4	0/4	0/4
E4. Informacije koje objavljuje Vlada obuhvataju ocene o postizanju konkurentnih rezultata	0/4	0/4	0/4
E5. Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima dostupne su u formatu (formatima) otvorenih podataka	0/2	0/2	0/2
E6. Informacije koje objavljuje Vlada o svojim aktivnostima i rezultatima sadrže podatke klasifikovane na osnovu pola	0/2	0/2	0/2
E7. Udeo izveštaja o strategijama i planovima Vlade koji su dostupni online	1/2	2/2	0/2
Ukupno bodova	7/20	2/20	0/20
Vrednost indikatora (skala 0–5)⁷⁷	1	0	0

77 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.

Opšte uzev, Vlada Srbije je zabeležila određeni, mada ograničeni napredak, kada je javna dostupnost informacija o njenom učinku u pitanju. Za razliku od prethodnog ciklusa praćenja u kojem je evidentirano neobjavljivanje godišnjih izveštaja o rezultatima sprovođenja Godišnjeg plana rada Vlade, nalazi u ovom ciklusu pokazuju promenu. Naime, u momentu istraživanja (januar 2022. godine), Izveštaji o radu Vlade za 2019. i 2020. godinu bili su javno dostupni.⁷⁸ Ipak, za razliku od Izveštaja za 2020. godinu kojem je na sajtu Vlade bilo jednostavno pristupiti, u svega par klikova od početne stranice u sekciji „Dokumenti o radu Vlade“, izveštaj za prethodnu godinu objavljen je zajedno sa velikim brojem drugih dokumenata u odvojenoj sekciji koja nije lako pristupačna. Dodatno, kao i u ranijim ciklusima, Vlada je nastavila sa praksom redovnog objavljivanja saopštenja za javnost tokom 2020. i 2021. godine.

S druge strane, iako su informacije o aktivnostima Vlade dostupne, one često nisu predstavljane na način prilagođen građanima. Saopštenja za javnost su, generalno, pisana u sažetoj formi, razumljivim jezikom i bez nepotrebne birokratske terminologije, što nije slučaj kada je reč o izveštajima o radu Vlade. Naime, izveštaji su u celosti pisani tehno-kratskim jezikom, te ne sadrže delove koji bi aktivnosti Vlade sumirali na način prilagođen široj javnosti. Štaviše, umesto da prezentuju aktivnosti Vlade kao kolektivnog organa, izveštaji su sačinjeni kao zbir izveštaja pojedinačnih organa uprave. Zanimljivo je da deo izveštaja koji se odnosi na Generalni sekretarijat Vlade, za razliku od onih koji se odnose na druge organe, jedini ne sadrži narativni deo u kojem se opisno sumiraju aktivnosti, te u kojem bi se moglo očekivati da bude reči o i aktivnostima Vlade. Kada su u pitanju aktivnosti drugih organa, uprkos postojanju takvih sažetaka, ni oni nisu pisani jezikom prilagođenim građanima.

Analiza godišnjih izveštaja o radu Vlade, pokazuje da su oni i dalje obimni i detaljni, te sadrže mnoštvo kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Ipak, kao što je već pomenuto, u izveštajima su pre svega date informacije o zakonodavnim aktivnostima, programima i projektima koje su sprovodila pojedinačna ministarstva, posebne organizacije i službe Vlade. Kada su u pitanju aktivnosti Vlade, jedino su prikazani pravni akti koje je Vlada usvojila ili podnela Narodnoj skupštini na usvajanje u izveštajnom periodu, dok izveštaji ne sadrže gotovo nikakve kvalitativne informacije. Ista zamerka može biti izneta i u pogledu izveštavanja o postignutim rezultatima Vlade. Naime, dok se u godišnjim izveštajima nalaze informacije o rezultatima projekata i programa koje su sprovodili pojedinačni organi uprave,⁷⁹ u njima gotovo da nema nikakvih referenci ka učinku Vlade u celini. Naposljetku, još jedan nedostatak koji se ponavlja iz ciklusa u ciklus, ogleda se u činjenici da informacije koje Vlada objavljuje o svojim aktivnostima i rezultatima nisu dostupne u formatu otvorenih podataka.

Takođe, godišnji izveštaji gotovo uopšte ne sadrže podatke klasifikovane na osnovu pola, uz svega nekoliko izuzetaka. Tako, na primer, u izveštaju za 2019. godinu Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja klasifikuje informacije o jednom projektu na osnovu pola, dok Ministarstvo zdravlja klasifikuje podatke na ovaj način na nekoliko mesta u oba analizirana izveštaja. Što se tiče izveštaja za 2020. godinu, pored Ministarstva zdravlja, Ministarstvo privrede je polno klasifikovane podatke unelo u opis projekta podrške preduzetništvu, dok se kod Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave takođe, na jednom mestu, mogla pronaći informacija ovog tipa. Ipak, važno je naglasiti da se ovih nekoliko izuzetaka odnose isključivo na pojedinačna ministarstva, te ne menjaju opšti zaključak da informacije o vladinim aktivnostima i rezultatima nisu klasifikovane na osnovu pola, kao ni u prethodna dva ciklusa praćenja.

⁷⁸ S obzirom na to da je zakonski rok za objavljivanje Izveštaja o radu Vlade za 2021. godinu isticao tek 1. maja 2022. godine, u momentu monitoringa, ovaj izveštaj, iako još uvek nije bio javno dostupan, nije uzet u razmatranje

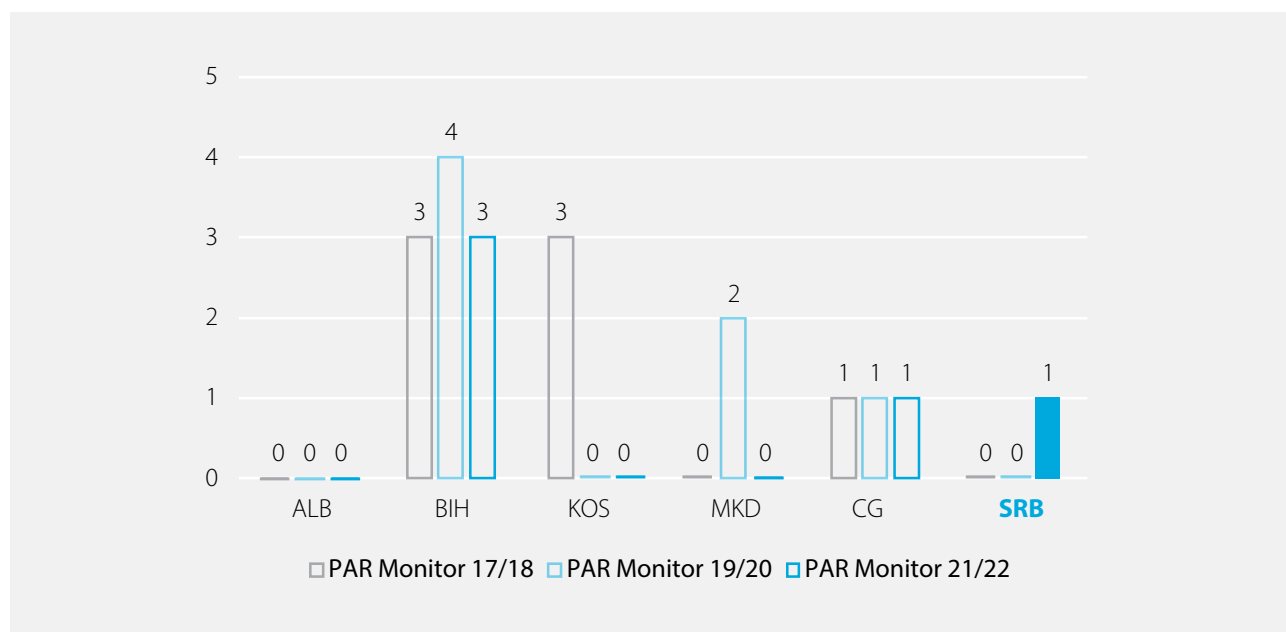
⁷⁹ Među organima uprave, kao primer dobre prakse izveštavanja o rezultatima izdvajaju se Ministarstvo za zaštitu životne sredine i Republički hidrometeorološki zavod i nekolicina drugih organa koji tabelarno prikazuju sprovedene programe i projekte, uz vrlo detaljan opis postignutih rezultata.

Naposletku, javna dostupnost izveštaja o ostalim planskim dokumentima Vlade opala je u odnosu na PAR Monitor 2019/2020. Naime, dok je u prethodnom ciklusu praćenja za samo jedan, od ukupno pet planskih dokumenata, nije bilo moguće pronaći javno dostupan izveštaj, ovoga puta je to bio slučaj sa dva.⁸⁰ Pored Izveštaja o Akcionom planu za sprovođenje Programa Vlade, koji nije bio dostupan ni u prethodnom ciklusu,⁸¹ evidentirano je i odstupanje od prethodne prakse redovnog objavljivanja izveštaja o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Štaviše, u momentu praćenja, poslednji dostupan izveštaj odnosi se na period jul–septembar 2019. godine.⁸² Samim tim, dostupnost izveštaja o planskim dokumentima je, ukupno gledano, polovična, odnosno nedovoljna za potpuno i pravovremeno informisanje javnosti.

Uprkos povećanju vrednosti indikatora sa 0 na 1, nema suštinskih promena u odnosu na prethodna dva monitoring ciklusa. Blagi napredak isključivo je rezultat objavljenih izveštaja o radu Vlade dve godine uzastopno, ali su manjkavosti ovih izveštaja ostale nepromenjene. Odnosno, izveštaji o radu Vlade predstavljaju samo zbir izveštaja pojedinačnih organa uprave, a ne Vlade kao kolektivnog organa. Gotovo su u potpunosti pisani birokratskim jezikom, te u njima nema delova koji bi građanima približili ili sumirali aktivnosti i rezultate Vlade. Dodatno, informacije iz ovih izveštaja nisu dostupne u otvorenom formatu, niti se u izveštajima prikazuje klasifikacija podataka prema polu. Naposletku, zabeležen je i umereni pad u dostupnosti izveštaja o sprovođenju ostalih planskih dokumenata Vlade.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 3: WeBER indikator PDC_P5_I1: Javna dostupnost informacija o učinku Vlade



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

80 Uzorak čine, pored Godišnjeg plana rada Vlade, i Program Vlade sa Akcionim planom, Program ekonomskih reformi, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU, kao i Fiskalna strategija.

81 Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade 2020–2022, usvojen je na sednici Vlade održanoj 30. juna 2022. godine.

82 Važno je naglasiti da je nakon formiranja nove Vlade u oktobru 2022. godine objavljen Izveštaj o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU za treće i četvrto tromesečje 2022. godine.

Tabela 4: WeBER indikator PDC_P5_I2: Percepcija civilnog društva o naporima Vlade u postizanju planiranih ciljeva

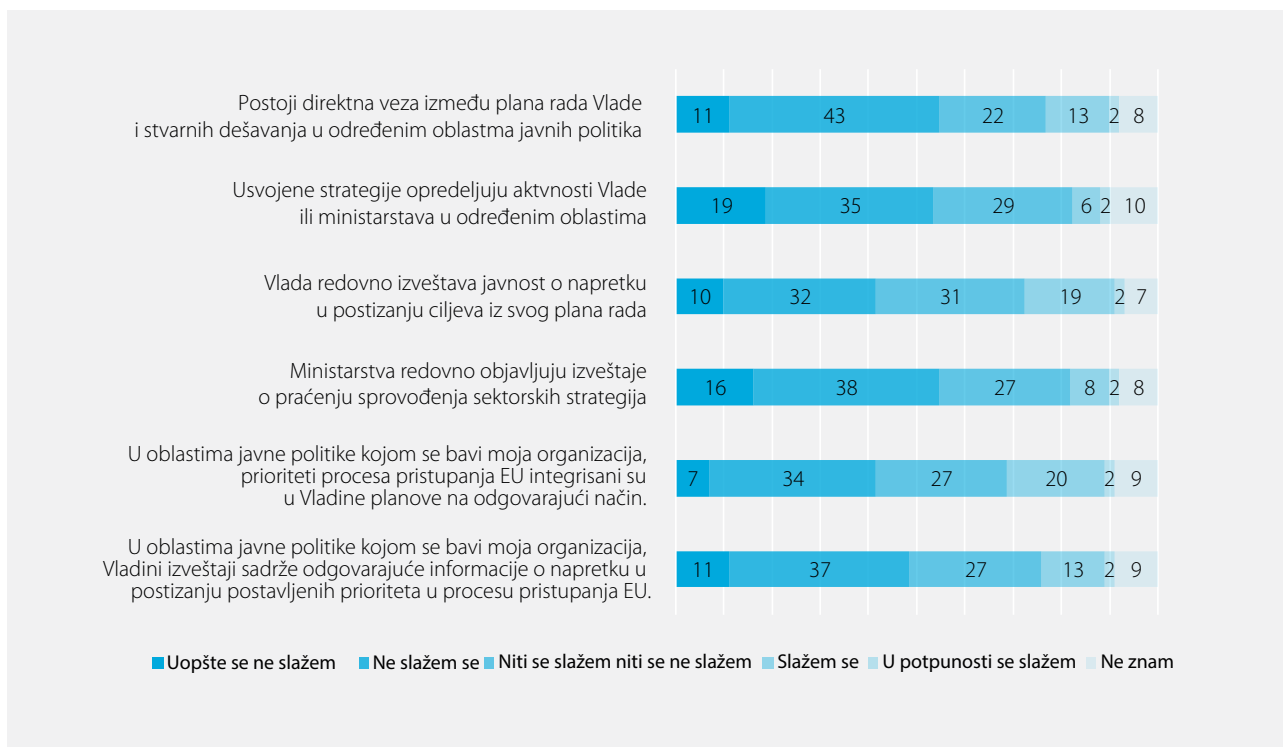
Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. OCD smatraju da su zvanični planski dokumenti Vlade relevantni za stvarna dešavanja u pojedinim oblastima politika	0/2	0/2	0/2
E2. OCD smatraju da Vlada redovno izveštava javnost o napretku u odnosu na postavljene ciljeve	0/4	0/4	0/4
E3. OCD smatraju da zvanične strategije određuju pravce delovanja Vlade ili ministarstava u pojedinim oblastima politika	0/2	0/2	0/2
E4. OCD smatraju da ministarstva redovno objavljuju izveštaje o praćenju svojih sektorskih strategija	0/4	0/4	0/4
E5. OCD smatraju da su prioriteti pristupanja EU adekvatno integrisani u planske dokumente Vlade	0/2	0/2	0/2
E6. OCD smatraju da izveštaji Vlade uključuju adekvatne informacije o napretku u skladu sa postavljenim prioritetima za pristupanje EU	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	0/16	0/16	0/16
Vrednost indikatora (bodova 0–5)⁸³	0	0	0

PAR Monitor 2021/2022 nije doneo promenu u pogledu percepcije civilnog društva o naporima koje Vlada ulaže u ostvarenju planiranih ciljeva i stavovi ostaju dominantno negativni, kao i u prethodna dva ciklusa praćenja. Još uvek se više od polovine anketiranih OCD ne slaže da postoji direktna veza između planskih dokumenata Vlade i onoga što se zaista sprovodi u različitim oblastima javnih politika, dok svega 18% uviđa direktnu vezu između ove dve stvari (grafikon 4). Tek se nešto veći procenat OCD, njih 21%, saglasilo da usvojene strategije određuju aktivnosti Vlade ili ministarstava u pojedinim oblastima. Ipak, značajno manji udeo ispitanika (8%) potvrdio je da Vlada redovno izveštava javnost o napretku u ostvarivanju zacrtanih ciljeva, dok čak 54% njih smatra da ovo nije slučaj. Percepcija je jednako negativna i kada se postavljeno pitanje odnosi na ministarstva i njihovo izveštavanje o sprovođenju sektorskih strategija – svega 10% saglasnosti, i 54% nesaglasnosti. Drugim rečima, OCD u Srbiji u kontinuitetu izražavaju visoko kritički stav kada je pitanju relevantnost planskih i strateških dokumenata uopšte, kao i javna dostupnost rezultata njihovog sprovođenja.

U odgovoru na pitanja koja se odnose na uključivanje prioriteta iz procesa pristupanja EU u Vladine planove i izveštaje predstavnici OCD bili su ništa manje kritični. Naime, svega 22% OCD smatra da su prioriteti evropskih intergacija adekvatno integrisani u planske dokumente Vlade, dok skoro dvostruko više njih (41%) ima suprotno mišljenje. Percepcija je još negativnija u pogledu toga da li izveštaji Vlade uključuju informacije o napretku u skladu sa takvim prioritetima. Odnosno, samo 15% ispitanika prepoznaje da vladini izveštaji sadrže ovaj tip informacija, dok se gotovo polovina ispitanika (48%) ne slaže sa ovim. Značajno je i da je čak 27% OCD ostalo neutralno u odgovoru na oba pitanja, dok 9% nije imalo odgovor. Međutim, veliki udeo neutralnih odgovora na sva pitanja iz ovog indkatora (22–31%), sugerije da ne postoji velika zainteresovanost, odnosno aktivnost civilnog društva u praćenju toga kako Vlada planiranja, odnosno da li postiže planirane ciljeve.

83 Raspodela bodova: 0–3 boda = 0; 4–5 bodova = 1; 6–7 bodova = 2; 8–10 bodova = 3; 11–13 bodova = 4; 14–16 bodova = 5.

Grafikon 4: Percepcija civilnog društva o planiranju i izveštavanju Vlade i ministarstava (%)

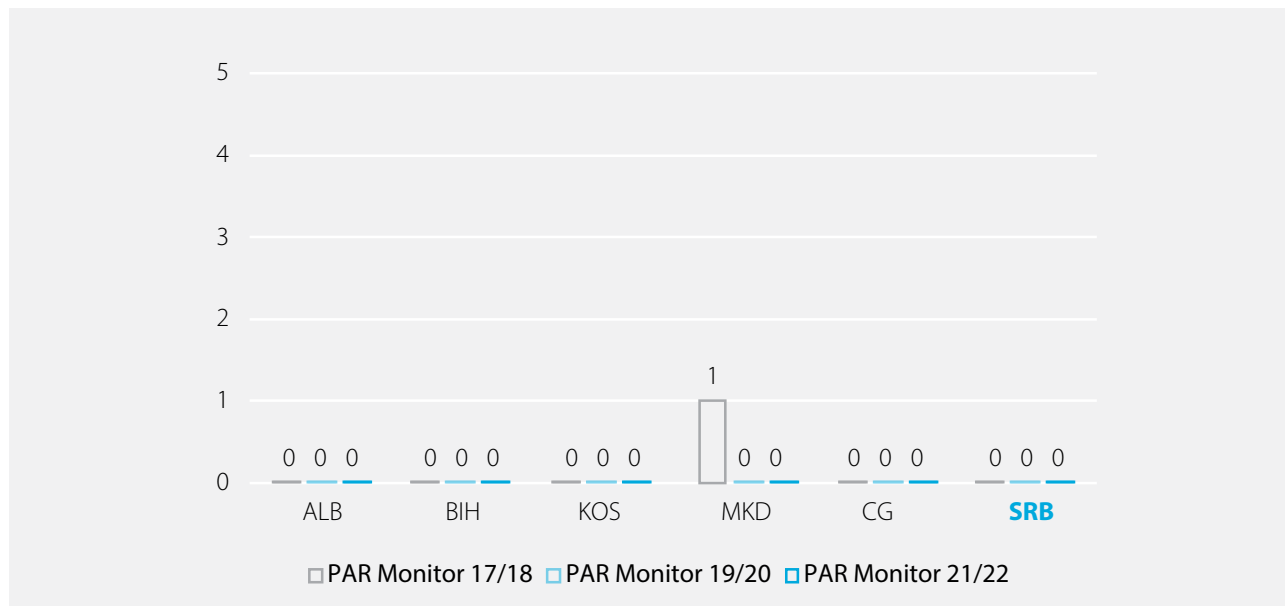


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N = 123.

Generalno posmatrano, izrazito negativna percepcija civilnog društva o različitim aspektima vladinog planiranja i izveštavanja postala je pravilo koje se ponavlja u sva tri ciklusa praćenja. Većina ispitanih OCD ne misli da plan Vlade, vladine strategije i druge sektorske strategije, zaista oslikavaju stvarna dešavanja u konkretnim javnim politikama. Takođe, većina ispitanika navodi da niti Vlada ni ministarstva redovno objavljuju izveštaje kojima se prati napredak u sprovođenju planova i strategija. Percepcija je nešto manje negativna kada se planiranje i izveštavanje Vlade dovedu u vezu sa procesom evropskih integracija. Ipak, preko 40% ispitanika ne smatra da su prioriteti pristupnog procesa EU adekvatno integrisani u planske dokumente, a gotovo polovina veruje da Vladini izveštaji ne sadrže informacije o napretku u pogledu ostvarivanja ovih prioriteta.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 5: WeBER indikator PDC_P5_I2: Percepcija civilnog društva o naporima Vlade u postizanju planiranih ciljeva



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, 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

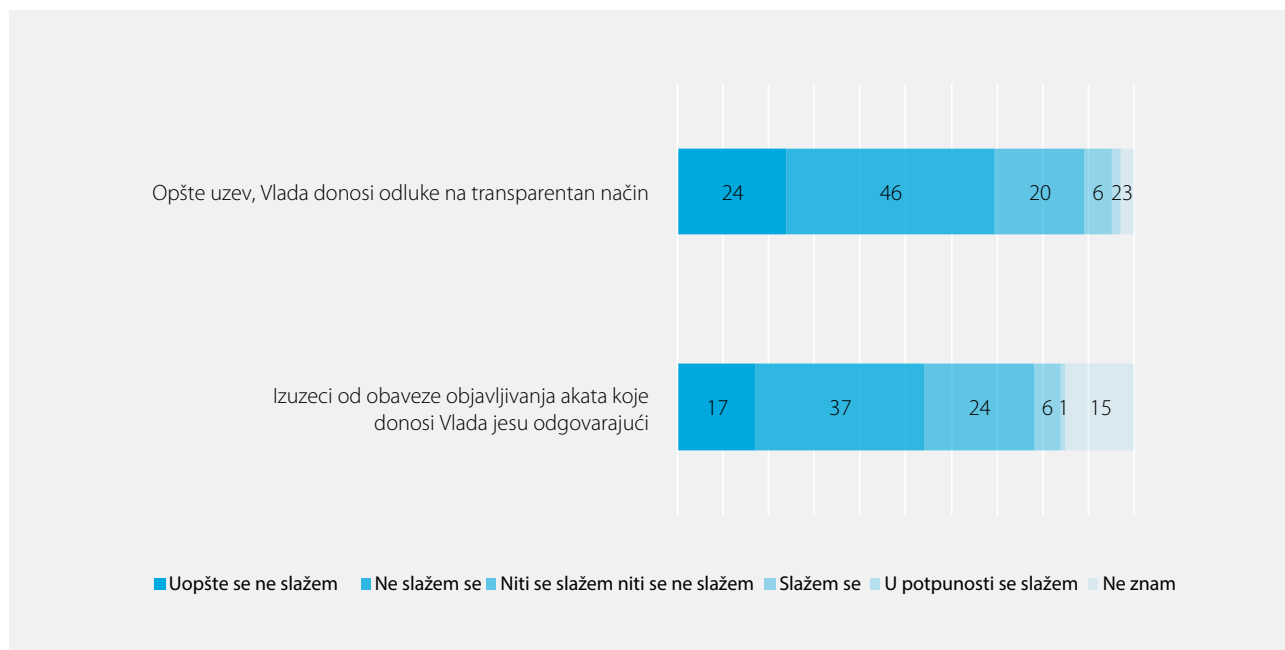
Tabela 5: WeBER indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka Vlade

Elementi indikatora	Bodova 2021/2022	Bodova 2019/2020	Bodova 2017/2018
E1. OCD smatraju da je donošenje odluka Vlade generalno transparentno	0/2	0/2	0/2
E2. OCD smatraju da su izuzeci od pravila objavljivanja odluka Vlade odgovarajući	0/2	0/2	0/2
E3. Vlada javno objavljuje dokumente sa svojih sednica	0/4	0/4	0/4
E4. Vlada svoje odluke komunicira na način koji je prilagođen građanima	2/4	2/4	2/4
E5. Vlada na vreme objavljuje usvojene dokumente	2/4	2/4	2/4
Ukupno bodova	4/16	4/16	4/16
Vrednost indikatora (bodova 0–5)⁸⁴	1	1	1

⁸⁴ Raspodela bodova: 0–2 boda = 0; 3–5 bodova = 1; 6–8 bodova = 2; 9–11 bodova = 3; 12–14 bodova = 4; 15–16 bodova = 5.

Donošenje odluka Vlade i dalje je netransparentno, što korespondira i sa veoma negativnom percepcijom OCD o ovim procesima, a koja se ponavlja iz ciklusa u ciklus. Štaviše, u poređenju sa prethodna dva ciklusa praćenja, odgovori civilnog društva su zapravo još negativniji. Naime, svega 8% anketiranih predstavnika OCD smatra da je, generalno govoreći, donošenje odluka Vlade transparentno, dok se čak 70% njih ne slaže sa ovom tvrdnjom. Takođe, samo 7% OCD vidi izuzetke od pravila objavljivanja odluka Vlade kao odgovarajuće, dok 54% ispitanika smatra suprotno. Zanimljivo je i da gotovo 40% njih, ili nije znalo odgovor, ili je zauzelo neutralnu poziciju po pitanju takvih izuzetaka što, slično kao u slučajevima Vladinih aktivnosti planiranja i izveštavanja, ukazuje istovremeno i na nedovoljnu upućenost ili čak ravnodušnost civilnog društva u Srbiji kada je reč o mehanizmima za donošenja odluka.

Grafikon 6: Percepcija OCD o transparentnosti rada Vlade (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N=127.

Transparentnost donošenja odluka Vlade ocenjivana je i kroz proveru redovnosti objavljivanja materijala sa sednica Vlade u periodu od 1. avgusta 2021. do 1. februara 2022. godine. U tom pogledu, analizirano je četiri tipa dokumenata: dnevni red, zapisnik sa sednice, usvojeni akti, te saopštenja za javnost. Posebno zabrinjavajuća je činjenica da, od 41 posmatrane sednice u ovom periodu, čak devet njih je održano u potpunoj tajnosti, bez i javno dostupne zabeleške o njenom održavanju, datumu održavanja, kao i bez jednog javnog dostupnog materijala sa ove sednice. Da su se ove sednice uopšte i održale, saznaje se na osnovu numeracije sednica. Tako se, na primer, nakon 71. sednice održane 5. avgusta 2021. godine, za koju postoji saopštenje za javnost i objavljeni su usvojeni akti, na listi sednica Vlade pojavljuje 74. sednica održana 26. avgusta. Ovo ukazuje da su u međuvremenu održane još najmanje dve, ali o njima nije moguće pronaći bilo kakve javno dostupne informacije.

Kao i u prethodna dva ciklusa, dnevni red i zapisnik nisu dostupni ni sa jedne od održanih sednica Vlade, što predstavlja hroničan nedostatak transparentnosti donošenja odluka. S druge strane, ako izuzmemo pomenutih devet sednica o kojima nema nikakvih informacija, sa svih preostalih je bilo moguće pronaći makar neke usvojene akte. Ipak, u odsustvu zapisnika, ne može se sa sigurnošću utvrditi da su svi usvojeni akti zaista i objavljeni. Zapravo, tekst saopštenja za javnost u nekim slučajevima nedvosmisleno ukazuje da je Vlada usvojila neki akt, ali isti nije moguće pronaći, niti na sajtu Vlade, niti u Službenom glasniku. Ovo se, kao i u prethodnom

periodu, najčešće odnosi na zaključke Vlade, za koje ni Zakon o Vladi nije predvideo eksplicitnu obavezu da ovi pravni akti budu objavljeni, ali je ostavio mogućnost da se njihovo objavljivanje uredi zakonom ili drugim propisom, kao i da Vlada *ad hoc* odluči o njihovom objavljivanju.⁸⁵ Imajući u vidu da se zaključcima Vlade, između ostalog, potvrđuju dokumenti koji utvrđuju namere Vlade povezane sa javnom potrošnjom i zaduživanjem,⁸⁶ neobjavljivanje ovih pravnih akata predstavlja ne samo manjak transparentnosti donošenja odluka Vlade, već i problem odsustva javnog nadzora nad trošenjem javnih sredstava.

Naposletku, što se tiče saopštenja za javnost, ona se uglavnom redovno objavljuju. Naime, od 32 sednice o kojima postoje informacije, za njih 28 je objavljeno i saopštenje kojima Vlada, koristeći se jednostavnim i građanima razumljivim jezikom, informiše javnost o temi, donetim odlukama i najbitnijim informacijama sa održane sednice. Takođe, saopštenjima se može vrlo lako pristupiti, direktno sa početne stranice vebajta, što dodatno doprinosi zaključku da se o određenom broju usvojenih odluka građani informišu na pojednostavljen način. Ipak, imajući u vidu da je nemali broj sednica održan u potpunosti daleko od očiju javnosti, kao i da je u nekoliko navrata Vlada propustila da objavi saopštenje nakon sednice, ocenjeno je da je kriterijum građanima prilagođenog komuniciranja vladinih odluka tek delimično zadovoljen.

Tabela 6: Dostupnost materijala sa sednica Vlade u periodu od 1. avgusta 2021. godine do 1. februara 2022. godine

Sednica	Datum	Dnevni red	Zapisnik	Dokumenti	Saopštenja za javnost
71	5. avgust 2021.	x	x	✓	✓
72	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
73	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
74	26. avgust 2021.	x	x	✓	✓
75	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
76	2. septembar 2021.	x	x	✓	✓
77	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
78	9. septembar 2021.	x	x	✓	✓
79	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
80	16. septembar 2021.	x	x	✓	✓
81	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
82	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
83	30. septembar 2021.	x	x	✓	✓
84	7. oktobar 2021.	x	x	✓	✓
85	14. oktobar 2021.	x	x	✓	✓
86	21. oktobar 2021.	x	x	✓	✓
87	27. oktobar 2021.	x	x	✓	✓
88	3. novembar 2021.	x	x	✓	✓
89	8. novembar 2021.	x	x	✓	✓

85 Zakon o Vladi, član 46, Službeni glasnik RS, br. 55/2005, 71/2005 - ispr., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 - odluka US, 72/2012, 7/2014 - odluka US, 44/2014 i 30/2018 - dr. zakon.

86 Sava Mitrović i Milena Lazarević, Transparentnost reforme javne uprave u Srbiji: Nedovoljno ostvaren prioritet, WeBER 2.0 Siže politike, Think for Europe Network, jul 2022, Dostupno na: <https://cep.org.rs/publikacije/transparentnost-reforme-javne-uprave-u-srbiji/> (Pristupljeno 1. jula 2023).

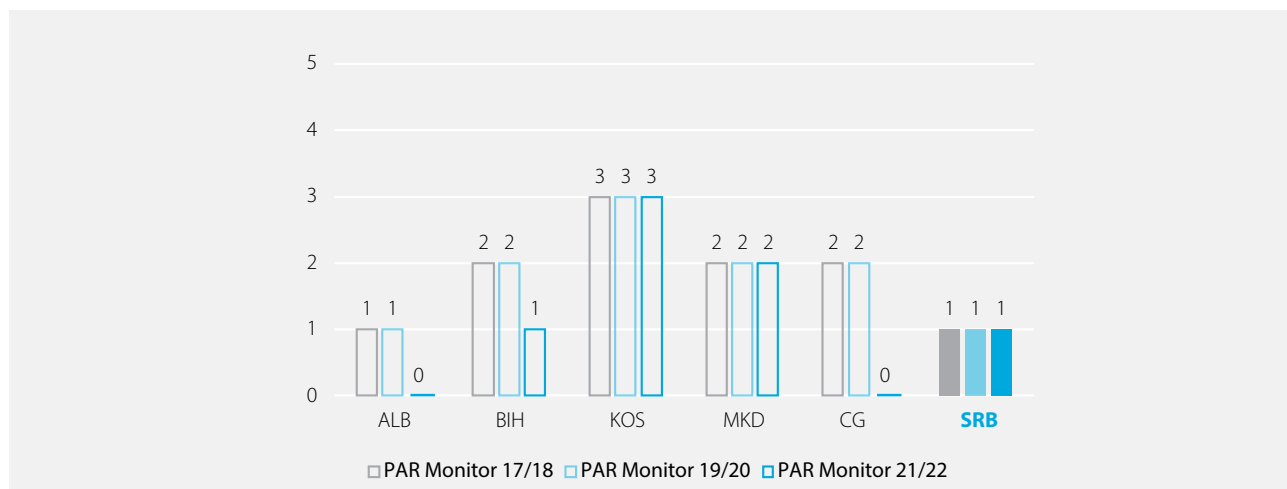
90	9 novembar 2021.	x	x	✓	✓
91	10. novembar 2021.	x	x	✓	✓
92	15. novembar 2021.	x	x	✓	x
93	18. novembar 2021.	x	x	✓	✓
94	25. novembar 2021.	x	x	✓	✓
95	30. novembar 2021.	x	x	✓	✓
96	2. decembar 2021.	x	x	✓	✓
97	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
98	8. decembar 2021.	x	x	✓	✓
99	9. decembar 2021.	x	x	✓	✓
100	13. decembar 2021.	x	x	✓	✓
101	16. decembar 2021.	x	x	x	x
102	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija	Nema informacija
103	23. decembar 2021.	x	x	✓	✓
104	27. decembar 2021.	x	x	✓	x
105	29. decembar 2021.	x	x	✓	✓
106	10. januar 2022.	x	x	✓	✓
107	13. januar 2022.	x	x	✓	✓
108	17. januar 2022.	x	x	✓	✓
109	20. januar 2022.	x	x	✓	x
110	26. januar 2022.	x	x	✓	x
111	28. januar 2022.	x	x	✓	✓
Ukupno	41	0	0	32	28

Konačno, kada je u pitanju ažurnost u objavljivanju materijala sa sednica Vlade, ona ostaje delimična, kao i u prethodnim ciklusima praćenja. Naime, u periodu od 1. februara, sve do 1. maja 2022. godine, održana je 21 sednica, a Vlada je objavila ili saopštenje za javnost ili makar neki od usvojenih akata za njih 19, po pravilu u najkraćem roku nakon održane sednice. Sa druge strane, još jednom je evidentiran fenomen sednica o kojima ne postoji nikakva informacija, a praksa neobjavljivanja dnevnog reda i zapisnika se nije promenila ni u ovom periodu. U tom smislu, značaj pravovremenog objavljivanja materijala sa sednica umanjen je usled opšte netransparentnosti procesa donošenja odluka.

U poređenju sa prethodna dva ciklusa, vrednost indikatora ostala je nepromenjena. Civilno društvo istrajava u izrazito negativnoj percepciji o načinu na koji Vlada donosi odluke. Nije zabeležen nikakav napredak ni u pogledu javnog objavljivanja materijala sa sednica Vlade, odnosno i dalje nije moguće pronaći javno dostupan dnevni red i zapisnik sa bilo koje održane sednice. Nakon većine njih, Vlada je objavljivala usvojene akte, mada ne sve, dok se saopštenja za javnost uglavnom redovno i blagovremeno objavljuju.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 7: WeBER indikator PDC_P6_I1: Transparentnost donošenja odluka Vlade



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, 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 ministarstvima

Tabela 7: 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 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Učestalost referenci u usvojenim dokumentima javnih politika Vlade ka činjenično utemeljenim nalazima OCD	4/4	4/4	4/4
E2. Učestalost referenci u ex-ante procenama uticaja i drugim analitičkim dokumentima ka činjenično utemeljenim nalazima OCD	2/4	2/4	2/4
E3. Udeo činjenično utemeljenih nalaza OCD, kao što su think tank organizacije, nezavisni instituti, lokalne organizacije, u ex-post analizama	0/2	2/2	0/2
E4. 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	0/2	1/2
E5. 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)	1/2	1/2	0/2
E6. 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	0/4	0/4
E7. 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	0/2	0/2
E8. Ministarstva prihvataju predloge OCD u radu radnih grupa za izradu politika i propisa (percepcija OCD)	0/4	0/4	0/4
Ukupno bodova	8/24	9/24	7/24
Vrednosti indikatora (skala 0–5)⁸⁷	1	2	1

87 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.

Kada je pitanju korišćenje činjenično utemeljenih nalaza civilnog društva u kreiranju javnih politika, treći ciklus praćenja doneo je, u najvećoj meri, iste rezultate kao prethodna dva.⁸⁸ U tri oblasti javnih politika u kojima je utvrđena najveća aktivnost organizacija civilnog društva (borba protiv diskriminacije, zaštita životne sredine, i kultura i informisanje) dve trećine usvojenih dokumenata javnih politika koristi kao izvor, odnosno citira studije i analize koje su proizvele OCD (14 od 21 analiziranih dokumenata, videti tabelu 8).

Treba napomenuti da je zbog njihovog višegodišnjeg perioda važenja, najveći broj dokumenata analiziran i u prethodnom PAR Monitoru, te su ti nalazi preuzeti i u ovom ciklusu praćenja. Odnosno, analizom je u ovom ciklusu uključeno šest novih dokumenata javnih politika, među kojima su četiri sadržala reference civilnog društva, te se može zaključiti da je zastupljenost nalaza OCD na istom nivou kao i kada se kalkulacija vrši uzimajući u obzir sve dokumente – 67%. Takođe, važno je naglasiti da je baš u novousvojenim dokumentima javnih politika primećeno daleko učestalije pozivanje na studije i analize civilnog društva. Tako se, na primer, u Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije na čak 84 mesta citiraju nalazi OCD, dok se u novoj Strategiji za rodnu ravnopravnost to čini 60 puta. Ova dva važna strateška dokumenata, u toku čije izrade je konsultovan veliki broj nalaza koji su rezultat istraživanja civilnog društva, pokazatelj su dobre prakse koja bi u budućnosti trebalo da posluži kao smernica prilikom izrade i drugih dokumenata javnih politika.

Tabela 8: Učestalost referenci ka nalazima OCD u dokumentima javnih politika

Oblast	Dokument	Broj referenci
Borba protiv diskriminacije	Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2022. do 2030. godine (NOV)	84
	Strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2021. do 2030. godine (NOV)	60
	Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine (NOV)	5
	Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine	14
	Strategija za prevenciju i kontrolu HIV infekcije i AIDS-a u Republici Srbiji za period 2018–2025. godine	12
	Program o zaštiti mentalnog zdravlja u Republici Srbiji za period 2019–2026. godine	0
Zaštita životne sredine	Strategija upravljanja vodama	1
	Strategija za sprovođenje Arhuske konvencije	1
	Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara	0
	Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju	0
	Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27	1
	Nacionalni program o zaštiti životne sredine	0
	Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koje potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje	0
	Strategija upravljanja mineralnim resursima Republike Srbije do 2030. godine	1
	Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja	3
	Program za unapređenje upravljanja sporednim proizvodima životinjskog porekla za period od 2020. do 2024. godine	4
	Programa upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022–2031. godine (NOV)	0
Strateški okvir za komunikaciju u oblasti zaštite životne sredine (NOV)	3	
Kultura i informisanje	Strategije razvoja sistema javnog informisanja u Republici Srbiji za period 2020–2025. godine	26
	Strategija razvoja kulture od 2020. do 2029. godine, sa Akcionim planom 2020–2022.	3
	Strateški prioriteti razvoja kulture u Republici Srbiji od 2021. do 2025. godine (NOV)	0

⁸⁸ Analizirani dokumenti uključuju strategije, planove, programe ili druge dokumente koji su formalno usvojeni, koji se sprovode u vreme praćenja, i koji mogu da daju reference ka spoljnim izvorima i informacijama.

Kada je reč o *ex-ante* dokumentima, tj. analizama efekata propisa koje ne prolaze kroz formalne procedure usvajanja, učestalost referenci ka nalazima OCD-a u iste tri oblasti je mnogo niža (6%).⁸⁹ Drugim rečima, samo 1 od 16 analiziranih dokumenata uključuje reference ka spoljnim izvorima. Donekle pozitivan, ali usamljen primer, odnosi se na Zakon o zabrani diskriminacije, čija je analiza efekata konsultovala i na više mesta citirala Studiju o primeni Zakona o zabrani diskriminacije koju je izradio Komitet pravnika za ljudska prava.

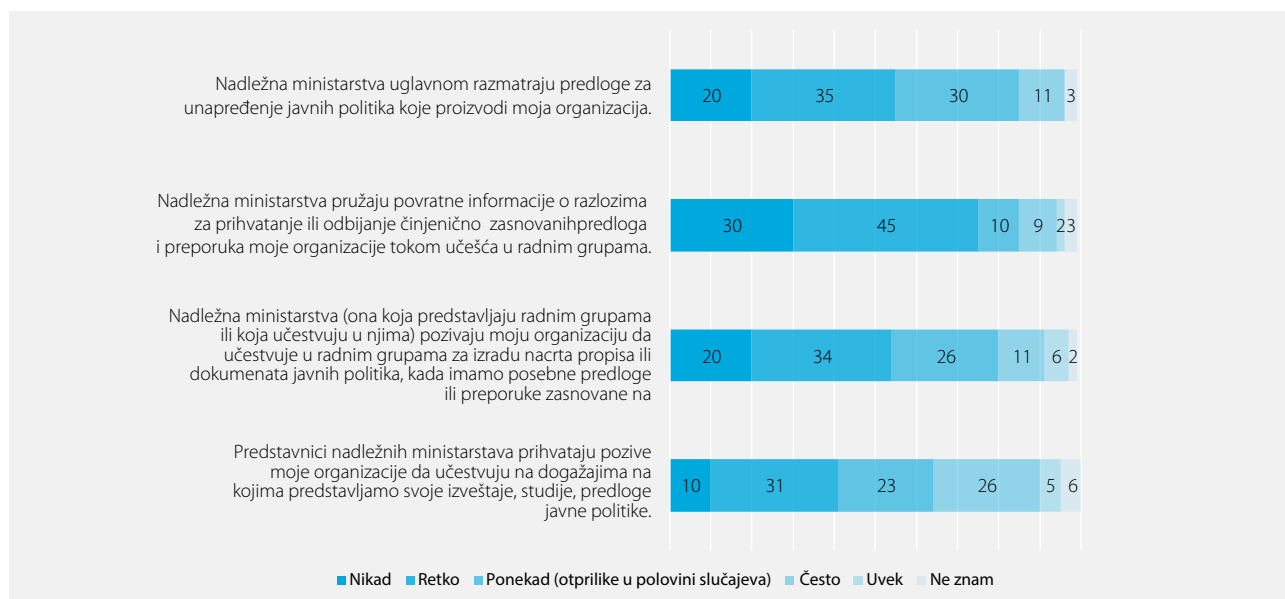
Konačno, uočen je problem neobjavljivanja evaluacija ili bilo kog drugog dokumenta *ex-post* karaktera zbog čega je i ocena da li se u izradi ovih dokumenata konsultuju nalazi OCD bila otežana. Naime, u cilju dobijanja *ex-post* dokumenata, upućeno je šest zahteva za pristup informacijama od javnog značaja na adresu četiri različita ministarstva, od kojih Ministarstvo za zaštitu životne sredine nije odgovorilo na zahtev. Iako su ostala ministarstva odgovorila, jedino je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog dostavilo traženi dokument, odnosno Evaluaciju Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine. Ipak, s obzirom na to da se u njoj nije nalazila nijedna referenca na bilo kakve nalaze civilnog društva, može se zaključiti da je u tom pogledu došlo do nazadovanja u odnosu na prethodni ciklus praćenja, kada je dve trećine analiziranih *ex-post* dokumenata uključivalo pomenute reference.

Preostali elementi ovog indikatora odnose se na percepciju OCD o upotrebi nalaza civilnog sektora u kreiranju javnih politika. S tim u vezi, blizu trećine anketiranih (31%) potvrđuje da predstavnici nadležnih organa prihvataju njihove pozive da učestvuju na događajima koje OCD organizuju radi promocije sopstvenih istraživanja i analiza. Ovo predstavlja određeni, mada minimalni napredak u odnosu na prethodni ciklus, kada je ovo smatralo manje od četvrtine ispitanika. Sa druge strane, i dalje je oko 40% onih koji navode da je to redak ili čak nikada nije slučaj. Rezultati su, takođe, donekle pozitivniji kada je u pitanju pozivanje OCD da učestvuju u razvijanju dokumenta javnih politika, studija ili procena uticaja, sa 24% u prethodnom PAR Monitoru, na 31% u ovom ciklusu istraživanja. Ipak, i u ovom slučaju gotovo 40% predstavnika OCD kaže da se to dešava retko ili nikada.

Kada je u pitanju učešće u radnim grupama, više od polovine OCD tvrde da ih nadležni organi ne pozivaju da učestvuju i doprinose u njihovom radu. Iako ovakvi rezultati deluju zabrinjavajuće, oni pokazuju pozitivan pomak u odnosu na prethodni ciklus istraživanja kada je preko 60% ispitanika tvrdilo da njihove organizacije nisu pozivane. Takođe, za 5 procentnih poena povećan je broj onih organizacija koje su pozvane da učestvuju, sa skromnih 12% na 17%. Dodatno, da ministarstva retko ili nikada ne razmatraju njihove predloge u radu radnih grupa tvrdi takođe više od polovine anketiranih (56%). Konačno, i u ovom ciklusu većina ispitanika (75%) tvrdi da nikada ili retko dobija obrazloženje za prihvatanje ili odbijanje njihovih predloga kada doprinose radu radnih grupa (2 procentna poena više nego u prethodnom, a 7 više nego u polaznom PAR Monitoru 2017/2018).

⁸⁹ Analiza uključuje *ex-ante* analize efekata propisa, druge vrste *ex-ante* procena uticaja i analiza efekata, koncepte i analize javnih politika, kao i obrazloženja zakona.

Grafikon 8: Percepcija OCD o upotrebi činjenično utemeljenih nalaza think tank organizacija, nezavisnih instituta i drugih organizacija prilikom razvoja javnih politika (%)

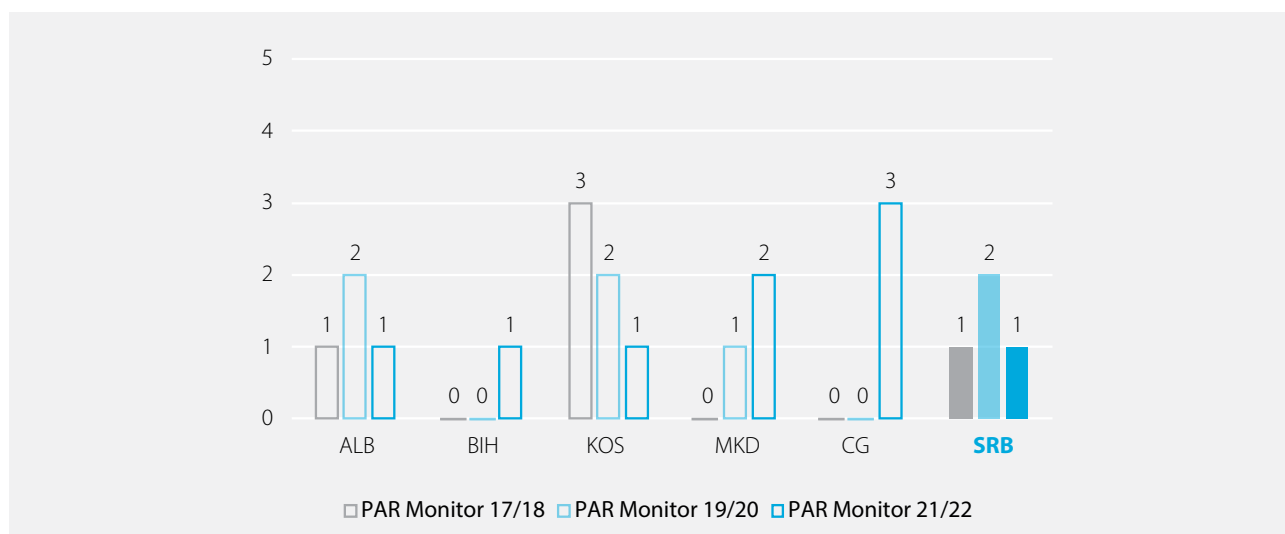


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%, N=88.

Rezultati u ovom ciklusu praćenja slični su onima iz prethodnog i polaznog izveštaja. Postoji relativno visoka učestalost korišćenja istraživanjima OCD u dokumentima javnih politika, neznatno korišćenje ovih nalaza u *ex-ante* analizama efekata propisa, te nepostojanje referenci ka istraživanjima civilnog društva u *ex-post* dokumentima. Što se tiče percepcije civilnog društva, anketirane organizacije smatraju da nadležna ministarstva učestalije upućuju pozive za pripremu studija ili analize efekata za predloge javnih politika. S druge strane, OCD ostaju pri mišljenju da su nedovoljno uključene u radne grupe za izradu dokumenata javnih politika i zakonskih predloga, a čak i kada smatraju da jesu, ističu da retko dobijaju povratne informacije i da često ne uspevaju da utiču na krajnji ishod.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 9: WeBER 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 Zapadnog Balkana, dostupan je na adresi: www.par-monitor.org.

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

Tabela 9: WeBER indikator PDC_P11_I1: Inkluzivnost i otvorenost procesa kreiranja politika*

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Obim javnih konsultacija o dokumentima javnih politika u državnoj upravi	2/4	2/4	n/a
E2. Obim javnih konsultacija o zakonodavstvu u državnoj upravi	2/4	0/4	n/a
E3. Dostupnost izveštaja organa državne uprave o javnim konsultacijama o dokumentima javnih politika	2/4	2/4	n/a
E4. Dostupnost izveštaja organa državne uprave o javnim konsultacijama o zakonodavstvu	2/4	2/4	n/a
E5. Osnovna funkcionalnost nacionalnog portala za javne konsultacije	4/4	0/4	n/a
E6. Napredna funkcionalnost nacionalnog portala za javne konsultacije	1/2	0/2	n/a
E7. Proaktivnost informisanja o javnim konsultacijama	0/4	0/4	n/a
E8. Integrisanost ranih javnih konsultacija u praksi	0/4	0/2	n/a
E9. Kvalitet izveštavanja o javnim konsultacijama	1/2	0/2	n/a
E10. Uticaj rezultata javnih konsultacija na kreiranje javnih politika	1/2	0/2	n/a
E11. OCD smatraju da formalne procedure konsultacija stvaraju preduslove za delotvorno uključivanje javnosti u proces kreiranja politika	0/2	0/2	0/4
E12. OCD smatraju da se formalne procedure konsultacija konzistentno primenjuju	0/2	0/2	0/4
E13. OCD smatraju da su konsultovane u ranim fazama procesa kreiranja politika	0/2	0/2	0/4
E14. OCD smatraju da su učesnicima konsultacija date pravovremene informacije o sadržaju zakonodavnih predloga i drugih dokumenata javnih politika	0/2	0/2	0/2
E15. OCD smatraju da su učesnicima konsultacija date odgovarajuće informacije o sadržaju zakonodavnih predloga i drugih dokumenata javnih politika	0/2	0/2	0/2
E16. OCD smatraju da nadležna ministarstva preduzimaju mere 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	0/2	0/2
E17. OCD smatraju da nadležna ministarstva pružaju pisane povratne informacije o doprinosima i komentarima učesnika konsultacija	0/2	0/2	0/4
E18. OCD smatraju da nadležna ministarstva prihvataju doprinose i komentare učesnika konsultacija	0/2	0/2	0/4
E19. 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	0/2	0/2
Ukupno bodova	15/50	6/50	0/30
Vrednost indikatora (skala 0–5)⁹⁰	1	0	0

***Napomena:** vrednosti za prvi i naredna dva ciklusa praćenja nisu direktno uporedive zbog promene metodologije praćenja.

90 Raspodela bodova: 0–9 bodova = 0; 10–17 bodova = 1; 18–25 bodova = 2; 26–33 bodova = 3; 34–41 bodova = 4; 42–50 bodova = 5.

Rezultati ovog ciklusa praćenja pokazuju da je inkluzivnost procesa kreiranja politika povećana u odnosu na PAR Monitor 2019/2020. U okviru procene inkluzivnosti procesa kreiranja politika posmatra se praksa sprovođenja konsultacija sa zainteresovanim stranama ili organizovanja javnih rasprava od strane organa nadležnih za izradu dokumenata javnih politika i propisa.

U ovom ciklusu, analizirana je praksa organa uprave u procesu kreiranja dokumenata javnih politika i predloga zakona usvojenih u drugoj polovini 2021. godine. Analizirano je ukupno 15 strategija, akcionih planova i programa i utvrđeno da su za njih 11 održane javne rasprave (Tabela 10), a u slučaju Strategije za rodnu ravnopravnost, održane su konsultacije sa zainteresovanim stranama. Dodatno, za 9 od 11 dokumenata dostupni su izveštaji o javnim raspravama, a u slučaju pomenute Strategije dostupan je i izveštaj o procesu konsultacija.

Tabela 10: Sprovedene javne rasprave za dokumente javnih politika i dostupnost izveštaja

Naziv dokumenta	Javna rasprava	Dostupnost izveštaja o javnim raspravama
Program za reformu sistema lokalne samouprave 2021–2025.	✓	✓
Strategija za borbu protiv širenja oružja za masovno uništenje 2021–2025.	x	
Akcioni plan za sprovođenje Strategije upravljanja vodama 2021–2023.	✓	✓
Strategija razvoja informacionog društva i informacione bezbednosti 2021–2026.	✓	✓
Akcioni plan za sprovođenje Strategije o ekonomskim migracijama 2021–2023.	✓	✓
Operativni plan za sprečavanje korupcije u oblastima od posebnog rizika	x	
Nacionalna strategija za procesuiranje ratnih zločina 2021–2026.	✓	✓
Strategija za razvoj tržišta kapitala 2021–2026.	✓	✓
Strateški plan za borbu protiv prevara i upravljanje nepravilnostima u postupanju sa finansijskim sredstvima Evropske unije 2021–2023.	✓	x
Revidirana fiskalna strategija za 2022. godinu sa projekcijama za 2023. i 2024. godinu	x	
Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom 2021–2025.	✓	✓
Strategija razvoja startup ekosistema 2021–2025. ⁹¹	✓	✓
Strategija ljudskih resursa u pravosuđu 2022–2026.	✓	x

Kada je reč o inkluzivnosti procesa izrade propisa, rezultati takođe ukazuju na određeno poboljšanje. Analizirajući proces izrade 59 predloga zakona, koje je Vlada usvojila u drugoj polovini 2021. godine,⁹² utvrđeno je da su konsultacije ili javne rasprave održane za njih 33 u fazi izrade nacrtu, odnosno približno 56%, što je poboljšanje u odnosu na ciklus praćenja 2019/2020, kada su konsultacije ili javne rasprave održane za 35%. Sa druge strane, izveštaji o održanim konsultacijama ili javnim raspravama dostupni su za 25 od 33 akta.

91 Akcioni plan za period do 31. decembra 2022. godine za realizaciju Strategije razvoja startup ekosistema usvojen je samo nekoliko dana nakon usvajanja ove strategije, u decembru 2021. godine. S obzirom na to da je usvojen odvojeno, Akcioni plan je takođe uzet u obzir u uzorku dokumenata neophodnih za ocenjivanje ovog elementa.

92 U uzorak analiziranih akata nisu ušli zakoni koji su se odnosili na ratifikaciju (potvrđivanje) međunarodnih ugovora.

Kada je reč o funkcionalnostima portala za javne konsultacije, zabeležen je napredak budući da je tokom praćenja započeo sa radom novi portal eKonsultacije. Novi portal ispunio je osnovne kriterijume definisane metodologijom, odnosno omogućava korisnicima pretraživanje za nekoliko godina unazad (postoji i jasno vidljiva sekcija „Arhiva“), i prema ključnim parametrima (godina, vrsta dokumenta i sl), sadrži izveštaje o sprovedenim konsultacijama, odnosno javnim raspravama.⁹³ Poboljšanje je uočeno i kada je reč o naprednijim funkcijama portala, odnosno ispunjena su 4 od 5 kriterijuma predviđenih metodologijom: registrovani korisnici mogu da dobijaju obaveštenja o konsultativnim procesima; mogu da unesu komentare direktno u tekst predloga akta koji je dostupan na portalu; odgovori nadležnog organa na podnete komentare javno su vidljivi svima koji pristupe, a moguće je i videti komentare koji su podneli drugi korisnici, u samom tekstu, i u sekciji za komentare.⁹⁴

Sa druge strane, organi još uvek nisu unapredili praksu proaktivnog informisanja o konsultacijama sa zainteresovanim stranama, odnosno praksu korišćenja svih dostupnih kanala za informisanje.⁹⁵ Od 12 konsultativnih procesa koji su bili aktivni u momentu merenja, samo je u slučaju 3, korišćeno 4 kanala informisanja: nacrti zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, i o audiovizuelnom i filmskom nasleđu. Obaveštenje o početku izrade Nacionalnog programa za poljoprivredu za period 2022–2024. godine diseminovano je putem 3 različita kanala, dok su za 9 konsultativnih procesa korišćena samo dva kanala informisanja. Konačno, Predlog strategije razvoja sistema izvršenja krivičnih sankcija za period 2022–2027. godine bio je dostupan samo na internet stranici Ministarstva pravde.⁹⁶

Slično tome, utvrđeno je da nije unapređena praksa održavanja konsultacija u ranim fazama izrade. Od ukupno 45 dokumenata javnih politika i nacrti zakona za koje je sproveden neki vid konsultacija u periodu merenja,⁹⁷ samo je za trećinu njih proces počeo u ranoj fazi (za 9 dokumenata javnih politika i 6 nacrti zakona).⁹⁸ Ovakav nalaz upućuje da konsultovanje zainteresovanih strana u početnim fazama izrade, kada se sprovode analize različitih efekata mera na društvo u celini ili pojedine društvene grupe, još uvek nije dovoljno prepoznato kao neizostavan deo celog procesa.

Sa druge strane, blagi napredak zabeležen je po pitanju kvaliteta izveštaja o održanim konsultacijama i javnim raspravama. Od ukupno 35 posmatranih izveštaja, njih 12 je ispunilo sva 3 kriterijume kvaliteta, dok je njih 6 ispunilo dva.⁹⁹ Ovi nalazi sugerišu da, uprkos blagom poboljšanju u odnosu na prethodni period praćenja, još uvek ne postoji ujednačen, standardizovan pristup u izradi ovih izveštaja od strane većina organa državne uprave. To se, najpre, ogleda u nedostatku delova izveštaja koji se tiču dobijenih komentara, s obzirom da javnost često nema uvid u to da li su i na koji način komentari usvojeni, i ako nisu koji su razlozi za to, odnosno da li su uopšte razmatrani od strane nadležnih organa.

Dodatno, zabeležen je pozitivan pomak i u pogledu uticaja konsultativnih procesa na kreiranje javnih politika, mereno procentom odbijenih komentara i predloga koje su dostavile zainteresovane strane. Odnosno, iako i dalje visok, procenat odbijenih komentara manji je u ovom ciklusu (62%) nego u prethodnom (78%). Sa druge strane, i pored takvog procentualnog pomaka, ovakav nalaz govori da efekti konsultativnih procesa, u praksi, ostaju na relativno niskom nivou.

93 U periodu praćenja na novom portalu nije sproveden dovoljan broj javnih konsultacija da bi se procenio poslednji kriterijum posmatran u okviru ovog elementa, tako da je u obzir uzeta redovnost objavljivanja izveštaja o javnim raspravama i konsultacijama na starom portalu.

94 Videti na: <http://bitly.ws/GF4b> (pristupljeno 2. juna 2023).. Jedini kriterijum koji portal nije ispunjavao tokom perioda praćenja odnosio se na sveobuhvatnost dokumentacije dostupne za svaki konsultativni proces.

95 Za sve tekuće javne konsultacije u periodu merenja praćeno je da li su korišćena sledeća sredstva za informisanje: 1. internet stranice organa koji sprovodi konsultacije; 2. internet stranice relevantnih Vladinih kancelarija (na primer, za saradnju sa civilnim društvom); 3. društveni mediji Vladinih institucija; 4. portali za e-konsultacije; i 5. mediji. S obzirom na to da je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom u međuvremenu prestala da postoji i da su njene nadležnosti prebačene na Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, nije bilo moguće ispuniti svih 5 zahtevanih kriterijuma.

96 Procena ispunjenosti kriterijuma za ocenjivanje proaktivnosti u informisanju vršena je u februaru 2022. godine.

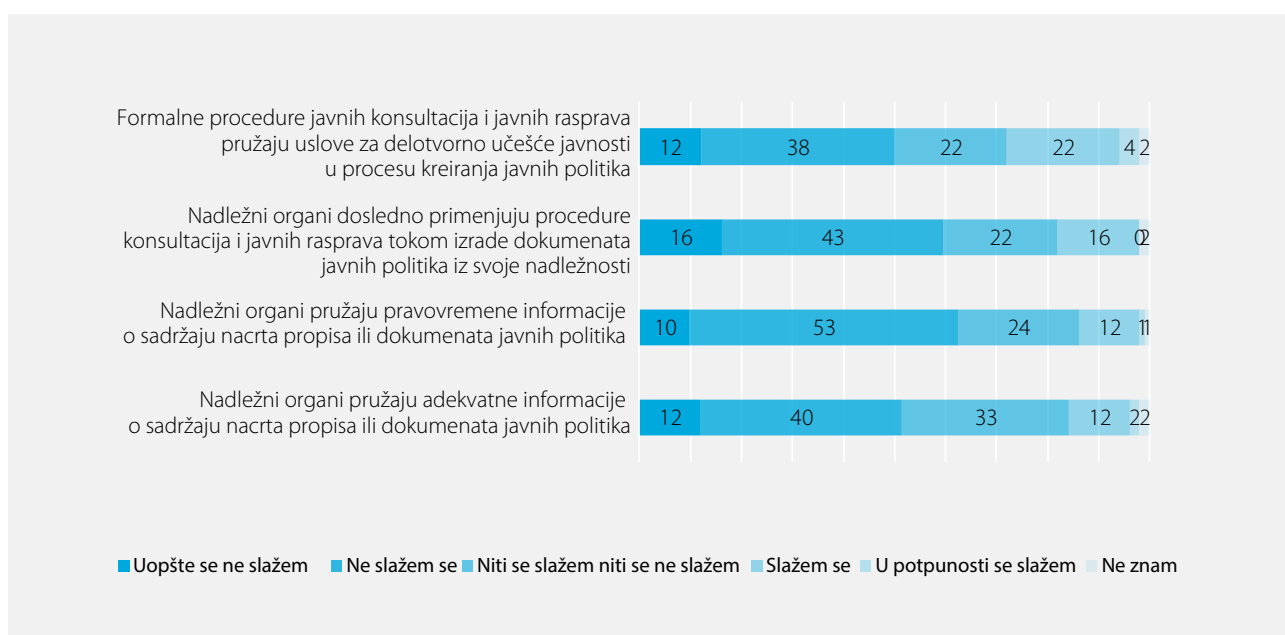
97 Ovaj uzorak čije dokumenti javnih politika i zakonodavni akti koji su predstavljali uzorak za elemente 1 i 2 u okviru ovog indikatora, a za koje su sprovedene konsultacije ili javne rasprave.

98 Za potrebe ocenjivanja ovog elementa, i članstvo OCD u radnim grupama za izradu nacrti dokumenata javnih politika i zakona uzeto je u obzir kao uključivanje u ranoj fazi procesa.

99 Kriterijumi se odnose na to da li su u izveštajima navedeni svi komentari i predlozi dobijeni tokom konsultativnog procesa, da li su u izveštaju navedene informacije o tretmanu komentara i predloga i da li su navedena objašnjenja za odbijanje, odnosno delimično prihvatanje i odbijanje komentara i sugestija.

Kada je reč o percepciji OCD o inkluzivnosti i otvorenosti procesa kreiranja javnih politika, nije zabeleženo poboljšanje u odnosu na PAR Monitor 2019/2020, i stavovi su po određenim pitanjima negativniji nego ranije. Na primer, polovina ispitanika se ne slaže sa tvrdnjom da formalne procedure konsultacija i javnih rasprava pružaju uslove za delotvorno učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika, a sličan udeo ispitanika se tako izjasnio i u prethodnom ciklusu praćenja (48%). Sa druge strane, povećao se udeo onih koji se ne slažu sa tim da nadležni organi dosledno primenjuju procedure konsultacija i javnih rasprava tokom izrade dokumenata javnih politika i propisa – čak 60% njih (51% u prethodnom ciklusu). Dodatno, veći udeo ispitanika izrazio je neslaganje sa tvrdnjom da nadležni organi pružaju pravovremene informacije o sadržaju nacрта propisa ili dokumenata javnih politika (63%, odnosno 50% u prethodnom ciklusu), kao i sa tvrdnjom da institucije pružaju adekvatne informacije o sadržaju ovih nacрта – 50% ispitanika (41% u prethodnom ciklusu). Drugim rečima, i pored toga što je u ovom ciklusu utvrđeno unapređenje prakse sprovođenja konsultativnih procesa u određenoj meri, u civilnom društvu i dalje vlada uverenje da su primena propisa i ažurnost organa u informisanju javnosti na nedovoljnom nivou.

Grafikon 10a: Percepcija civilnog društva o sprovođenju konsultacija u procesu kreiranja politika (%)

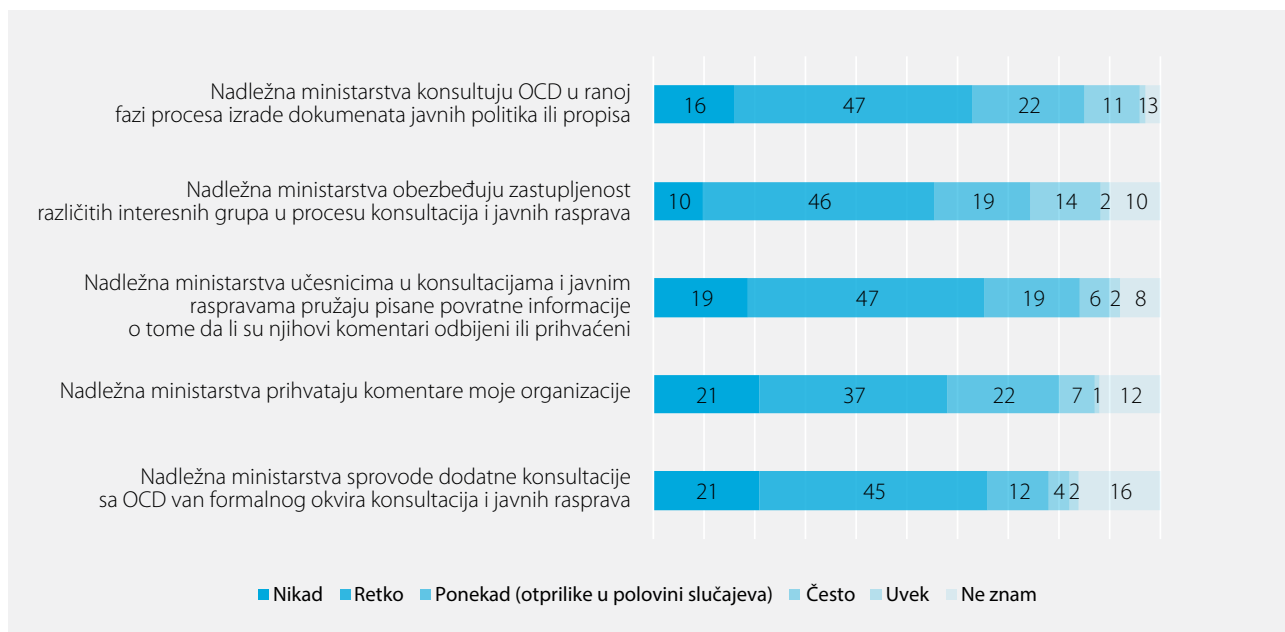


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine uvek zbir od 100%. Uzorak N=129.

Druga grupa pitanja odnosila se na učestalost određenih praksi u vezi sa konsultacijama i javnim raspravama, a ni u ovom slučaju nije zabeležen napredak. Približno 12% OCD smatra da ih nadležni organi uvek ili često konsultuju u ranoj fazi razvoja propisa ili dokumenata javnih politika, dok čak 63% ispitanika smatra da se to dešava retko ili nikada. Percepcija OCD je izrazito negativna i kada je reč o uključivanju raznovrsnih interesnih grupa u konsultativne procese koje sprovode nadležna ministarstva. Naime, čak 56% ispitanika smatra da ministarstva retko ili nikada obezbeđuju učešće različitih interesa, dok 15.5% smatra da se ovo dešava uvek ili često. Dodatno, OCD većinski ističu da nemaju uvid u to kako su njihovi komentari i sugestije, dostavljeni u toku konsultativnog procesa, tretirani od strane ministarstava – čak 65% ispitanika smatra da retko ili nikada dostavljaju pisana obrazloženja o razlozima za prihvatanje ili odbijanje dostavljenih komentara. Slično tome, 58% OCD koje su imale priliku da dostave svoje komentare u toku nekog konsultativnog procesa kažu da ih nadležne institucije prihvataju retko ili nikada. I analiza sprovedenih konsultativnih procesa, i percepcija OCD, nedvosmisleno upućuju na slab uticaj civilnog društva na kreiranje javnih politika.

Konačno, važno je istaći stavove OCD u Srbiji da se nadležni organi retko angažuju u cilju organizovanja dodatnih konsultacija, izvan formalnog okvira. Naime, 66% ispitanika smatra da nadležni organi retko ili nikada to čine, dok samo nešto više od 5% njih smatra da se ovo dešava uvek ili često. Ovi nalazi sugerišu da konsultativni procesi suštinski nisu postali transparentniji i inkluzivniji, uprkos tome što je analizirana praksa održavanja javnih rasprava i konsultacija pokazala umereno poboljšanje u odnosu na prethodni ciklus.

Grafikon 10b: Percepcija civilnog društva o sprovođenju konsultacija u procesu kreiranja politika (%)

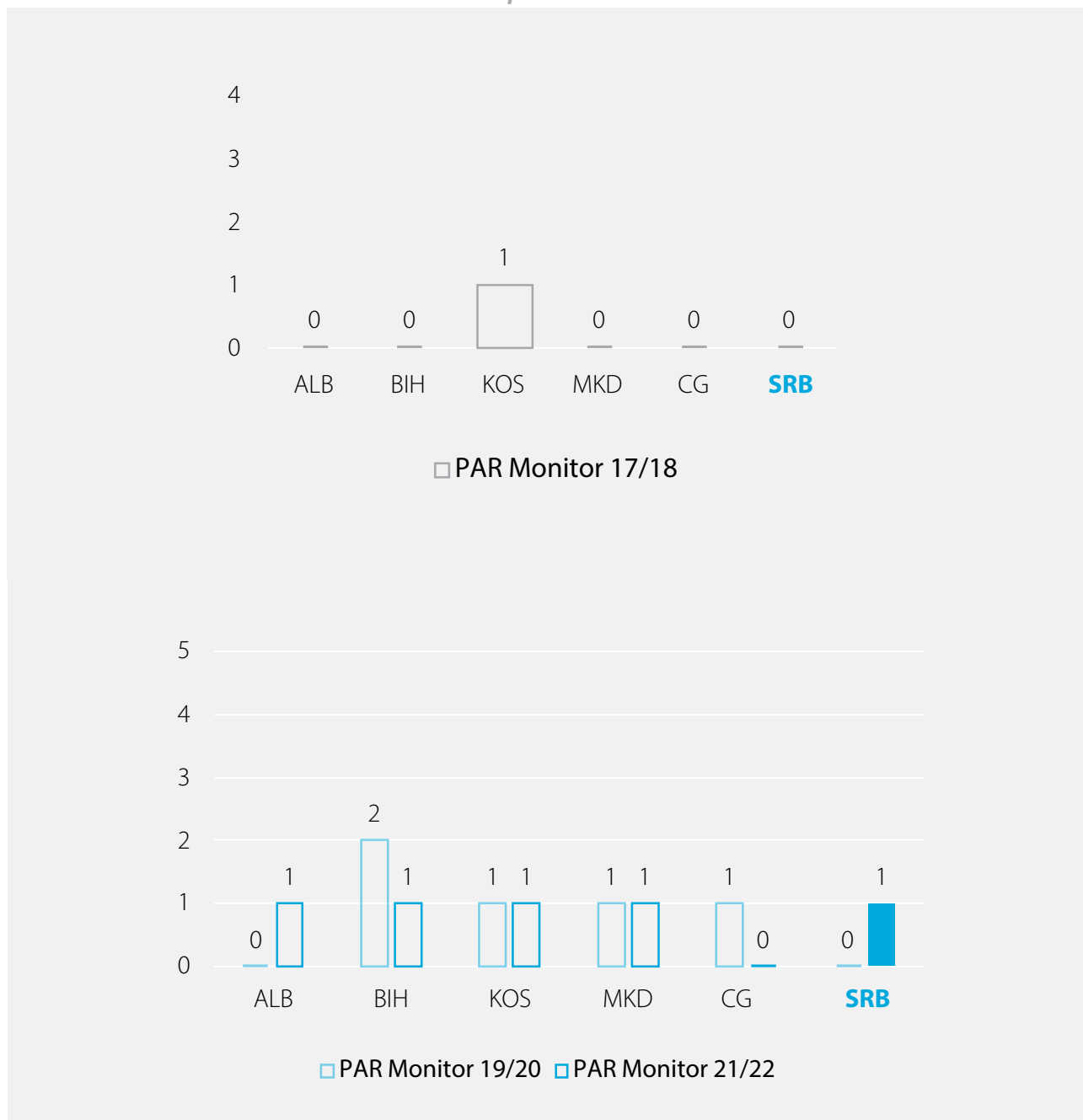


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine uvek zbir od 100%. Uzorak N=129.

Sveukupno gledano, zabeležen je blagi napredak kada je reč o otvorenosti i inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika, tako da je ocena ovog indikatora porasla na 1. Ipak, praksa održavanja konsultacija i javnih rasprava prilikom izrade dokumenata javnih politika ili propisa i dalje je neujednačena, kao i izveštavanje o toku i ishodu ovih procesa. I u ovom ciklusu utvrđeno je da organi koji organizuju konsultacije ne ulažu dovoljno napora u proaktivno informisanje ili uključivanje zainteresovanih strana u ranim fazama procesa, a procenat odbijenih komentara na predloge ostaje izrazito visok. U skladu sa tim, istraživanje stavova OCD još jednom je pokazalo da predstavnici civilnog društva ne smatraju da je praksa nadležnih organa prilikom organizovanja i sprovođenja konsultativnih procesa dovoljno inkluzivna i otvorena.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 11: Indikator PDC_P11_I1: Percepcija civilnog društva o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja politika



* Vrednosti prvog ciklusa praćenja nisu direktno uporedive sa naredna dva ciklusa zbog promene metodologije.

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

III.5 Kratak pregled rezultata: Izrada i koordinacija politika

U oblasti izrade i koordinacije javnih politika, zabeležen je određeni, mada ograničeni napredak. Napredak je ostvaren, pre svega, zahvaljujući višem nivou inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja politika, ali i nešto većoj javnoj dostupnosti informacija o učinku Vlade. U ostalim pitanjima, Srbija je uglavnom stagnerala ili zabeležila minimalan pad.

U pogledu dostupnosti informacija o učinku Vlade, oba posmatrana godišnja izveštaja Vlade bila su dostupna u momentu praćenja, što nije bio slučaj u prethodnim ciklusima. Ipak, izveštaji i dalje ne zadovoljavaju kriterijume u pogledu njihove prilagođenosti građanima, dostupnosti u formatu otvorenih podataka, ali i zastupljenosti polno klasifikovanih podataka. Takođe, hroničan problem Vladinih izveštaja je u tome što oni i ne predstavljaju podatke o učinku Vlade kao kolektivnog organa, već predstavljaju zbir izveštaja pojedinačnih organa uprave.

Tradicionalno veoma negativna percepcija civilnog društva o različitim aspektima vladinog planiranja i izveštavanja ostala je nepromenjena i u ovom ciklusu praćenja. Većina OCD ne prepoznaje direktnu vezu između planova rada Vlade i onoga što se zaista dešava u konkretnim oblastima javnih politika, niti smatraju da su aktivnosti Vlade ili ministarstava određene usvojenim strategijama. Takođe, svega 21% ispitanika smatra da Vlada redovno izveštava javnost o napretku u postizanju planiranih ciljeva, dok čak dvostruko manje njih smatra da ministarstva ovo redovno čine. Percepcija je tek za nijansu povoljnija kada se vladini planovi i izveštaji posmatraju kroz prizmu integrisanja prioriteta iz procesa pristupanja EU.

Kada je transparentnost donošenja odluka Vlade u pitanju, stanje je u potpunosti nepromenjeno u odnosu na prethodna dva ciklusa. Na uzorku od 41 sednice, potvrđeno je da Vlada i dalje ne objavljuje dnevni i red i zapisnik sa svojih sednica, ali i da pojedini usvojeni akti neretko umeju da izostanu. Ovo prepoznaju i OCD, od kojih većina smatra da izuzeci od obaveza objavljivanja akata Vlade nisu odgovarajući. Iako se saopštenja za javnost, manje ili više redovno i blagovremeno objavljuju, ovo nije bilo dovoljno da ubedi civilno društvo u to da Vlada donosi odluke na transparentan način, jer se čak 70% OCD ne slaže sa tim.

Stanje je, takođe, gotovo nepromenjeno i u pogledu prakse korišćenja činjenično utemeljenih nalaza civilnog društva u izradi javnih politika. Naime, i dalje postoji relativno solidna praksa referisanja na istraživanja OCD u dokumentima javnih politika, uz par izrazito pozitivnih primera, ali i veoma retka upotreba nalaza civilnog društva u ex-ante ili ex-post analizama. Percepcija civilnog društva je i u ovom domenu na veoma niskom nivou, a minimalna promena na bolje zabeležena je u pogledu stava OCD da ih nadležni organi nešto redovnije pozivaju da učestvuju u radnim grupama za izradu nacrtu propisa ili dokumenata javnih politika.

Najizraženiji, mada svakako ograničeni pomak, zabeležen je u pogledu otvorenosti i inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika. Veći udeo usvojenih predloga zakona bio je predmet konsultacija ili javnih rasprava, veći broj izveštaja o sprovedenim konsultativnim procesima zadovoljio je minimalne standarde kvaliteta, a uticaj analiziranih konsultacija i javnih rasprava na kreiranje politika je u određenoj meri povećan. Dodatno, funkcije novog portala eKonsultacije, zadovoljavaju sve osnovne, i najveći deo naprednih kriterijuma. Ipak, praksa održavanja konsultacija i javnih rasprava je i dalje veoma neujednačena unutar uprave, nema dovoljno proaktivnosti u uključivanju zainteresovanih strana u rane faze ovih procesa, a percepcija civilnog društva ostaje izrazito negativna.

III.6 Preporuke za oblast izrade i koordinacije politika

Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2019/2020

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
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.	Započeto	Na internet stranici Vlade dostupni su godišnji izveštaji o implementaciji GPRV-a za 2020. i 2021. godinu, ali im se ne može pristupiti sa početne stranice. Na internet stranici Generalnog Sekretarijata Vlade izveštaj za 2021. godinu nije dostupan. ¹⁰⁰
2. Godišnje izveštavanje o GPRV bi trebalo da uključuje opise dostignuća Vlade u celini, koji su prilagođeni građanima, pored ili umesto izveštavanja prema postojećoj strukturi GPRV-a.	Nisu preduzete aktivnosti	Izveštaji pojedinačnih organa uprave, koji su sastavni deo godišnjih izveštaja o radu Vlade, sadrže narativni deo koji rezimira njihove aktivnosti, ali nisu napisani na način prilagođen građanima. Dostignuća i rezultati Vlade, kao kolektivnog organa, nisu dostupni u ovim izveštajima.
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: rodno integrisanje, životna sredina i održivi razvoj, ali bez ograničavanja isključivo na njih.	Nisu preduzete aktivnosti	U godišnjim izveštajima Vlade praktično nema podataka u vezi sa rodnom integrisanjem. Oni se mogu naći samo na nekoliko mesta u godišnjim izveštajima, ali se odnose na pojedine organe državne uprave. Isto važi i za oblasti životne sredine i održivog razvoja, što ukazuje na manjak informacija o horizontalnim politikama.

¹⁰⁰ Izveštaji su dostupni na: <http://bitly.ws/Dumm> (pristupljeno 25. aprila 2023).

<p>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 dana nakon sednice.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Dnevni red i zapisnici sa sednica Vlade i dalje se ne objavljuju, a dnevni red se ne objavljuje unapred.¹⁰¹</p>
<p>5. Saopštenja za javnost treba da se objavljuju zajedno sa drugim materijalima, tako da je sve informacije sa pojedinačne sednice moguće pronaći i pristupiti im na jedinstvenoj lokaciji.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Saopštenja za javnost se ne objavljuju na istoj lokaciji kao i drugi materijali sa sednica.</p>
<p>6. Strukturu i izgled informacija o sednicama treba izmeniti radi lakšeg pristupa. Iako su ove informacije dostupne putem banera na početnoj stranici, treba poboljšati vidljivost i izbegavati preuzimanje dokumenata u zipovanom formatu.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Materijali sa sednica Vlade u tekućem mandatu dostupni su sa početne stranice. Sa druge strane, informacije o prethodnim sazivima su arhivirane. Takođe, materijali sa sednica se i dalje objavljuju u zipovanom formatu, a ne postoje ni opcije za pretragu.</p>
<p>7. Ministarstva i drugi organi koji organizuju konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede pravovremenost i proaktivnost njihovog objavljivanja. To znači da dovoljno vremena treba posvetiti pripremama civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, a svi raspoloživi kanali treba da se koriste za najavljivanje konsultacija – uključujući barem internet stranice nadležnih tela, portal eUprava, internet stranicu organa nadležnog za saradnju sa civilnim društvom i društvene medije svih uključenih institucija.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Ministarstva, po pravilu, najavljuju konsultacije na svojim internet stranicama. Pojedina ministarstva ih najavljuju i na portalu eKonsultacije, mada je primetno da dosta njih to ne čini. Rezultati ovog ciklusa praćenja ukazuje na to da su dva kanala za objavljivanje, ili manje, korišćena u 58% analiziranih slučajeva.</p>
<p>8. S tim u vezi, trebalo bi praktikovati vođenje i ažuriranje evidencije organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su ranije učestvovali u konsultacijama i javnim raspravama, time osiguravajući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Pregledom internet stranica, utvrđeno je da nijedno od 25 ministarstava ne vodi sveobuhvatnu evidenciju OCD i pojedinaca koji su učestvovali u javnim raspravama ili konsultacijama,</p>

101 Materijali sa sednica Vlade, dostupni na: <http://bitly.ws/Durm> (pristupljeno 25. aprila 2023).

<p>9. Prilikom organizovanja konsultacija, inpute i komentare civilnog društva i javnosti treba tražiti što je ranije moguće u procesu, a najbolje u fazi formulisanja javne politike.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Stupanjem na snagu Zakona o planskom sistemu, konsultacije sa zainteresovanim stranama prilikom otpočinjanja izrade dokumenata javnih politika postale su obaveza, dok Zakon o državnoj upravi (član 77) obavezuju organe uprave da objave početak rada i obezbede učešće javnosti u izradi propisa i drugih dokumenata. Ipak, ova praksa se još uvek ne primenjuje dosledno. Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da su konsultacije u ranoj fazi održane samo za 9 dokumenata javnih politika i 6 propisa. Pored toga, nije uspostavljena ni kontrola kvaliteta procesa konsultacija.¹⁰²</p>
<p>10. Štaviše, organi treba da bez izuzetka informišu učesnike o rezultatima konsultacija, bilo da se radi o javnoj raspravi o nacrtima 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.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Od 45 dokumenata javnih politika i propisa za koje su održane konsultacije sa zainteresovanim stranama ili javne rasprave u ovom ciklusu, za 35 njih su dostupni izveštaji. Međutim, samo 12 od 35 izveštaja ispunilo je sva 3 kriterijuma kvaliteta, dok je 6 njih ispunilo 2 kriterijuma, što sugerise da izveštaji ne sadrže uvek potpune informacije o komentarima zainteresovanih strana i njihovom tretmanu, tako da ovaj proces nije u potpunosti transparentan.</p>
<p>11. Potrebno je razmotriti dodatne konsultacije u važnim pitanjima za civilno društvo i javnost, naročito kada je proces konsultacija rezultirao kao nerešen ili sporan. Ovakva praksa može povećati poverenje u proces i, konačno, kvalitet usvojenih rešenja.</p>	<p>N/A</p>	<p>Ne postoji dovoljno javno dostupnih informacija na osnovu kojih bi moglo da se oceni sprovođenje ove preporuke.</p>
<p>12. Uvesti obavezu objavljivanja Vladinih zaključaka kao posebne vrste akata koje Vlada Srbije koristi za usvajanje brojnih i raznolikih odluka, često sa značajnim fiskalnim, socijalnim ili ekološkim uticajem. Izuzeci od objavljivanja ovih akata treba striktno da slede propise o tajnosti podataka, što znači da treba da budu izuzeti od objavljivanja samo ako su formalno klasifikovani kao poverljivi.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Tokom ovog ciklusa praćenja utvrđeno je da se zaključci Vade često pominju u saopštenjima za javnost, ali nisu javno dostupni, ni na internet stranici Vlade, ni u Službenim glasniku. Takođe, Zakon o Vladi ne predviđa izričitu obavezu njihovog objavljivanja.¹⁰³</p>

102 Zakon o planskom sistemu, dostupno na: <https://bit.ly/3xmkBTB>, Zakon o državnoj upravi, dostupno na: <https://bit.ly/3AxCNf1> (pristupljeno 25. aprila 2023).

103 Zakon o Vladi, dostupno na: <http://bitly.ws/Aene> (pristupljeno 25. aprila 2023).

13. Relevantne Vladine institucije (uglavnom Generalni sekretarijat vlade, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Sektor za saradnju sa civilnim društvom, i Republički sekretarijat za javne politike) treba da organizuju sastanke i radionice sa organizacijama civilnog društva širom Srbije (onlajn i uživo), u cilju širenja informacija o mogućnostima za doprinos/učešće u procesima kreiranja javnih politika i propisa na nacionalnom nivou. Široko angažovanje sa OCD pomoglo bi razjašnjavanju očekivanja javnosti u vezi sa konsultacijama i javnim raspravama, naročito u svetlu portala eKonsultacija koji je trenutno u procesu pokretanja, kao i povećanom interesu i broju aktera civilnog društva koji aktivno doprinose javnim konsultacijama.

Delimično sprovedeno

RSJP i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog održali su nekoliko radionica i sastanaka sa OCD tokom 2022. godine, koje su imale za cilj unapređenje saradnje državnih institucija i civilnog sektora. Ministarstvo je tokom marta i aprila 2022. godine održalo dve dvodnevne radionice na temu „Saradnja organa državne uprave sa organizacijama civilnog društva u procesu donošenja odluka“ sa preko 40 predstavnika organizacija civilnog društva i organa državne uprave. Takođe, Ministarstvo je u novembru 2022. godine organizovalo konferenciju „Dijalog promena: o mogućnostima i preprekama saradnje između organizacija civilnog društva i organa javne vlasti“ na kojoj je učestvovalo preko stotinu predstavnika javne uprave, organizacija civilnog društva, Delegacije EU i drugih donatora. U decembru je održana i dvodnevna obuka za zaposlene u organima državne uprave i predstavnike organizacija civilnog društva na temu „Partnerstvo u donošenju odluka – između dobrog okvira i prakse“. Sa druge strane, RSJP je u maju 2022. održao dvodnevnu obuku o korišćenju portala eKonsultacije za građane i OCD.

14. Vlada treba da uvede zakonsku obavezu da nadležni organ državne uprave osigurava kvalitet postupaka koji se odnose na učešće javnosti u izradi dokumenata javnih politika i propisa.

Nisu preduzete aktivnosti

Nije bilo izmena i dopuna Zakona o planskom sistemu u cilju obezbeđivanja kvaliteta postupaka koji se odnose na učešće javnosti u njihovoj izradi, niti postoje podzakonski akti koji regulišu ovo pitanje.

Preporuke iz PAR Monitora 2021/2022

Većina preporuka iz PAR Monitora 2019/2020 je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen u ovom ciklusu. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2019/2020

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, koji su prilagođeni građanima, pored ili umesto izveštavanja prema postojećoj strukturi GPRV-a.
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: rodno integrisanje, životna sredina i održivi razvoj, ali bez ograničavanja isključivo na njih.
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 dana nakon sednice.
5. Saopštenja za javnost treba da se objavljuju zajedno sa drugim materijalima, tako da je sve informacije sa pojedinačne sednice moguće pronaći i pristupiti im na jedinstvenoj lokaciji.
6. Strukturu i izgled informacija o sednicama treba izmeniti radi lakšeg pristupa. Iako su ove informacije dostupne putem banera na početnoj stranici, treba poboljšati vidljivost i izbegavati preuzimanje dokumenata u zipovanom formatu.
7. Ministarstva i drugi organi koji organizuju konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede pravovremenost i proaktivnost njihovog objavljivanja. To znači da dovoljno vremena treba posvetiti pripremama civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, a svi raspoloživi kanali treba da se koriste za najavljivanje konsultacija – uključujući barem internet stranice nadležnih tela, portal eUprava, internet stranicu organa nadležnog za saradnju sa civilnim društvom i društvene medije svih uključenih institucija.
8. S tim u vezi, trebalo bi praktikovati vođenje i ažuriranje evidencije organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su ranije učestvovali u konsultacijama i javnim raspravama, time osiguravajući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca.
9. Prilikom organizovanja konsultacija, inpute i komentare civilnog društva i javnosti treba tražiti što je ranije moguće u procesu, a najbolje u fazi formulisanja javne politike.
10. Štaviše, organi treba da bez izuzetka informišu učesnike o rezultatima konsultacija, bilo da se radi o javnoj raspravi o nacrtima 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 do kraja, kako bi bio transparentan i jasan.

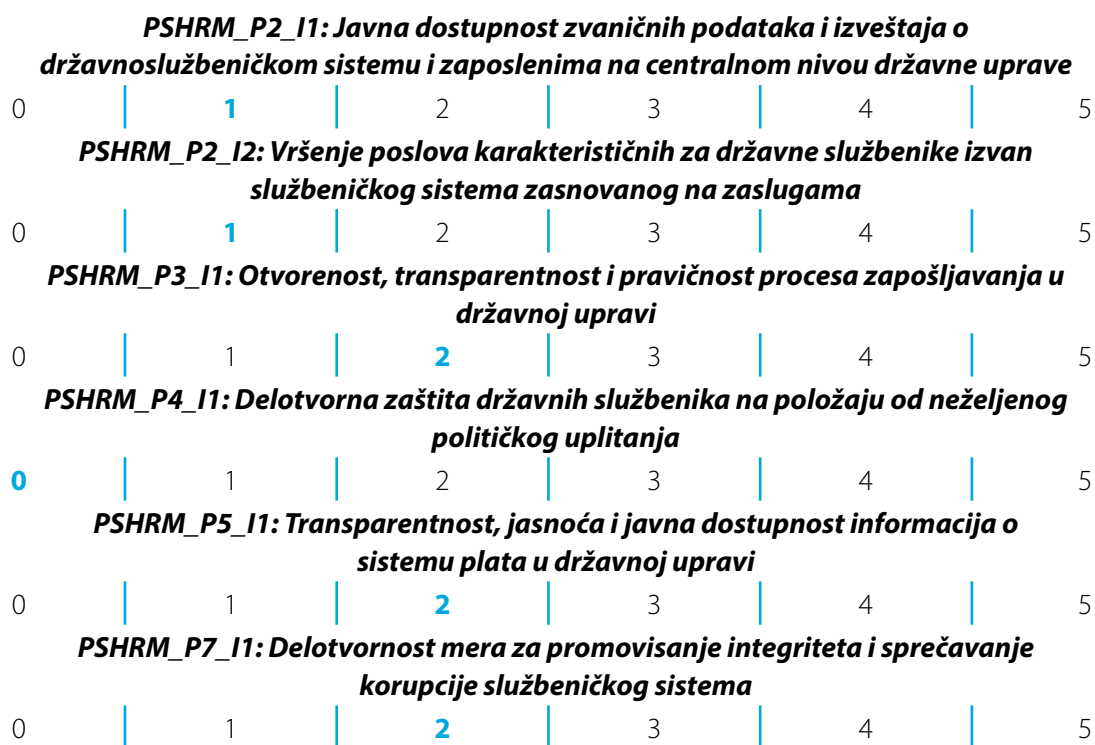
11. Uvesti obavezu objavljivanja Vladinih zaključaka kao posebne vrste akata koje Vlada Srbije koristi za usvajanje brojnih i raznolikih odluka, često sa značajnim fiskalnim, socijalnim ili ekološkim uticajem. Izuzeci od objavljivanja ovih akata treba striktno da slede propise o tajnosti podataka, što znači da treba da budu izuzeti od objavljivanja samo ako su formalno klasifikovani kao poverljivi.
12. Relevantne Vladine institucije (uglavnom Generalni sekretarijat vlade, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Sektor za saradnju sa civilnim društvom, i Republički sekretarijat za javne politike) treba da organizuju sastanke i radionice sa organizacijama civilnog društva širom Srbije (onlajn i uživo), u cilju širenja informacija o mogućnostima za doprinos/učešće u procesima kreiranja javnih politika i propisa na nacionalnom nivou. Široko angažovanje sa OCD pomoglo bi razjašnjavanju očekivanja javnosti u vezi sa konsultacijama i javnim raspravama, naročito u svetlu portala eKonsultacija koji je trenutno u procesu pokretanja, kao i povećanom interesu i broju aktera civilnog društva koji aktivno doprinose javnim konsultacijama.
13. Vlada treba da uvede zakonsku obavezu da nadležni organ državne uprave osigurava kvalitet postupaka koji se odnose na učešće javnosti u izradi dokumenata javnih politika i propisa.

IV.

DRŽAVNOSLUŽBENIČKI SISTEM I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA



IV.1 WeBER indikatori za praćenje oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima i vrednosti za Srbiju



IV.2 Stanje u oblasti državnoslužbeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima i glavni pravci razvoja od 2020. godine

■ Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima

Razvoj operativnog informacionog sistema za ULJR još uvek je u toku. Prvenstveno je bilo predviđeno da nova baza podataka o službeničkom sistemu postane operativna u prvoj polovini 2021. godine, ali je Akcionim planom Strategije RJU, razvoj informacionog sistema pomeren za period od drugog kvartala 2021. do kraja 2025. godine.¹⁰⁴ Kašnjenje se pominje kako u izveštajima Evropske komisije za 2021. i 2022. godinu, tako i u Godišnjem izveštaju MDULS-a za 2021. godinu o implementaciji Strategije RJU, u kom se navodi da nije uspostavljena puna operativnost informacionog sistema jer su uočeni propusti u funkcionisanju prilikom testiranja softvera. Novi informacioni sistem i dalje je u fazi testiranja.¹⁰⁵

■ Rad na određeno vreme u državnoj upravi

Primena usvojenih izmena Zakona o državnim službenicima kojima se reguliše zapošljavanje na određeno vreme, odnosno propisuje obaveza sprovođenja konkursnog postupka prilikom zapošljavanja na određeno vreme u slučaju povećanog obima posla, prvobitno je odložena za 2021. godinu, ali su potom ove izmene stavljene na čekanje do 2023. godine.¹⁰⁶ Najnovijim izmenama i dopunama Zakona iz decembra 2022. godine usvojeno je i novo odlaganje primene do 2025. godine, što znači da se konkursni postupak prilikom angažovanja lica na određeno vreme i dalje ne sprovodi. Važnost ovog pitanja posebno dolazi do izražaja s obzirom na to da je od

¹⁰⁴ Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije RJU u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, strana 12. Dostupno na: <http://bitly.ws/AeUD> (pristupljeno 15. marta 2023).

¹⁰⁵ European Commission, *Serbia 2021 Report*, strana 15, dostupno na: <http://bitly.ws/B78d> (pristupljeno 15. marta 2023)., European Commission, *Serbia 2022 Report*, strana 17, dostupno na: <http://bitly.ws/zxZQ> (pristupljeno 15. marta 2023). i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021-2030*, strana 31, dostupno na: <http://bitly.ws/B77R> (pristupljeno 15. marta 2023).

¹⁰⁶ European Commission, *Serbia 2022 Report*, strana 16, dostupno na: <http://bitly.ws/zxZQ> (pristupljeno 15. marta 2023).

2019. godine na snazi politika kontrolisanog zapošljavanja i da se značajan broj lica zapošljava na određeno vreme bez procesa selekcije.¹⁰⁷

Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je da, od 1. januara 2021. godine, ukupan broj lica angažovanih na određeno vreme (izuzev pripravnika) ne može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih na neodređeno vreme, osim izuzetno, uz saglasnost Vlade, na predlog nadležnog organa.¹⁰⁸ Međutim, podaci pokazuju da je 2021. godine preko 10% mesta u državnoj upravi bilo popunjeno „na određeno vreme bez konkursa“, ali su se, prema navodima SIGMA, poboljšali kriterijumi kao što su stopa zadržavanja novoprimljenih državnih službenika i efikasnost postupka zapošljavanja.¹⁰⁹ Kada je reč o mogućnosti pretvaranja određenih kategorija ugovora na određeno u ugovore na neodređeno vreme, nema poboljšanja od 2020. godine. Evropska komisija (EK) ovo i dalje ističe kao pitanje koje treba pažljivo pratiti, kako bi se sprečile potencijalne zloupotrebe.¹¹⁰

■ Zapošljavanje u državnoj upravi zasnovano na zaslugama

Od poslednjeg ciklusa praćenja, Srbija je u potpunosti primenila okvir kompetencija u sistem državne uprave, odnosno u procedure zapošljavanja. Iako se ovo može smatrati dostignućem, još uvek ima prostora za poboljšanje s obzirom na to da je, kako navodi SIGMA, stepen ispunjavanja kriterijuma u konkursnom postupku veoma visok te je potrebno dalje raditi na proceni njegove adekvatnosti.¹¹¹ U skladu sa tim, i EK navodi da zakonodavni okvir predviđa zapošljavanje zasnovano na zaslugama, ali se diskreciono ovlašćenje, dato rukovodiocima u formiranju konkursnih komisija, vidi kao problem koji je potrebno rešiti.¹¹² Godišnji izveštaj o sprovođenju Strategije RJU za 2021. godinu pokazuje da je zabeležen izuzetno nizak nivo zaposlenosti po osnovu iskazanih kadrovskih potreba organa uprave u iznosu od 14%, dok je cilj bio 20 do 25%.¹¹³ Kao razlog tome navedeno je neblagovremeno usvajanje kadrovskog plana ministarstava, posebnih organizacija, službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga za 2021. godinu. Sa druge strane, u Izveštaju se, kao jedno od dostignuća, navodi normativno uvođenje sistema kompetencija u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave (JLS), donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i JLS.

Konačno, treba istaći da i dalje postoji određeni vid ograničenja zapošljavanja u državnoj upravi, uprkos činjenici da Uredba o zabrani zapošljavanja u javnom sektoru nije na snazi od 2020. godine. Naime, član 27k Zakona o budžetskom sistemu, koji se odnosi na zapošljavanje lica kod svih korisnika javnih sredstava, propisuje da je dozvoljeno, bez posebnih dozvola i saglasnosti, u tekućoj kalendarskoj godini primiti u radni odnos na neodređeno, i na određeno vreme u svojstvu pripravnika, do 70% ukupnog broja lica kojima je prestao radni odnos na neodređeno vreme po bilo kom osnovu u prethodnoj kalendarskoj godini (umanjen za broj novozaposlenih na neodređeno vreme i određeno vreme u svojstvu pripravnika u toj kalendarskoj godini). O prijemu lica iznad tog procenta odlučuje Vlada, na predlog nadležnog organa; međutim, ne postoje dostupni kriterijumi na osnovu kojih Vlada donosi odluke u ovim slučajevima.

■ Profesionalizacija položaja u okviru državnoslužbeničkog sistema

Kako navodi SIGMA, Zakon o državnim službenicima omogućava zapošljavanje državnih službenika na položaju na osnovu zasluga. Takva ocena proizilazi iz činjenice da Visoki službenički savet odlučuje o sastavu konkursnih komisija za rukovodeća službenička radna mesta na koja postavlja Vlada, čime se obezbeđuje profesionalan sastav komisija.¹¹⁴ Sa druge strane, podaci o broju postavljenja vršilaca dužnosti na radna mesta državnih

107 Strategija reforme javne uprave za period 2021–2030, strana 112–113. Službeni glasnik br. 42/2021 i 9/2022

108 Član 27k, 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 (ispravka), 108/2013-3, 142/2014-190, 68/2015-22 (dr. zakon), 103/2015-151, 99/2016-160, 113/2017-3, 95/2018-223, 31/2019-5, 72/2019-185, 149/2020-278, 118/2021-3, 118/2021-12 (dr. zakon), 138/2022-207.

109 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 65. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK> (pristupljeno 16. marta 2023).

110 European Commission, *Serbia 2021 Report*, strana 15.

111 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 62.

112 European Commission, *Serbia 2021 Report*, strana 15 i European Commission, *Serbia 2022 Report*, strana 16.

113 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030*, strana 31.

114 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 76.

službenika na položaju pokazuju da se sistem zapošljavanja koji je uspostavljen zakonom ne primenjuje i da nedostaje politička volja da se zakon poštuje, s obzirom na to da se na ovaj način zaobilazi konkursni postupak.¹¹⁵ Iako je pitanje vršilaca dužnosti državnih službenika na položaju prepoznato kao pitanje visokog prioriteta u Strategiji RJU, Evropska komisija navodi da ova oblast i dalje izaziva zabrinutost. Podaci Evropske komisije pokazuju da su, do juna 2021. godine, 62% položaja zauzimala lica koja su se nalazila u statusu vršilaca dužnosti.¹¹⁶ Do polovine 2022. godine je zabeležen manji napredak, ali su i dalje lica u tom statusu zauzimala većinu radnih mesta državnih službenika na položaju (51%).¹¹⁷ Slično tome, u Godišnjem izveštaju za 2021. godinu o implementaciji Strategije RJU, MDULS navodi da je 42% od ukupnog broja popunjenih radnih mesta popunjeno nakon sprovedenog konkursa, što je premašilo ciljnu vrednost od 40% za 2021. godinu i pokazuje procentualno povećanje u odnosu na 2020. godinu (34%).¹¹⁸

■ Sistem plata i integritet u državnoj upravi

Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru obezbeđuje pravni okvir za reformu sistema plata kako na centralnom tako i na lokalnom nivou, ali se početak njegove primene konstantno odlaže, poslednji put za 1. januar 2025. godine.¹¹⁹ Reforma predviđena ovim zakonom uvodi princip jednake plate za jednak rad za sve zaposlene u javnom sektoru, a stalno odlaganje reforme jedan je od razloga zbog kojih je EK konstatovala da nije bilo napretka po pitanju unapređenja sistema plata državnih službenika.¹²⁰

Takođe, SIGMA navodi da trenutni pravni okvir postavlja osnovu za adekvatan sistem nagrađivanja zasnovan na klasifikaciji radnih mesta. Međutim, i dalje se javlja niz problema, a jedan od njih je i taj da nije predviđeno isplaćivanje bonusa na osnovu učinka, već samo postoji mogućnost trajnog povećanja plate uvođenjem u viši platni razred na osnovu ocene učinka.¹²¹ Ovaj aspekt je naročito važan imajući u vidu da Strategija RJU prepoznaje da plate državnih službenika nisu konkurentne platama u privatnom sektoru, te da je poboljšanje neophodno.¹²² Drugi veliki problem platnog sistema je nedostatak transparentnosti, odnosno činjenice da informacije o visini plata u državnoj upravi nisu dostupne široj javnosti, da informacije o platama nisu uključene u oglase za slobodna radna mesta, kao i da nema zvaničnih statističkih podataka u kojima se državni službenici odvajaju od ostalih zaposlenih u javnom sektoru.¹²³

Kada je u pitanju integritet državne uprave, EK navodi da nije došlo do vidljivih poboljšanja kada je u pitanju primena postojećih planova integriteta.¹²⁴ Sa druge strane, prema podacima u Godišnjem izveštaju o primeni Strategije RJU za 2021. godinu, intenzivirane su aktivnosti koje se odnose na obuku zaposlenih i izradu planova integriteta.¹²⁵ Broj organa javne vlasti koji su usvojili planove je u stalnom porastu, ali problem se javlja pri delegiranju poslova vezanih za integritet. Ove poslove obično obavlja jedan ili više državnih službenika kojima to nije izvorno u opisu posla, dok jedinice za upravljanje ljudskim resursima nisu uvek uključene.¹²⁶

Konačno, u dostupnom Izveštaju o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2022. godinu, Visoki službenički savet navodi da je stepen poštovanja Kodeksa zadovoljavajući, s obzirom na to da je registrovan mali broj pritužbi građana, odnosno pokrenut mali broj disciplinskih postupaka u odnosu na broj zaposlenih. Međutim, takođe se navodi da je i dalje potrebno raditi na informisanju građana o mogućnostima iskazivanja primedbi na rad organa državne uprave i službenika, a primećena je neujednačena praksa među organima uprave po pitanju objavljivanja Kodeksa na internet stranicama.¹²⁷

115 Isto, strana 63.

116 European Commission, *Serbia 2021 Report*, strana 15.

117 European Commission, *Serbia 2022 Report*, strana 16.

118 Isto.

119 Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, Službeni glasnik br. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018, 86/2019, 157/2020 i 123/2021.

120 European Commission, *Serbia 2021 Report*, strana 16.

121 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 79.

122 Strategija reforme javne uprave za period 2021–2030, strana 129. Službeni glasnik br. 42/2021 i 9/2022.

123 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 79.

124 European Commission, *Serbia 2022 Report*, strana 17.

125 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030*, strana 52.

126 Isto, strana 85.

127 Izveštaj je dostupan na internet stranici Službe za upravljanje kadrovima: <http://bitly.ws/Jbpm> (pristupljeno 1. maja 2023).

IV.3 Šta prati WeBER i na koji način?

WeBER praćenje u okviru oblasti državnoslužbeničkog sistema i ULJR obuhvata pet SIGMA Principa 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 (prevažodno Zakonom o državnim službenicima). Izabrani principi su usredsređeni na kvalitet i sprovođenje u praksi pravnog i strateškog okvira za sistem državne uprave, na mere za zapošljavanje na osnovu zasluga, primenu privremenog zapošljavanja, transparentnost sistema plata, integritet i suzbijanje korupcije u državnoj upravi. Pristup praćenja zasniva se na elementima na koje SIGMA nema izrazit fokus u svom praćenju, ali koji su od značaja za civilno društvo sa aspekta transparentnosti državnoslužbeničkog sistema i otvorenosti uprave, kao i aspekta javne dostupnosti podataka o sprovođenju politika koje se odnose na državne službenike.

Izabrani su sledeći SIGMA principi, u skladu sa kriterijumima selekcije WeBER praćenja:

Princip 2: Upostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalan i koherentan službenički sistem koji se primenjuje 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 ovih principa kombinuje WeBER monitoring sa SIGMA nalazima za pojedine podindikatore. Pored toga, monitoring se zasniva na WeBER-ovom ekspertskom pregledu zakona, dokumenata i internet sajtova, uključujući prikupljanje i analizu zvaničnih administrativnih podataka, izveštaja i drugih dokumenata dostupnih onlajn ili traženih na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Da bi se postigao uravnoteženiji kvalitativni i kvantitativni pristup, istraživanje uključuje merenje percepcije državnih službenika, OCD i šire javnosti kroz ankete. Konačno, prikupljanje podataka podrazumeva i polustrukturirane intervjue i fokus grupe sa relevantnim zainteresovanim stranama, poput državnih službenika na položaju, bivših državnih službenika na položaju i kandidata koji su konkurisali za radna mesta u državnoj upravi, kao i predstavnika Vladinih institucija zaduženih za politiku ULJR.

Anketiranje državnih službenika i OCD u šest uprava Zapadnog Balkana sprovedeno je uz pomoć onlajn ankete između marta i juna 2022. godine.¹²⁸ Anketa za državne službenike je u većini uprava prosleđena preko jedinstvene kontakt tačke iz nacionalnih institucija nadležnih za državnoslužbenički sistem.¹²⁹ 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 za saradnju sa civilnim društvom.¹³⁰ U određenim 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,

¹²⁸ Ankete su sprovedene putem anonimnog, onlajn upitnika. Podaci su prikupljeni putem samointervjuisanja putem računara (CASI – *Computer assisted self-interviewing*). U Srbiji, anketiranje državnih službenika je sprovedeno od 9. maja do 20. juna 2022. godine, a anketiranje OCD je sprovedeno od 23. marta do 28. juna 2022. godine.

¹²⁹ Za Srbiju, uzorak za anketu je bio N=1344. Broj ispitanika u okviru pitanja za Princip 2 je bio n=1255, za Princip 3 n=1344 ispitanika, za Princip 4 n=1183 ispitanika, za Princip 5 n=1171 ispitanika, a za Princip 7 n=1156 ispitanika.

¹³⁰ Za Srbiju, uzorak ispitanika za anketu je bio N=150. Poduzorak za pitanja u okviru oblasti državnoslužbeničkog sistema i ULJR bio je n=121 ispitanika.

ispitivanje javnog mnjenja je rađeno telefonskom i onlajn anketom građana (lica starijih od 18 godina) u regionu Zapadnog Balkana u periodu od 4. maja do 31. maja 2022. godine.¹³¹ U sve tri ankete, WeBER u celom regionu primenjuje jednoobrazne upitnike koji se distribuiraju na lokalnim jezicima, čime je obezbeđen identičan pristup u sprovođenju anketa.

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 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, akcentat 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.4 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 dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi.

Tabela 11: WeBER indikator PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Vlada poseduje pouzdane podatke o državnoslužbeničkom sistemu	0/4	0/4	0/4
E2. Vlada redovno objavljuje osnovne zvanične podatke o državnoslužbeničkom sistemu	0/4	0/4	0/4
E3. Objavljeni zvanični podaci obuhvataju i podatke o zaposlenima koji nisu stalno zaposleni državni službenici na centralnom nivou državne uprave	0/4	0/4	0/4
E4. Objavljeni zvanični podaci o državnoslužbeničkom sistemu klasifikuju se na osnovu pola i etničke strukture	0/2	0/2	0/2
E5. Objavljeni zvanični podaci su dostupni u vidu otvorenih podataka	0/1	0/1	0/1
E6. Vlada sveobuhvatno izveštava o državnoslužbeničkom sistemu	2/4	2/4	2/4
E7. Vlada redovno izveštava o državnoslužbeničkom sistemu	1/2	1/2	1/2
E8. Izveštaji o državnoslužbeničkom sistemu sadrže detaljne informacije o kvalitetu i/ili ishodu rada državnih službenika	1/2	1/2	1/2
E9. Podaci i informacije o državnoslužbeničkom sistemu se aktivno promovišu u javnosti	2/2	2/2	0/2
Ukupno bodova	6/25	6/25	4/25
Vrednosti indikatora (skala 0–5)¹³²	1	1	0

¹³¹ Percepcije se istražuju pomoću ankete usmerene na javnost (stariju od 18 godina) na Zapadnom Balkanu. Istraživanje percepcije javnosti koristilo je višefazno uzrokovanje verovatnoće i sprovedeno je kombinovanjem kompjuterski potpomognutog internet i telefonskog intervjuisanja (CAVI i CATI), koristeći standardizovani upitnik kroz omnibus istraživanja na Zapadnom Balkanu u periodu od 4. maja do 31. maja 2022. Za Srbiju, margina greške za ukupan uzorak od 1005 građana iznosi $\pm 3,14\%$.

¹³² 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

Praksa objavljivanja relevantnih podataka koji se odnose na državnoslužbenički sistem nije unapređena u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Podaci, odnosno izveštaji koji jesu javno dostupni ne objavljuju se redovno i ne sadrže sve podatke koji bi mogli dati celovitu sliku o različitim aspektima službeničkog sistema. Ipak, treba naglasiti da je primećena i pozitivna praksa organa nadležnih za njihovu izradu u vidu aktivnog promovisanja u javnosti onih izveštaja koji jesu dostupni.

Za prvi element ovog indikatora korišćena je ocena SIGMA. Nalazi pokazuju da centralizovani informacioni sistem za ULJR još uvek nije operativan, što onemogućava analizu stanja u oblasti državnoslužbeničkog sistema. Trenutna baza podataka – Centralna kadrovska evidencija – ne sadrži sve relevantne podatke, poput ukupnog broja zaposlenih državnih službenika, broja zaposlenih po organu uprave i sl. Pored toga, ne postoje javno dostupni podaci o broju državnih službenika na internet stranici Vlade, Službe za upravljanje kadrovima (SUK), ili Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS).

Određeni podaci dostupni su u Izveštaju o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2021. godinu, koji je javno dostupan, poput broja državnih službenika zaposlenih u organima koji su dostavili podatke Visokom službeničkom savetu za potrebe sačinjavanja ovog Izveštaja. Međutim, podaci nisu raščlanjeni po zvanjima državnih službenika, ili po organima, a u samom izveštaju navedeno je da nisu svi organi uprave dostavili neophodne podatke za potrebe izveštavanja.¹³³ Samim tim ne postoje ni javno dostupne informacije o licima koja su zaposlena na određeno vreme, o rodnoj strukturi zaposlenih, kao i podaci u otvorenom formatu.

Sveobuhvatnost izveštavanja o stanju u državnoslužbeničkom sistemu na godišnjem nivou ocenjena je polovično, kao i u prethodnim ciklusima praćenja.¹³⁴ Utvrđeno je da su javno dostupni izveštaji o stručnom usavršavanju zaposlenih,¹³⁵ kao i pomenuti Izveštaj o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika, koji sadrži informacije o disciplinskim postupcima i merama za jačanje integriteta, odnosno o pritužbama građana na rad organa i postupcima u slučajevima kršenja Kodeksa od strane državnih službenika.¹³⁶ Obe vrste izveštaja sadrže opšte analize o ishodima i kvalitetu ovih segmenata državnoslužbeničkog sistema. Pored toga, utvrđeno je da SUK izrađuje izveštaje u oblasti zapošljavanja, vrednovanja radne uspešnosti i karijernog razvoja, ali nijedan od njih nije dostupan za javnost, kao ni informacije o sistemu plata, koji je u nadležnosti MDULS-a.¹³⁷ Slično tome, redovnost izveštavanja takođe je ocenjena polovično jer se samo izveštaji o stručnom usavršavanju objavljuju redovno od 2018. godine, dok je, tokom perioda praćenja bio dostupan Izveštaj o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2021, ali ne i prethodne godine.

Sa druge strane, nastavljeno je aktivno promovisanje dostupnih informacija o državnoslužbeničkom sistemu na zvaničnim internet stranicama i društvenim mrežama nadležnih organa. Nacionalna akademija za javnu upravu (NAJU) nastavila je da koristi svoju internet stranicu kao glavno sredstvo izveštavanja o aktivnostima iz svoje nadležnosti i najveći deo objava odnosi se na informacije o održanim obukama za državne službenike. Kod promocije dostupnih podataka posebno se ističe SUK, koja koristi društvene mreže (fejsbuk i vajber grupu) za promovisanje informacija o aktuelnim konkursima i proverama kompetencija, i pruža mogućnost zainteresovanima da postavе pitanja u nadležnosti SUK-a.

133 Služba za upravljanje kadrovima, Izveštaj o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2021. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/BKEi> (pristupljeno 17. marta 2023).

134 Sveobuhvatnost podrazumeva dostupnost izveštaja o različitim ključnim aspektima državnoslužbeničkog sistema, a to su: 1) planiranje i zapošljavanje, 2) vrednovanje radne uspešnosti, 3) karijerni razvoj, 4) stručno usavršavanje, 5) sistem plata, 6) disciplinski postupci i 7) mere integriteta.

135 Na zvaničnoj internet stranici Nacionalne akademije za javnu upravu dostupni su godišnji izveštaji o evaluacijama sprovedenih programa obuka državnih službenika od 2018. godine. Pored toga, izrađen je izveštaj o procenama potreba za održavanjem obuka zaposlenih u državnoj službi za 2022. godinu. Dostupno na: <https://bit.ly/2EOS7vD> i <http://bitly.ws/BKHc> (pristupljeno 17. marta 2023).

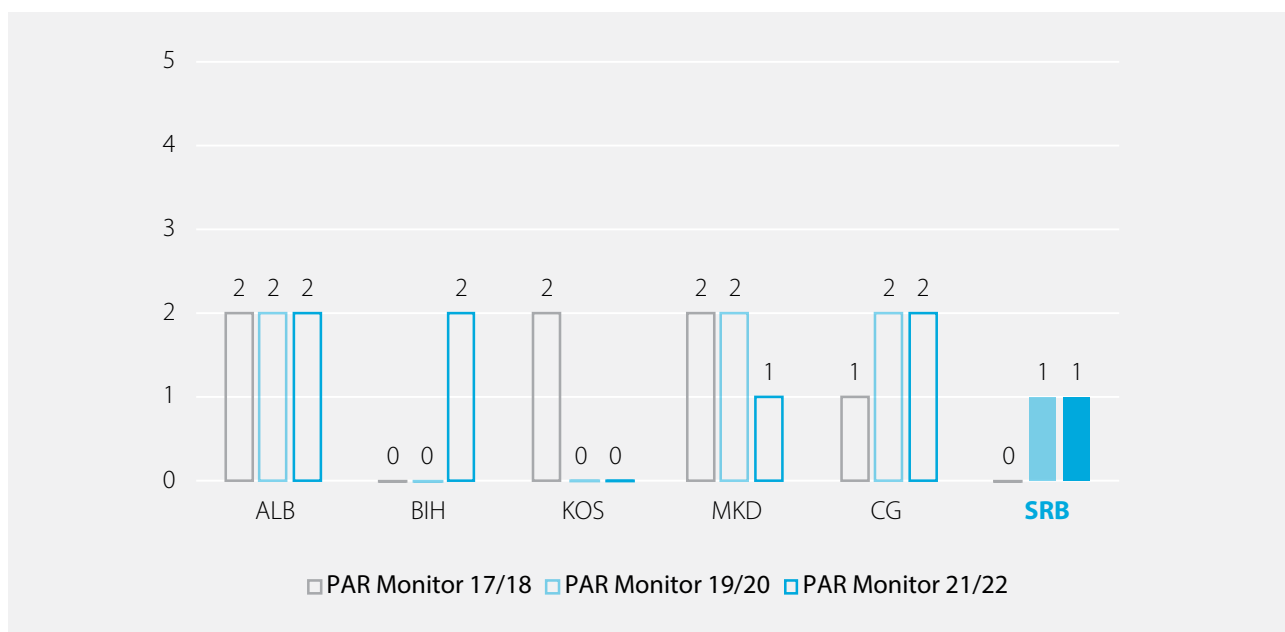
136 Na zvaničnoj internet stranici Službe za upravljanje kadrovima dostupan je izveštaj za 2021. godinu o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika. Dostupno na: <http://bitly.ws/BKEi> (pristupljeno 17. marta 2023).

137 Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja upućen je Službi za upravljanje kadrovima 2. juna 2022. godine, a odgovor je dobijen 14. juna 2022. godine.

Tokom ovog ciklusa praćenja nije zabeležen napredak u odnosu na PAR Monitor 2019/2020. Još uvek nema pomaka kada je reč o objavljivanju zvaničnih podataka o državnoslužbeničkom sistemu. Redovnost u izveštavanju, kao i sveobuhvatnost dostupnih izveštaja o stanju u državnoj upravi su polovični. Sa druge strane, pojedini organi, kao što su Nacionalna akademija za javnu upravu i SUK, nastavili su aktivnim promovisanjem onlajn informacija iz njihove nadležnosti. S obzirom na to da nisu zabeležene značajne promene u odnosu na prethodni ciklus, vrednost ovog indikatora ostala je 1.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 12: Indikator PSHRM_P2_I1: Javna dostupnost zvaničnih podataka i izveštaja o državnoslužbeničkom sistemu i zaposlenima na centralnom nivou državne uprave



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

Tabela 12: WeBER indikator PSHRM_P2_I2: Vršenje poslova karakterističnih za državne službenike izvan službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Broj privremeno angažovanih pojedinaca za vršenje poslova karakterističnih za državne službenike na centralnom nivou državne uprave ograničen je zakonom	4/4	4/4	4/4
E2. Postoje jasno definisani kriterijumi za izbor privremeno angažovanih kadrova u državnoj upravi	0/4	0/4	0/4
E3. Postupak izbora privremenih kadrova je otvoren i transparentan	0/4	0/4	0/4
E4. Trajanje ugovora o privremenom angažovanju je ograničeno	0/4	0/4	0/4
E5. Državni službenici smatraju da privremena angažovanja u upravi predstavljaju izuzetak	0/2	0/2	0/2
E6. Državni službenici smatraju da je izuzetak da privremeno angažovani pojedinci obavljaju poslove koji su karakteristični za državne službenike	0/2	0/2	0/2

E7. Državni službenici smatraju da su privremena angažovanja u upravi zasnovana na zaslugama	1/2	1/2	1/2
E8. Državni službenici smatraju da se formalni propisi za privremeno angažovanje primenjuju u praksi	1/2	1/2	1/2
E9. Državni službenici smatraju da privremeno angažovani pojedinci postaju državni službenici posle svojih privremenih angažmana	0/2	0/2	0/2
E10. Državni službenici smatraju da se ugovori o privremenom angažovanju produžavaju na više od godinu dana	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	6/28	6/28	6/28
Vrednost indikatora (skala 0–5)¹³⁸	1	1	1

Napredak nije zabeležen ni kada je reč o privremenim angažovanjima pojedinaca za rad u državnoj upravi, odnosno o samim kriterijumima i postupcima njihovog angažovanja. Takođe, percepcija državnih službenika o stanju u ovoj oblasti ostaje nepromenjena iz ciklusa u ciklus, što sugerise da se problemi vezani za privremeno angažovanje u praksi nastavljaju.

U pogledu zakonskih ograničenja broja privremeno angažovanih pojedinaca, takvo ograničenje može se naći u članu 27k Zakona o budžetskom sistemu koji nalaže da „ukupan broj zaposlenih na određeno vreme (izuzev u svojstvu pripravnika), lica angažovanih po ugovoru o delu, ugovoru o privremenim i povremenim poslovima, preko omladinske i studentske zadruge, kao i posredstvom agencije za privremeno zapošljavanje i lica angažovanih po drugim osnovama, kod korisnika javnih sredstava, ne može biti veći od 10% ukupnog broja zaposlenih na neodređeno vreme”.¹³⁹ Ovim članom propisan je i izuzetak od ovog pravila – u slučaju povećanog obima posla, broj privremeno angažovanih pojedinaca može preći 10% ukupnog broja zaposlenih na neodređeno vreme, uz saglasnost Vlade, a na predlog nadležnog organa, uz prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva.

Međutim, kriterijumi za izbor lica angažovanih na određeno vreme ili privremeno i dalje nisu jasno definisani ni u Zakonu o radu ni u Zakonu o državnim službenicima, za sve osnove takvog radnog angažmana. Kao izuzetak, takvi uslovi definisani su u slučaju privremenog angažovanja zbog privremeno povećanog obima posla i radi obuke pripravnika, gde član 63. Zakona o državnim službenicima propisuje da u ovim slučajevima postoji obaveza sprovođenja javnog konkursa na osnovu kog će lica biti angažovana. Izuzetno, Zakonom je predviđeno da u slučaju angažovanja zbog povećanog obima posla neće postojati obaveza sprovođenja konkursa ukoliko je lice u prethodne četiri godine učestvovalo u javnom konkursu koji je sprovodio državni organ i ispunilo kriterijume za izbor u tom konkursnom postupku, odnosno ako ispunjava uslove za rad na tom radnom mestu.¹⁴⁰ Ipak, takav slučaj predstavlja samo jednu od mogućih situacija angažovanja na privremenoj osnovi, te procedure angažovanja u velikoj meri ostaju netransparentne.

Dodatno, ne postoje jasno definisana ograničenja trajanja ugovora o privremenom angažovanju. Prema Zakonu o radu, ugovori o privremenom angažovanju ne mogu se zaključivati za aktivnosti koje traju duže od 120 dana u okviru kalendarske godine, dok za ugovore o delu nije propisano maksimalno vreme trajanja. Što se tiče Zakona o državnim službenicima, jedino je jasno definisano ograničenje trajanja privremenog angažovanja nastalog zbog povećanog obima posla (6 meseci), kao i u slučaju pripravnštva (6 do 9 meseci).¹⁴¹ S obzirom na to da ne postoje eksplicitna vremenska ograničenja trajanja svih vrsta ugovora, ovom elementu je, kao i u prethodnim ciklusima, dodeljena najniža ocena.

¹³⁸ Raspodela bodova: 0–4 boda = 0; 5–9 bodova = 1; 10–14 bodova = 2; 15–19 bodova = 3; 20–24 boda = 4; 25–28 bodova = 5

¹³⁹ Zakon o budžetskom sistemu, član 27k, Službeni glasnik Republike Srbije br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - dr. zakon, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019, 72/2019, 149/2020, 118/2021, 138/2022 i 118/2021 - dr. zakon), dostupno na: <http://bitly.ws/BQig> (pristupljeno 20. marta 2023).

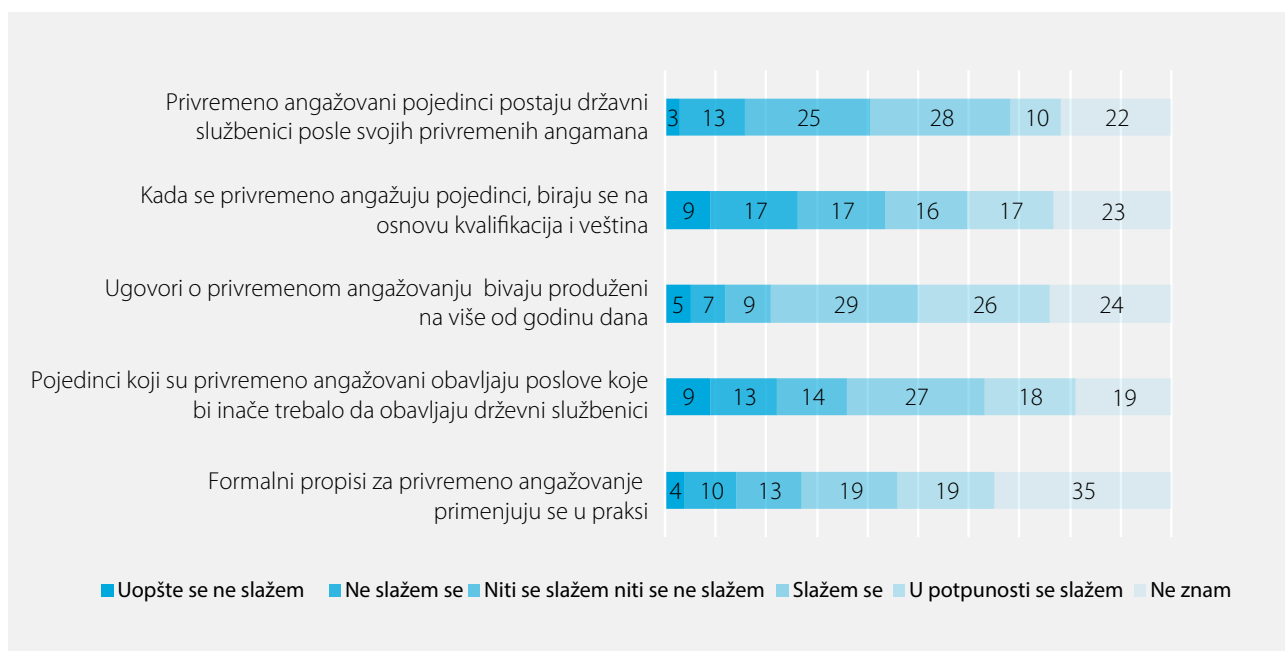
¹⁴⁰ Zakon o državnim službenicima, član 63, Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017, 95/2018, 157/2020 i 142/2022, dostupno na: <http://bitly.ws/Afdq> (pristupljeno 20. marta 2023).

¹⁴¹ Odredbe kojima se uređuju ova pitanja mogu se pronaći u članovima 63, 103 i 104 Zakona o državnim službenicima, odnosno u članovima 197 i 199 Zakona o radu.

Rezultati ankete državnih službenika ne pokazuju značajniji napredak u odnosu na prethodni ciklus. Samo 20% službenika veruje da privremeno angažovanje u državnoj upravi predstavlja izuzetak, što predstavlja pad od 7 procentnih poena u odnosu na prethodni ciklus, dok se približno polovina ispitanika ne slaže sa tim da je ova praksa izuzetak. Pored toga, približno 44% službenika smatra da privremeno angažovana lica često ili uvek obavljaju poslove koji su karakteristični za državne službenike, a 23% njih misli da se to retko ili nikada ne dešava. Takođe, 40% službenika je u prethodnom ciklusu izrazilo mišljenje da su privremeni angažmani uvek ili često zasnovani na zaslugama, dok u ovom 33.5% službenika deli to mišljenje, a skoro četvrtina ispitanika je odabrala opciju „ne znam“ (23%). Ovakvi rezultati sugerišu da državni službenici ostaju pri uverenju da se u praksi mahom ne primenjuju principi meritokratije kada su u pitanju privremena angažovanja.

Slično tome, zabeležen je blagi pad u percepciji kada je u pitanju primena propisa za privremeno angažovanje u praksi. U prethodnom ciklusu, 41.5% njih istaklo je da se propisi primenjuju uvek ili često, dok prema poslednjoj anketi oko 38% službenika smatra da je to slučaj, a više od trećine njih je izabralo opciju „ne znam“ (35%). Dodatno, 37% ispitanika smatra da lica koja su privremeno angažovana često ili uvek postaju državni službenici posle svojih privremenih angažmana, uz znatno manji udeo (16%) onih koji smatraju da se to dešava retko ili nikada. Kada je u pitanju trajanje ugovora o privremenom angažovanju, čak 55% njih ističe da se ovakvi ugovori u praksi često ili uvek produžavaju na više od godinu dana, dok 12% njih smatra da se to dešava retko ili nikada. Ukupno posmatrano, zabeležen je blagi pad u percepciji, što ukazuje na dugogodišnji, čvrst stav državnih službenika da je potrebno usmeriti više pažnje ka unapređenju pravnog okvira, i njegovoj doslednoj primeni.

Grafikon 13: Percepcija državnih službenika o privremenom zapošljavanju u državnoj upravi (%)

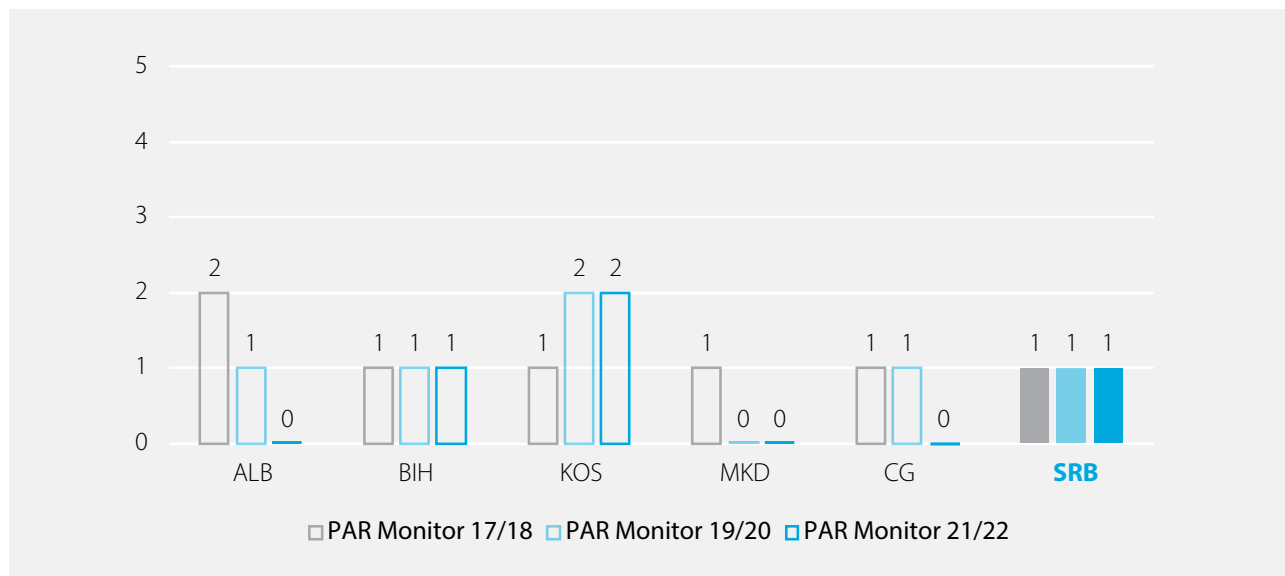


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled ovoga, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje N=1255.

Nije bilo promena u odnosu na prethodni PAR Monitor, i vrednost ovog indikatora ostaje 1. Konkretno, nije zabeležen napredak po pitanju jasnoće kriterijuma za izbor privremeno angažovanih kadrova u državnoj upravi, preciznih ograničenja ugovora o privremenom angažovanju, kao ni transparentnosti i otvorenosti postupka u slučaju ovakvih angažovanja. Percepcija državnih službenika o pitanjima koja se odnose na privremeni angažman ostala je, ukupno gledano, nepromenjena, sa manjim procentualnim razlikama u odnosu na prethodni ciklus praćenja, što nije imalo uticaja na finalnu ocenu.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 14: 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 Zapadnom Balkanu, dostupan je na: 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 eksplicitno postavljeni

Tabela 13: WeBER indikator PSHRM_P3_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost zapošljavanja u državnoj upravi

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Informacije o javnim konkursima su dostupne putem široko korišćenih, lako pristupačnih kanala	4/4	2/4	4/4
E2. Tekstovi javnih konkursa su napisani jednostavnim, jasnim i razumljivim jezikom	0/4	0/4	0/4
E3. Tokom postupka sprovođenja javnog konkursa, zainteresovani kandidati mogu da traže i dobiju pojašnjenja, koja se javno objavljuju	4/4	2/4	2/4
E4. Ne postoje nerazumne prepreke za eksterne kandidate, zbog kojih bi interni kandidati imali lakši pristup javnim konkursima	0/2	0/2	0/2
E5. Postupak podnošenja prijave na konkurs zahteva minimalno administrativno i papirološko opterećenje za kandidate	4/4	4/4	0/4
E6. Kandidatima je dozvoljeno da dopune nepotpunu dokumentaciju i pozivaju se da to učine u razumnom vremenskom roku	0/4	0/4	0/4
E7. Odluke i obrazloženja konkursnih komisija se objavljuju, uz uvažavanje zaštite ličnih podataka	2/4	2/4	0/4
E8. Informacije o poništenim konkursima se objavljuju, uz priloženo obrazloženje	0/4	0/4	0/4

E9. Državni službenici smatraju da je zapošljavanje u državnoj upravi zasnovano na zaslugama	1/2	1/2	0/2
E10. Državni službenici smatraju da su u postupku zapošljavanja obezbeđene jednake mogućnosti	2/2	2/2	1/2
E11. Javnost smatra da se zapošljavanje putem javnog konkursa zasniva na zaslugama	1/2	1/2	0/2
Ukupno bodova	18/36	14/36	7/36
Vrednost indikatora (skala 0–5)¹⁴²	2	2	1

Blagi napredak u oblasti zapošljavanja u državnoj upravi zabeležen je u pogledu dostupnosti informacija o konkursima, kao i mogućnosti kandidata da dobiju pojašnjenja u vezi sa konkursnim postupkom, koja su javno dostupna. U ostalim segmentima, ocena je ostala nepromenjena u odnosu na PAR Monitor 2019/2020.

Analizom pet javnih konkursa sprovedenih tokom 2021. godine, utvrđen je napredak u odnosu na prethodni ciklus praćenja kada je reč o dostupnosti informacija o javnim konkursima. Najave javnih konkursa organa u uzorku – Ministarstva spoljnih poslova (MSP), Ministarstva finansija (MF), Ministarstva kulture i informisanja (MKI), Uprave za zajedničke poslove republičkih organa (UZZPRO) i Generalnog sekretarijata Vlade, uglavnom ispunjavaju kriterijume predviđene metodologijom, koji se odnose na broj i vrstu kanala za objavljivanje (tabela 14). Pored toga, svi javni konkursi oglašeni su na zvaničnoj fejsbuk stranici SUK-a, osim konkursa koje su sprovodili MKI i MF. Međutim, portal eUprava, koji je zakonom propisan kao mesto objavljivanja tekstova konkursa, ne sadrži pojedinačne najave, već samo vodi ka internet stranicama SUK-a i NSZ-a, gde su publikovani svu aktuelni javni konkursi.¹⁴³

Tabela 14: Pregled onlajn kanala korišćenih za oglašavanje radnih mesta u državnoj upravi

	Sajt institucije	Sajt SUK	Portal eUprava	Nacionalna služba za zapošljavanje
Ministarstvo spoljnih poslova	✓	✓	✓	✓
Ministarstvo kulture i informisanja	✓	✓	✓	✓
Ministarstvo finansija	✓	✓	✓	✓
Uprava za zajedničke poslove republičkih organa	✓	✓	✓	✓
Generalni sekretarijat Vlade	X	✓	✓	✓

Sa druge strane, nije zabeležen napredak u pogledu prilagođavanja tekstova javnih konkursa potencijalnim kandidatima. Organi i dalje koriste birokratizovanu formu izražavanja koja se ne može oceniti kao prijemčiva kandidatima koji nemaju pređašnje iskustvo rada u državnoj upravi, dok su tekstovi i dalje vrlo obimni, što čini upoznavanje sa uslovima konkursa težim. Ipak, treba naglasiti da SUK kontinuirano ulaže napore da konkursni postupak olakša potencijalnim kandidatima, te sačinjava određenu vrstu sažetaka svakog oglasa koji sadrži najvažnije informacije. Predstavnici SUK-a su sugerisali da bi izmene zakonodavnog okvira donele poboljšanje u ovoj oblasti jer on trenutno predviđa određenu formu tekstova konkursa koji ne ostavlja mnogo prostora za kreativnost.¹⁴⁴ Pored toga, SUK redovno koristi jutjub kanal, fejsbuk, vajber grupu, kao i *Kutak za kandidate* na svojoj internet stranici kako bi komunicirao sa zainteresovanim stranama na jednostavan i razumljiv način.¹⁴⁵ U okviru *Kutka za kandidate* dostupne su informacije o aktuelnim konkursima, materijali za pripremu provera kompetencija, vodiči, anketa o stepenu zadovoljstva kvalitetom konkursnog postupka i druge korisne informacije.

142 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

143 Pojedini dokazi o načinima informisanja o konkursima dobijeni su po osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upućenog UZZPRO. Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja poslat je UZZPRO 12. jula 2022. godine. Sekcija portala eUprava, koja je posvećena konkursima za radna mesta, dostupna je na: <http://bitly.ws/BR5a> (pristupljeno 20. marta 2023).

144 Intervju sa predstavnicima SUK-a održan je 7. septembra 2022. godine.

145 Kutak za kandidate dostupan je na internet stranici SUK-a: <https://kutak.suk.gov.rs/> (pristupljeno 21. marta 2023).

Analizom gorenavedenih konkursa organa državne uprave utvrđen je korak u pozitivnom smeru kada je reč o mogućnosti kandidata da dobiju neophodna pojašnjenja u toku konkursnog postupka. U tekstu svakog konkursa naznačeno je ime i kontakt telefon lica zaduženog za pružanje informacija u vezi sa konkursom, što je u skladu sa obavezom predviđenom članom 55 ZDS-a.¹⁴⁶ Ono što predstavlja iskorak u odnosu na prethodni ciklus praćenja jeste sekcija sa najčešćim pitanjima i odgovorima koja se nalazi na internet stranici SUK-a, a koja je nastala na osnovu pitanja koja su kandidati postavljali tokom trajanja konkursnih postupaka.¹⁴⁷ Pitanja i odgovori su podeljeni po sekcijama u skladu sa fazama postupka na koji se odnose, što dodatno olakšava snalaženje kandidatima. Sa druge strane, četiri od pet institucija koje su raspisale konkurse, istakle su da kandidati nisu izražavali potrebu za dodatnim pojašnjenjima.¹⁴⁸ Ministarstvo finansija je potvrdilo da su dobili usmene zahteve za pojašnjenjima koji su usmeno i adresirani, tako da ne postoji pisani trag.

Ipak, kao i u prethodna dva ciklusa praćenja, utvrđeno je da obaveza polaganja državnog ispita za državne službenike na položaju predstavlja prepreku kandidatima koji nemaju pređašnje iskustvo rada u državnoj upravi. S obzirom na to da je rok za dostavljanje dokaza o položenom državnom ispitu ostao 20 dana od dana isteka roka za prijavljivanje na konkurs za lica koja nemaju ranije položen ispit, nije zabeleženo poboljšanje u ovom domenu.¹⁴⁹ Sa druge strane, izmene Zakona o opštem upravnom postupku iz 2018. godine, rezultirale su smanjivanjem administrativnog i papirološkog opterećenja za kandidate, pre svega zahvaljujući mogućnosti da organi uprave pribave podatke iz službenih evidencija umesto kandidata. Osim toga, ZDS-om predviđeno je da kandidati u početnoj fazi konkursnog postupka dostavljaju samo prijavni formular, kao i dokaze o ispunjenosti kompetencija koje su u skladu sa zahtevima radnog mesta, ukoliko kandidat navede da ih poseduje. Iako je u početnoj fazi neophodan samo prijavni formular, potencijalno opterećenje predstavlja obaveza dostavljanja originalnih dokumenata kojima se potvrđuje posedovanje kompetencija, odnosno njihovih overenih kopija. Ovo ne predstavlja samo administrativno, već i finansijsko opterećenje kandidata, s obzirom na to da je kopije dokumenata neophodno overiti kod javnih notara uz odgovarajuću novčanu nadoknadu. Sa druge strane, treba naglasiti da je overavanje dokumenata besplatno za nezaposlena lica.

Kada je u pitanju mogućnost dopune dokumentacije u konkursnom postupku, nije zabeležena promena u periodu nakon prethodnog PAR Monitora. Kandidatima nije dopuštena takva mogućnost, dok su organi državne uprave istakli da takvih zahteva u okviru analiziranih konkursa nije ni bilo.¹⁵⁰ Slično tome, nije zabeležen napredak ni kod transparentnosti ishoda konkursnih postupaka. Samo za tri od pet analiziranih javnih konkursa postoje javno dostupni podaci o odabranim kandidatima (navedenim u skladu sa pravilima za zaštitu podataka o ličnosti), dok ni za jedan slučaj nisu javno obrazložene odluke konkursnih komisija.

Dodatno, kada je reč o neuspelim konkursima, ZDS propisuje obavezu da, u slučaju neuspelog konkursa, svi učesnici budu lično obavesteni, ali ne naglašava da li je potrebno tu informaciju učiniti javno dostupnom, kao ni da li informaciju o neuspelom konkursu u slučaju da se nijedan kandidat nije prijavio treba učiniti javno objaviti.¹⁵¹ Kod analiziranih konkursa u ovom ciklusu, nisu pronađena javno dostupna obaveštenja i obrazloženja za njihov neuspeh, već su takve informacije dostavljene u odgovorima na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

Percepcija državnih službenika ostala je nepromenjena u odnosu na prethodni ciklus. Prema podacima iz ankete, 43% službenika se slaže, ili u potpunosti slaže, sa tvrdnjom da se državni službenici u njihovom organu zapošljavaju na osnovu kvalifikacija i veština, dok 27% njih ne smatra da je to slučaj. Dodatno, 36% službenika smatra da je kandidatima neophodna veza kako bi dobili posao u organu u kom su zaposleni, dok se 29% njih nije složilo sa ovakvom tvrdnjom. Kod oba pitanja zabeležen je značajan udeo ispitanika koji su ostali neutralni (23–24%), što može sugerisati da veliki broj državnih službenika ne želi da izrazi čvrst stav po ovim, osetljivim pitanjima.

146 Zakon o državnim službenicima, član 55.

147 Dostupno na: <http://bitly.ws/BTbn> (pristupljeno 21. marta 2023).

148 Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja poslani su 12. jula 2022. godine.

149 Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, član 11. Dostupno na: <http://bitly.ws/BTp7> (pristupljeno 21. marta 2023).

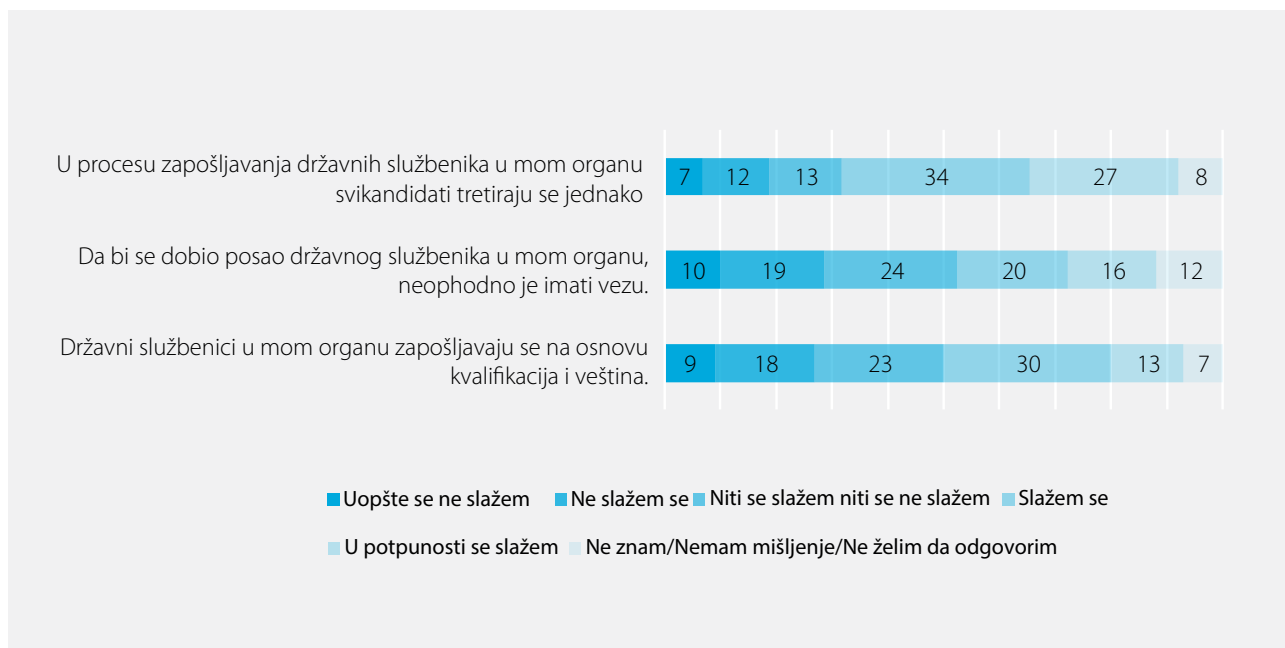
150 Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja poslani su 12. jula 2022. godine.

151 Zakon o državnim službenicima, član 60.

Sa druge strane, percepcija je mahom pozitivna kada je reč o jednakim mogućnostima svih kandidata. Konkretno, 61% njih se slaže ili u potpunosti slaže da, u procesu zapošljavanja svi kandidati tretirani jednako, bez obzira na rod, etničku pripadnost ili bilo kakvu drugu ličnu odliku. Po ovom pitanju, državni službenici u Srbiji iskazuju najpozitivnije stavove još od početnog PAR Monitora 2017/2018.

Na kraju, puls javnog mnjenja ostaje uglavnom nepromenjen. I dalje je nešto više od trećine građana saglasno da se državni službenici zapošljavaju na javnim konkursima koji su zasnovani na zaslugama (37%), dok je većinski stav suprotan (55% misli da to nije slučaj). Uzimajući u obzir sve cikluse do sada, javno mnjenje jasno upućuje na to da postoji manjak poverenja u integritet procedura zapošljavanja u državnoj upravi.

Grafikon 15: Percepcija državnih službenika o zapošljavanju zasnovanom na zaslugama (%)

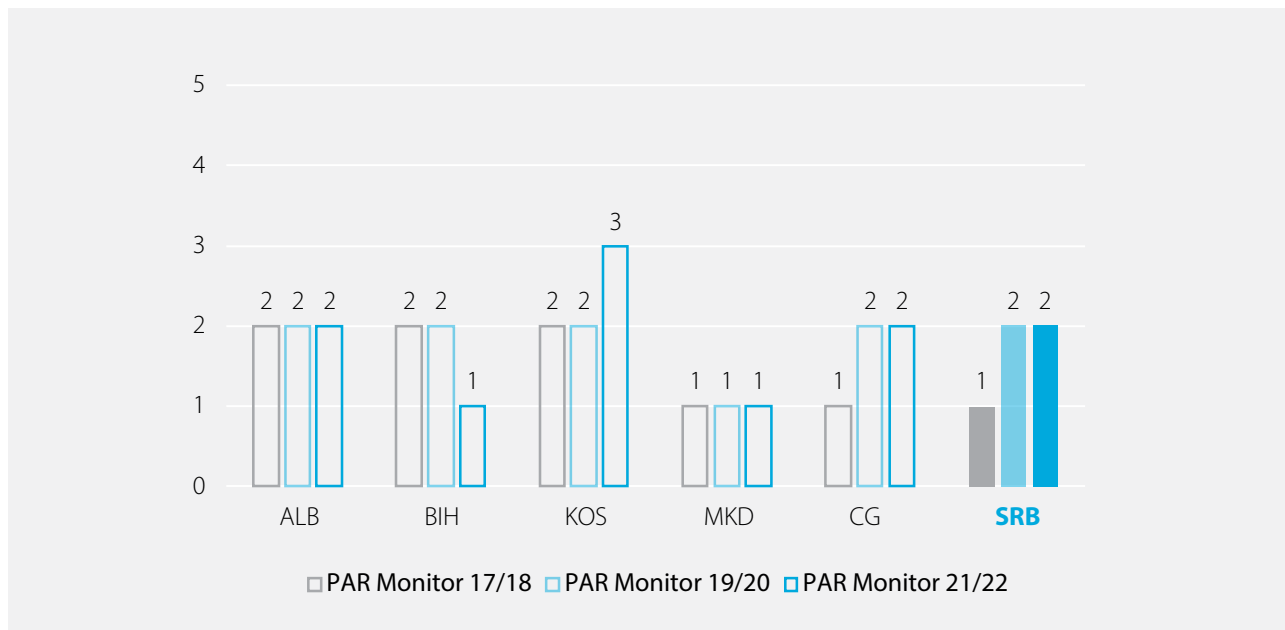


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje je N=1344.

Promena u odnosu na prethodni ciklus praćenja zabeležena je u pogledu dostupnosti informacija o javnim konkursima, kao i mogućnosti kandidata da dobiju pojašnjenja. Pored toga, izmene zakonodavnog okvira dovele su do smanjivanja administrativnog i opterećenja za kandidate u početnoj fazi konkursa kada je neophodno dostaviti samo popunjen formular za prijavu na konkurs, odnosno dokaze o posedovanju kompetencija ukoliko kandidat navede da ih poseduje. Sa druge strane, nije bilo značajnih pomaka kada je reč o pojednostavljenju tekstova konkursa za potencijalne kandidate van državne uprave, a obaveza polaganja državnog ispita za državne službenike na položaju i dalje predstavlja značajnu prepreku. Dodatno, kandidatima nije ostavljena mogućnost da dopune nepotpunu dokumentaciju, a informacije o neuspelim konkursima ostaju javno nedostupne. Umereno pozitivna percepcija državnih službenika nije značajno promenjena u dvogodišnjem periodu, kao ni većinski negativna percepcija javnosti o procesu zapošljavanja.

Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 16: Indikator PSHRM_P3_I1: Otvorenost, transparentnost i pravičnost procesa zapošljavanja u državnoj upravi



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

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

Tabela 15: WeBER indikator PSHRM_P4_I1: Delotvorna zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uplitanja

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Zakon propisuje meritorne procedure za izbor kandidata za postavljenje na položaj, zasnovane na konkursima	1/2	1/2	2/2
E2. Zakon propisuje objektivne kriterijume za razrešenje državnih službenika sa položaja	2/2	0/2	0/2
E3. Zapošljavanje državnih službenika na položaju na osnovu zasluga efikasno se primenjuje u praksi	2/4	0/4	0/4
E4. Vršioци dužnosti po zakonu mogu biti, i jesu, postavljeni iz redova državnih službenika na maksimalan period koji ograničava Zakon	2/4	0/4	0/4
E5. Odnos između broja kandidata i broja oglašanih konkursa	0/4	0/4	4/4
E6. Državni službenici smatraju da postupci za postavljanje obezbeđuju izbor najboljih kandidata	0/2	1/2	0/2
E7. OCD smatraju da postupci za postavljanje državnih službenika na položaju obezbeđuju prijem najboljih kandidata na radna mesta	0/2	0/2	0/2
E8. Državni službenici smatraju da se državni službenici na položaju imenuju na osnovu političke podrške	0/2	0/2	0/2
E9. Postoje procedure odlučivanja o postavljanju državnih službenika na položaj koje su izvan zakonodavstva o državnoj upravi	0/2	0/2	0/2

E10. 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	1/2	0/2
E11. Državni službenici smatraju da položaji nisu predmet političkih nagodbi i „podele kolača“ između vladajućih političkih stranaka.	0/2	0/2	0/2
E12. Državni službenici smatraju da se državni službenici na položaju ne razrešavaju iz političkih motiva	0/2	1/2	0/2
E13. Državni službenici smatraju da se kriterijumi za razrešenje državnih službenika sa položaja adekvatno primenjuju u praksi	0/2	0/2	0/2
E14. OCD smatraju da su državni službenici na položaju u praksi profesionalci	0/2	0/2	0/2
E15. Državni službenici smatraju da državni službenici na položaju ne učestvuju u predizbornim kampanjama političkih stranaka	0/2	0/2	0/2
E16. Udeo postavljenja van konkursa (uključujući i vršioce dužnosti) u ukupnom broju postavljenja	0/4	0/4	0/4
Ukupno bodova	7/40	4/40	6/40
Vrednosti indikatora (skala 0–5)¹⁵²	0	0	0

U cilju merenja delotvornosti zaštite državnih službenika na položaju od političkog uticaja, PAR Monitor koristi ocenu SIGMA za elemente 1, 2, 3 i 5. Prema poslednjem SIGMA izveštaju za Srbiju, meritornost postupka odabira kandidata za radna mesta državnih službenika na položaju samo je delimično propisana, kao i primena ovog principa u praksi. Sa druge strane, SIGMA navodi da su zakonom propisani kriterijumi za razrešenje državnih službenika na položaju objektivni.¹⁵³ I pored toga, ističe se da je odnos između broja kandidata i broja oglašanih konkursa za ova radna mesta i dalje problematičan zbog prakse postavljanja vršilaca dužnosti bez konkursa.¹⁵⁴ Treba istaći da je, kada su u pitanju elementi 2 i 3, koji se oslanjaju na SIGMA ocenu, zabeležen određeni bodovni skok u odnosu na prethodni ciklus praćenja.

Sa druge strane, nalazi PAR Monitora potvrđuju da ZDS propisuje da se vršioce dužnosti postavljaju iz redova državnih službenika na period od šest meseci, uz mogućnost produženja na još tri meseca, u slučaju da interni ili javni konkurs raspisan za popunjavanje položaja ne uspe.¹⁵⁵ Međutim, kao i u prethodnom periodu, podaci neumljivo ukazuju ne samo na veliki broj vršilaca dužnosti u praksi, već i na to da se zakonske odredbe konstantno, svesno i u kontinuitetu krše – vremenska ograničenja se ne poštuju i pojedina lica ostaju u statusu vršilaca dužnosti i po nekoliko godina.¹⁵⁶ Štaviše, podaci o tome da li se za vršioce dužnosti postavljaju državni službenici ne prikupljaju se sistematski. U ovom ciklusu, utvrđeno je da je Vlada u periodu od 1. januara do 31. decembra 2021. godine donela ukupno 741 akt o postavljenju, od čega je čak 696, odnosno 94%, bilo postavljenje u status vršioce dužnosti, a samo 45 na osnovu konkursnog postupka na period od 5 godina.¹⁵⁷ Drugim rečima, ovaj aspekt službeničkog sistema ostaje gorući problem i izvor politizacije u državnoj upravi Srbije.

S tim u vezi, i dalje su na snazi procedure odlučivanja o postavljanju državnih službenika na položaj koje su izvan okvira ZDS. Naime, kao što je istaknuto u prethodnim izdanjima ovog izveštaja, Poslovnik Vlade predviđa nadležnost njene Kadrovske komisije da predlaže Vladi postavljenja, imenovanja i razrešenja koja se odnose i na državne službenike na položaju.¹⁵⁸ S obzirom na to da su članovi ove Komisije i javni funkcioneri, njeno

152 Raspodela bodova: 0–7 bodova = 0; 8–14 bodova = 1; 15–21 bod = 2; 22–28 bodova = 3; 29–34 boda = 4; 35–40 bodova = 5

153 Zakon o državnim službenicima, članovi 76–78.

154 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 75.

155 Zakon o državnim službenicima, član 67a.

156 Nalaze je potvrdila i državna službenica na položaju koja se u statusu vršioce dužnosti nalazi već osam godina. Intervju je održan 6. avgusta 2022. godine.

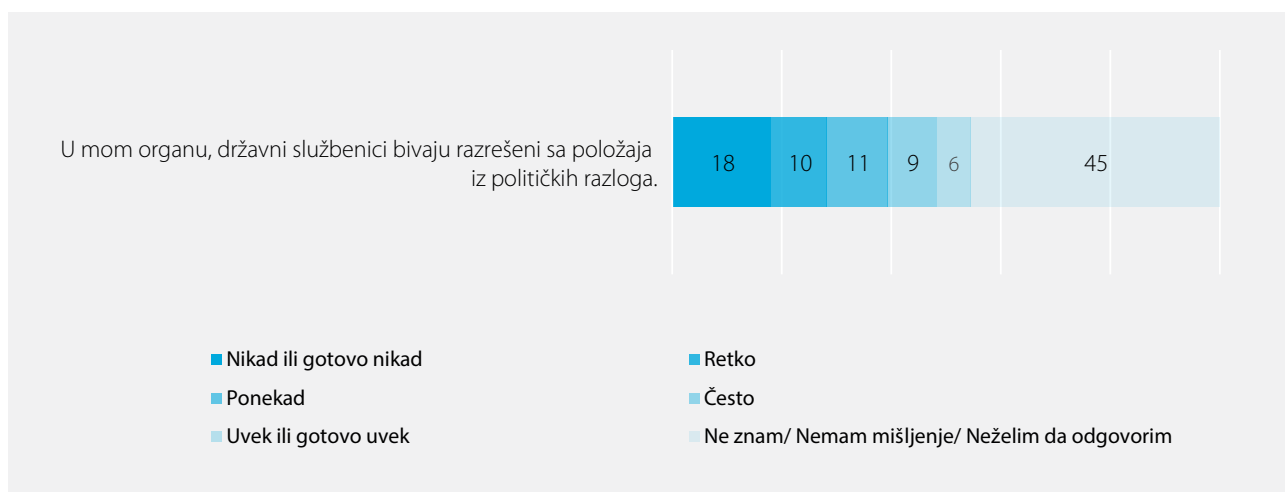
157 Analiza je izvršena na osnovu pregleda zapisnika sa svake pojedinačne sednice Vlade u 2021. godini, u delu koji se odnosi na kadrovska rešenja. Zapisnici su dostupni na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/514434> (pristupljeno 23. marta 2023).

158 Poslovnik Vlade, član 31, Službeni glasnik Republike Srbije 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, 8/2019-79 (dr. uredba). Dostupno na: <http://bitly.ws/A5cj> (pristupljeno 22. marta 2023).

delovanje predstavlja dodatni politički upliv prilikom odabira kandidata za državne službenike na položaju koji će biti predloženi Vladi za postavljenje.

Kada je reč o percepciji državnih službenika o različitim aspektima postavljenja i razrešenja državnih službenika na položaju, kod tri elementa zabeležen je lošiji rezultat u odnosu na prethodni ciklus. Naime, 27% državnih službenika smatra da postupci za postavljenje obezbeđuju izbor najboljih kandidata za položaje, što predstavlja pad od 5 procentnih poena u odnosu na prethodni ciklus, dok se 29% njih nije složilo sa tim. Dodatno, samo 28% ispitanika je odgovorilo da se u njihovom organu oni retko, odnosno nikada ne razrešavaju zbog političkih motiva (pad od 3 procentna poena), a čak 45% njih je istaklo da ne zna, odnosno ne želi da odgovori. Slično tome, samo 27% ispitanika slaže se da državni službenici na položaju mogu da odbiju nezakonita naređenja svojih nadređenih, bez ugrožavanja karijere, dok se 20% njih nije složilo, a više od trećine ispitanika (36%) odabralo je opciju „ne znam“.

Grafikon 17: Percepcija državnih službenika o razrešavanju državnih službenika na položaju (%)

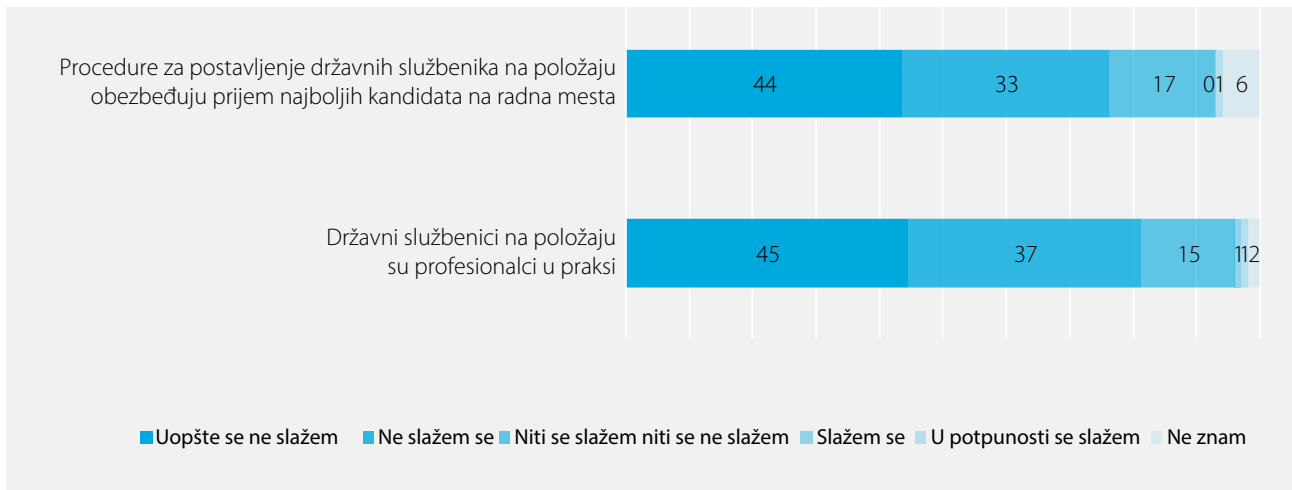


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje je N=1183.

U ostatku ankete nije zabeležena promena u percepciji državnih službenika, i ocene su ostale na niskom nivou. Procenat ispitanika koji smatra da se državni službenici postavljaju na položaje delimično zahvaljujući političkoj podršci iznosi čak 43%, dok 14% smatra da to nije slučaj. U skladu sa tim, 37% njih se slaže da su položaji predmet političkih nagodbi i „podele kolača“ između vladajućih političkih stranaka, a približno trećina ispitanika odabrala je opciju „ne znam / ne želim da odgovorim“. Kada je reč o učešću državnih službenika na položaju u predizbornim kampanjama političkih stranaka, 41% ispitanika izabralo je opciju „ne znam / ne želim da odgovorim“, dok njih 21% smatra da oni nikad ne učestvuju u ovim aktivnostima. Činjenica da veliki broj ispitanika, već treći ciklus u nizu, bira opciju „ne znam“ prilikom odgovora na pitanja u ovom domenu, snažno sugeriše na odbijanje izjašnjavanja kada je pitanju politički najosetljiviji aspekt državnoslužbeničkog sistema.

Sa druge strane, OCD su, kao i u prethodnim ciklusima praćenja, ostale veoma skeptične po pitanju procedure za postavljenje državnih službenika na položaju. Značajna većina ispitanika ne slaže se sa tvrdnjom da procedure za postavljenje državnih službenika na položaju obezbeđuju prijem najboljih kandidata (77% neslaganja), ili da su državni službenici na položaju u praksi profesionalci (82%). Ovakvi rezultati svedoče o tome da OCD ostaju veoma kritički nastrojene prema pitanjima integriteta najviših službeničkih mesta, uprkos manjim promenama u procentnim poenima u odnosu na prethodne cikluse.

Grafikon 18: Percepcija organizacija civilnog društva o integritetu državnoslužbeničkog sistema (%)

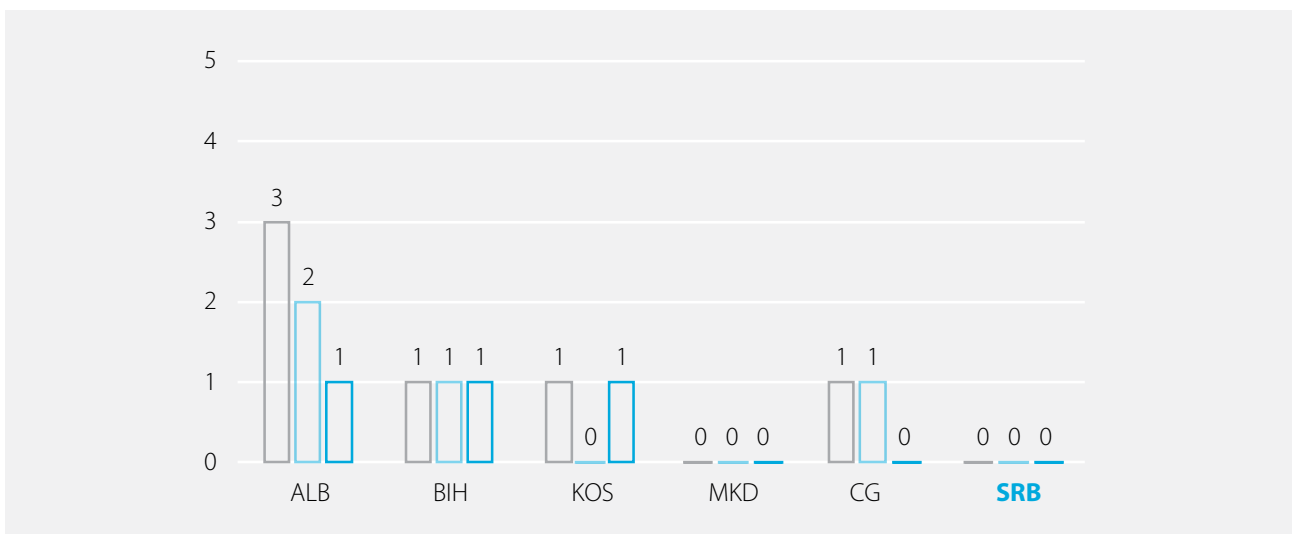


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje je N=121.

Prema oceni SIGMA, kriterijumi za izbor državnih službenika na položaju nisu u potpunosti adekvatni, za razliku od kriterijuma za njihovo razrešenje. Međutim, zakonski okvir propisuje i da se vršioци dužnosti postavljaju iz reda državnih službenika, ali se podaci o primeni ove obaveze ne prikupljaju. Dodatno, propisan maksimalni vremenski period tokom kog lice može biti u statusu vršioца dužnosti i dalje se kontinuirano krši, tako da lica ostaju u ovom statusu i po nekoliko godina. Kada je reč o percepciji državnih službenika, smanjen je procenat onih koji smatraju da postupci za postavljenje na položaj obezbeđuju izbor najboljih kandidata. Zabeležen je i pad kada je reč o udelu državnih službenika koji smatra da državni službenici na položaju ne bi sproveli i da ne bi mogli delotvorno da odbiju nezakonita naređenja svojih nadređenih. Ocena ostalih elemenata ovog indikatora koji se odnose na percepciju državnih službenika i OCD ostala je uglavnom nepromenjena. Uprkos neznatnoj bodovnoj promeni, vrednost indikatora ostaje ista.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 19: Indikator PSHRM_P4_I1: Delotvorna zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uplitanja



Regionalni PAR Monitor izveštaj, sa rezultatima za sve uprave na Zapadnom Balkanu, 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

Tabela 16: WeBER indikator PSHRM_P5_I1: Transparentnost, jasnoća i javna dostupnost informacija o sistemu plata u državnoj upravi

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Sistem plata u državnoj službi ima jednostavnu strukturu	2/4	2/4	2/4
E2. Sistem plata u državnoj upravi predviđa ograničene i jasno definisane opcije dodatka na osnovnu platu	4/4	4/4	4/4
E3. Informacije o sistemu plata u državnoj upravi dostupne su na internetu	0/6	2/6	2/6
E4. Postoje jednostavna objašnjenja ili prezentacije informacija o platama državnih službenika, koja su prilagođena građanima i dostupna putem interneta	0/2	0/2	0/2
E5. Diskreциони dodaci ograničeni su zakonodavstvom i ne mogu da čine veći deo plate državnog službenika	4/4	4/4	2/4
E6. Državni službenici smatraju da se diskreциони dodaci koriste shodno nameni da se podstakne i nagradi učinak, a ne na osnovu političkog ili ličnog favorizovanja	1/2	1/2	0/2
Ukupno bodova	11/22	13/22	10/22
Vrednost indikatora (na skali 0–5)¹⁵⁹	2	3	2

Sistem plata u državnoj upravi uređen je Zakonom o platama državnih službenika i nameštenika, u kom su definisani koeficijenti za svaki platni razred, na osnovu kojih se obračunava plata.¹⁶⁰ Međutim, sistem plata ostaje samo delimično jednostavan i jasan, kao i u prethodnim ciklusima, s obzirom na to da postoji nekoliko podzakonskih akata koji doprinose fragmentaciji sistema i uvode posebne režime obračunavanja plata za određena radna mesta. Na primer, Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija – Poreska uprava, definiše drugačije koeficijente za obračunavanje plata i drugih primanja u ovom državnom organu.¹⁶¹ Pored toga, poseban režim uvodi se za zaposlene u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, na osnovu Uredbe o koeficijentima za obračun i isplatu plata,¹⁶² kao i za zaposlene u Tužilaštvu za ratne zločine na osnovu Uredbe o platama lica koja vrše funkciju i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine i posebnim organizacionim jedinicama državnih organa u postupku za ratne zločine.¹⁶³ Na snazi je i Uredba o platama lica koja obavljaju poslove u posebnim organizacionim jedinicama državnih organa nadležnih za suzbijanje organizovanog kriminala. S obzirom na veliki broj podzakonskih akata koji uvode posebne režime, sistem plata ostaje u velikoj meri fragmentaran.

Ipak, kada je reč o dodacima na osnovnu platu, utvrđeno je da postoje jasno propisana ograničenja i mogućnosti ostvarivanja prava na dodatke, kao i u prethodnim ciklusima praćenja. Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, u članovima 23–38, definiše uslove pod kojim se dodaci na platu odobravaju, ograničenja iznosa dodatka, kao i odnose između različitih vrsta dodatka.¹⁶⁴

¹⁵⁹ Raspodela bodova: 0–3 boda = 0; 4–7 bodova = 1; 8–11 bodova = 2; 12–15 bodova = 3; 16–19 bodova = 4; 20–22 boda = 5

¹⁶⁰ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, Službeni glasnik br. 62/2006-12, 63/2006-20 (ispravka), 115/2006-149 (ispravka), 101/2007-4, 99/2010-3, 108/2013-11, 99/2014-10, 95/2018-377 i 14/2022-51. Dostupno na: <http://bitly.ws/C4ya> (pristupljeno 24. marta 2023).

¹⁶¹ Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija – Poreska uprava, članovi 5 i 7, Službeni glasnik br. 43/2019-3 i 78/2020-22. Dostupno na: <http://bitly.ws/CadH> (pristupljeno 24. marta 2023).

¹⁶² Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, Službeni glasnik br. 16/2007-4, 21/2009-17, 1/2011-21 (US), 83/2011-5 i 102/2011-82. Dostupno na: <http://bitly.ws/Cagp> (pristupljeno 27. marta 2023).

¹⁶³ Uredba o platama lica koja vrše funkciju i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine i posebnim organizacionim jedinicama državnih organa u postupku za ratne zločine, Službeni glasnik br. 97/2003-1 i 67/2005-3. Dostupno na: <http://bitly.ws/CaIk> (pristupljeno 27. marta 2023).

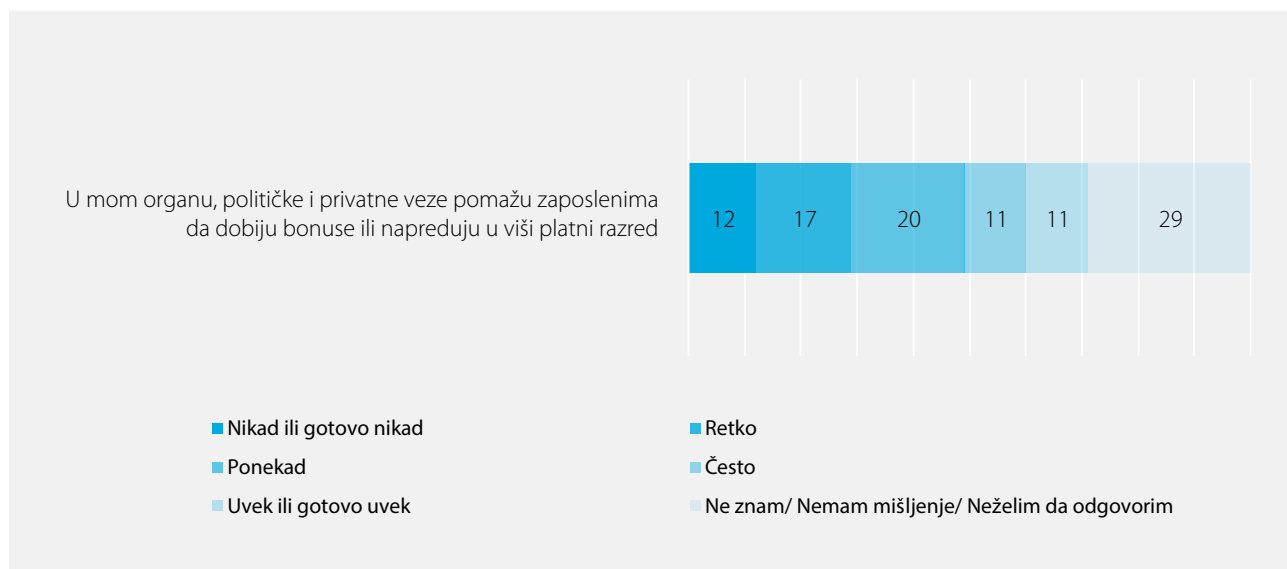
¹⁶⁴ Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, članovi 23–38.

PAR Monitor preuzima rezultate SIGMA ocene za elemente 3 i 5. Najpre, kada je reč o dostupnosti informacija o sistemu plata u državnoj upravi, zabeleženo je nazadovanje u odnosu na prethodni ciklus. SIGMA procenjuje da je sistem plata netransparentan s obzirom na to da su jedine javno dostupne informacije one koje se mogu pronaći u Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika, kao i zakonima o budžetu za svaku fiskalnu godinu. Dodatno, zamerke se odnose na činjenicu da statistički podaci o platama postoje samo za sve zaposlene u javnom sektoru, bez razvrstavanja državnih službenika i drugih kategorija, kao i da konkursi za radna mesta u državnoj upravi ne sadrže podatke o platama za radno mesto koje se popunjava.¹⁶⁵ Sa druge strane, SIGMA potvrđuje da su, kao i ranije, ispunjeni kriterijumi koji se odnose na zakonsko ograničavanje diskrecionih dodataka tako da oni ne čine veći deo plate državnog službenika, odnosno da, u slučaju Srbije, ne postoji mogućnost dobijanja bonusa na platu, već mogućnost napredovanja u platnim razredima na osnovu procene radne uspešnosti.¹⁶⁶

Sa druge strane, i dalje ne postoji inicijativa da se informacije o sistemu plata približe građanima. Ni u jednom PAR Monitor ciklusu do sada nije utvrđena dostupnost prilagođenih objašnjenja ili prezentacija koji bi zainteresovanu javnost na jednostavan način uputili u detalje vezane za primanja u državnoj upravi Srbije. Na taj način, plate u državnoj upravi ostaju jedan od najmanje jasnih aspekata državnoslužbeničkog sistema o kojima su građani najmanje informisani.

Percepcija državnih službenika o pravičnosti sistema plata, koja je ostala suštinski nepromenjena u odnosu na prethodni ciklus praćenja, procenjuje se na osnovu odgovora na izjave: (1) „U mom organu, rukovodioci koriste bonuse ili napredovanje kroz platne razrede isključivo kako bi podstakli ili nagradili rezultate u radu“ i (2) „U mom organu, političke i privatne veze pomažu zaposlenima da dobiju bonuse ili napreduju u viši platni razred“ (grafikoni 20 i 21). Nešto više od 37% ispitanika se slaže sa prvom izjavom, dok približno 32% njih smatra da se odluke o dodeljivanju bonusa ili napredovanju ne donose na osnovu političkih i privatnih veza. Međutim, procenat ispitanika koji su se opredelili za opciju „ne znam“ kod druge tvrdnje ostaje visok – 29% ispitanika u ovom, i 30% u prethodnom ciklusu, što upućuje na zaključak da ni među državnim službenicima još uvek ne postoji visok nivo usaglašenosti u pogledu toga da li takvi bonusi postoje, i na koji način se raspoređuju.

Grafikoni 20 i 21: Percepcija državnih službenika o dodeljivanju bonusa i značaju ličnih i političkih veza (%)



¹⁶⁵ SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 79.

¹⁶⁶ Isto, strane 78–79.

U mom organu, rukovodioci koriste bonuse ili napredovanje kroz platne razrede isključivo kako bi podstakli ili nagradili rezultate u radu



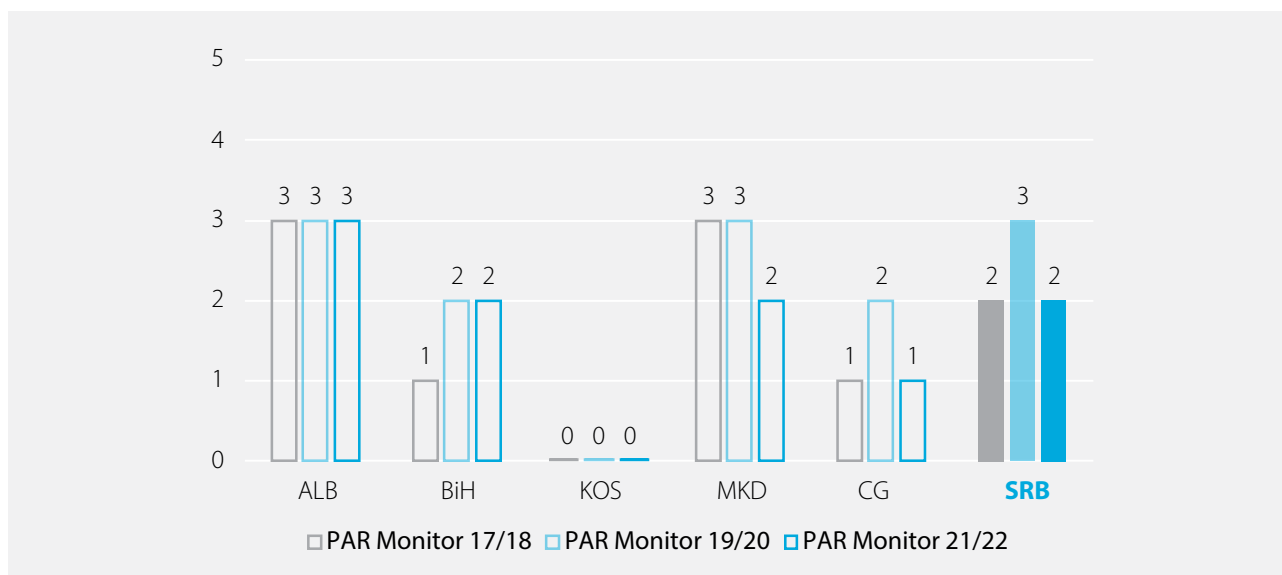
- Nikad ili gotovo nikad
- Ponekad
- Uvek ili gotovo uvek
- Retko
- Često
- Ne znam/ Nemam mišljenje/ Neželim da odgovorim

Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ova pitanja je N=1171.

Ukupno gledano, došlo je do smanjenja vrednosti indikatora sa 3 na 2. Lošijoj oceni doprineo je nedostatak javno dostupnih informacija o platama državnih službenika, osim načelnih koji se mogu pronaći u Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika, kao i u zakonima o budžetu Republike Srbije za svaku fiskalnu godinu. Nisu zabeležene značajne promene kada je reč o ostalim aspektima sistema plata, kao ni pozitivne promene u percepciji državnih službenika o dodeljivanju bonusa, odnosno napredovanju u više platne razrede.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 22: 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 Zapadnom Balkanu, 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

Tabela 17: WeBER indikator PSHRM_P7_I1: Delotvornost mera za promovisanje integriteta i sprečavanja korupcije službeničkog sistema

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije službeničkog sistema formalno su uspostavljene u centralnoj upravi	4/4	2/4	4/4
E2. Mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije službeničkog sistema sprovode se u centralnoj upravi	2/4	2/4	2/4
E3. Državni službenici smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije delotvorne	1/2	1/2	1/2
E4. OCD smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije delotvorne	0/2	0/2	0/2
E5. Državni službenici smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi nepristrasne	1/2	1/2	1/2
E6. OCD smatraju da su mere za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoj upravi nepristrasne	0/2	0/2	0/2
E7. Državni službenici osećaju da bi bili zaštićeni kao uzbunjivači	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	8/18	6/18	8/18
Vrednost indikatora (skala 0–5)¹⁶⁷	2	1	2

Za prva dva elementa korišćene su ocene iz SIGMA izveštaja iz 2021. godine. SIGMA ocenjuje mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije u okviru državnoslužbeničkog kao adekvatne. Pored činjenice da su različiti aspekti pitanja integriteta sadržani u Zakonu o državnim službenicima i Zakonu o sprečavanju korupcije, SIGMA smatra značajnim i rad Agencije za sprečavanje korupcije, poput aktivnosti na sprečavanju sukoba interesa, prijave imovine funkcionera i vođenja registra poklona.¹⁶⁸ Uprkos tome, nije bilo poboljšanja kada je reč o primeni ovih mera. SIGMA naglašava da je Zakon o sprečavanju korupcije proširio nadležnosti Agencije kada je reč o nadgledanju primene antikorupcijskih politika, ali bez efekata, budući da nije doneta strategija za borbu protiv korupcije od 2018. godine.¹⁶⁹

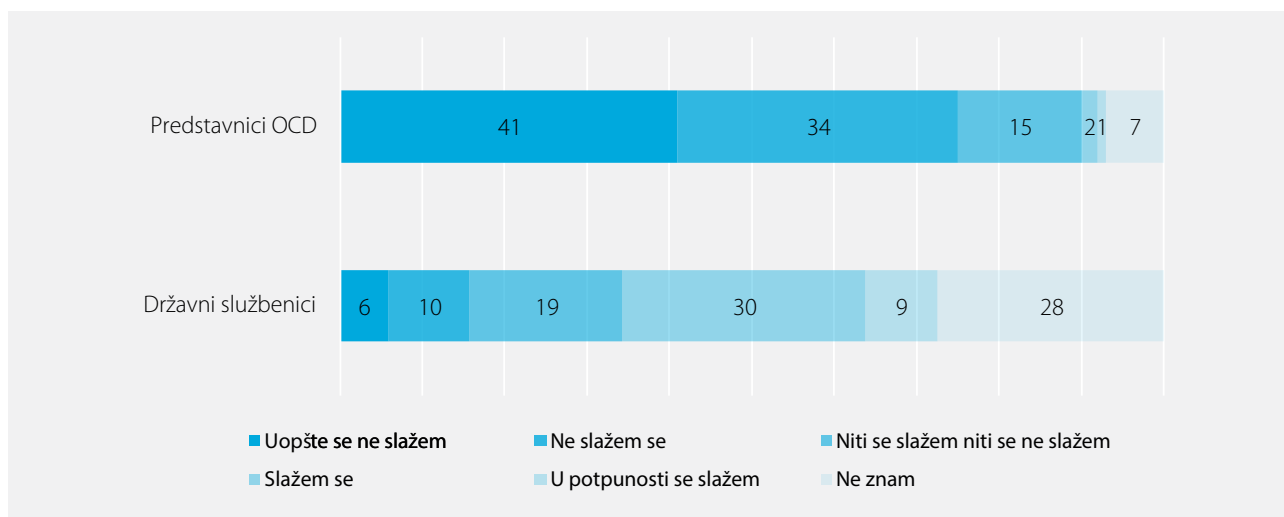
Percepcija državnih službenika i OCD ostala je pretežno nepromenjena u odnosu na PAR Monitor 2019/2020, i još uvek su приметne velike razlike u stavovima ove dve grupe ispitanika. Kada je reč o uspostavljenim merama za promovisanje integriteta i borbu protiv korupcije, približno 39% ispitanih državnih službenika smatra da su one delotvorne, dok to smatra samo 3% anektiranih OCD. Slično tome, približno 39% državnih službenika smatra da su ove mere u njihovim organima nepristrasne, dok to misli samo 2% predstavnika OCD. Ipak, uprkos tome što je nešto više od trećine ispitanih državnih službenika saglasno po pitanju delotvornosti i nepristrasnosti ovih mera, i dalje jako nizak procenat onih koji bi se osećali zaštićenim u ulozi uzbunjivača (14%).

¹⁶⁷ 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

¹⁶⁸ SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, strana 84.

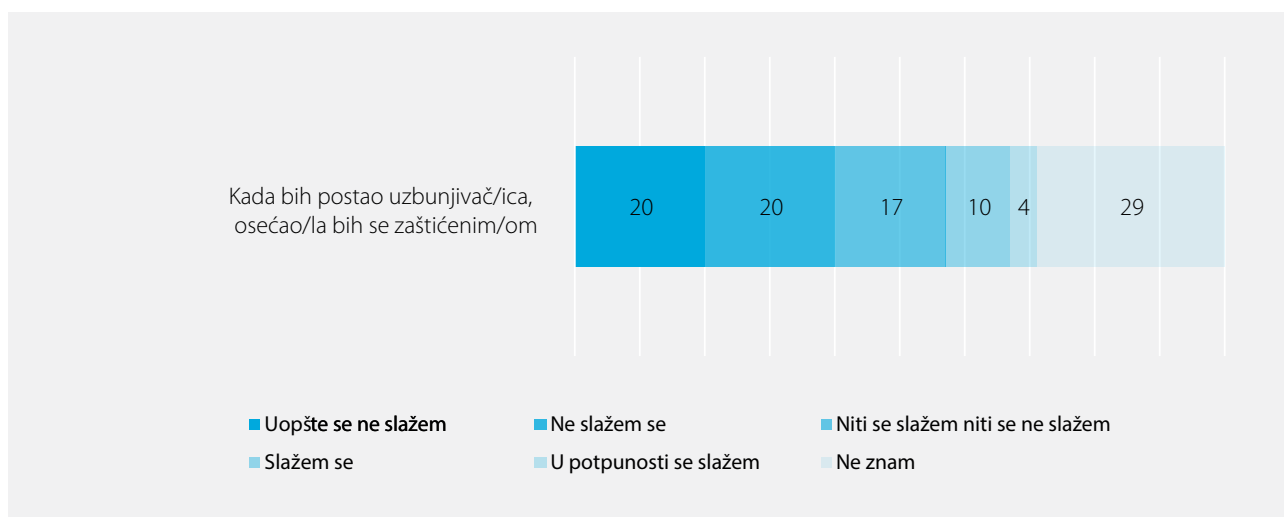
¹⁶⁹ Isto

Grafikon 23: Mere za zaštitu integriteta i sprečavanje korupcije koje se sprovode u mom organu/u organima državne uprave su delotvorne: poređenje stavova državnih službenika i predstavnika OCD (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ova pitanja je bio N=1156 za državne službenike i N=121 za OCD

Grafikon 24: Percepcija državnih službenika o zaštiti uzbunjivača (%)

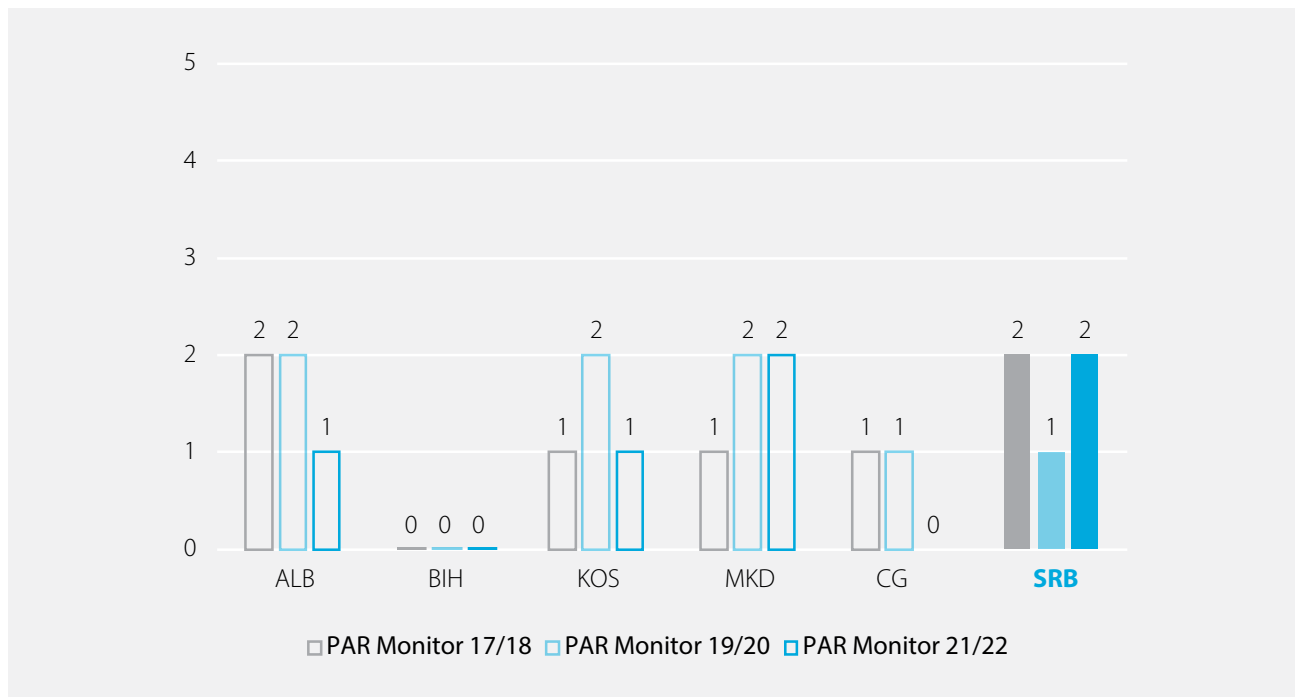


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled ovoga, moguće je da zbir procenata neće uvek iznositi 100%. Uzorak za ovo pitanje bio je N=1156.

Vrednost indikatora povećana je sa 1 na 2, međutim, nije bilo značajnijih promena kada je reč o sprovođenju mera za unapređenje integriteta i borbi protiv korupcije u organima državne uprave. Još uvek postoje velike razlike u percepciji između predstavnika OCD i državnih službenika po pitanju delotvornosti i nepristrasnosti ovih mera. Dodatno, primetno je da, iako trećina državnih službenika vidi ove mere delotvornim i nepristrasnim, veliki udeo smatra da ne bi bili zaštićeni kao uzbunjivači.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 25: Indikator PSHRM_P7_I1: Delotvornost mera za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije službeničkog sistema



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

IV.5 Pregled rezultata: Državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Nalazi ukazuju da su zvanični podaci o državnoslužbeničkom sistemu, poput ukupnog broja državnih službenika, broju službenika po organima uprave i slično, i dalje nedostupni. Organi nadležni za izradu izveštaja o različitim aspektima državne uprave ne objavljuju ih redovno na svojim internet stranicama. Sa druge strane, Nacionalna akademija za javnu upravu i SUK nastavljaju sa onlajn promocijom podataka iz svoje nadležnosti, odnosno o stručnom usavršavanju državnih službenika i aktuelnim konkursima.

Takođe, nije zabeležen napredak ni kada je reč o najvažnijim aspektima privremenog angažovanja (rad na određeno vreme, privremeni i povremeni poslovi i sl). Transparentnost postupka kod ovakvih vidova angažmana izostaje, kao i jasno definisana ograničenja trajanja ugovora za sve oblike privremenih angažovanja. Rezultati ankete sprovedene sa državnim službenicima ukazuju da oni i dalje smatraju da privremeni angažman u državnoj upravi predstavlja pravilo, a ne izuzetak.

Na polju javnih konkursa za radna mesta u državnoj upravi zabeležen je iskorak u pogledu prakse oglašavanja konkursa, kao i mogućnosti kandidata da dobiju pojašnjenja o konkursnom postupku putem „Kutka za kandidate“, kojim rukovodi SUK. Iako je smanjeno administrativno opterećenje, obaveza polaganja državnog ispita za kandidate za radna mesta na položaju i dalje predstavlja prepreku za nove kandidate. Konačno, nema mogućnosti za dopunu nepotpune dokumentacije tokom konkursa, a informacije o neuspehim javnim konkursima i dalje su nedostupne za širu javnost.

Zaštita državnih službenika na položaju od neželjenog političkog uticaja ostaje veoma niska. Propisani su jasni kriterijumi za razrešenje državnih službenika sa položaja, a propisana je i obaveza postavljenja vršilaca dužnosti iz redova državnih službenika. Međutim, gorući problem ostaje praksa prekomernog postavljenja vršilaca dužnosti u praksi, kao i kontinuirano kršenje odredaba kojima se ograničava maksimalni vremenski period tokom kog lice može biti u tom statusu. Dodatno, manje od trećine državnih službenika smatra da bi njihove kolege na položaju mogle da odbiju nezakonita naređenja svojih nadređenih, a da ne ugroze sopstvenu karijeru.

Sistem plata je pretežno jednostavno strukturiran i jasno definiše opcije za dodatke na osnovnu platu. Međutim, transparentnost i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. Konkretno, problem se ogleda u nedostatku javno dostupnih informacija o platama državnih službenika, osim načelnih informacija koje je moguće pronaći u Zakonu o platama državnih službenika i nameštenika i godišnjim zakonima o budžetu.

Na kraju, pravni okvir definiše mere za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije u državnoslužbeničkom sistemu, ali problem ostaje adekvatno sprovođenje. Pored toga, još uvek postoje velike razlike između predstavnika OCD i državnih službenika u percepciji delotvornosti i nepristrasnosti mera za unapređenje integriteta i borbu protiv korupcije, pri čemu OCD izražavaju potpuno nepoverenje prema efektima propisanih mera. Dodatno, primetno je da, iako trećina državnih službenika smatra ove mere delotvornim i nepristrasnim, veliki procenat njih misli da ne bi bili zaštićeni kao uzbunjivači.

IV.6 Preporuke za oblast državnoslužbeničkog sistema i ULJR

Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2019/2020

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuke	Status	Komentar
1. Vlada bi trebalo da obezbedi potpunu interoperabilnost informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (Centralna kadrovska evidencija) sa drugim relevantnim sistemima, kao što je registar koji sadrži podatke o zaradama, i da na taj način obezbedi 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.	Započeto	U Izveštaja za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU navodi se da puna operabilnost ovog sistema nije još uvek uspostavljena zbog uočenih grešaka u njegovom funkcionisanju. ¹⁷⁰
2. Vlada treba da donese posebnu uredbu o CKE. Uredba treba izričito da propiše sadržaj, učestalost i metode njenog ažuriranja, upravljanje i praćenje, metode za verifikaciju tačnosti podataka, kao i sankcije za one organe koji ne primenjuju odredbe ZDS i Uredbe (koji ne ažuriraju podatke u evidenciji).	Započeto	Iako ZDS propisuje obavezu usvajanja Uredbe o CKE, takva uredba nije usvojena u vreme pisanja ovog izveštaja.
3. MDULS i SUK treba da redovno objavljuju statističke podatke o državnoj upravi i čine ih dostupnim u otvorenom formatu. Podatke o broju državnih službenika trebalo bi klasifikovati barem prema osnovnim zvanjima / funkcijama i prema organima. Takvi skupovi podataka takođe bi trebalo da budu objavljeni na Portalu otvorenih podataka, dostupni za besplatno preuzimanje i ponovnu upotrebu.	Nisu preduzete aktivnosti	MDULS ne objavljuje relevantne statističke podatke putem portala otvorenih podataka, kao ni SUK. Nijedna od ovih institucija nema odeljak na svojoj internet stranici ili poseban izveštaj o relevantnim statističkim podacima.

¹⁷⁰ Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU za period 2021–2030, str. 31.

<p>4. SUK, NAJU i Ministarstvo finansija treba da izrade i objave sveobuhvatne godišnje izveštaje o državnoj upravi iz oblasti u svojoj nadležnosti, a koji se trenutno ili ne izrađuju ili se ne objavljuju. To uključuje planiranje i zapošljavanje, vrednovanje radne uspešnosti, karijerni razvoj i sistem plata. Pored kvantitativnih elemenata, izveštaji treba da sadrže komponente usmerene na ishode koje bi se bavile kvalitetom rada državne uprave i procenama njene profesionalizacije i depolitizacije.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da postoje javno dostupni izveštaji o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika, kao i za stručno usavršavanje, ali ovi izveštaji uključuju samo opšte procene o kvalitetu i ishodima ovih mera i obuka. Izveštaji o drugim ključnim aspektima državnoslužbeničkog sistema nisu javno dostupni.</p>
<p>5. Vlada, SUK i MDULS treba da pojačaju aktivnosti na promovisanju izveštaja i podataka o državnoslužbeničkom sistemu putem najpopularnijih nacionalnih medijskih sredstava, kao što su internet stranice, društveni mediji, saopštenja za javnost i izjave za medije. Takva promocija može doprineti poboljšanju javne slike o državnoj upravi, većoj transparentnosti i poverenju, kao i povećanju privlačenja potencijalnih visokokvalitetnih kandidata za rad u državnoj upravi.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da MDULS i NAJU koriste svoje internet stranice kao glavno sredstvo komuniciranja. Sa druge strane, SUK često koristi društvene mreže, kao i viber grupu, gde se veliki broj podataka promovise na dnevnom nivou.</p>
<p>6. 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 koji su jednaki ili slični onima koje se traže od državnih službenika koji obavljaju zadatke (poslove) sličnog nivoa složenosti.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Ni ZDS ni Zakon o radu nisu precizirali kriterijume za sva privremena angažovanja. U pogledu ograničenja angažovanja na određeno vreme, Zakon o radu navodi da se ugovori o radu na određeno vreme ne zaključuju za delatnosti koje traju duže od 120 radnih dana u kalendarskoj godini. Ipak, ugovori o privremeno povremenim poslovima nemaju zakonsko ograničenje trajanja. ZDS postavlja ograničenja za pojedine ugovore na određeno vreme, ali ta ograničenja nisu definisana za sve tipove privremenih angažmana.¹⁷¹</p>
<p>7. Organi državne uprave treba da sprovode konkurse za sve vrste privremenog angažovanja u državnoj upravi. Kompetencije kandidata treba proveravati na osnovu jasno postavljenih kriterijuma za privremeni angažman.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Ne postoji obaveza sprovođenja internog ni javnog konkursa u slučaju zamene odsutnog službenika, zamene državnog službenika postavljenog za vršioca dužnosti, zamenu državnog službenika kome miruje radni odnos zbog obavljanja pripravničkog staža i za radna mesta u kabinetu. Javni konkursi za prijem u radni odnos na određeno vreme raspisuju se u dva slučaja – zbog privremeno povećanog obima posla i za obavljanje pripravničkog staža. Sprovođenje obavezne konkursnog postupka za prijem zaposlenih na određeno vreme u slučajevima povećanog obima posla prvobitno je odloženo sa 2021. na 2023 godinu, a potom do 2025. godine, izmenama i dopunama ZDS, iz decembru 2022.</p>

171 Zakon o državnim službenicima, dostupno na: <http://bitly.ws/Afdq> i Zakon o radu, dostupno na: <http://bitly.ws/B5Xo> (pristupljeno 3. marta 2023).

<p>8. Organi državne uprave koji oglašavaju upražnjena radna mesta treba da prevedu birokratski jezik javnih konkursa na jednostavniji i jasniji jezik, i da uključe vizuelne elemente kao što su infografici ili video snimci koji objašnjavaju korake u procesu zapošljavanja, kao i da objave najčešće postavljena pitanja i odgovore u kojima objašnjavaju najzahtevnija pitanja iz prakse. Sva naredna pitanja i zahteve sa pojašnjenjima treba objaviti sa odgovarajućim odgovorom.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da tekstovi javnih konkursa sadrže sve neophodne informacije, ali su napisani birokratskim jezikom koji je često težak za razumevanje, a i tekstovi samih konkursa su previše obimni. Ipak, treba naglasiti da SUK sačinjava određenu vrstu sažetaka svakog oglasa koji sadrži najvažnije informacije</p>
<p>9. Položen stručni državni ispit ne bi trebalo da bude preduslov, već dugoročni uslov za zaposlenje u sistemu državnih službenika na položaju. Kao alternativa 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. Ovo bi stvorilo jednake uslove za eksterne kandidate i kandidate unutar uprave.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>U članu 11 Uredbe o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima navodi se da položen državni stručni ispit nije uslov za zasnivanje radnog odnosa. Međutim, u ovom članu se dalje navodi da lica koja učestvuju u konkursima za državne službenike na položaju moraju da dostave dokaz o polaganju ispita najduže 20 dana nakon isteka roka za prijavljivanje na konkurs. Ovo suštinski znači da oni moraju imati već položen ispit prilikom konkurisanja iako ne postoji formalno propisana obaveza za to.¹⁷²</p>
<p>10. 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.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Dok ZDS nalaže da ime i prezime izabranog kandidata, zajedno sa spiskom drugih kandidata koji su konkurisali na konkurs (pod svojim šiframa) budu javno dostupni, ne postoji obaveza da se javno objavi obrazloženje odluke konkursne komisije. Tokom ciklusa praćenja uočeno je da institucije ne objavljuju sve relevantne informacije za svaki pojedinačni konkursni postupak. Kada je reč o neuspelim javnim konkursima, informacije i obrazloženja odluka o neuspehu se ne objavljuju.</p>
<p>11. 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.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Zapisnici sa sednica Vlade u delovima koji se odnose na kadrovska rešenja ukazuju na to da je i dalje uobičajena praksa postavljanja i ponovnog postavljanja vršilaca dužnosti na duži period od zakonom dozvoljenog.</p>
<p>12. Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade. Predloge kandidata od strane rukovodilaca organa državne uprave koji popunjava upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobravanja.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Poslovnik Vlade i dalje predviđa nadležnost Kadrovske komisiji da predlaže imenovanja, postavljenja i razrešenja iz nadležnosti Vlade.¹⁷³</p>

¹⁷² Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, član 11. Dostupno na: <http://bitly.ws/Av7l> (pristupljeno 3. marta 2023).

¹⁷³ Poslovnik Vlade, dostupno na: <http://bitly.ws/B65h> (pristupljeno 3. marta 2023).

<p>13. 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 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 klika od početne stranice.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>U oglasima javnih konkursa nema informacija o visini plata za oglašena radna mesta. Na internet stranicama MDULS-a i SUK-a nema informacija o prosečnim ukupnim platama za različite kategorije državnih službenika.</p>
<p>14. 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 klika od početnih strana internet sajtova ovih institucija.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Informacije o platama za državne službenike nisu prilagođene građanima, odnosno ne postoje na internet stranicama nadležnih organa.</p>
<p>15. Organi državne uprave treba da kontinuirano promovišu sistem zaštite uzbunjivača 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.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Opšti program obuka za državne službenike koji sprovodi NAJU za 2021. i 2022. godinu obuhvatao je obuku o zaštiti uzbunjivača u okviru oblasti stručnog usavršavanja o prevenciji korupcije. Međutim, u Programu obuka za 2021. godinu navodi se da je planiran broj polaznika bio između 10 i 35 lica, što je veoma skroman broj državnih službenika. Tačan broj učesnika nije moguće utvrditi jer u godišnjem izveštaju NAJU o Evaluaciji programa obuke za 2022. godinu nije dat broj polaznika obuke za zaštitu uzbunjivača, već samo opšti podaci za tematsku oblast Prevencija korupcije.¹⁷⁴</p>
<p>16. Uporedo sa omogućenom interoperabilnošću, nova Centralna kadrovska evidencija treba da omogućiti generisanje brzih izveštaja o relevantnim temama ULJR, kao što je godišnji obrt za različite kategorije kadrova ili organa uprave, ili razvrstavanje podataka o državnim službenicima po zvanjima ili organima uprave.</p>	<p>Započeto</p>	<p>U vreme pisanja ovog izveštaja, nova Centralna kadrovska evidencija je još uvek bila u izradi. Osim toga, Vlada nije usvojila uredbu o CKE, a podaci koji moraju biti uneti u evidenciju propisani su samo članom 160. ZDS-a. Pored toga, treba pomenuti da postoji registar podataka kojim upravlja SUK, pod nazivom Interno tržište rada, u kom državni organi ostavljaju podatke o slobodnim radnim mestima i svojim kadrovskim potrebama. Tu se mogu evidentirati i zaposleni koji žele stalni ili privremeni premeštaj.¹⁷⁵</p>
<p>17. Pored toga, SUK bi trebalo da javno obelodani sve izveštaje o stanju i predložene mere u vezi sa odlivom kadrova, koji su izrađeni u skladu sa članom 7 Uputstva o metodologiji za praćenje i analiziranje stanja u vezi sa odlivom kadrova i njegovim uticajem na rad organa državne uprave.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>SUK dostavlja Vladi izveštaj o odlivu kadrova koji sadrži predloge mera koje bi doprinele ublažavanju ili otklanjanju posledica izazvanih odlivom kadrova. Međutim, ovi izveštaji se ne objavljuju na internet stranici SUK-a.</p>

174 NAJU, *Izveštaji o evaluaciji programa obuka za 2021. i 2022. godinu*, dostupno na: <http://bitly.ws/B67T> (pristupljeno 3. marta 2023).

175 Interno tržište rada, dostupno na: <http://bitly.ws/B69S> (pristupljeno 3. marta 2023).

<p>18. Organi državne uprave trebalo bi da intenziviraju oglašavanje konkursa o slobodnim radnim mestima putem društvenih mreža, i da ulože napore da sadržaj oglasa bude vizuelno atraktivan i prilagođen zainteresovanim kandidatima.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Slobodna radna mesta se retko oglašavaju putem društvenih mreža. Izuzetak je SUK koji redovno postavlja obaveštenja o slobodnim radnim mestima u različitim organima državne uprave na zvaničnom instagram i fejsbuk profilu, kao i viber grupi. Takođe, primer ove prakse može se naći kod Ministarstva finansija, koje je u 2022. godini objavilo informacije o 16 slobodnih mesta u MF rezervisanih za najbolje studente i diplomce Ekonomskog fakulteta. Dodatno, MDULS je objavio pozive za program prakse za studente Univerziteta u Novom Sadu, Nišu, Beogradu, Novom Pazaru i Kragujevcu 2021. i 2022. godine.</p>
<p>19. Organi koji oglašavaju slobodna radna mesta treba da na svojim internet sajtovima uvedu pretraživače za filtriranje oglasa o slobodnim radnim mestima prema više kriterijuma.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Organi uglavnom ne poseduju ovakve pretraživače na svojim internet stranicama. Izuzetak predstavlja SUK, na čijoj stranici postoji pretraživač koji omogućava filtriranje slobodnih radnih mesta po kriterijumu datuma i naziva organa.</p>
<p>20. Kancelarija za IT i eUpravu treba da odredi poseban odeljak na portalu eUprave posvećen javnim konkursima za radna mesta u državnoj upravi. Organi koji oglašavaju javne konkurse treba da koriste portal eUprave, u skladu sa članom 54 ZDS-a. Sa povećanom vidljivošću portala u poslednjih godinu dana, ovo može poboljšati oglašavanje slobodnih radnih mesta u konkursnom postupku i doprineti većem udelu kandidata koji ispunjavaju uslove.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Prvi deo preporuke koji se odnosi na Kancelariju za IT i eUpravu ispunjen je – na portalu eUprava postoji posebna sekcija posvećena javnim konkursima za radna mesta u javnom sektoru, uključujući i organe državne uprave. Međutim, drugi deo preporuke, koji se odnosi na oglašavanje pojedinačnih konkursa na portalu, organi uprave nisu ispunili, jer ovaj odeljak samo upućuje na internet stranice SUK-a i Nacionalne službe za zapošljavanje.¹⁷⁶</p>
<p>21. Potrebno je oglasiti konkurse za sve pozicije na kojima su trenutno vršioći dužnosti. Štaviše, Vlada treba da dovrši sve aktuelne konkursne postupke koje sprovodi Visoki službenički savet, tako što će izabrati kandidate za postavljenje.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da Vlada ne sprovodi neophodne konkursne postupke kako bi rešila problem prekomernih vršilaca dužnosti.</p>

¹⁷⁶ Dostupno na: <http://bitly.ws/AATB> (pristupljeno 3. marta 2023).

Preporuke iz PAR Monitora 2021/2022

Preporuke iz PAR Monitora 2019/2020 i dalje su relevantne, tako da su ponovljene i u ovom izdanju. U skladu sa tim, nisu definisane nove preporuke za ovaj ciklus praćenja. Pojedine preporuke su modifikovane u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2019/2020

1. Vlada bi trebalo da obezbedi potpunu interoperabilnost informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (Centralna kadrovska evidencija) sa drugim relevantnim sistemima, kao što je registar koji sadrži podatke o zaradama.
2. Uporedo sa omogućenom interoperabilnošću, nova Centralna kadrovska evidencija treba da omogući generisanje brzih izveštaja o relevantnim temama ULJR, kao što je godišnji obrt za različite kategorije kadrova ili organa uprave ili razvrstavanje podataka o državnim službenicima po zvanjima ili organima uprave.
3. Vlada treba da donese posebnu uredbu o CKE, koja treba izričito da propiše sadržaj, učestalost i metode njenog ažuriranja, upravljanje i praćenje, kao i metode za verifikaciju tačnosti podataka, kao i sankcije za one organe koji ne primenjuju odredbe ZDS i Uredbe (koji ne ažuriraju podatke u evidenciji).
4. MDULS i SUK treba da redovno objavljuju statističke podatke o državnoj upravi i čine ih dostupnim u otvorenom formatu. Podatke o broju državnih službenika trebalo bi klasifikovati barem prema osnovnim zvanjima / funkcijama i prema organima. Takvi skupovi podataka takođe bi trebalo da budu objavljeni na centralnom Portalu otvorenih podataka, dostupni za besplatno preuzimanje i ponovnu upotrebu.
5. SUK, NAJU i Ministarstvo finansija treba da izrade i objave sveobuhvatne godišnje izveštaje o državnoj upravi iz oblasti u njihovoj nadležnosti, a koji se trenutno ili ne izrađuju ili se ne objavljuju. To uključuje planiranje i zapošljavanje, vrednovanje radne uspešnosti, karijerni razvoj i sistem plata. Pored kvantitativnih elemenata, izveštaji treba da sadrže komponente usmerene na ishode koje bi se bavile kvalitetom rada državne uprave i procenama profesionalizacije i depolitizacije.
6. Vlada, SUK i MDULS treba da pojačaju aktivnosti na promovisanju izveštaja i podataka o državnoslužbeničkom sistemu putem najpopularnijih nacionalnih medijskih sredstava, kao što su internet stranice, društveni mediji, saopštenja za javnost i izjave za medije. Takva promocija može doprineti poboljšanju javne slike o državnoj upravi, većoj transparentnosti i poverenju, kao i povećanju privlačenja potencijalnih visokokvalitetnih kandidata za rad u državnoj upravi.
7. 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. Kriterijumi za privremeno zapošljavanje treba da sadrže zahteve i / ili kompetencije koji su jednaki ili slični onima koje se traže od državnih službenika koji obavljaju zadatke (poslove) sličnog nivoa složenosti.
8. Organi državne uprave treba da sprovode konkurse za sve vrste privremenog angažovanja u državnoj upravi. Kompetencije kandidata treba proveravati na osnovu jasno postavljenih kriterijuma za privremeni angažman.
9. Organi državne uprave koji oglašavaju upražnjena radna mesta treba da prevedu birokratski jezik javnih konkursa na jednostavniji i jasniji jezik, i da uključe vizuelne elemente kao što su infografici ili video snimci koji objašnjavaju korake u procesu zapošljavanja, kao i da objave najčešće postavljena pitanja i odgovore u kojima objašnjavaju najzahtevnija pitanja iz prakse. Sva naredna pitanja i zahteve sa pojašnjenjima treba objaviti sa odgovarajućim odgovorom.

10. Organi koji oglašavaju slobodna radna mesta treba da na svojim internet sajtovima uvedu pretraživače za filtriranje oglasa o slobodnim radnim mestima prema više kriterijuma.
11. Organi državne uprave trebalo bi da intenziviraju oglašavanje konkursa o slobodnim radnim mestima putem društvenih mreža, i da ulože napore da sadržaj oglasa bude vizuelno atraktivan i prilagođen zainteresovanim kandidatima.
12. Organi koji oglašavaju javne konkurse treba da koriste portal eUprave, u skladu sa članom 54 ZDS-a. Sa povećanom vidljivošću portala u poslednjih godinu dana, ovo može poboljšati oglašavanje slobodnih radnih mesta u konkursnom postupku i doprineti većem udelu kandidata koji ispunjavaju uslove.
13. Položen stručni državni ispit ne bi trebalo da bude preduslov, već dugoročni uslov za zaposlenje u sistemu državnih službenika na položaju. Kao alternativa 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. Ovo bi stvorilo jednake uslove za eksterne kandidate i one koji konkurišu unutar uprave.
14. 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.
15. 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.
16. Potrebno je oglasiti konkurse za sve pozicije na kojima su trenutno vršioci dužnosti. Štaviše, Vlada treba da dovrši sve aktuelne konkursne postupke koje sprovodi Visoki službenički savet, tako što će izabrati kandidate za postavljenje.
17. Postavljenja državnih službenika na položaj treba da budu izuzeta iz nadležnosti Kadrovske komisije Vlade. Predloge kandidata koje šalju rukovodioci organa državne uprave koji popunjavaju upražnjeno radno mesto treba slati direktno na sednice Vlade radi odobravanja.
18. 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.
19. Internet stranice MDULS i SUK treba da sadrže podatke o prosečnim ukupnim platama prema različitim kategorijama državnih službenika. Obe internet stranice treba da pruže objašnjenja prilagođena građanima ili vizuelne prezentacije sa informacijama o platama.
20. Pored toga, SUK bi trebalo da javno obelodani sve izveštaje o stanju i predložene mere u vezi sa odlivom kadrova, koji su izrađeni u skladu sa članom 7. Uputstva o metodologiji za praćenje i analiziranje stanja u vezi sa odlivom kadrova i njegovim uticajem na rad organa državne uprave.
21. Organi državne uprave treba da kontinuirano promovišu sistem zaštite uzbunjivača 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.

V. ODGOVORNOST



V.1 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.2 Stanje i glavni pravci razvoja u oblasti odgovornosti od 2020. godine

Glavne promene u ovoj oblasti odnose se na izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja koje su usvojene u novembru 2021. i koje su stupile na snagu tri meseca kasnije, u februaru 2022. godine.¹⁷⁷ Usvajanje ovih amandmana je kontinuirano odlagano od 2016. godine, odnosno od prve inicijative za izmene i dopune zakona koju je pokrenuo MDULS.¹⁷⁸ EK je navela da je usvajanje ovih izmena dovelo do daljeg usklađivanja domaćeg pravnog okvira u ovoj oblasti sa nekim od međunarodnih standarda.¹⁷⁹ Kada je reč o globalnom pozicioniranju Srbije u oblasti prava na pristup informacijama u posedu organa javne vlasti, Globalni rejting za slobodan pristup informacijama (*Global Right to Information Rating*) svrstava Srbiju na treće mesto od 135 zemalja u 2022. godini, sa ocenom 135 od 150, što je isti rezultat kao i 2020. i 2021. godine.¹⁸⁰

Izmenama i dopunama Zakona proširen je i detaljnije propisan spisak organa javne vlasti koji su dužni da obezbede slobodan pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu.¹⁸¹ S druge strane, lista institucija na čije odluke se ne može uložiti žalbe proširena je tako da uključuje Narodnu banku Srbije.¹⁸² U tekstu predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja obrazloženo je da je ova odluka u skladu sa standardima nezavisnosti centralnih banaka utvrđenih propisima Evropske unije, posebno funkcionalne nezavisnosti, koja podrazumeva da niko osim nezavisnih pravosudnih organa ne može da preispituje odluke centralne banke.¹⁸³ Osim toga, zloupotreba prava koju mogu počinuti tražioci informacija više neće biti predviđena kao osnov za odbijanje postupanja po zahtevu, jer je ova odredba prethodne verzije Zakona dozvoljavala organima javne vlasti da je često koriste kao izgovor da ne dostave tražene informacije.¹⁸⁴ Uvodi se i novina u postupku izbora Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (u daljem tekstu: Poverenik), koji sada zahteva da predsednik Narodne skupštine raspiše javni konkurs.¹⁸⁵ Važno je istaći i da je Zakonom proširena nadležnost Poverenika, tako da je on postao ovlašćen da izriče novčane kazne koje se mogu izreći nekoliko puta, a izvršavaju se sudskim putem. Pored toga, Povereniku je dato u nadležnost da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje predviđene ovim Zakonom.¹⁸⁶

177 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021. Dostupno na: <http://bitly.ws/AC7A> (pristupljeno 20. aprila 2023).

178 Prva inicijativa za izmenu Zakona pokrenuta je 2016. godine bez rezultata, a obnovljena je 2018. godine. Konačno, izmene su usvojene 2021. godine.

179 European Commission, Serbia 2022 Report, str. 33. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxZQ> (pristupljeno 20. aprila 2023).

180 Globalni rejting ne uključuje procenu novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, procena je doneta na osnovu teksta prethodno važećeg zakona. Dostupno na: <http://bitly.ws/DhPL> (pristupljeno 20. aprila 2023).

181 Član 3, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

182 Isto, član 22.

183 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, str. 23. Dostupno na: <http://bitly.ws/DhRt> (pristupljeno 20. aprila 2023).

184 Isto, str. 20.

185 Isto, str. 7.

186 Član 28a i 28b, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

S druge strane, u Godišnjem izveštaju za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU, nedostatak mehanizama za sprovođenje sankcija za slučajeve neizvršavanja odluka Poverenika navodi se kao pitanje koje tek treba rešiti.¹⁸⁷ Takođe, upravna inspekcija „nije podnela nijedan zahtev prekršajnim sudovima za pokretanje postupka za neizvršavanje rešenja Poverenika“.¹⁸⁸ U 2021. godini, stepen izvršenja rešenja Poverenika iznosio je 75%, što u odnosu na 2020. godinu, kada je iznosila 74%, ne pokazuje napredak po ovom pitanju, ali izmene Zakona još uvek nisu stupile na snagu u ovom periodu.¹⁸⁹ Ipak, prema oceni EK, zabeležen je vidljiv napredak kada je u pitanju obaveza državnih institucija da podnose izveštaje Povereniku. U 2021. godini došlo je do povećanja broja izveštaja koji su Povereniku podnosili organi vlasti na nacionalnom nivou za 34%, a kod onih na lokalnom nivou broj izveštaja je povećan za 21,6%.¹⁹⁰

Osim toga, članom 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisana je obaveza organa javne vlasti koji su obuhvaćeni zakonom da pripreme Informator o svom radu i preciziraju informacije koje on mora da sadrži.¹⁹¹ U odnosu na dosadašnje zakonske zahteve kada je u pitanju sadržaj informatora, izmenjeni zakonski okvir zahteva neke dodatne informacije, kao što su podaci o uslugama koje organ pruža zainteresovanim licima, javnim nabavkama, spisak strategija, programa, planova i izveštaja koje su organi usvojili i onih koji su u izradi, podaci o izvršenim inspekcijama i revizijama poslovanja organizacije, finansijski podaci itd.¹⁹² U slučaju da organ ne pripremi i ažurira Informator o svom radu, Poverenik je, shodno izmenama Zakona iz 2021. godine, ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.¹⁹³ U februaru 2022. godine počeo je sa radom Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu organa javne vlasti, koji omogućava lakše pretraživanje i obradu informacija, analizu i upoređivanje.¹⁹⁴ Organi javne vlasti bili su u obavezi da svoje informatore objave putem informacionog sistema do 17. novembra 2022. godine.¹⁹⁵ Svoju obavezu u navedenom roku ispunilo je preko 5000 organa vlasti, dok je kod ostalih proces objavljivanja još uvek bio u toku.¹⁹⁶

U svom poslednjem izveštaju, SIGMA je ocenila da postoji nedostatak proaktivnog objavljivanja informacija od javnog značaja i da je potrebno razviti kulturu transparentnosti u pojedinačnim institucijama, ali da je nivo transparentnosti organa vlasti u celini zadovoljavajući.¹⁹⁷ U međuvremenu je počeo sa radom Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu organa javne vlasti, a uvećana je i količina podataka objavljenih putem Portala otvorenih podataka. Broj organa uprave i drugih organa javne vlasti koje dele/objavljaju otvorene podatke na Portalu otvorenih podataka povećan je sa 45 u 2019. na 83 u 2021. godini, a objavljeno je 1.568 skupova podataka, tj. 4 puta više nego 2020.¹⁹⁸ Sa druge strane, u periodu praćenja nisu usvajane izmene Uredbe o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa, a čije bi eventualne izmene mogle biti značajne sa stanovišta proaktivnog informisanja javnosti putem internet stranica organa.

187 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 53. Dostupno na: <http://bitly.ws/B77R> (pristupljeno 20. aprila 2023).

188 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 30.

189 European Commission, *Serbia 2021 Report*, str. 38, dostupno na: <http://bitly.ws/B78d> (pristupljeno 21. aprila 2023). i European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 30

190 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 30.

191 Član 39, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

192 Uputstvo za izradu i objavljivanje Informatora o radu organa javne vlasti, Službeni glasnik br. 10/2022. Dostupno na: <http://bitly.ws/DkXQ> (pristupljeno 21. aprila 2023).

193 Član 39, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

194 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 50. Informatori su dostupni na: <http://bitly.ws/B78M> (pristupljeno 21. aprila 2023).

195 Član 31, Uputstvo za izradu i objavljivanje Informatora o radu organa javne vlasti, Službeni glasnik br. 10/2022.

196 Videti više na: <http://bitly.ws/HJb> (pristupljeno 21. aprila 2023).

197 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia, 2021*, str. 98. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK> (pristupljeno 21. aprila 2023).

198 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 51. Portal otvorenih podataka dostupan je na: <https://data.gov.rs/sr/> (pristupljeno 21. aprila 2023).

V.3 Šta prati WeBER i na koji način?

SIGMA Princip koji se odnosi na pravo na pristup informacijama u javnom sektoru je jedini princip koji se trenutno prati u oblasti odgovornosti. Princip se odnosi i na proaktivnu i na reaktivnu stranu.

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 kako za povećanje transparentnosti uprave i njene odgovornosti prema civilnom društvu i građanima, tako i za očuvanje prava na informisanost javnosti kao preduslova za bolju upravu. WeBER pristup ovom Principu ne uzima u obzir ocene zakonskih rešenja inkorporiranih u akte o slobodnom pristupu informacijama, već stavlja fokus na praksu organa uprave u reaktivnom i proaktivnom pružanju informacija. 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. Prvi indikator se u potpunosti usredsređuje na percepciju civilnog društva o opsegu prava pristupa informacijama od javnog značaja i da li sprovođenje omogućava civilnom društvu da ostvaruje ovo pravo na svrsishodan način. Kako bi se istražila percepcija, sprovedeno je ispitivanje stavova organizacija civilnog društva na Zapadnom Balkanu putem onlajn platforme za anketiranje u periodu od kraja marta do kraja juna 2022. godine.¹⁹⁹ Jedinstveni upitnik sa 28 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, a u cilju reprezentativnosti, po potrebi su učinjeni dodatni naponi radi povećanja ukupnog broja odgovora. Pored toga, sprovedena je fokus grupa sa predstavnicima OCD u cilju dopune rezultata ispitivanja stavova kvalitativnim informacijama. Važno je napomenuti da se rezultati fokus grupe ne koriste za izračunavanje vrednosti 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 odabrano 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*).²⁰⁰ Informacije se pretražuju preko zvaničnih internet sajtova sedam organa uprave obuhvaćenih uzorkom koji čine tri resorna ministarstva različitih tematskih 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.

¹⁹⁹ Istraživanje OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika. Metoda prikupljanja podataka obuhvatala je CASI (Computer-Assisted Self-Interviewing). U Srbiji je istraživanje sprovedeno u periodu od 28. marta do 23. juna 2022. Uzorak ankete bio je N= 150.

²⁰⁰ Izuzetak čine informacije o linijama odgovornosti u organima uprave, koje su ocenjene samo prema prvoj grupi kriterijuma, i informacije o dostupnosti otvorenih podataka, koje su procenjene odvojeno.

V.4 Rezultati WeBER praćenja

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

Tabela 18: WeBER indikator ACC_P2_I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja

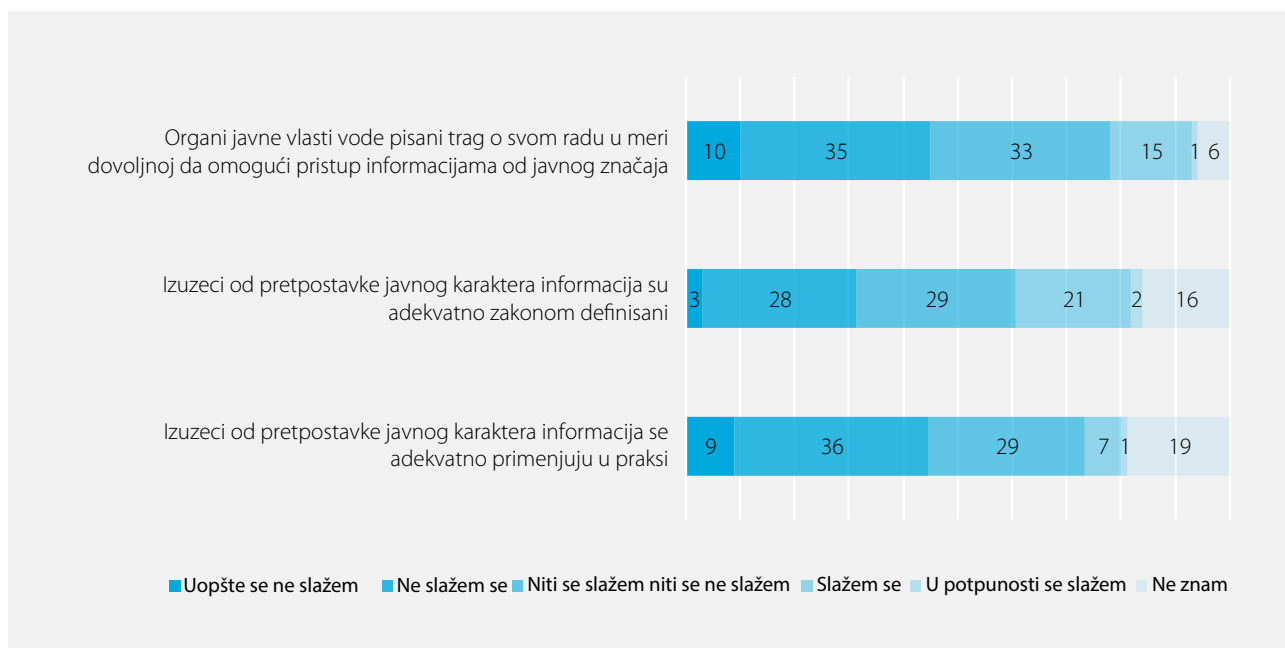
Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. OCD smatraju da organi vlasti dokumentuju dovoljno informacija za primenu prava na pristup informacijama od javnog značaja	0/4	0/4	0/4
E2. OCD smatraju da su izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno definisani	0/2	0/2	0/2
E3. OCD smatraju da se izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno primenjuju	0/4	0/4	0/4
E4. OCD potvrđuju da su informacije dostavljene u traženom formatu	1/2	1/2	1/2
E5. OCD potvrđuju da su informacije dostavljene u propisanim rokovima	1/2	1/2	1/2
E6. OCD potvrđuju da se informacije dostavljaju besplatno	2/2	2/2	2/2
E7. OCD potvrđuju da osoba koja zahteva pristup nije dužna da daje razloge za podnošenje zahteva za pristup javnim informacijama	1/2	1/2	1/2
E8. OCD potvrđuju da se u praksi dostavljaju delovi poverljivih materijala koji nisu obeleženi kao poverljivi	0/4	0/4	0/4
E9. OCD smatraju da se tražene informacije dostavljaju bez delova koji sadrže podatke o ličnosti	1/2	1/2	1/2
E10. OCD smatraju da kada se objavljuju samo delovi poverljivih materijala, to se ne čini da bi se lice koje je podnelo zahtev dovelo u zabludu dobijanjem delimičnih informacija	0/2	0/2	0/2
E11. OCD smatraju da je imenovano nadzorno telo kroz svoju praksu postavilo dovoljno visoke standarde prava na pristup informacijama od javnog značaja	2/4	2/4	4/4
E12. OCD smatraju da su mere koje nadzorni organ nalaže organima vlasti delotvorne	0/2	0/2	1/2
E13. 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	0/2	0/2
Ukupno bodova	8/34	8/34	11/34
Vrednosti indikatora (skala 0–5)²⁰¹	1	1	1

Rezultati istraživanja percepcije OCD pokazuju da nije bilo napretka u odnosu na prethodni ciklus praćenja kada je u pitanju kvalitet zakonodavstva i pristup informacijama od javnog značaja. Treba naglasiti da je istraživanje stavova OCD sprovedeno od marta do juna 2022. godine, samo nekoliko meseci nakon što je na snagu stupio izmenjeni Zakon o pristupu informacijama od javnog značaja, koji je usvojen u decembru 2021. godine, a čije su najbitnije izmene analizirane u prvom delu ovog poglavlja. U skladu sa tim, procena stvarnih dometa novog zakonodavnog okvira, i njegov uticaj na poboljšanje prakse, tek predstoji.

201 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.

Predstavnici civilnog društva su i dalje skeptični prema organima vlasti po pitanju toga da li oni dosledno dokumentuju informacije o njihovom radu neophodne za ostvarivanje prava na pristup informacijama, pri čemu čak 45% ispitanika smatra da ovaj preduslov nije ispunjen. Dodatno, samo 23% ispitanika smatra da su izuzeci od pretpostavke javnog karaktera informacija adekvatno definisani, dok njih približno 8% veruje da se takvi izuzeci adekvatno primenjuju u praksi.

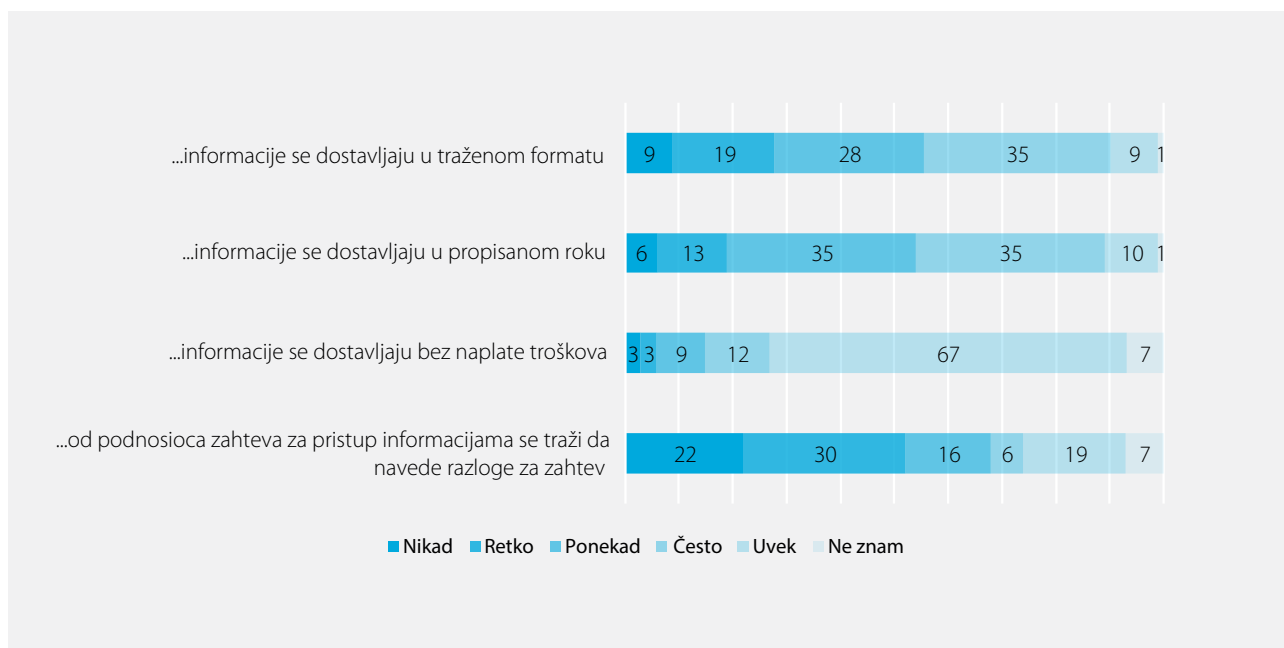
Grafikon 26: Na osnovu iskustva Vaše organizacije sa ostvarivanjem prava na slobodan pristup informacijama, navedite nivo saglasnosti (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=129 ispitanika.

Percepcija je nešto bolja kada je reč o samom dostavljanju informacija. Naime, od OCD koje su slale zahteve za pristup informacijama od javnog značaja u prethodne dve godine, 44% njih potvrđuje da su im informacije uvek ili često dostavljene u traženom formatu, odnosno 45% da su dostavljene u zakonski propisanom roku. Osim toga, 78% ispitanika tvrdi da su im tražene informacije često ili uvek dostavljane besplatno. Sa druge strane, uprkos tome što je većina ispitanika potvrdilo da se od njih ne zahteva da daju razloge za podnošenje zahteva za pristup javnim informacijama, čak 41% njih je potvrdilo da se to i dalje dešava (ponekad, često ili uvek). S obzirom na to da je i pređašnji i izmenjeni zakonski okvir koji uređuje pravo pristupa informacijama propisivao da tražilac informacije ne mora da objasni razloge zbog kojih potražuje informaciju, visok procenat ispitanika koji potvrđuje da ova praksa i dalje postoji predstavlja razlog za zabrinutost. Pored toga, visok udeo predstavnika OCD (45%) je i u prethodnom ciklusu praćenja potvrdio da organi vlasti od njih zahtevaju obrazloženja za pristup informacijama, što svedoči o kontinuiranom problemu u praksi.

Grafikon 27: Kada moja organizacija podnosi zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja... (%)



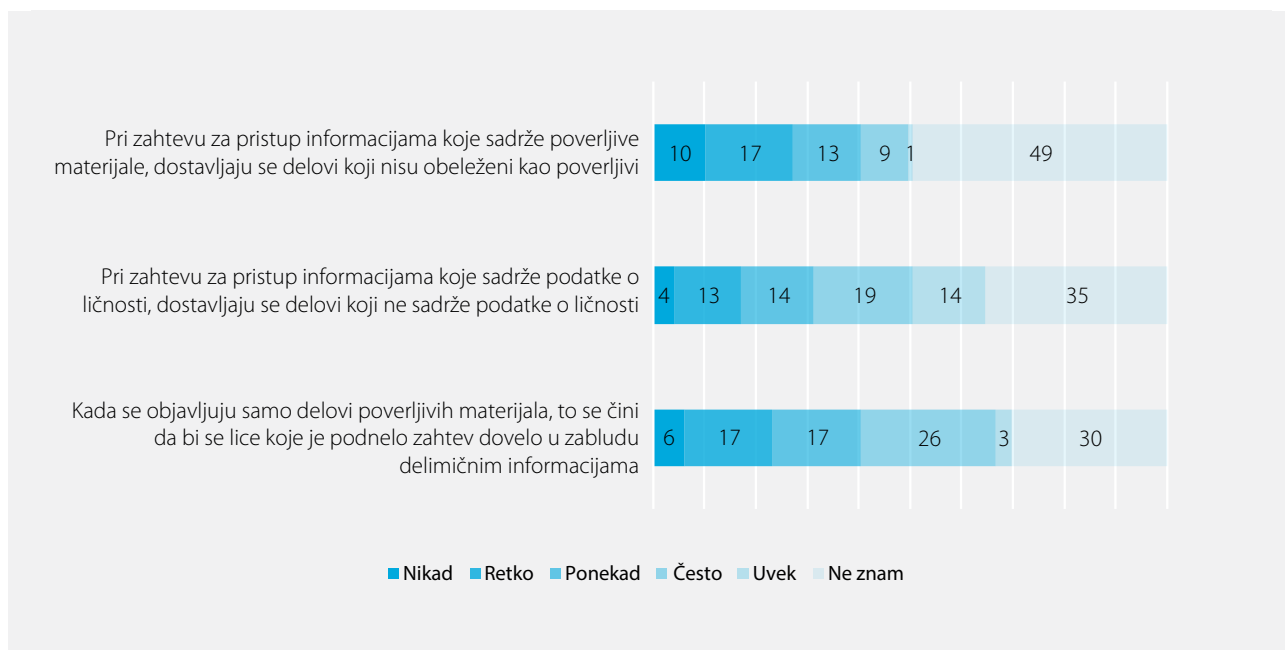
Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=69 ispitanika.

Sa druge strane, kada je reč o informacijama od javnog značaja koje sadrže podatke koji su označeni kao poverljivi, samo 10% ispitanih predstavnika OCD potvrdilo je da se u praksi dostavljaju delovi poverljivih materijala koji nemaju takvu oznaku, iako član 12. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja nalaže organima vlasti da tražiocu informacije omoguće pristup delu dokumenta koji sadrži samo izdvojenu informaciju i obaveste ga da ostatak dokumenta nije dostupan.²⁰² Percepcija je donekle pozitivnija kada je u pitanju zaštita podataka o ličnosti, pri čemu je trećina ispitanika potvrdila da im se tražene informacije dostavljaju bez delova koji sadrže takve podatke. Kada se delovi materijala izostavljaju zbog oznaka poverljivosti 29% ispitanika smatra da se to čini kako bi se tražioci informacije doveli u zabludu dostavljanjem parcijalnih informacija, dok njih 23% smatra da se to nikada ili retko dešava. Zanimljivo je da je, kod sva tri navedena pitanja, visok udeo ispitanika koji su odabrali opciju „ne znam“ (30–49%) što upućuje, kao i prethodnim ciklusima praćenja, na manjak iskustva među ispitanicima po ovim pitanjima.²⁰³

202 Član 12. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021.

203 Odgovore na ova pitanja davali su predstavnici OCD koji su u prethodnom pitanju potvrdili da su u prethodne dve godine poslali zahtev za pristup informacijama od javnog značaja.

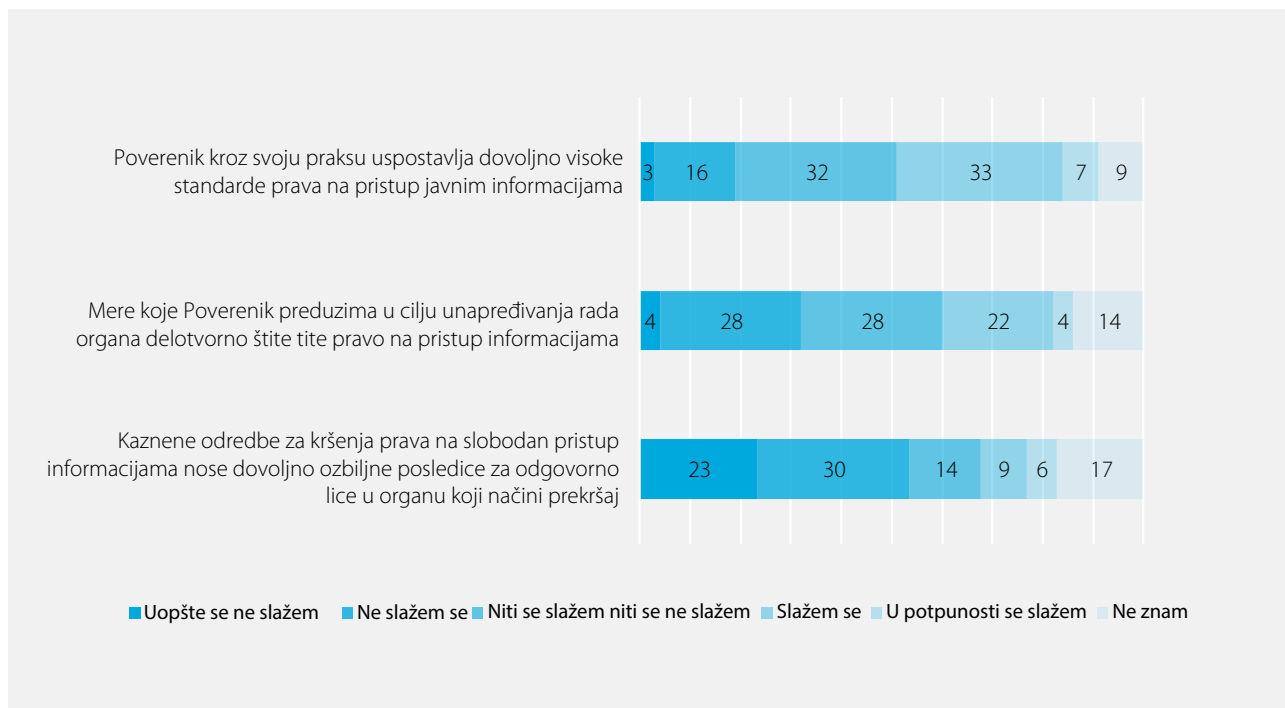
Grafikon 28: Percepcija civilnog društva o pristupu informacijama koje sadrže poverljive podatke ili podatke o ličnosti (%)



Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=69 ispitanika.

Konačno, kada je reč o percepciji OCD o različitim aspektima rada Poverenika, približno 41% njih se u potpunosti ili delimično slaže da su standardi koje je postavio Poverenik kroz svoju praksu dovoljno visoki da zaštite slobodan pristup informacijama, što predstavlja pad od četiri procentna poena u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Sa druge strane, nivo percepcije o merama koje Poverenik ima na raspolaganju za unapređivanje javnosti rada organa vlasti ostao je nepromenjen u odnosu na PAR Monitor 2019/2020, tako da nešto više od četvrtine ispitanika smatra ove mere delotvornim (26%). Načelno nezadovoljstvo mogućnošću Poverenika da dosledno sprovodi svoja ovlašćenja ogleda se i u niskom procentu onih koji su se saglasili sa tvrdnjom da propisane kaznene odredbe za narušavanje prava na pristup informacijama od javnog značaja proizvode ozbiljne posledice za odgovorne pojedince u institucijama koje građanima uskrate ovo pravo – svega 15% ispitanika se slaže ili delimično slaže sa ovom tvrdnjom. Ovakav rezultat sugerise da nije bilo napretka u odnosu na prethodni ciklus praćenja, s obzirom na to da je tada procenat onih koji se delimično ili u potpunosti slažu sa istom tvrdnjom ostao gotovo nepromenjen (16%).

Grafikon 29: Percepcija civilnog društva o efikasnosti nadzorne uloge Poverenika (%)

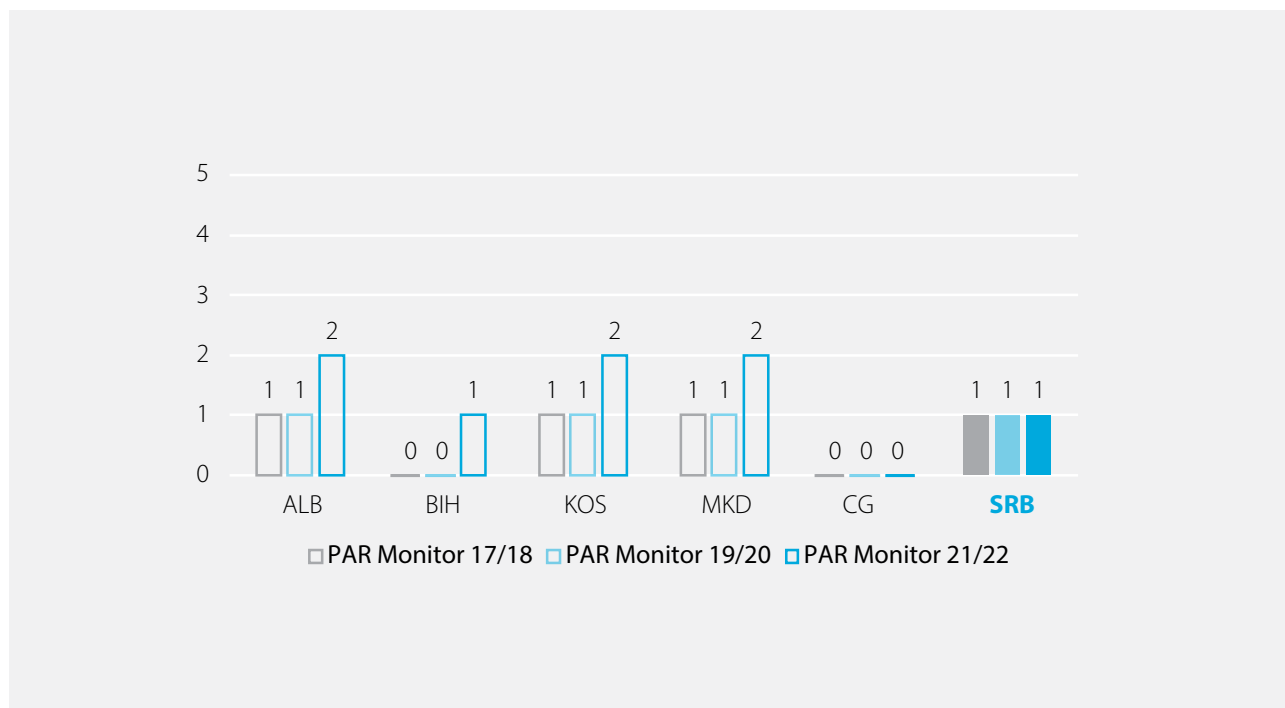


Napomena: Rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne čine zbir od 100%. Uzorak za ova pitanja je bio n=69 ispitanika.

Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja ostala je uglavnom nepromenjena u odnosu na nalaze PAR Monitora 2019/2020, tako da je ocena ovog indikatora i dalje 1. Iako su izmene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojene u decembru 2021. godine, stavovi ispitanika govore u prilog tome da izmenjen okvir nije doprineo poboljšanju prakse u prvim mesecima primene. OCD su i dalje izrazito skeptične prema mogućnosti Poverenika da svoje nadležnosti sprovede u praksu, odnosno obezbedi visoke standarde zaštite prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Samo 15% ispitanika smatra da su kaznene mere koje Poverenik može da propiše zapravo delotvorne.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 30: Indikator ACC_P2_I1: Percepcija civilnog društva o kvalitetu zakonodavstva i praksi pristupa informacijama od javnog značaja.



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

Tabela 19: WeBER indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o delokrugu rada	2/4	4/4	4/4
E2. Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o delokrugu rada	1/2	0/2	1/2
E3. Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o odgovornosti (navodi se kome organi odgovaraju)	2/4	4/4	4/4
E4. Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima	4/4	0/4	4/4
E5. Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima	0/2	0/2	1/2
E6. Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa	2/4	0/4	2/4
E7. Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa	0/2	0/2	0/2
E8. Internet sajtovi organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane godišnje izveštaje	0/4	0/4	0/4
E9. Internet sajtovi organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene godišnje izveštaje	0/2	0/2	0/2

E10. Internet sajтови organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane informacije o budžetu organa	0/4	2/4	4/4
E11. Internet sajтови organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene informacije o budžetu organa	0/2	0/2	0/2
E12. Internet sajтови organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane kontakt informacije	2/4	2/4	4/4
E13. Internet sajтови organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene kontakt informacije	2/2	2/2	2/2
E14. Internet sajтови organa vlasti sadrže kompletne i ažurirane organigrame koji uključuju celokupnu organizacionu strukturu	2/4	2/4	4/4
E15. Internet sajтови organa vlasti sadrže pristupačne i građanima prilagođene organigrame koji uključuju celokupnu organizacionu strukturu	1/2	2/2	2/2
E16. Internet sajтови 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	2/4	0/4
E17. Internet sajтови 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	1/2	0/2
E18. Organi vlasti proaktivno sprovode politiku otvorenih podataka	0/4	0/4	0/4
Ukupno bodova	18/56	23/56	32/56
Vrednost indikatora (na skali 0–5)²⁰⁴	1	2	3

Nalazi za ovaj indikator odražavaju stanje iz januara 2022. godine kada je vršena analiza internet stranica organa vlasti u ovom ciklusu praćenja. Analizom je obuhvaćen uzorak od sedam organa državne uprave (tabela 20), a svi elementi ovog indikatora, osim elemenata 3 i 18, procenjuju se na osnovu četiri kriterijuma – kompletnost informacija koje se pružaju onlajn, ažuriranost informacija, dostupnost informacija merena brojem klikova potrebnih za pristup, kao i njihova prilagođenost građanima.

Tabela 20: Uzorak organa državne uprave u Srbiji za ciklus praćenja 2021/2022

Linijsko ministarstvo (veliko)	Linijsko ministarstvo (srednje)	Linijsko ministarstvo (malo)	Ministarstvo (horizontalna funkcija)	Organ centra Vlade	Organ uprave u sastavu	Organ zadužen za pružanje usluga
Ministarstvo privrede	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog	Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju	Ministarstvo finansija	Republički sekretarijat za zakonodavstvo	Uprava za agrarna plaćanja	Nacionalna služba za zapošljavanje

U odnosu na PAR Monitor 2019/2020, uzorak odabranih organa uprave u ovom ciklusu praćenja dao je, ukupno gledano, niži rezultat kada je u pitanju praksa proaktivnog informisanja od strane državnih organa. U odabranom uzorku, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju se pokazalo kao najmanje proaktivno u informisanju javnosti.

204 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.

Dva od sedam posmatranih organa – Ministarstvo privrede i Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju – nisu obelodanili onlajn potpune i ažurirane informacije o svom delokrugu rada, što je dovelo do smanjenja ocene ovog elementa. Pored toga, lošiji rezultati u odnosu na prethodni ciklus zabeleženi su i kada je reč informacijama o linijama odgovornosti (kome organi odgovaraju), a razlog tome je nedostatak ovih informacija na internet stranici Ministarstva za brigu o porodici i demografiju. Sa druge strane, pružanje informacija o delokrugu rada je unapređeno u pogledu ostalih kriterijuma. Naime, kod svih analiziranih organa, osim Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, ove informacije su ocenjene kao pristupačne, dok su kod četiri organa ocenjene kao prilagođene građanima – Ministarstvo privrede, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, Uprava za agrarna plaćanja i Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ).

Značajno poboljšanje zabeleženo je i kada je reč o objavljivanju dokumenata javnih politika i propisa iz svog delokruga, pri čemu je prezentacija ovih akata označena kao kompletna u celokupnom uzorku, a objavljene su i ažurirane verzije akata, osim u slučaju Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo (RSZ). Dodatno, 5 od 7 organa poseduje kompletne i ažurirane informacije o studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru njihove nadležnosti, a izuzeci su Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju i RSZ. Informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisa, kao i o studijama i analizama relevantnim za javne politike nisu prilagođene građanima, ali su lako pristupačne kod svih organa izuzev Ministarstva za brigu o porodici i demografiju i RSZ-a.

U pogledu objavljivanja godišnjih izveštaja o radu i budžetskih planova i izveštaja, nije zabeležen pozitivan pomak. Samo NSZ objavljuje kompletne i ažurirane godišnje izveštaje na svojoj internet stranici, koji su dostupni za prethodnih dvanaest godina, i lako su pristupačni. Osim toga, nešto lošiji rezultat u odnosu na prethodni ciklus zabeležen je kada je reč o transparentnosti budžeta organa. Od sedam posmatranih institucija, samo njih tri: Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, MF, i NSZ – obelodanjuju potpune i ažurirane informacije o svojim budžetima, kojima se ujedno može lako pristupiti na njihovim internet stranicama, ali su samo u slučaju NSZ oni ocenjeni kao prilagođeni građanima.²⁰⁵ Pad ocene elementa koji se odnosi na kompletnost i ažuriranost budžetskih dokumenata konstantan je od početnog PAR Monitor izveštaja 2017/2018, što svedoči o suštinskoj netransparentnosti državnih organa, naročito kada se uzme u obzir i gotovo nepostojeća praksa objavljivanja godišnjih izveštaja. Zajedno uzev, nedostupnost ovakvih dokumenata onemogućava dosledan uvid u način poslovanja državnih organa i korišćenja javnih sredstava, što značajno umanjuje u mogućnost da se organi pozivaju na odgovornost za svoj rad.

Sve institucije iz uzorka ističu na svojim internet stranicama, izuzev Ministarstva za brigu o porodici i demografiju, potpune kontakt informacije, a koje po pravilu zadovoljavaju i ostale kriterijume (kontakt-informacije nisu bile ažurirane i u slučaju MF).²⁰⁶ Slično tome, organizaciona struktura organa takođe je nedostupna za Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, dok je za MF dostupna, ali nije bilo moguće utvrditi da li je ažurirana.²⁰⁷ Ipak, podaci o organizacionim strukturama koji su bili dostupni na internet-stranicama tokom praćenja, ocenjeni su kao pristupačni i prilagođeni građanima.

Kada su u pitanju kontakt tačke za saradnju sa civilnim društvom, uzorak institucija iz ovog ciklusa iznedrio je slabiji rezultat nego onaj iz prethodnog. Naime, samo tri organa (Ministarstvo privrede, Ministarstvo finansija i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog) imali su potpune i ažurirane kontakt-tačke na svojim internet stranicama.²⁰⁸ Dostupne informacije o saradnji sa civilnim društvom ocenjene su kao pristupačne i prilagođene građanima kod internet stranica NSZ, MF i Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, što je takođe lošiji rezultat u odnosu na prethodni period.

205 Informacijama o budžetu se može pristupiti na: <http://bitly.ws/EnVC> i <http://bitly.ws/B75u> (pristupljeno 11. maja 2023).

206 Ažuriranost informacija je procenjena tako što su institucije kontaktirane putem mejl adresa ili brojeva telefona koji su bili dostupni u okviru kontakt sekcije njihove internet stranice.

207 Ažuriranost organizacionih struktura proveravana je uz pomoć zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji su poslali institucijama u januaru 2022. godine. Predstavnici MF nisu odgovorili na poslani zahtev.

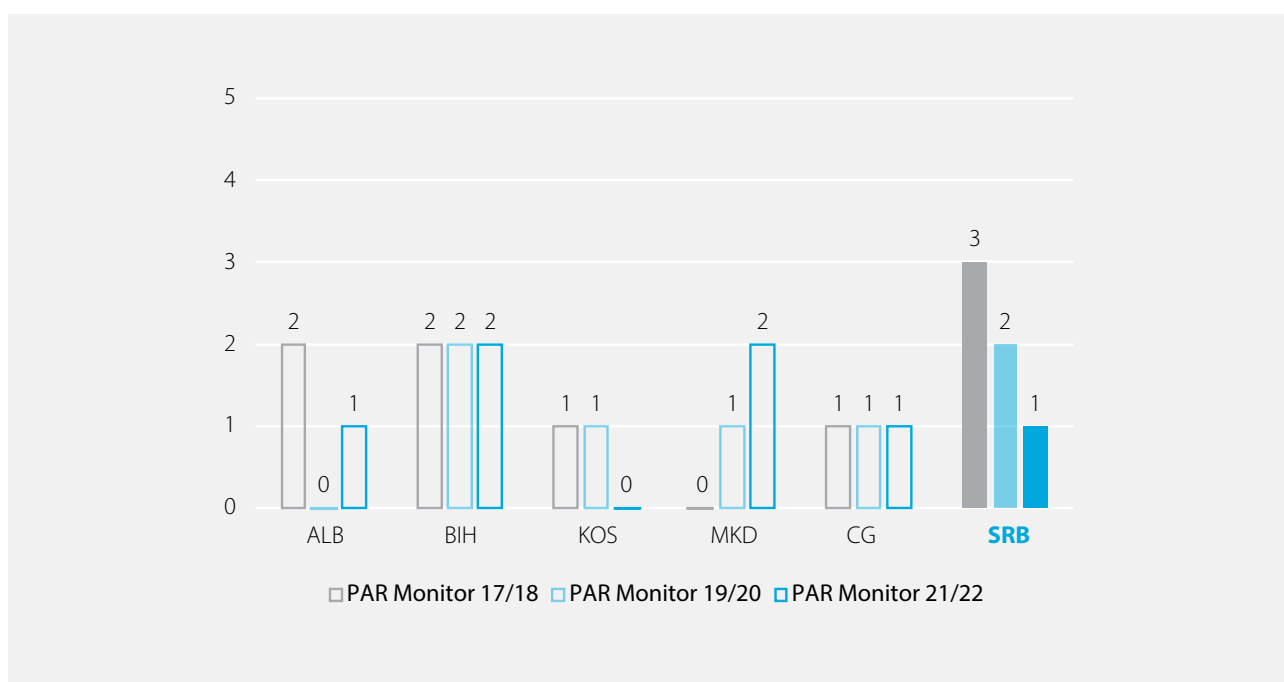
208 Ažuriranost informacija je procenjena tako što su institucije kontaktirane putem mejl adresa ili brojeva telefona koji su bili dostupni u okviru date sekcije njihove internet stranice.

Konačno, politika otvorenih podataka nije poboljšana u periodu od prethodnog PAR Monitora.²⁰⁹ Samo Ministarstvo privrede poseduje podatke o broju zaposlenih lica u otvorenom formatu, dok Uprava za agrarna plaćanja na svojoj internet stranici upućuje ka Portalu otvorenih podataka, gde se mogu pronaći dokumenta koje se odnose na podatke o poljoprivrednim gazdinstvima.

Analiza proaktivnog informisanja javnosti na uzorku od sedam organa uprave dala je, ukupno gledano, lošiji rezultat u odnosu na PAR Monitor 2019/2020, tako da je konačna vrednost indikatora opala na 1. Ipak, zabeleženo je poboljšanje u određenim aspektima, poput pristupačnosti informacija o delokrugu rada organa i njihovoj prilagođenosti građanima. Dodatno, veći broj organa u okviru ovog uzorka poseduje, na svojim internet stranicama, kompletne i ažurirane informacije o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima, kao i o studijama i analizama relevantnim za javne politike iz njihove nadležnosti. Sa druge strane, manji broj institucija posmatranih u ovom ciklusu objavljuje izveštaje o budžetu, a samo jedna poseduje kompletne i ažurirane godišnje izveštaje o svom radu, što sugerise da je rad organa uprave u velikoj meri netransparentan i onemogućava zainteresovanoj javnosti suštinski uvid u rad organa. Sveukupno, nalazi ukazuju na to da je praksa organa i dalje umnogome neujednačena po pitanju vrste informacija koje se objavljuju, kao i po pitanju načina na koji su one prezentovane. Takođe, ovaj uzorak institucija pokazao je da i dalje ne postoji dovoljno napora da se dostupne informacije učine dovoljno pristupačnim i prilagode građanima.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 31: Indikator ACC_P2_I2: Proaktivno informisanje javnosti od strane državnih organa



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

²⁰⁹ Ovaj element se ocenjuje na osnovu dva aspekta: dostupnost najmanje jednog seta otvorenih podataka u okviru nadležnosti organa i dostupnost jednog seta podataka relevantnog sa aspekta slobodnog pristupa informacijama (kao što su spiskovi zaposlenih i funkcionera i podaci o njihovim platama, pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, plan javnih nabavki, finansijski plan itd. Ukoliko su setovi podataka objavljeni na Portalu otvorenih podataka, metodologija takođe zahteva da na internet stranicama organa postoji referenca ili link ka Portalu.

V.5 Kratak pregled rezultata: Odgovornost

U oblasti odgovornosti, percepcija OCD u Srbiji o primeni prava na slobodan pristup informacijama nije se značajno promenila u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Čak 45% ispitanika smatra da organi vlasti ne ispunjavaju preduslov za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odnosno da ne dokumentuju dosledno sve informacije nastale u njihovom radu. Ipak, veći deo ispitanih OCD potvrđuje da se tražene informacije dostavljaju besplatno, u odgovarajućem formatu i u zakonski propisnom roku.

Pored toga, iako više od polovine potvrđuje da se od njih ne zahteva da daju razloge za podnošenje zahteva za pristup javnim informacijama, čak 41% njih je potvrdilo da se to i dalje dešava. Kao i u prethodnim ciklusima praćenja, utisak je da civilno društvo u Srbiji ima malo iskustva sa zahtevima za pristup informacijama koje sadrže poverljive ili lične podatke s obzirom na to da je za pitanja koja se odnose na traženje informacije koje sadrže ovakvu vrstu podataka, u proseku trećina ispitanika odabrala opciju „ne znam“.

Konačno, kada je reč o percepciji o radu Poverenika, nalazi pokazuju da tek nešto više od četvrtine ispitanika smatra mere Poverenika delotvornim u zaštiti prava na pristup informacijama od javnog značaja. Dodatno, svega 15% OCD smatra da kazne koje Poverenik može da izrekne za kršenje prava na pristup informacijama od javnog značaja proizvode ozbiljne posledice za odgovorne pojedince u institucijama koje građanima uskrate ovo pravo.

Kada je u pitanju praksa proaktivnog pružanja informacija organa uprave putem internet stranica, uzorak institucija na osnovu kog je izvršeno praćenje ukazuje da nije došlo do napretka, kao i da i dalje postoje velike neujednačenosti među organima. Politika otvorenih podataka se ne sprovodi u adekvatnoj meri, a praksa pokazuje da i dalje ne postoji dovoljno napora da se informacije koje su dostupne učine dovoljno pristupačnim i prilagode građanima. Sveukupno, stanje u ovoj oblasti je nešto lošije u odnosu na PAR Monitor 2019/2020, a glavni nedostaci odnose se na netransparentan rad organa, što se ogleda u nedostatku godišnjih izveštaja o radu i budžetskih dokumenata. Pored toga, mali broj organa objavljuje sve neophodne podatke o svom delokrugu rada, organizacionoj strukturi i saradnji sa civilnim društvom, a utvrđeno je i da se podaci koji su dostupni ne ažuriraju redovno. Sa druge strane, nešto bolji rezultati zabeleženi su po pitanju dostupnosti kompletnih i ažuriranih informacija o relevantnim dokumentima javnih politika i propisima, kao i studijama i analizama relevantnim za javne politike u okviru nadležnosti organa.

V.6 Preporuke za oblast odgovornosti

Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2019/2020

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
1. Organi državne uprave treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv jezik na svojim internet sajtovima, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika. U najboljem slučaju, ovo je, dugoročno gledano, moguće postići kroz usvajanje sveobuhvatnog pristupa na nivou cele Vlade, umesto sadašnje prakse gde svaka institucija ima svoju internet stranicu.	Započeto	Ovaj ciklus praćenja pokazao je da praksa državnih organa ostaje neujednačena, iako su pojedine objave i dokumenti relevantnih institucija ocenjeni kao prilagođeni građanima. Nekolicina internet stranica organa uprave je dizajnom i strukturom usklađena sa portalom Vlade, ali i dalje postoje velike razlike između internet stranica organa uprave.
2. Prilikom objavljivanja dokumenata (dokumenata javnih politika, propisa, izveštaja i sl.), organi državne uprave treba da ukratko objasne/predstave njihov sadržaj i svrhu bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i njihov uticaj na svakodnevni život građana, udruženja, privrede, manjinskih ili drugih grupa u društvu.	Nisu preduzete aktivnosti	Na osnovu uzorka odabranih organa uprave utvrđeno je da se zakoni i dokumenta i izveštaji o sprovođenju javnih politika ne objavljuju na način prilagođen građanima.
3. Prilikom pružanja informacija o organizacionom delokrugu i nadležnosti, uslugama koje organ pruža ili sličnim administrativnim informacijama (bilo u Informatorima o radu ili na drugi način onlajn), organi državne uprave treba da strogo izbegavaju kopiranje teksta iz zakonskih akata, i da ih prilagode prosečnom građaninu.	Delimično sprovedeno	Analiza uzorka organa državne uprave pokazala je da je praksa neujednačena. Na primer, Ministarstvo privrede pruža informacije o delokrugu pojedinih sektora, ali ne i za ministarstvo u celini. Uprava za agrarna plaćanja, Nacionalna služba za zapošljavanje i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavljuju informacije prilagođene građanima o svom delokrugu i nadležnostima.
4. Organi na nivou državne uprave treba da onlajn, proaktivno, objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu.	Nisu preduzete aktivnosti	Analiza internet stranica organa ukazuje da samo NSZ redovno objavljuje svoje godišnje izveštaje, ali ne na način prilagođen građanima, kao i da MF ima godišnji izveštaj za 2021. godinu, ali ne u istoj sekciji gde se mogu naći prethodni izveštaji. ²¹⁰
5. Organi državne uprave treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima.	Nisu preduzete aktivnosti	Praksa objavljivanja budžeta prilagođenih građanima još uvek nije uobičajena među organima uprave. Izuzeće predstavlja NSZ, koja objavljuje i godišnji budžet na ovaj način. ²¹¹

210 Godišnji izveštaj MF dostupan je na: <http://bitly.ws/B74M> a godišnji izveštaj NSZ na: <http://bitly.ws/B74V> (pristupljeno 24. aprila 2023).

211 Dostupno na: <http://bitly.ws/B75u> (pristupljeno 24. aprila 2023).

<p>6. Organi državne uprave bi trebalo da objavljuju najmanje jedan set podataka iz svog delokruga rada u skladu sa standardima otvorenih podataka.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Objavljivanje skupova podataka u skladu sa standardima otvorenih podataka još uvek nije standardizovana praksa među organima uprave. Od sedam gorenavedenih institucija, samo Ministarstvo finansija i Uprava za agrarna plaćanja imaju na svojoj internet stranici najmanje jedan skup podataka koji se odnosi na delokrug rada ili link ka portalu otvorenih podataka gde se takvi podaci mogu naći.²¹² Osim toga, na Portalu otvorenih podataka nalaze se skupovi podataka koje je dostavilo 113 različitih institucija.</p>
<p>7. Organi državne uprave treba jasno da prikažu informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, poželjno putem lako dostupnog odeljka na početnoj strani internet sajta.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim spoljnim akterima se retko objavljuju. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog ima sekciju posvećenu civilnom društvu kojoj se može pristupiti sa početne stanice. Kod Ministarstva finansija podaci o saradnji sa civilnim društvom dostupni su u vidu izveštaja o sprovedenim javnim raspravama i konsultacijama, ali ovi podaci nisu pristupačni sa početne stranice.²¹³</p>
<p>8. Za potrebe informisanja o javnim konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i o propisima, potrebno je da organi državne uprave učine dostupnim poseban odeljak internet stranice za tu namenu. Alternativno, organi mogu postaviti jasan link ka novom portalu eKonsultacije, čim isti postane operativan, na kojem bi trebalo da budu objavljene sve javne rasprave i konsultacije.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da internet stranice organa uprave obično nemaju poseban odeljak posvećen javnim konsultacijama i raspravama. Međutim, pozivi za javne rasprave objavljuju se na internet stranicama, najčešće u rubrikama „vesti“, i sadrže linkove ka portalu eKonsultacije. Institucije koje objavljuju podatke na ovaj način su Ministarstvo privrede, NSZ, MF i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog.</p>
<p>9. Kako bi se u potpunosti zaštitilo pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, očekivane promene zakonskog okvira u Srbiji treba da osiguraju delotvorne sankcije za sve organe vlasti koji ne poštuju zakon, kao i da se Poverenikove mere adekvatno sprovode.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Izmenama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja uvedeni su članovi 28a i 28b koji Povereniku za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti omogućuju da izriče novčane kazne, koje se mogu izreći više puta i izvršava ih sud, a ovlašćen je i da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje predviđene ovim zakonom.²¹⁴</p> <p>S druge strane, u Godišnjem izveštaju o sprovođenju Strategije RJU za 2021. godinu, nedostatak mehanizama za sprovođenje ovlašćenja Poverenika i sankcija za slučajeve neizvršavanja odluka Poverenika navodi se kao pitanje koje tek treba rešiti.</p>

212 Primeri su dostupni na: <http://bitly.ws/B764> i <http://bitly.ws/B76d> (pristupljeno 24. aprila 2023).

213 Informacije se mogu pronaći na internet stranicama ministarstava: <http://bitly.ws/B76C> i <http://bitly.ws/B76F> (pristupljeno 24. aprila 2023).

214 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: <http://bitly.ws/AC7A> (pristupljeno 24. aprila 2023).

<p>10. Uredbu o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa iz 2018. godine trebalo bi izmeniti tako da obuhvati odredbe koje definišu upotrebu jezika koji je prilagođen građanima prilikom komunikacije i objavljivanja informacija na internet sajtovima.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Od 2018. godine nisu usvojene izmene ove Uredbe.</p>
<p>11. Nadležni organ, trenutno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, treba da ažurira i promoviše bazu kontakata za saradnju sa civilnim društvom, koju je Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom pokrenula 2019. godine.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Baza kontakata je ažurna i dostupna na internet stranici Ministarstva.²¹⁵ Ažurnost podataka potvrdili su istraživači pozivom na broj koji je naveden kao kontakt tačka.</p>
<p>12. Organi državne uprave koji su imenovali kontakt osobu za saradnju sa civilnim društvom trebalo bi da to jasno naznače na svojim internet sajtovima – bilo pružajući eksterni link ka postojećoj bazi kontakata ili pružanjem informacija o imenovanim kontakt osobama na jasno vidljivom mestu.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Od 7 posmatranih organa, njih četiri je posedovalo kontakt informacije za saradnju sa civilnim društvom – Ministarstvo privrede, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, MF i NSZ. Izuzev Ministarstva privrede, kod svih organa su ove informacije ocenjene kao pristupačne, odnosno dostupne na manje od 3 klika od početne stranice.</p>
<p>13. Organi državne uprave treba da na odgovarajući način evidentiraju i dokumentuju sve informacije i podatke koji su rezultat njihovog rada, kako bi omogućili slobodan pristup informacijama u potpunosti.</p>	<p>N/A</p>	<p>Jedinstveni informacioni sistem Informatora o radu organa javne vlasti koji omogućava lakše pretraživanje i obradu informacija, analizu i upoređivanje počeo je sa radom u februaru 2022. godine. Organi javne vlasti bili su u obavezi da svoje Informatore objave u sistemu do 17. novembra 2022. godine.²¹⁶ Međutim, s obzirom na veliki broj organa koji su u obavezi da objavljuju Informatore, nije moguće utvrditi da li se sve informacije adekvatno dokumentuju.</p>
<p>14. Trebalo bi zakonski definisati obavezu proaktivnog i lako dostupnog objavljivanja svih ili većine dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u rada organa, uz ograničene, jasne i opravdane izuzetke (<i>open by default</i>), uključujući njihovo objavljivanje u mašinski čitljivom formatu.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Članom 39. Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja propisana je obaveza organa javne vlasti, koji su obuhvaćeni zakonom, da pripreme Informator o svom radu i precizirane su informacije koje on mora da sadrži. U slučaju da organ ne pripremi i ažurira Informator o svom radu, Poverenik je, prema izmenama Zakona iz 2021. godine, ovlašćen da podnese zahtev za pokretanje prekršajnog postupka.²¹⁷ Međutim, tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da samo dva organa od 7 analiziranih u ovom poglavlju objavljuju podatke u mašinski čitljivom formatu (MF i Uprava za agrarna plaćanja).</p>

215 Dostupno na: <http://bitly.ws/B78y> (pristupljeno 24. aprila 2023).

216 Sistem Infromator dostupan je na: <http://bitly.ws/B78M> (pristupljeno 25. aprila 2023).

217 Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja: <http://bitly.ws/AC7A> (pristupljeno 25. aprila 2023).

Preporuke PAR Monitora 2021/2022

Većina preporuka iz PAR Monitora 2019/2020 je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. U skladu sa tim, nisu definisane nove preporuke za ovaj ciklus praćenja. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom ili strateškom okviru, ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

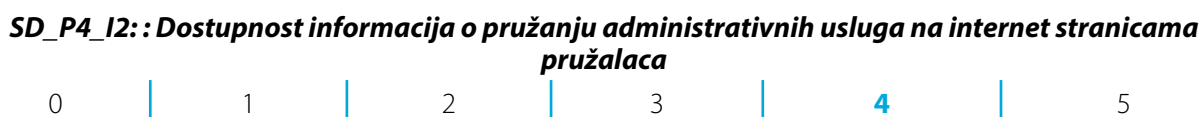
Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2019/2020

1. Organi državne uprave treba da informišu koristeći jednostavan, za građane razumljiv jezik na svojim internet sajtovima, usredsređujući se na lakši pristup i bolje iskustvo korisnika. U najboljem slučaju, ovo je, dugoročno gledano, moguće postići kroz usvajanje sveobuhvatnog pristupa na nivou cele Vlade, umesto sadašnje prakse gde svaka institucija ima svoju internet stranicu.
2. Prilikom objavljivanja dokumenata (dokumenata javnih politika, propisa, izveštaja i sl.), organi državne uprave treba da ukratko objasne/predstave njihov sadržaj i svrhu bez birokratske terminologije, fokusirajući se na najvažnije aspekte i njihov uticaj na svakodnevni život građana, udruženja, privrede, manjinskih ili drugih grupa u društvu.
3. Prilikom pružanja informacija o organizacionom delokrugu i nadležnosti, uslugama koje organ pruža ili sličnim administrativnim informacijama (bilo u Informatorima o radu ili na drugi način onlajn), organi državne uprave treba da strogo izbegavaju kopiranje teksta iz zakonskih akata, i da ih prilagode građanima.
4. Organi na nivou državne uprave treba da onlajn, proaktivno, objavljuju svoje godišnje izveštaje o radu.
5. Organi državne uprave treba da započnu sa izradom i objavljivanjem svojih godišnjih budžeta (finansijskih planova) na način koji je prilagođen građanima.
6. Organi državne uprave bi trebalo da objavljuju najmanje jedan set podataka iz svog delokruga rada u skladu sa standardima otvorenih podataka.
7. Organi državne uprave treba jasno da prikažu informacije o saradnji sa civilnim društvom i drugim zainteresovanim stranama, poželjno putem lako dostupnog odeljka na početnoj strani internet sajta.
8. Za potrebe informisanja o javnim konsultacijama i javnim raspravama o dokumentima javnih politika i o propisima, potrebno je da organi državne uprave učine dostupnim poseban odeljak internet stranice za tu namenu. Alternativno, organi mogu postaviti jasan link ka novom portalu eKonsultacije, na kojem bi trebalo da budu objavljene sve javne rasprave i konsultacije.
9. Kako bi se u potpunosti zaštitilo pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, očekivane promene zakonskog okvira u Srbiji treba da osiguraju delotvorne sankcije za sve organe vlasti koji ne poštuju zakon, kao i da se Poverenikove mere adekvatno sprovode.
10. Uredbu o bližim uslovima za izradu i održavanje veb-prezentacije organa iz 2018. godine trebalo bi izmeniti tako da obuhvati odredbe koje definišu upotrebu jezika koji je prilagođen građanima prilikom komunikacije i objavljivanja informacija na internet sajtovima.
11. Organi državne uprave koji su imenovali kontakt osobu za saradnju sa civilnim društvom trebalo bi da to jasno naznače na svojim internet sajtovima – bilo pružajući eksterni link ka postojećoj bazi kontakata kojom upravlja nadležno Ministarstvo, ili pružanjem informacija o imenovanim kontakt osobama na jasno vidljivom mestu.
12. Trebalo bi zakonski definisati obavezu proaktivnog i lako dostupnog objavljivanja svih ili većine dokumenata, podataka i informacija koji nastaju u radu organa, uz ograničene, jasne i opravdane izuzetke (open by default), uključujući njihovo objavljivanje u mašinski čitljivom formatu.

VI. PRUŽANJE USLUGA



VI. 1 WeBER indikatori za praćenje oblasti pružanja usluga i vrednosti za Srbiju



VI.2 Stanje u oblasti pružanja usluga i glavni pravci razvoja od 2020. godine

■ Strateški, zakonodavni i institucionalni okvir

Jasni mehanizmi koordinacije u oblasti pružanja usluga, koja je obuhvaćena setom strateških dokumenata, od Strategije RJU, Programa razvoja eUprave, do Programa za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „ePapir“, i dalje nedostaju. U Godišnjem izveštaju o sprovođenju Strategije RJU za 2021. godinu ističe se upravo nedostatak regulative i jedinstvenih standarda za celokupnu politiku pružanja usluga.²¹⁸

Pored Strategije RJU, strateški okvir u ovoj oblasti uređen je Programom razvoja eUprave za period od 2020. do 2022. godine, a nakon njegovog isteka, MDULS je pripremila je Predlog istog programa za period od 2023. do 2025. godine sa Akcionim planom. Javna rasprava o nacrtu Programa održana je od 23. decembra 2022. do 11. januara 2023. godine, a Program je usvojen u aprilu iste godine.²¹⁹ U tekstu dokumenta se navodi da je opšti cilj novog programa „razvoj efikasne i korisnički orijentisane uprave u digitalnom okruženju“.²²⁰

Dodatno, u ovoj oblasti usvojena su u prethodnom periodu dva Programa za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „ePapir“. Prvi Program je bio na snazi od 2019. do 2021. godine, a u novembru i decembru 2022. godine održana je javna rasprava o novom Predlogu programa „e-Papir“ za period od 2022 do 2025. godine sa Akcionim planom. Program je namenjen daljem pojednostavljenju i digitalizaciji administrativnih postupaka i, između ostalog, unapređenju sadržaja Registra administrativnih postupaka.²²¹ Tokom javne rasprave predstavnici zainteresovane javnosti nisu dostavili nijedan komentar na predloženi tekst Programa.

218 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021– 2030. godine*, str. 34. Dostupno na: <http://bitly.ws/B77R> (pristupljeno 20. aprila 2023).

219 Izveštaj o sprovedenoj raspravi dostupan je na: <http://bitly.ws/zru5> (pristupljeno 24. aprila 2023).

220 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Predlog Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2023–2035. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje*, str. 23. Dostupno na: <http://bitly.ws/DqqL> (pristupljeno 24. aprila 2023).

221 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi dostupan je na: <http://bitly.ws/Ab2A> (pristupljeno 24. aprila 2023).

Osim novog strateškog okvira, usvojenog u prethodne dve godine, u prethodnim izdanjima PAR Monitora istaknuto je da je Zakonom o opštem upravnom postupku uveden princip „samo jednom“ (*once only*), čime je građanima i privrednicima omogućeno da neophodne podatke iz službenih evidencija, poput činjenica sadržanih u matičnim knjigama, jednom dostave organima uprave za odlučivanje u upravnom postupku, a potom organi preduzimaju mere za internu razmenu, uz dužno poštovanje zaštite podataka o ličnosti. Dodatno, Zakonom o elektronskoj upravi, usvojenim 2018. godine, omogućeno je funkcionisanje elektronske uprave, a kao jedan od rezultata primene ovog Zakona navodi se da je uspostavljena interoperabilnost baza podataka između državnih organa, kao i razmena podataka elektronskim putem.²²² Važni aspekti pružanja usluga elektronskim putem regulisani su i Zakonom o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, izmenjenim 2021. godine,²²³ poput korišćenja elektronskog potpisa i pečata, izdavanja kvalifikovanih sertifikata za elektronski potpis, autentikacija internet sajtova i drugo.

■ Digitalna transformacija i pružanje elektronskih usluga

MDULS procenjuje da je Program razvoja eUprave za period od 2020. do 2022. godine doveo do poboljšanja u oblasti pružanja elektronskih usluga, ali i kada su u pitanju drugi segmenti rada javne uprave, poput povećanja efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti.²²⁴ Broj aktivnih korisnika portala eUprava povećan je sa 320.000 u 2020. na 1.150.576 u 2021. godini, uz povećanje broja dostupnih e-usluga na 196 u istoj godini (140 u 2020).²²⁵ Pored toga, zabeleženo je povećanje broja ukupnog pristupa uslugama od strane građana na Portalu eUprava, sa 1.100.000 u 2020. na 2.253.547 u 2021. godini.²²⁶ Sve usluge vezane za pandemiju COVID-19 su digitalizovane i dostupne na posebnom delu Portala eUprava.²²⁷ Takođe, korišćenje elektronskih servisa za administrativno plaćanje poreza povećano je 15 puta u 2021. godini.²²⁸

Prema Izveštaju o sprovođenju Strategije RJU za 2021. godinu, Program pojednostavljenja administrativnih postupaka i regulative „e-Papir“ za period 2019–2021. godine doveo je do značajnih poboljšanja u oblasti pružanja e-usluga i doprineo pojednostavljenju 330 administrativnih procedura.²²⁹ Programom „e-Papir“, na osnovu usvojenog Zakona o Registru administrativnih postupaka, uspostavljen je Registar administrativnih postupaka, koji predstavlja jedinstvenu elektronsku bazu podataka o svim postupcima koje sprovode organi javne uprave.²³⁰ Portal je počeo sa radom u junu 2021. godine, a na njemu je dostupno više od 2600 postupaka.²³¹ Prethodno, RSJP i Kancelarija za informacione tehnologije i eUpravu su u martu 2021. godine započeli proces popisivanja administrativnih postupaka, kako bi se uspostavilo jedinstveno mesto sa svim potrebnim informacijama o postupcima javne uprave za privredu i građane.²³² U decembru 2021. godine, na globalnom takmičenju *Open Government Partnership Impact Awards*, Program „e-Papir“ osvojio je drugo mesto kao reforma sa najvećim uticajem na građane i privredu, u konkurenciji 18 evropskih zemalja.²³³

Pored toga, u prethodnom periodu razvijen je i koncept eGrađanin. To podrazumeva da je eGrađanin je svako lice koje ima korisnički nalog na Portalu za elektronsku identifikaciju – eID, odnosno bilo koji državljanin Republike

222 Zakon o elektronskoj upravi Službeni glasnik br. 27/2018. Strategija RJU za period od 2021. do 2023. godine navodi da su u momentu usvajanja bila interoperabilna 23 skupa podataka iz osam institucija i 321 Vladinog tela, kao i da je registrovano je preko 1,4 miliona razmena podataka od januara 2017. godine, uz očekivanu integraciju ostalih važnih registara.

223 Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, Službeni glasnik br. 94/2017-9, 52/2021-22. Dostupno na: <http://bitly.ws/KCCp> (pristupljeno 20. aprila 2023).

224 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Predlog Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2023-2035. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje, str. 10.

225 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 42. Nove e-usluge koje su uvedene u posmatranom periodu su: obnavljanje vozačkih dozvola, usluga elektronskog bankarstva koja omogućava građanima da pristupe svojim podacima onlajn, kao i onlajn servis za podnošenje zahteva za parking karte i mesta za osobe sa invaliditetom.

226 Mysun En Natour, Aleksandar Stojanovic, Goran Pastrovic, *Ex-post analiza Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji od 2020. do 2022. godine*, str. 24. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrrx> (pristupljeno 21. aprila 2023).

227 Dostupno na: <http://bitly.ws/Dqr5> (pristupljeno 21. aprila 2023).

228 Mysun En Natour, Aleksandar Stojanovic, Goran Pastrovic, *Ex-post analiza Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji od 2020. do 2022. godine*, str. 40. Uslugama se može pristupiti na: <http://bitly.ws/Dqrh> (pristupljeno 21. aprila 2023).

229 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 45.

230 Portal je dostupan na: <http://bitly.ws/DrPq> (pristupljeno 24. aprila 2023).

231 Više na: <http://bitly.ws/DrPM> (pristupljeno 24. aprila 2023).

232 Više na: <http://bitly.ws/DrQq> (pristupljeno 24. aprila 2023).

233 Dostupno na: <http://bitly.ws/DrRj> (pristupljeno 24. aprila 2023).

Srbije, kao i strani državljanin sa prebivalištem ili bez njega u Republici Srbiji.²³⁴ Od 1. februara 2023. godine diplomatsko-konzularna predstavništva počela su da izdaju parametre za elektronsku identifikaciju, čime će građanima Srbije u dijaspori omogućiti pristup svim servisima eUprave.²³⁵

Kada je reč o globalnom pozicioniranju u oblasti e-uprave, Srbija je uglavnom dobro pozicionirana prema međunarodnim indeksima koji ocenjuju stanje u ovoj oblasti. Indeks razvoja eUprave Ujedinjenih nacija postavlja Srbiju na 40. mesto od 193 zemlje u 2022. godini (50. u 2020. godini), sa indeksom 0,82 (od maksimalno 1).²³⁶ U okviru ovog indeksa nalazi se podindeks e-Participacije, prema kom Srbija zauzima 15. mesto od 193 zemlje (rangirana 41. u 2020. godini), sa indeksom 0,80.²³⁷ Slično tome, *GovTech Maturity* indeks (GTMI) Svetske banke za 2022. godinu, koji meri digitalnu transformaciju u javnom sektoru 198 zemalja, svrstava Srbiju u grupu lidera u ovoj oblasti sa veoma visokim GTMI, zajedno sa 62 druge zemlje.²³⁸ S druge strane, referentni indeks eUprave Evropske komisije (*eGovernment Benchmark*) upoređuje kako vlade širom Evrope pružaju digitalne javne usluge. Sa prosečnom ocenom od 49%, Srbija se nalazi na 31. mestu među 35 zemalja. Iako su 3 od 4 dimenzije ovog indeksa dobro ocenjene, na nisku prosečnu ocenu Srbije najviše je uticala dimenzija koja se odnosi na prekogranične usluge, a koja još uvek nije dovoljno razvijena.²³⁹

■ Pristupačnost usluga

Od poslednjeg PAR Monitora, broj otvorenih jedinstvenih upravnih mesta (JUM) za olakšano pružanje usluga građanima porastao je na 25 do marta 2022. godine, dok se do kraja 2022. godine očekivalo otvaranje 17 novih.²⁴⁰ Najčešće pružane usluge putem JUM su one iz oblasti socijalnog osiguranja, imovinskih odnosa i usluga javnih preduzeća.²⁴¹ Ova oblast još uvek nije regulisana jer proces donošenja uredbe o jedinstvenom upravnom mestu još uvek nije završen.²⁴² SIGMA je, u svom izveštaju za Srbiju iz 2021. godine, procenila da je percepcija pristupačnosti javnim uslugama poboljšana, ali da je neophodno dalje unaprediti opcije za olakšano korišćenje internet stranica organa uprave, jer ovi alati, kao što su povećanje i automatsko čitanje teksta, prilagođavanje kontrasta i slično, često ne funkcionišu.²⁴³ Pristupačnost usluga je aspekt koji je uređen i Strategijom unapređenja položaja osoba sa invaliditetom za period 2020–2024. godine koja teži, između ostalog, uklanjanju prepreka u oblasti pristupačnosti,²⁴⁴ međutim, kako navodi SIGMA, postoji malo informacija u samoj Strategiji o tome kakvo je stanje u praksi kada je reč o pristupačnosti.²⁴⁵

VI.3 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.

234 Dodatna pojašnjenja, zajedno sa pristupom Portalu dostupna su na: <http://bitly.ws/DrK6> (pristupljeno 24. aprila 2023).

235 Dostupno na: <http://bitly.ws/DrKg> (pristupljeno 24. aprila 2023).

236 United Nations, *E-Government Development Index*, dostupno na: <http://bitly.ws/DrVN> (pristupljeno 24. aprila 2023).

237 Isto.

238 World Bank, *GovTech maturity index 2022 update: trends in public sector digital transformation*, str. 37. Dostupno na: <http://bitly.ws/DrWn> (pristupljeno 24. aprila 2023).

239 Procenjuju se elektronske usluge na osnovu četiri dimenzije: user centricity, transparency, key enablers i cross-border services. *European Commission, eGovernment Benchmark 2022 – executive summary*, str. 7. Dostupno na: <http://bitly.ws/BxuN> (pristupljeno 24. aprila 2023).

240 Dostupno na: <http://bitly.ws/Dqgc> (pristupljeno 21. aprila 2023).

241 Mysun En Natour, Aleksandar Stojanovic, Goran Pastrovic, *Ex-post analiza Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji od 2020. do 2022. godine*, str. 26.

242 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU 2021–2030. godine*, str. 37.

243 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, str. 109. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK> (pristupljeno 21. aprila 2023).

244 Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, Službeni glasnik br. 44/2020-176. Dostupno na: <http://bitly.ws/KCQD> (pristupljeno 22. aprila 2023).

245 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, str. 109.

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 pružanju usluga, uključujući i to do koje mere je država otvorena za poboljšanje javnih usluga na osnovu povratnih informacija dobijenih od 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. Ispitivanje javnog mnjenja sprovedeno je na slučajnom, troetapnom uzorku građana. Ispitivanje je usmereno na orijentisanost pružanja usluga građanima u praksi i obuhvata različite aspekte informisanosti, efikasnosti, digitalizacije, i mehanizme za dobijanje povratne informacije.²⁴⁶

Prilikom merenja pristupačnosti usluga ranjivim grupama, kao i onima u udaljenim oblastima, korišćena je anketa za civilno društvo, a intervju sa odabranim OCD je održan kako bi se podaci iz ankete dopunili kvalitativnim nalazima.²⁴⁷ Postojanje mehanizma za dobijanje povratne informacije analizirano je kombinovanjem podataka o percepciji građana i podataka dostupnih onlajn na uzorku od pet administrativnih usluga²⁴⁸. Na kraju, internet stranice pružalaca usluga iz istog uzorka analizirane su sa ciljem da se prikupe informacije o pristupačnosti usluga i njihovim cenama.

VI.4 Rezultati WeBER praćenja

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

Tabela 21: WeBER indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Građani su upoznati sa inicijativama ili projektima države u vezi sa pojednostavljivanjem administrativnih procedura	2/2	2/2	1/2
E2. Građani potvrđuju da su inicijative ili projekti države u vezi sa pojednostavljivanjem administrativnih procedura unapredili pružanje usluga	4/4	4/4	4/4
E3. Građani potvrđuju da je kontakt sa upravom olakšan	4/4	4/4	2/4
E4. Građani potvrđuju da je vreme potrebno za dobijanje administrativnih usluga smanjeno	4/4	4/4	2/4
E5. Građani smatraju da se uprava kreće u pravcu digitalizacije	2/2	2/2	2/2
E6. Građani su upoznati sa dostupnošću e-usluga	2/2	2/2	1/2
E7. Građani su upoznati sa načinima na koje se koriste e-usluge	2/2	2/2	2/2

246 Percepcija se analizira ispitivanjem javnog mnjenja (osobe starije od 18 godina) na Zapadnom Balkanu. Za ispitivanje javnog mnjenja korišćen je troetapni, reprezentativni uzorak, a ispitivanje je sprovedeno kombinovanjem onlajn i telefonske ankete pomoću računara (CAWI – Computer Assisted Web Interviewing, i CATI – Computer Assisted Telephone Interviewing), koristeći standardizovani upitnik za omnibus ankete.

247 Istraživanje stavova OCD sprovedeno je putem anonimnog, onlajn upitnika. U Srbiji je istraživanje sprovedeno u periodu od 23. marta do 28. juna 2022. godine. Metoda prikupljanja podataka bila je samointervjuisanje uz pomoć računara (CASI – Computer Assisted Self-Interviewing). Uzorak ankete je bio N = 150 organizacija civilnog društva.

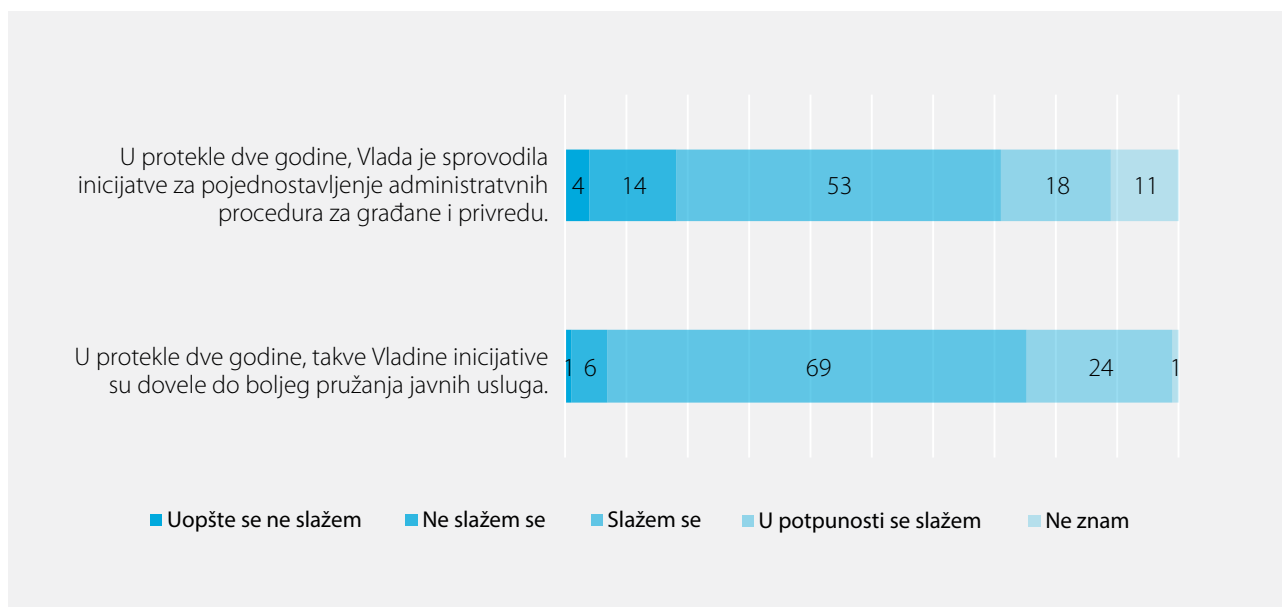
248 Pet obuhvaćenih usluga su: 1) registracija nepokretnosti, 2) registracija preduzeća 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i lične karte i 5) prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDV).

E.8 Građani koriste e-usluge	4/4	2/4	2/4
E.9 Građani smatraju da su e-usluge prilagođene korisnicima	2/2	2/2	2/2
E.10 Građani potvrđuju da uprava traži povratnu informaciju od njih u pogledu načina na koji se pružanje administrativnih usluga može unaprediti	1/2	1/2	1/2
E.11 Građani potvrđuju da uprava koristi povratne informacije za unapređenje administrativnih usluga	4/4	4/4	4/4
Ukupno bodova	31/32	29/32	23/32
Vrednosti indikatora (skala 0–5)²⁴⁹	5	5	4

Građani Srbije doživljavaju pružanje usluga organa državne uprave kao uglavnom usmereno ka građanima, s obzirom na to da je ispitivanje javnog mnjenja još jednom dalo pozitivne rezultate. Indikator je stoga održao maksimalnu vrednost, kao i ukupno povećanje u bodovima u poređenju sa ciklusom praćenja 2019/2020. Porast bodova rezultat je povećanog broja građana koji su se izjasnili da su u prethodne dve godine koristili e-usluge. Da su e-usluge u sponu pokazuje i to što je preko polovine onih koji su ih koristili (57%) kompletnu uslugu dobilo *online*, od početka do kraja, svaki put kada su na ovaj način zahtevali uslugu, dok je samo 1% onih koji nikada nisu uspeali da finalizuju dobijanje usluge na ovaj način.

Nalazi ankete pokazuju iste rezultate kao i u prethodnom istraživanju kada je u pitanju vidljivost napora ka pojednostavljenju administrativnih postupaka. Naime, 71% građana svesno je napora Vlade u ovoj oblasti, što je isti rezultat kao u prethodnom ciklusu, ali predstavlja značajnu razliku od 15 procentnih poena u odnosu na polazni PAR Monitor 2017/2018. Među građanima koji su svesni takvih napora Vlade, postoji značajna saglasnost (preko 90%) i da su takvi napori zapravo doveli do poboljšanja pružanja usluga. Visok stepen zadovoljstva inicijativama za pojednostavljenje procedura, i njihovima rezultatima, koji godinama unazad ostaje na visokom nivou ili raste, upućuje na kontinuirano delovanje donosilaca odluka u ovom pravcu.

Grafikon 32: Percepcija javnosti o pojednostavljenju administrativnih usluga (%)

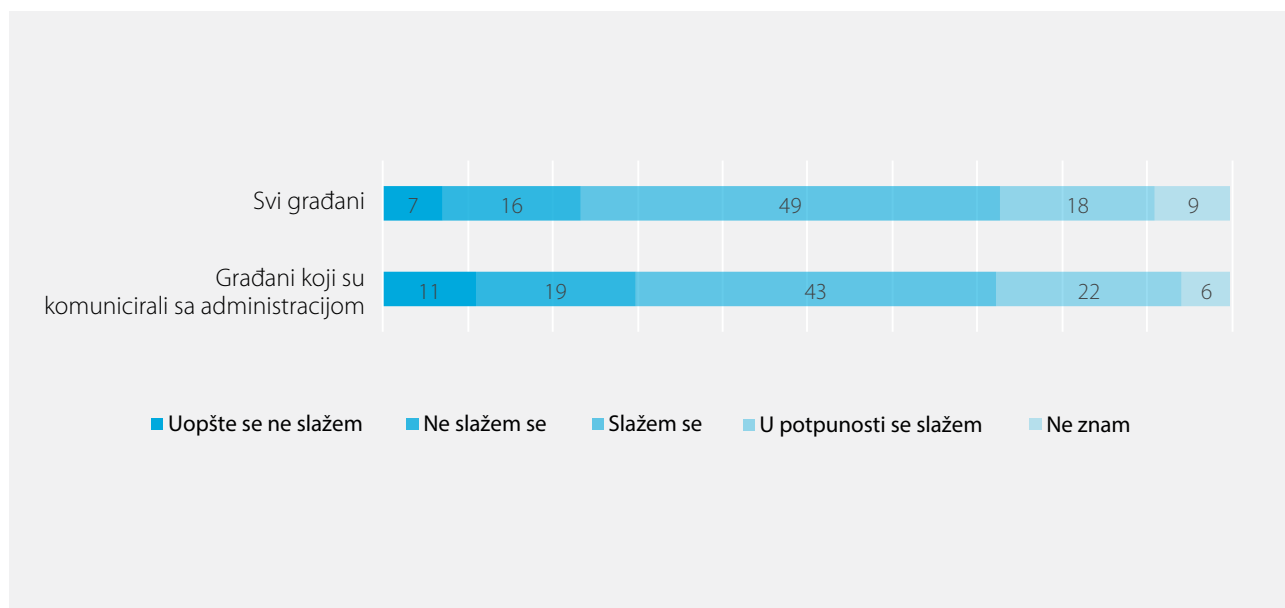


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 1005 za prvu izjavu; n= 708 za drugu izjavu.

249 Raspodela bodova: 0–5 bodova = 0; 6–11 bodova = 1; 12–17 bodova = 2; 18–22 bodova = 3; 23–27 bodova = 4; 28–32 bodova = 5

Percepcija građana o ostalim aspektima interakcije sa upravom je na visokom nivou drugi ciklus istraživanja zaredom. Većina građana veruje da je kontakt sa upravom postao lakši u poslednje dve godine (69% saglasnosti) i da je potrebno manje vremena za dobijanje administrativnih usluga (67%). Značajno je istaknuti da su rezultati slični po regionima (između 63% i 72%),²⁵⁰ kao i među građanima koji žive u urbanim i ruralnim sredinama (za obe tvrdnje saglasnost je oko 68%). Ukupno gledano, nalazi pokazuju održavanje pozitivne percepcije na obe izjave u odnosu na prethodno merenje, a gotovo 30 procentnih poena veću u odnosu na početni PAR Monitor 2017/2018, kada je saglasnost bila oko 40%. Suprotno tome, otprilike četvrtina građana ne prepoznaje poboljšanja u komunikaciji sa upravom i skraćenje vremena potrebnog za dobijanje usluga, što pokazuje da je potrebno nastaviti sa produbljivanjem reformi po pitanjima lakoće i efikasnosti kontakata sa upravom.

Grafikon 33: U poslednje dve godine, skraćeno je vreme koje je potrebno da bi se dobile administrativne usluge (%)



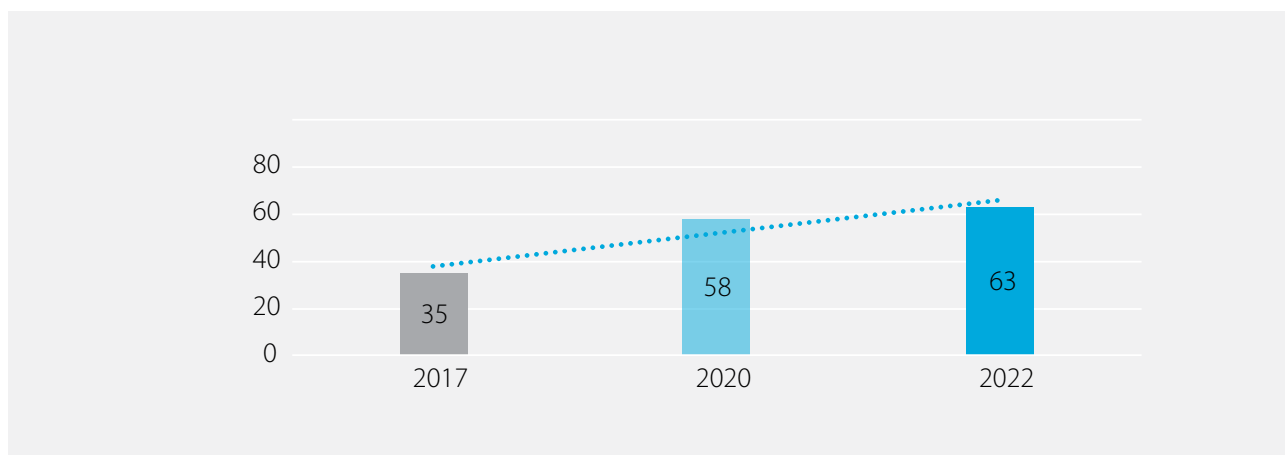
Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 1005, n= 536.

Takođe, značajna većina građana uglavnom prepoznaje napore Vlade na polju razvoja digitalne uprave. Naime, čak 85% primećuje napore Vlade u pravcu digitalizacije što je ujedno i blagi porast u procentnim poenima u odnosu na anketu iz prethodnog ciklusa. Sa druge strane, u pogledu informisanosti građana o postojanju e-usluga nije došlo do pomaka – 65% ispitanika je svesno da one postoje, u poređenju sa 64% iz 2019/2020, dok više od trećine (34%) još uvek nema saznanja o njihovom postojanju. Isto tako, nije došlo ni do promene kada govorimo o građanima koji nisu upoznati sa e-uslugama, i većina starijih od 60 godina ne zna za digitalne kanale (60%). Međutim, treba naglasiti da trećina populacije između 45 i 60 godina, kao i više od 16% stanovnika starosne dobi između 30 i 44 godine, nije upoznato sa e-uslugama. Ipak, primetan je kontinuitet u percepciji građana o njihovoj informisanosti o načinu korišćenja e-usluga, s obzirom na to da se preko 90% ispitanika izjasnilo da je potpuno ili uglavnom upoznato s tim kako da ih koriste.

Kada posmatramo građane koji su bili u kontaktu sa administracijom u protekle dve godine, a koji smatraju da su barem donekle informisani o e-uslugama, 37% njih je retko ili nije uopšte koristilo e-usluge, u odnosu na preko 40% ispitanika u ciklusu 2019/2020, što je predstavlja korak napred u ovom domenu. Dodatno, gotovo 90% onih koji su koristili e-usluge su, svaki put ili često, kompletnu uslugu dobili elektronskim putem, a čak 85% njih korišćenje e-usluga ocenjuje kao jednostavno. Ovakvi nalazi potvrđuju da se vremenom broj korisnika elektronske uprave povećava, i da su oni sa iskustvom u korišćenju digitalnih usluga uglavnom zadovoljni načinom na koje se pružaju.

²⁵⁰ Vojvodina, Beograd, Šumadija i Zapadna Srbija, Jugoistočna Srbija

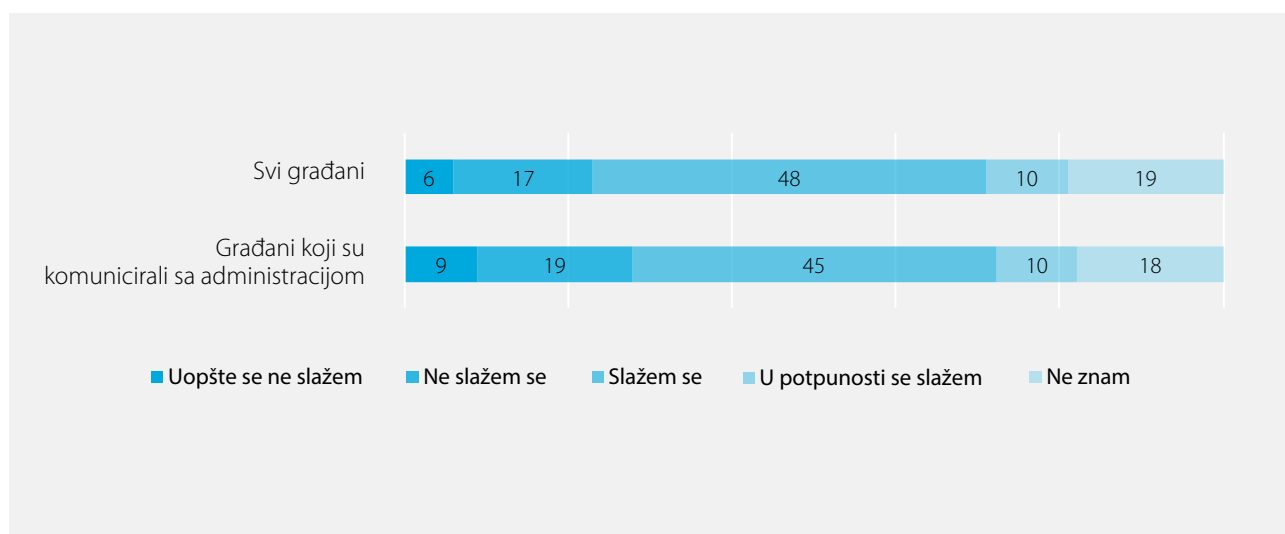
Grafikon 34: Koliko ste često u poslednje dve godine koristili elektronske usluge administracije? (% odgovora „ponekad“ i „često“)



Napomena: osnova n= 409 (2017), n= 611 (2020), n= 643 (2022).

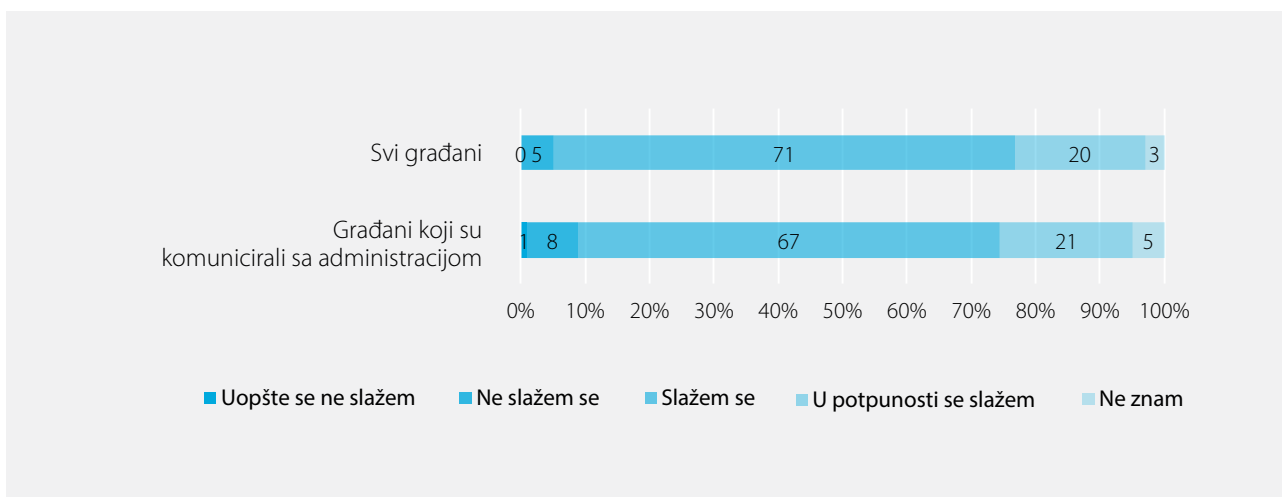
Konačno, građani Srbije misle da uprava traži njihove predloge o tome na koji način se može unaprediti pružanje administrativnih usluga. Naime, skoro 60% njih saglasno je da su pozivani da dostave predloge, uz manje od četvrtine populacije koja misli suprotno (23%). Takođe, među onima koji smatraju da su uključeni na ovaj način, u preko 90% slučajeva veruju da uprava koristi njihove povratne informacije za unapređenje.

Grafikon 35: Da li je uprava je u protekle dve godine tražila od građana predloge kako da unaprede administrativne usluge? (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 1005, n= 536.

Grafikon 36: Ovakve predloge građana Vlada je u protekle dve godine koristila za unapređenje administrativnih usluga (%)

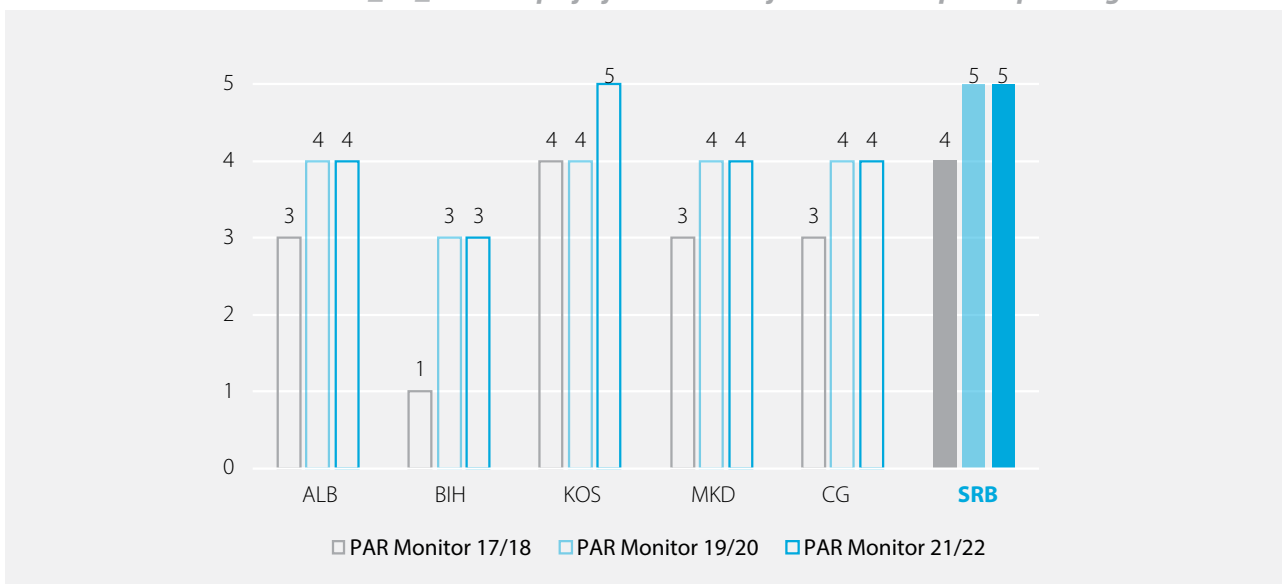


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 579, n= 290.

Uz zabeležena 3 boda više nego u ciklusu praćenja 2019/2020, zadržana je najviša vrednost indikatora. Do rasta ukupnog rezultata došlo je usled povećanog korišćenja e-usluga – 63% građana Srbije reklo je da je u prethodne dve godine koristilo ove usluge, a među korisnicima, 85% njih istaklo je lakoću njihovog korišćenja. Takođe, građani su u 2022. godini uglavnom smatrali da se pružanje usluga kreće ka digitalizaciji (85% ispitanih). Dodatno, oko 70% građana bilo je svesno vladinih napora ka administrativnom pojednostavljenju, a veliki udeo njih (93%) saglasan je da su ovakve inicijative u poslednje dve godine dovele do poboljšanja pružanja usluga u praksi. Štaviše, građani većinski smatraju da je rad sa administracijom postao lakši, i da se smanjilo vreme potrebno za dobijanje administrativnih usluga (67–68%).

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 37: Indikator SD_P1_I1: Percepcija javnosti o orijentisanosti uprave prema građanima



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

Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga

Tabela 22: WeBER indikator SD_P3_I1: Percepcija javnosti i dostupnost povratnih informacija građana o kvalitetu administrativnih usluga

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Građani smatraju da imaju mogućnost davanja povratne informacije o kvalitetu administrativnih usluga	2/2	2/2	1/2
E2. Građani smatraju da su mehanizmi za dobijanje povratne informacije jednostavni za korišćenje	4/4	2/4	4/4
E3. Građani smatraju da oni i civilno društvo učestvuju u praćenju i oceni administrativnih usluga	2/4	2/4	0/4
E4. Građani smatraju da su administrativne usluge poboljšane zahvaljujući praćenju i oceni od strane građana	4/4	4/4	4/4
E5. Osnovne informacije o povratnim informacijama građana o administrativnim uslugama su javno dostupne	0/4	0/4	2/4
E6. Detaljne informacije o povratnim informacijama građana o administrativnim uslugama su javno dostupne	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	12/20	10/20	11/20
Vrednosti indikatora (skala 0–5)²⁵¹	3	2	2

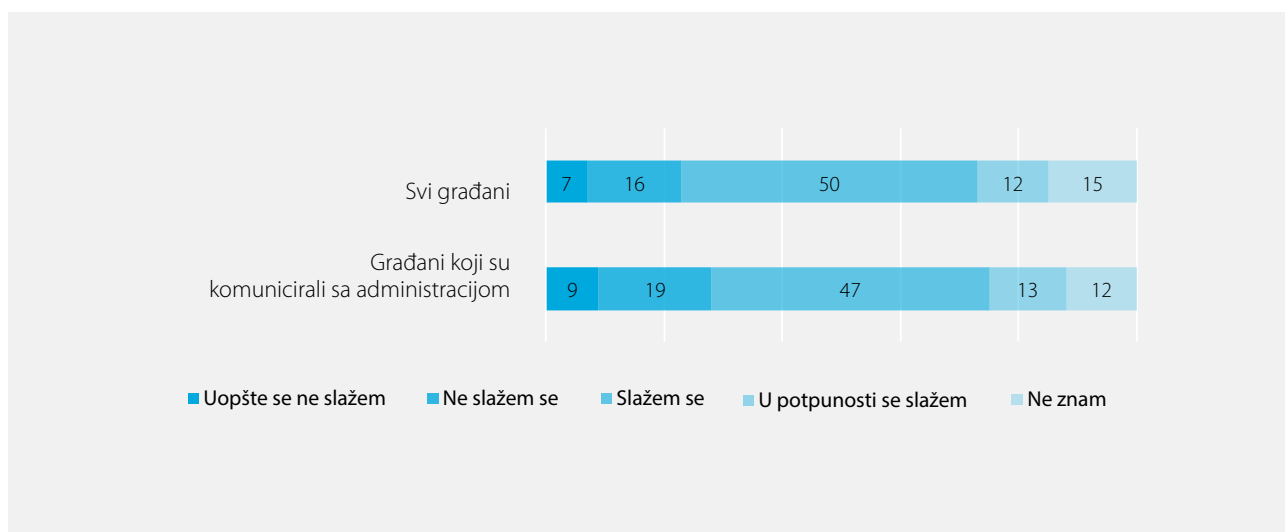
Prethodnim pokazateljem analizirano je, između ostalog, da li uprava proaktivno traži predloge građana o tome kako da poboljša pružanje usluga uopšte. Ovaj pokazatelj uzima u obzir perspektivu i analizira da li građani, kao korisnici javnih usluga, mogu direktno pružiti povratnu informaciju o kvalitetu konkretnih usluga koje dobijaju. Nalazi pokazuju da je javno mnjenje uglavnom pozitivno kada je u pitanju takva mogućnost. S druge strane, analiza internet stranica pružalaca administrativnih usluga otkriva da oni retko objavljuju podatke o primljenim povratnim informacijama.

Kao i u prethodnom ciklusu praćenja, 60% građana smatra da ima mogućnost da pruži povratne informacije o kvalitetu pojedinačnih usluga koje dobija. S druge strane, 23% njih ne veruje da takva mogućnost postoji, a 15% nema jasno mišljenje. Međutim, s obzirom na to da tokom perioda praćenja, i u momentu pisanja ovog izveštaja, na portalu eUprava nije postojala mogućnost da se ostave komentari na pojedinačne usluge, ovakvi nalazi sugerišu da su građani koristili neke druge kanale, odnosno da se date povratne informacije nisu nužno odnosile na kvalitet usluga dostupnih na portalu.

Kada posmatramo građane koji smatraju da imaju takvu mogućnost, dve trećine njih ocenjuje kanale za davanje povratnih informacija kao jednostavne za korišćenje. Ovakav rezultat ukazuje na pozitivan pomak u poređenju sa prethodnim ciklusom, kada je 38% ispitanika smatralo da su oni jednostavni. Ipak, procenat onih koji takve kanale smatraju teškim za korišćenje ostaje nepromenjen, i čini oko četvrtine onih koji smatraju da imaju mogućnost da pošalju povratnu informaciju (24%). Takođe, značajno je istaći da se broj onih koji ne znaju kako se koriste ovi kanali smanjio sa 37% u prethodnom ciklusu istraživanja, na 9% u poslednjoj anketi iz 2022. godine. Uprkos porastu broja građana koji znaju da koriste postojeće kanale za davanje povratnih informacija, činjenica da i dalje veliki broj stanovnika misli da ne postoji mogućnost za deljenje iskustava i mišljenja o kvalitetu usluga ili nema jasno mišljenje (oko 40%), upućuje na neophodnost uspostavljanja i promovisanja dodatnih opcija u tu svrhu.

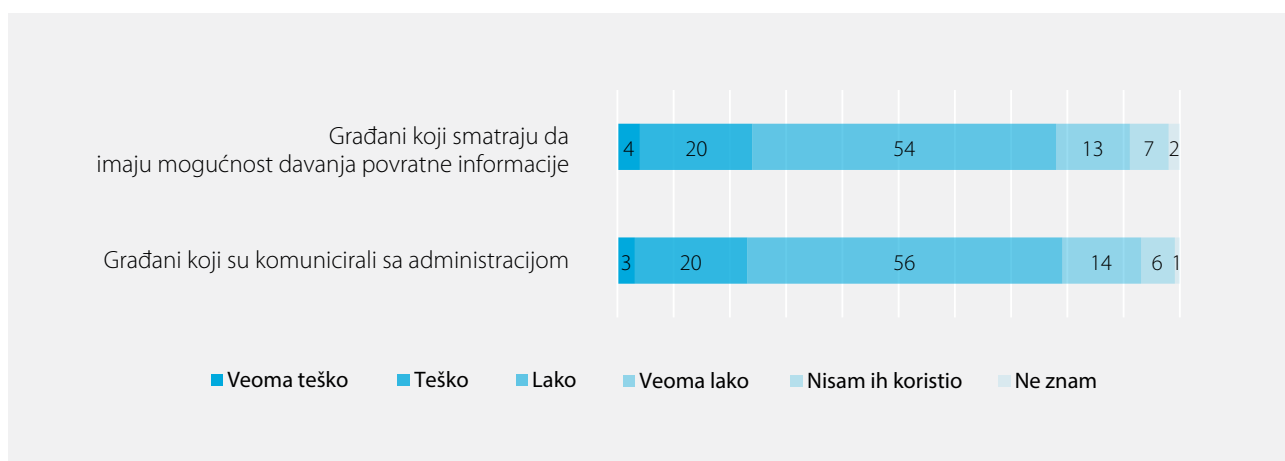
251 Raspodela bodova: 0–4 bodova = 0; 5–8 bodova = 1; 9–11 bodova = 2; 12–14 bodova = 3; 15–17 bodova = 4; 18–20 bodova = 5

Grafikon 38: Kao korisnik/korisnica administrativnih usluga, imam mogućnost da dam svoje mišljenje o kvalitetu pojedinačne usluge koja mi je pružena? (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 1005, n= 536.

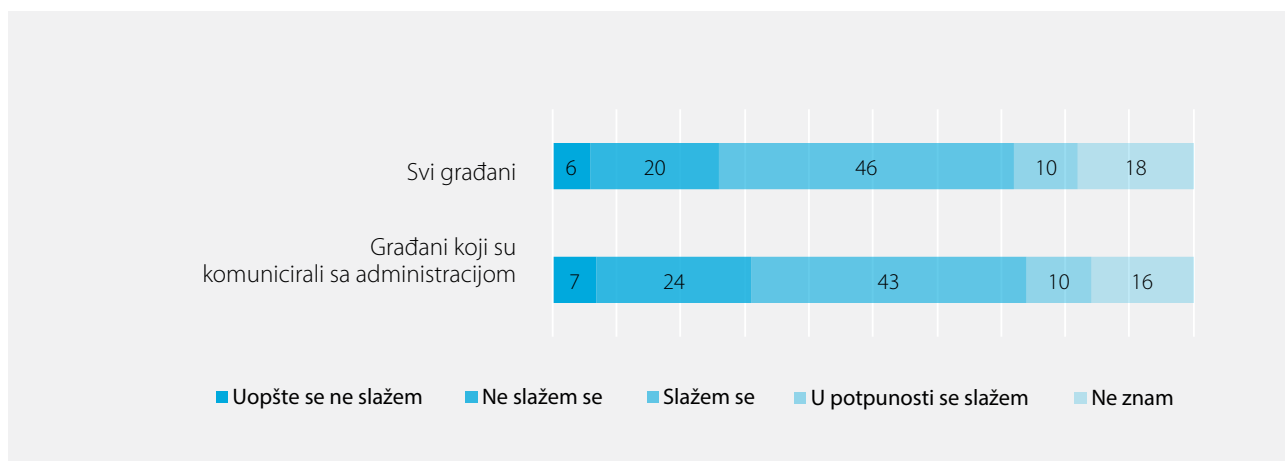
Grafikon 39: Koliko su, prema Vašem iskustvu, jednostavni ili teški za korišćenje kanali za pružanje povratnih informacija o kvalitetu administrativnih usluga?



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 626, n= 321.

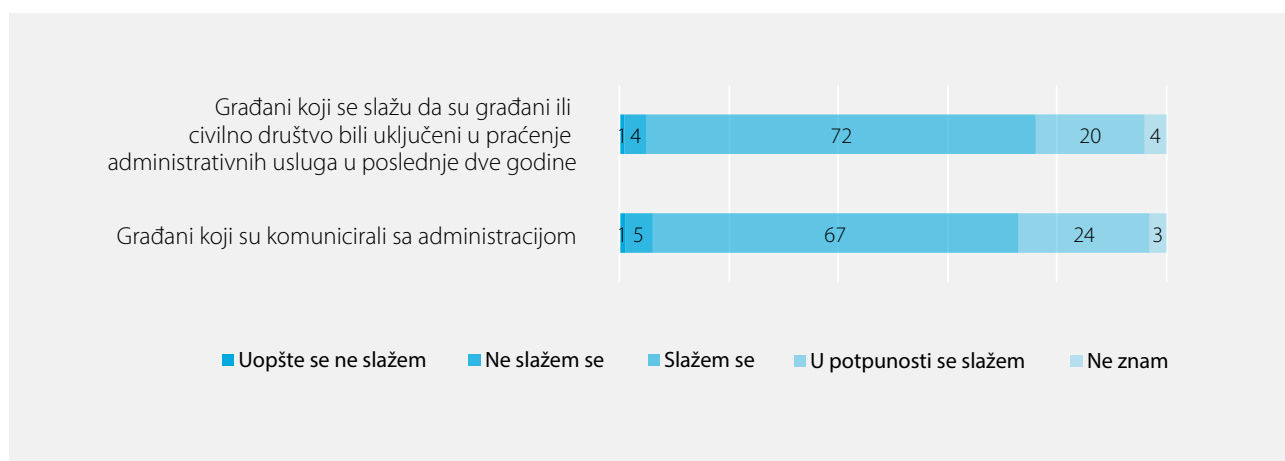
Sa druge strane, javno mnjenje o uključivanju građana i OCD u praćenje pružanja administrativnih usluga ostaje nepromenjeno. Nešto više od polovine stanovništva (56%) smatra da su civilno društvo ili građani bili uključeni u takvo praćenje u prethodne dve godine. Sa druge strane, od ukupnog broja anketiranih, 26% smatra da takvog uključivanja nije bilo. Ono što je ohrabrujuće jeste da među onima koji prepoznaju ovakve aktivnosti praćenja, preko 90% njih veruje da je građansko učešće dovelo do poboljšanja pružanja usluga.

Grafikon 40: U protekle dve godine, građani ili civilno društvo su bili uključeni u praćenje administrativnih usluga (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 1005, n= 536.

Grafikon 41: U protekle dve godine, kao rezultat ovakvog praćenja građana ili civilnog društva, Vlada je unapredila administrativne usluge (%)



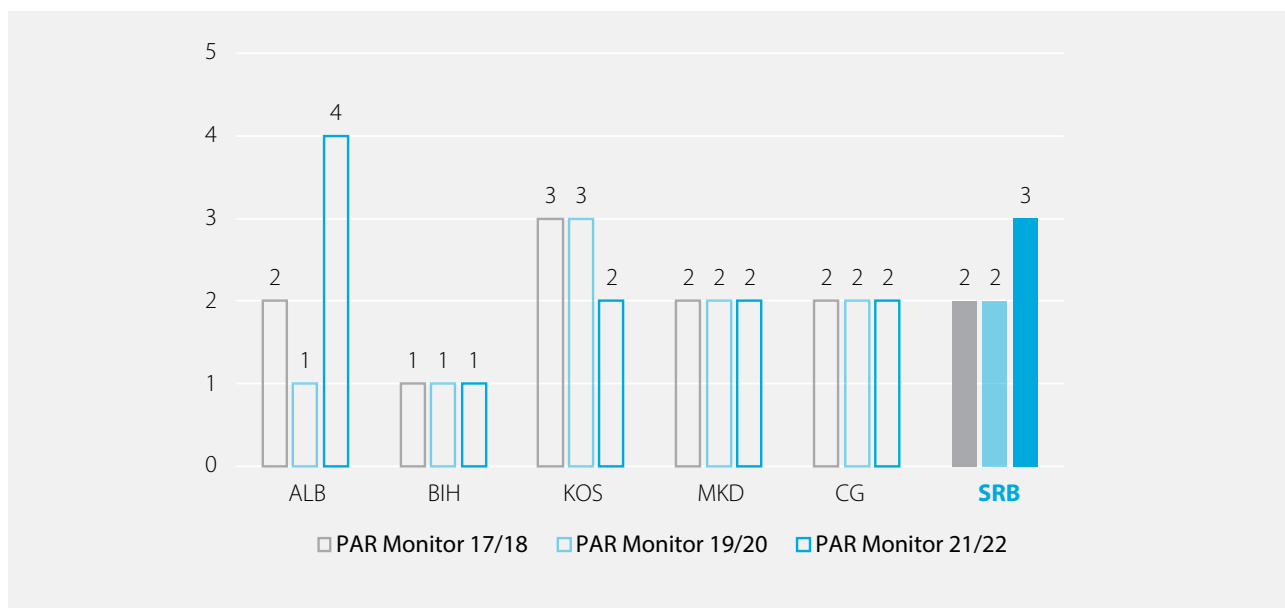
Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n=563, n= 285.

Konačno, kao i u prethodnim izdanjima PAR Monitora, analiziran je stepen u kojem se podaci (osnovni²⁵² ili napredni²⁵³) o povratnim informacijama koje su dostavili građani čine javno dostupnim. Pregled internet stranica pružalaca pet administrativnih usluga utvrdio je, treći put zaredom, opšti nedostatak transparentnosti po ovom pitanju.²⁵⁴ Nijedan od analiziranih organa nije obelodanio takve informacije, uključujući i Agenciju za privredne registre (APR), koja je i u ovom ciklusu jedini organ koji je imao neke od traženih informacija na svojoj internet prezentaciji, jer je u godišnjim izveštajima objavljena opšta statistika o primljenim žalbama. Stoga, javno i proaktivno predstavljanje podataka o zadovoljstvu korisnika administrativnim uslugama u Srbiji i dalje je na izuzetno niskom nivou, što predstavlja ozbiljan nedostatak kada je transparentnost pružanja usluga u pitanju, ali i odgovornost pružalaca prema građanima.

U odnosu na prethodna dva PAR Monitora, povećana vrednost indikatora u ovom ciklusu rezultat je pozitivne percepciji javnosti. Većina građana (63%) smatra da postoji mogućnost pružanja povratne informacije o kvalitetu administrativnih usluga, a dve trećine njih smatra da su mehanizmi za davanje povratnih informacija laki za korišćenje. Takođe, nešto više od polovine stanovništva (56%) smatra da su civilno društvo i građani bili uključeni u praćenje administrativnih usluga u poslednje dve godine, što je skoro isti odziv kao u ciklusu 2019/2020, a među njima 92% njih veruje da je to dovelo do poboljšanja pružanja usluga u praksi. Sa druge strane, pružaoci usluga ne objavljuju proaktivno, na svojim internet stranicama, podatke o povratnim informacijama građana na pružene usluge.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 42: 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 Zapadnom Balkanu, dostupan je na adresi: www.par-monitor.org.

252 Osnovne informacije odnose se na podatke iz najmanje jednog izvora, bilo da su to administrativni podaci, podaci iz anketa, podaci praćenja civilnog društva, ili neki drugi verodostojni izvor

253 Napredne informacije odnose se na bilo koji od tri sledeća slučaja: 1) Podaci / informacije o povratnim informacijama građana uključuju one iz najmanje dva različita verodostojna izvora; 2) Podaci su klasifikovani na osnovu pola, ili drugih relevantnih pitanja (kao što je etnička pripadnost u zemljama u kojima je to relevantno, regionalna zastupljenost, urbana i ruralna područja i drugo); 3) Rade se dodatne analize (kao što su studije, unakrsne analize podataka iz različitih izvora ili druge vrste analiza).

254 Pet obuhvaćenih usluga su: 1) registracija nepokretnosti, 2) registracija preduzeća 3) registracija vozila 4) izdavanje ličnih dokumenata: pasoša i lične karte i 5) prijava i plaćanje poreza na dodatu vrednost (PDV).

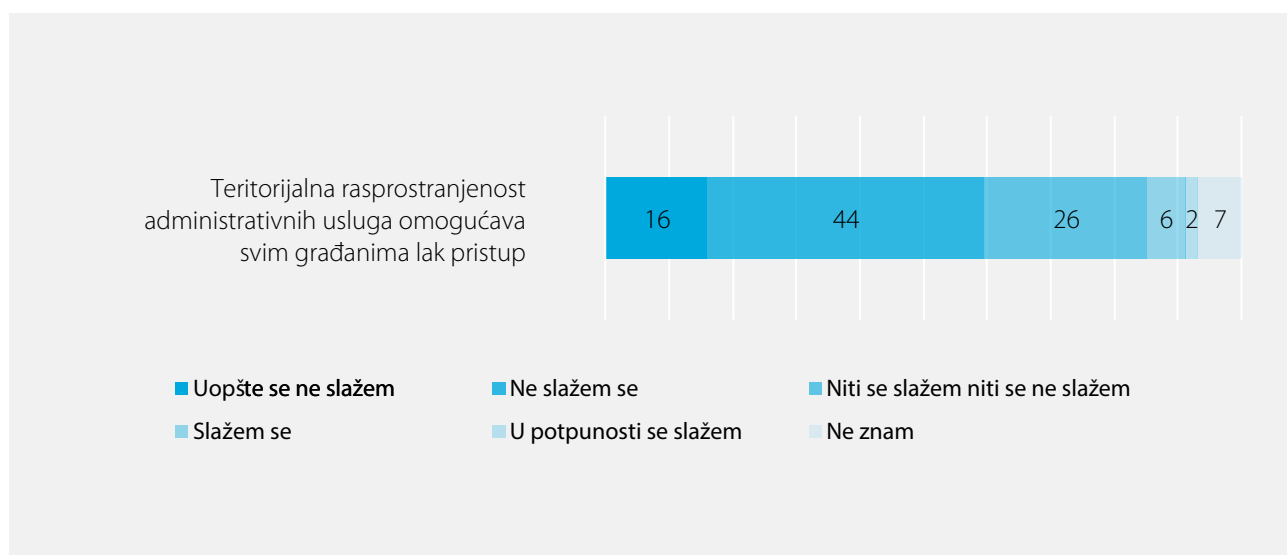
Princip 4: Obezbeđena je pristupačnost javnih usluga

Tabela 23: WeBER indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. OCD potvrđuju da je teritorijalna rasprostranjenost za pristup administrativnim uslugama adekvatna	0/4	0/4	0/4
E2. OCD potvrđuju da je sistem jedinstvenih upravnih mesta pristupačan svima	0/4	0/4	0/4
E3. OCD smatraju da administrativne usluge treba pružiti na način koji zadovoljava pojedinačne potrebe ranjivih grupa	0/4	0/4	0/4
E4. OCD potvrđuju da su pružaoci administrativnih usluga obučeni za postupanje sa ranjivim grupama	0/2	0/2	0/2
E5. OCD potvrđuju da uprava pruža izbor kanala za dobijanje administrativnih usluga	1/2	1/2	0/2
E6. OCD potvrđuju da su e-kanali lako pristupačni osobama sa invaliditetom	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	1/18	1/18	0/18
Vrednosti indikatora (skala 0–5)²⁵⁵	0	0	0

Od početka sprovođenja PAR Monitora, OCD u Srbiji iskazuju izrazito nezadovoljstvo kada je u pitanju pristupačnost administrativnih usluga. Naime, tek 7,5% anketiranih predstavnika OCD smatra da su institucije koje pružaju administrativne usluge adekvatno teritorijalno rasprostranjene. Takođe, većina ispitanih predstavnika civilnog društva ocenjuje jedinstvena upravna mesta (JUM) u Srbiji kao nepristupačna za sve (53%). Ukupno gledano, fizička dostupnost usluga ostaje dominantno negativno percipirana, čak i uprkos rastućem broju JUM poslednjih godina.

Grafikon 43: Percepcija OCD o adekvatnosti teritorijalne rasprostranjenosti administrativnih usluga (%)



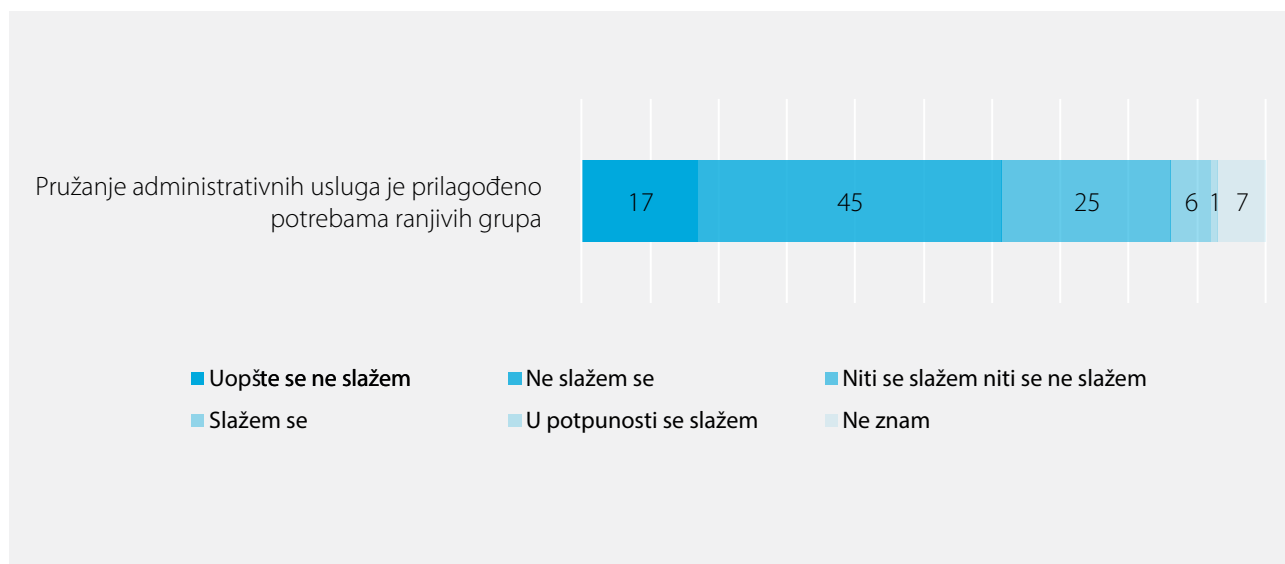
Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 120

255 Raspodela bodova: 0–3 bodova = 0; 4–6 bodova = 1; 7–9 bodova = 2; 10–12 bodova = 3; 13–15 bodova = 4; 16–18 bodova = 5

Pozicija OCD je slična i kada je u pitanju prilagođenost pružanja usluga ranjivim grupama. Odnosno, da one nisu prilagođene potrebama ranjivih misli 62% ispitanika, dok 31% nema stav o ovom pitanju. Dodatno, intervjuisani predstavnici civilnog društva koji se bave problemima ranjivih grupa²⁵⁶, ističu da je pre nego što se dođe do prostora u kom se pruža usluga potrebno savladati arhitektonske barijere, kako u prilazu objektu organa uprave, tako i u unutrašnjost objekata, jer visina šaltera, liftovi i toaleti nisu prilagođeni. Takođe ističu da čak i kada u objektima postoje rampe, liftovi i platforme, namenjene samo za korisnike invalidskih kolica, ne i osobama koje hodaju sa poteškoćama. Ipak, po njihovom svedočenju i ova pomagala često nisu u funkciji ili tehničko osoblje nije obučeno za njihovo korišćenje. Dodatno, do poteškoća može doći i prilikom ostavljanja biometrijskih potpisa i otisaka, s obzirom da to nije uvek prilagođeno onima sa fizičkim smetnjama. Pored fizičke nepristupačnosti, problem u praksi može da predstavlja i to što izostaje pozitivna diskriminacija prilikom čekanja u redovima, kao i činjenica da informacije o tome na koji način i gde se može dobiti usluga – nisu istaknute. Prema svedočenju intervjuisanih OCD, pojedini organi imaju info table u svojim prostorijama, što vide kao pozitivnu praksu koju je potrebno širiti. Ipak, i percepcija i iskustva iz prakse i dalje mahom sugerišu neprilagođenost ranjivim grupama.

Rezultati ankete dodatno sugerišu da je službenicima potrebna obuka o tome kako da pružaju usluge osetljivim kategorijama stanovništva. Osoblje je neadekvatno obučeno prema mišljenju 63% predstavnika OCD, što predstavlja porast od 4 procentna poena u odnosu na ciklus 2019/2020. Posledično, samo 2,5% smatra suprotno (duplo manje nego u PAR Monitoru 2019/2020), a više od trećine ispitanika je neutralno ili ne može da odgovori (34%). Iako je generalni stav predstavnika OCD da službenicima ne izostaje senzibilitet, već je potrebno sistem prilagoditi potrebama različitih grupa, učesnici intervjua ipak ističu i primere neprijatnosti u komunikaciji sa službenicima, koji se često obraćaju ličnim asistentima ili pratnji, a ne lično osobama sa invaliditetom (OSI) kao korisnicima.²⁵⁷ Takođe, prema mišljenju intervjuisanih, službenicima nedostaje znanja o komunikaciji sa osobama sa oštećenjima vida i sluha.²⁵⁸ Da bi se ovakve i slične neprijatnosti izbegle, predlaže se intenziviranje obuka za službenike u oblasti pružanja usluga.

Grafikon 44: Percepcija OCD o pružanju administrativnih usluga ranjivim grupama (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 120

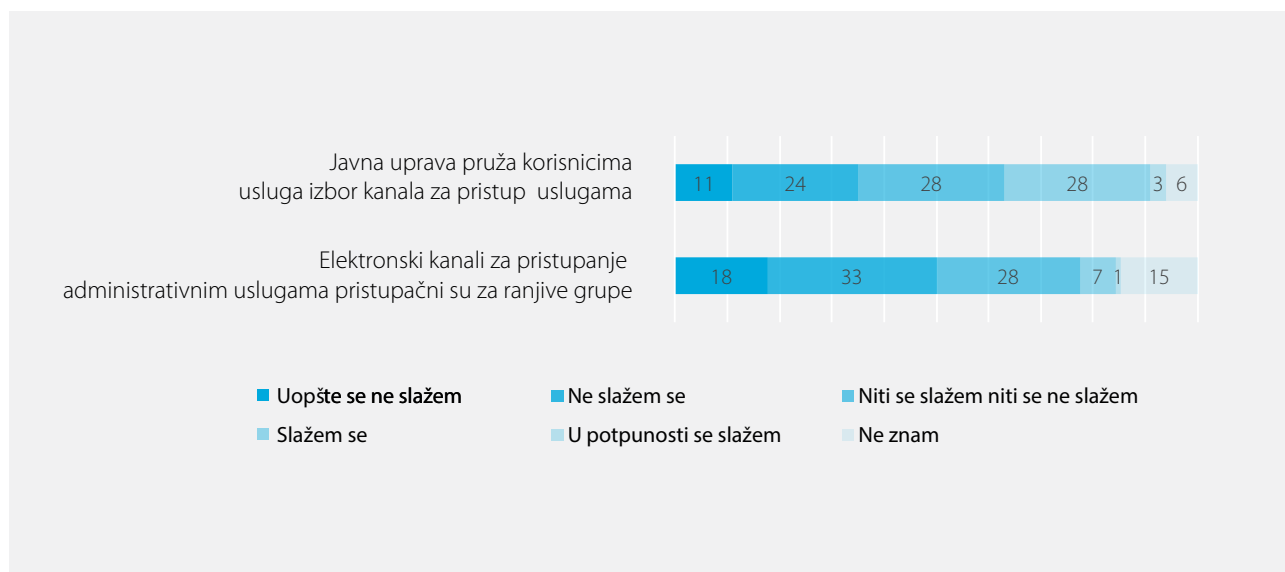
256 Intervjui sa predstavnicima OCD održani 27, 28. aprila, i 04. maja 2023. godine.

257 Intervjui sa predstavnicima OCD održani 27, 28. aprila, i 04. maja 2023. godine.

258 Intervjui sa predstavnicima OCD održani 27, 28. aprila, i 04. maja 2023. godine.

Na kraju, predstavnici OCD pokazuju podeljene stavove u pogledu mogućnosti izbora kanala za pristup administrativnim uslugama (ličnim ili elektronskim putem). Naime, oko trećine anketiranih smatra da uprava ne pruža takav izbor (35%), odnosno ocenjuje da su različiti načini pristupa obezbeđeni (32%). Ipak, kada su pitanju elektronske usluge, polovina ispitanih smatra da elektronski kanali nisu prilagođeni ranjivim grupama, dok 43% nema jasan stav po ovom pitanju (odgovori „niti se slažem niti se ne slažem“, i „ne znam“).²⁵⁹ Učesnici intervjua se slažu da je eUprava olakšala dobijanje usluga za one koji su digitalno pismeni, ali naglašavaju da to ne obuhvata veliki deo ove populacije.²⁶⁰ Ipak, ocenjuju portal kao pristupačan, koji ima i opciju „čitaj mi“, a pohvaljuju digitalni potpis, uslugu parking nalepnica za OSI kao proceduru koja je od početka do kraja dostupna na portalu eUprava, kao i mogućnosti elektronskog zakazivanja. Međutim, nejasni tutorijali za korišćenje usluga i nepotpune informacije o potrebnim dokumentima na internet stranicama nekih pružaoca usluga, i na portalu eUprave, navode se kao problemi koji negativno utiču na e-pristupačnost.

Grafikon 45: Percepcija OCD o mogućnosti izbora i pristupačnosti kanala za dobijanje usluga elektronskim putem (%)



Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži celi broj. Usled zaokruživanja, procenti možda ne izgledaju uvek kao da čine zbir od 100%. Osnova: n= 120.

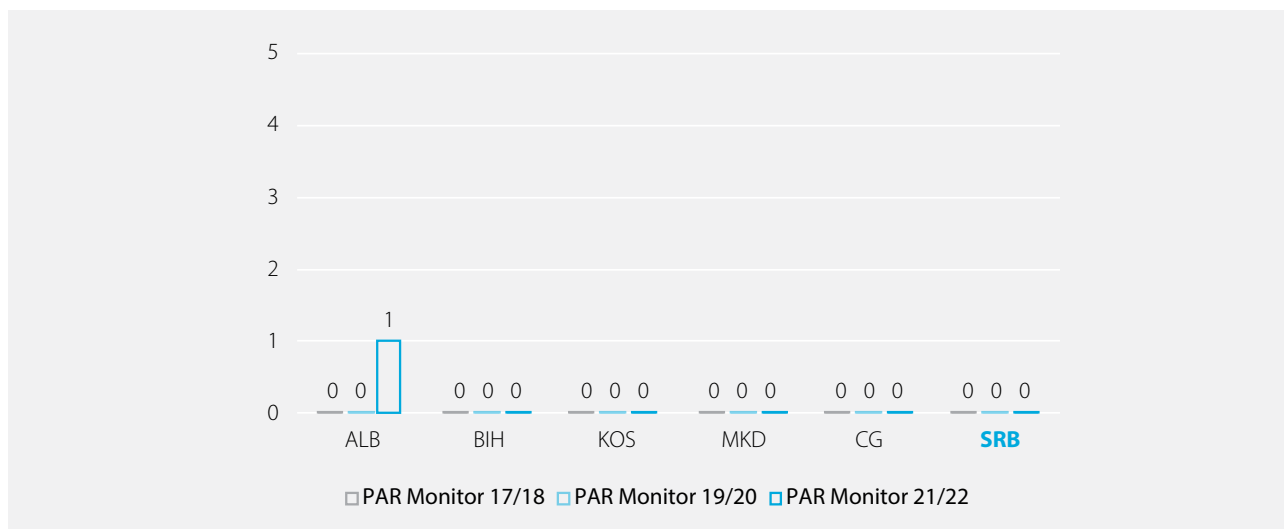
Generalno, vrlo mali broj ispitanika iz redova OCD (7,5% ili manje) ima pozitivno mišljenje o različitim aspektima dostupnosti administrativnih usluga za ugrožene grupe, i vrednost indikatora ostaje nepromenjena. Drugim rečima, OCD u Srbiji koje se bave ranjivim grupama ne veruju da su pružaoci administrativnih usluga adekvatno teritorijalno raspoređeni i navode da se administrativne usluge ne pružaju u skladu sa individualnim potrebama ranjivih grupa. Štaviše, u velikoj meri smatraju da administrativno osoblje nije adekvatno obučeno za rad sa ranjivim kategorijama stanovništva, kao i da su objekti često neprilagođeni za osobe sa invaliditetom. Sa druge strane, trećina ispitanika (32%) smatra da uprava nudi različite kanale (npr. lično, elektronski) pružanja usluga – što je jedini izuzetak od pretežno negativnih odgovora.

²⁵⁹ Dobar primer prilagođavanja onlajn pristupačnosti predstavljaju internet stranica MDULS-a, koja sadrži alate za podešavanje veličina fonta, kontrasta, osvetljenja i slično. Ovaj alat je dostupan na početnoj stranici, videti na <https://mduls.gov.rs/>.

²⁶⁰ Intervjui sa predstavnicima OCD održani 27. 28. aprila, i 04. maja 2023. godine.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 46: Indikator SD_P4_I1: Percepcija OCD o pristupačnosti administrativnih usluga



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

Tabela 24: WeBER indikator SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže kontakt podatke za davanje informacija o pružanju usluga	4/4	4/4	4/4
E2. Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže osnovne proceduralne informacije o tome kako pristupiti uslugama	4/4	4/4	2/4
E3. Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže smernice o pristupanju uslugama koje su prilagođene za građane	1/2	1/2	1/2
E4. Internet sajtovi pružalaca administrativnih usluga sadrže informacije o pravima i obavezama korisnika	2/2	2/2	2/2
E5. Pojedinačne institucije koje pružaju administrativne usluge na centralnom nivou objavljuju informacije o cenama ponuđenih usluga	4/4	4/4	4/4
E6. Informacija o administrativnim uslugama jasno označava cenu usluga koje se pružaju elektronski i koje se pružaju lično	1/2	1/2	0/2
E7. Informacije o administrativnim uslugama dostupne su u otvorenim formatima	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	16/20	16/20	13/20
Vrednosti indikatora (skala 0–5)²⁶¹	4	4	3

Drugi indikator o pristupačnosti zasnovan je na pregledu internet stranica pružalaca pet usluga koje su analizirane za potrebe prethodnih indikatora. Tokom perioda merenja, u martu 2022. godine, prakse pružalaca usluga razlikovale su se u zavisnosti od vrste informacija koja je analizirana, i od konkretnog pružaoca. Generalno posmatrano, nije došlo do pomaka u odnosu na prethodni PAR Monitor 2019/2020, ali je održana visoka vrednost indikatora. Informacije koje često nisu lako dostupne onlajn tiču se uputstava i smernica o dobijanju usluga za građane, kao i informacija o cenama, odnosno naknadama za njihovo pružanje.

²⁶¹ 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

Naime, korisnici analiziranih usluga mogu lako pronaći kontakt detalje o tome kome se mogu obratiti za odgovore na pitanja. Za svih pet usluga, pružaoci obezbeđuju elementarne kontakt informacije (telefon i e-poštu). Većina njih ima „informativne centre“, putem kojih objavljuju jasne opise vrste informacija koje ovi centri mogu pružiti, zajedno sa radnim vremenom. Takođe, obično su navedeni detalji za kontaktiranje filijala ili kancelarija širom Srbije. Kao i u ranijim izdanjima PAR Monitora, APR je nastavio dobru praksu davanja kontakt informacija unutrašnjih organizacionih jedinica zaduženih za različita pitanja, dok je MUP primer u pogledu pružanja informacija o kontaktima policijskih stanica, razvrstanih po opštinama, uključujući i informacije o tome koji broj treba pozvati u zavisnosti od usluge koja se traži.

Kada je reč o osnovnim proceduralnim informacijama (kao što su opis usluga, gde i kako ih dobiti, i neophodnim obrascima), ne objavljuju ih svi analizirani pružaoci. Tako građani koji koriste usluge MUP-a (izdavanje lične karte i pasoša, i registracija vozila) ne mogu naći smernice koje im mogu pomoći prilikom procedure, dok za tri usluge, registraciju imovine (upis u katastar nepokretnosti), preduzeća, i prijavu i plaćanje PDV-a, postoje takve smernice namenjene korisnicima. Dodatno, MUP i u ovom ciklusu ostaje organ kom nedostaje pristup usredsređen na korisnike, dok preostala tri organa (Agencija za privredne registre, Republički geodetski zavod, i Poreska uprava) nastavljaju pozitivnu praksu korišćenja audio-vizuelnih materijala koji objašnjavaju korake neophodne za dobijanje usluge, od početka do kraja. Tako se, na primer, na sajtu Poreske uprave mogu pronaći korisnička uputstva za kreiranje i podnošenje prijave PDV sa pregledom obračuna PDV, za iskazivanje podataka u pregledu obračuna, i uputstvo u vezi sa brisanjem iz evidencije obveznika PDV-a²⁶², dok *Youtube* kanal ovog organa sadrži video materijal prilagođen građanima za podnošenje poreske prijave, ali i za druge usluge koje nisu obuhvaćene ovim istraživanjem.²⁶³

Pregled internet stranica dalje je podrazumevao da li korisnici mogu pronaći informacije o svojim pravima i obavezama u vezi sa dokumentima i informacijama koje treba da dostave. Drugim rečima, da li je naznačeno koje konkretne podatke ili dokumenta uprava treba da im obezbedi po službenoj dužnosti, a koje treba samostalno da podnesu. Pružaoci svih pet usluga iz uzorka navode pomenute informacije. Na primer, APR na svojoj internet prezentaciji pruža informacije i potrebne obrasce za registraciju privrednih društava, i obaveštava korisnike o dokumentaciji i informacijama koje APR pribavlja po službenoj dužnosti.²⁶⁴ Iako i MUP pruža slične informacije za pribavljanje lične karte i pasoša *online*, na portalu eUprave takvih informacija nema (portal preusmerava korisnika na stranicu MUP-a).

Takođe, građani mogu lako pronaći informacije o iznosu različitih naknada za usluge, što je ujedno i poslednji kriterijum za koji je utvrđeno da je ispunjen u celom uzorku. Sa druge strane, informacije o cenama retko su razvrstane na usluge dobijene ličnim putem i e-usluge. Samo za registraciju preduzeća, i prijavu i plaćanje PDV-a, ove informacije su razdvojene u potpunosti, od zahteva do prijema. Odnosno, PDV prijave se vrše isključivo putem aplikacije „ePorezi“ i besplatno, a za potrebe registrovanja privrednih društava APR jasno navodi naknade za korišćenje elektronske usluge, u odnosu na dobijanje ličnim putem. Ostale usluge nisu digitalizovane, pa stoga informacije o ceni ne prave takvu razliku, iako se za pribavljanje pojedinih usluga, kao što su usluge katastra i izdavanja pasoša i ličnih karata, termini mogu zakazati elektronskim putem. Takođe, RGZ na svojoj internet prezentaciji navodi da se sva dokumentacija u postupku upisa u katastar nepokretnosti dostavlja u formi elektronskog dokumenta, putem e-šaltera, osim žalbi koje stranka može dostaviti „u papirnoj formi“.²⁶⁵ Nova okolnost je i to da je umesto odlaska u četiri organa za upis nepokretnosti sada dovoljno otići kod javnog beležnika, koji, nakon utvrđivanja stanja, upisuje imovinu u katastar u ime vlasnika.

262 Dostupno na: <https://www.purs.gov.rs/pravna-lica/pdv/uputstvo-za-primenu-pdv.html> (pristupljeno: 20. april 2023. godine)

263 Dostupno na: <https://www.youtube.com/@poreskauprava659> (pristupljeno: 20. april 2023. godine)

264 Od maja 2023. godine prijave za osnivanje privrednih društava podnose se isključivo elektronski, videti na: <https://apr.gov.rs/>.

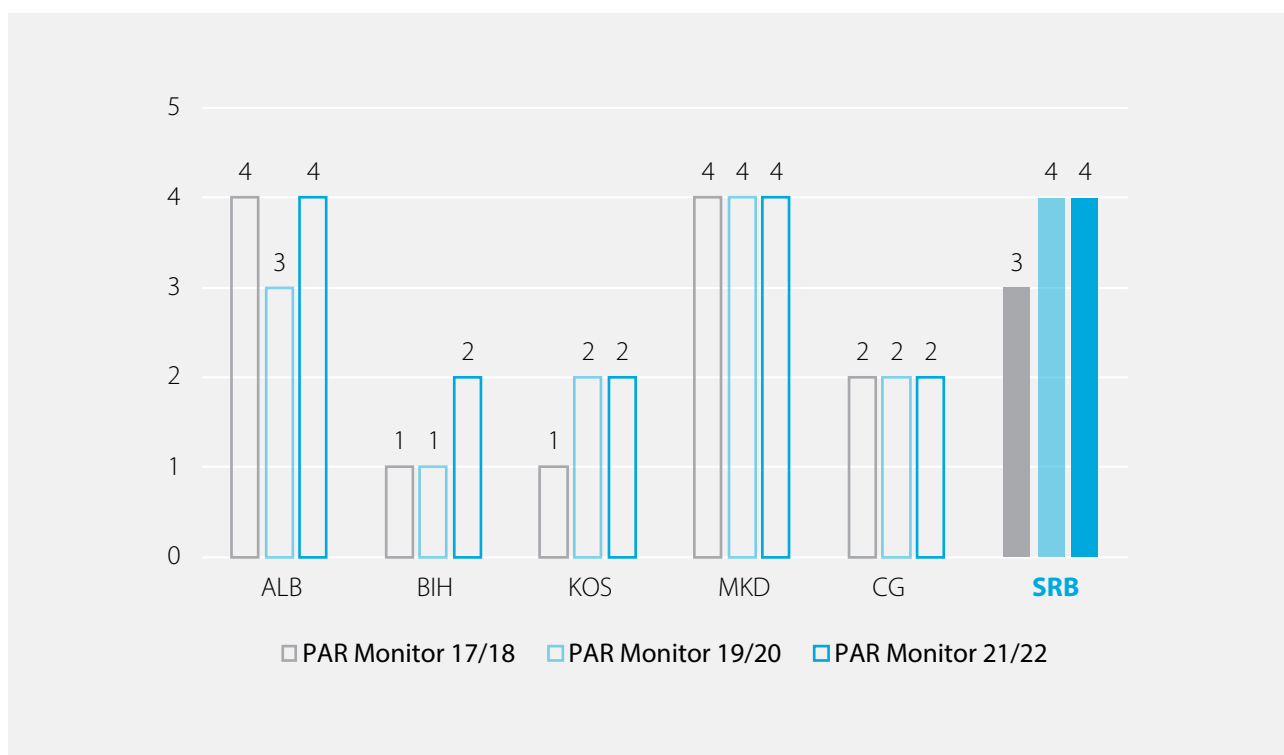
265 Dostupno na: <http://test.upisnepokretnosti.rs/vodic-105> (pristupljeno: 20. april 2023. godine)

Konačno, poslednjim elementom analizirano je da li pružaoci usluga objavljuju informacije u mašinski čitljivom formatu. Uprkos zakonskim zahtevima za objavljivanje otvorenih podataka, ni u ovom PAR Monitoru nije identifikovana takva praksa za pet analiziranih usluga, na internet stranicama pružalaca, ili portalu otvorenih podataka.

Kao i prethodnom ciklusu, dostupnost informacija usluga onlajn je pozitivno ocenjena, i vrednost indikatora je 4. Za svih pet analiziranih usluga, pružaoci daju kompletne informacije o kontaktima, lokaciji, opisu usluga, iznosima naknada, kao i o pravima i obavezama korisnika u vezi sa dokumentacijom koju treba da dostave. Sa druge strane, osnovne proceduralne informacije nisu dostupne u svim posmatranim slučajevima; na primer, neophodni obrasci nisu dostupni za preuzimanje za uslugu registracije vozila. Smernice prilagođene građanima, koje nude audio-vizuelni sadržaj, koji potencijalnim korisnicima olakšava pristup uslugama korak po korak, pronađene su za tri usluge: registraciju imovine, preduzeća, i prijavu i plaćanje PDV-a. Važno je napomenuti da MUP-u, kao organu nadležnom za usluge registracije vozila i izdavanje pasoša i ličnih karata, nedostaje pristup koji je više usmeren na korisnike.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 47: Indikator SD_P4_I2: Dostupnost informacija o pružanju administrativnih usluga na internet stranicama pružalaca



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

V I.5 Kratak pregled rezultata: pružanje usluga

Rezultati ispitivanja javnog mnjenja pokazali su da je zadovoljstvo građana uslugama državne uprave visoko, nalazi ne ukazuju na značajne razlike u odnosu na regione i distinkciju selo – grad. Komunikaciju sa upravom u protekle dve godine građani ocenjuju uglavnom pozitivno, odnosno oko 68% njih ocenjuje da je kontakt sa upravom postao lakši, a da je vreme potrebno za dobijanje usluga skraćeno. Sa druge strane, otprilike četvrtina građana ne prepoznaje ova poboljšanja, što ukazuje na značajan prostor za poboljšanja. Takođe, naponi Vlade ka pojednostavljenju administrativnih postupaka su građanima u velikoj meri vidljivi (70%), a 90% njih ocenjuje da ovi naponi daju rezultate.

Kada su u pitanju e-usluge, građani ih u velikoj većini ocenjuju kao jednostavne za korišćenje, a napredak na ovom polju pokazuje se kroz gotovo dve trećine građana koji smaraju da su kompletnu uslugu obavili online, od početka do kraja, svaki put kada su na ovaj načini pristupali administrativnim uslugama. I dalje visok procenat starijih od 60 godina ne zna za digitalne kanale (60%), dok trećina populacije između 45 i 60 godina nije upoznata sa njima. Manje od 60% ispitanika je mišljenja da administracija od njih traži povratnu informaciju o tome kako se administrativne usluge mogu poboljšati, a preko 90% njih koji imaju takvo mišljenje tvrdi da je Vlada koristila njihove inpute.

Sa druge strane, treći ciklus praćenja zaredom, OCD u Srbiji iskazuju nezadovoljstvo kada je u pitanju pristupačnost administrativnih usluga. I dalje ukazuju na neadekvatnu teritorijalnu rasprostranjenost pružalaca, ali i na nedovoljnu pristupačnost administrativnih usluga ranjivim grupama, pre svega zbog neadekvatne obučenosti državnih službenika za rad sa ovim kategorijama stanovništva. Kada govorimo o izboru kanala za pristup, mišljenja su podeljena, odnosno trećina anketiranih (32%) smatra da javna uprava pruža korisnicima mogućnost izbora različitih kanala, nešto više od trećine (35%) da takva mogućnost izostaje, a 28% ispitanih nema mišljenje. U pogled prilagođenosti elektronskih kanala ranjivim grupama, polovina OCD-a (50%) ističe neprilagođenost, a čak 43% njih nema stav o ovom aspektu pružanja usluga.

Konačno, javna dostupnost informacija o dobijanju administrativnih usluga onlajn ostaje na zavidnom nivou, iako prakse i dalje variraju u zavisnosti od vrste informacija i pružaoca. S jedne strane, korisnici analiziranih usluga mogu lako pronaći detalje o tome kome se obratiti, koju dokumentaciju treba dostaviti i koji su iznosi naknada. Dodatno, svi analizirani organi na svojim internet stranicama objavljuju podatke o pravima i obavezama korisnika u pogledu dokumenata i informacija koje je potrebno dostaviti, odnosno koje informacije/podatke organ sam pribavlja. S druge strane, dostupnost kompletnih i ažurnih proceduralnih informacija o tome kako se dobija usluga i dalje se može unaprediti. Takođe, smernice prilagođene građanima nisu dostupne za sve analizirane usluge, a nisu sve usluge ni digitalizovane uprkos pojedinačnim poboljšanjima, kao u slučaju registracije nepokretnosti i prijave PDV. RGZ preko e-šaltera korisnicima omogućava da elektronskim putem podnesu zahtev i komuniciraju, dok portal "ePorezi" omogućava predaju elektronski potpisanih obrazaca poreskih prijavi, praćenje statusa poslatih prijavi, uvid u stanje na računima poreskog obveznika, itd. Portal eUprave u nekim slučajevima i dalje omogućava samo zakazivanje termina za obavljanje usluge u prostorijama organa.

VI.6 Preporuke za oblast pružanja usluga

Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2019/2020

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuka	Status	Komentar
1. Jedinstvena upravna mesta, postojeća ili nova, treba da omoguće davanje direktnih povratnih informacija korisnika o kvalitetu usluge.	Nisu preduzete aktivnosti	Vlada još uvek nije usvojila uredbu o jedinstvenim upravnim mestima, tako da ne postoji propisana obaveza unošenja direktnih povratnih informacija korisnika o kvalitetu usluge. Takođe, nema dokaza da je to omogućeno u bilo kojem od otvorenih jedinstvenih upravnih mesta.
2. Internet sajtovi pružalaca usluga i Portal eUprava treba da obezbede korisnicima kanale za davanje povratnih informacija kao standardnu praksu. 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 za davanje povratnih informacija.	Nisu preduzete aktivnosti	Portal eUprava ne pruža mogućnost davanja povratnih informacija o uslugama. Neke institucije, poput Poreske uprave, anketiraju korisnike putem svojih internet stranica, ali to nije uobičajena praksa. ²⁶⁶
3. Pružaoci administrativnih usluga treba proaktivno da objavljuju rezultate i podatke o zadovoljstvu korisnika (bilo neobrađene ili obrađene i analizirane podatke), barem na godišnjem nivou i na način koji je lako dostupan putem internet stranica. Javna dostupnost ovih informacija zauzvrat će služiti povećanju odgovornosti i transparentnosti u pružanju usluga.	Nisu preduzete aktivnosti	Praksa nije ujednačena u celoj upravi, i oslanja se na proaktivnost i transparentnost pojedinih institucija. Poreska uprava ne objavljuje rezultate svojih anketa.
4. Pored objavljivanja rezultata merenja zadovoljstva korisnika, pružaoci usluga treba da pojašne kako su ovi podaci korišćeni za prilagođavanje usluga, odnosno otklanjanje uzroka nezadovoljstva.	N/A	Pošto nema dokaza da pružaoci usluga objavljuju rezultate povratnih informacija, nema dostupnih informacija o tome kako su takve povratne informacije korišćene i da li su korišćene.

266 Dostupno na: <http://bitly.ws/B7ao> (pristupljeno 3. marta 2023).

<p>5. Pružaoci usluga treba da pozivaju i podstiču korisnike da sami šalju predloge za poboljšanje usluga. Bilo da su 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 na internet sajtovima treba da se razlikuju od odeljaka za uopšteno komentarisane/podnošenje žalbi.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Pregledom internet stranica odabranih organa državne uprave utvrđeno je da pružaoci usluga ne podstiču korisnike da šalju svoje predloge za unapređenje usluga. Republički geodetski zavod na sajtu ima odeljak u kome građani mogu da ostave svoje primedbe na rad Zavoda, ali njegova osnovna svrha nije prikupljanje povratnih informacija koje bi pomogle poboljšanju kvaliteta usluga.²⁶⁷</p>
<p>6. U uredbi kojom se uređuju internet stranice organa treba propisati obavezu da se uvedu kanali za davanje povratnih informacija korisnika, u odeljak „Usluge“ na internet stranicama, i da se takvi kanali promovišu na banerima na početnoj stranici.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Uredba o bližim uslovima za kreiranje i održavanje veb-prezentacije organa, doneta u decembru 2018. godine, ne propisuje obavezu organa javne vlasti da u odeljak „Usluge“ internet stranica ugrađuje kanale za povratne informacije korisnika i takve kanale promoviše na banerima početne stranice. U periodu pisanja izveštaja nisu usvojene izmene uredbe kojima bi se propisala ovakva obaveza.</p>
<p>7. Nezavisna agencija za praćenje, kontrolu i upravljanje kvalitetom usluga, planirana prema Akcionom planu za period 2021–2025. Strategije RJU, treba da bude ovlašćena na centralnom nivou za celokupnu politiku pružanja usluga, sa jasno definisanim odgovornostima i načinima koordinacije i saradnje sa pojedinačnim pružaocima usluga. Agencija treba da preuzme sveukupnu odgovornost za postavljanje standarda u pružanju usluga i praćenje usaglašenosti.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Prema Akcionom planu za Strategiju RJU 2021–2025, Agencija za praćenje, kontrolu i upravljanje kvalitetom usluga trebalo bi da bude osnovana 2025. godine.²⁶⁸</p>
<p>8. Obuke NAJU za zaposlene koji su u direktnom kontaktu sa korisnicima usluga (sa posebnim fokusom na korisnike sa posebnim potrebama), planirane u okviru AP za period 2021–2025. Strategije RJU, treba sprovesti u potpunosti, kako bi obuhvatile sve zaposlene koji komuniciraju sa korisnicima usluga.</p>	<p>N/A</p>	<p>Prema godišnjim evaluacijama programa obuke 2021. i 2022. godine koje sprovodi NAJU, tokom ovog perioda održane su obuke o pružanju usluga, ali uglavnom u vezi sa e-uslugama. U 2021. godini bilo je 9 programa obuke, ali je značajno povećanje zabeleženo u 2022. godini kada je organizovano 135 programa obuke. Ipak, na osnovu samih evaluacija nije moguće proceniti da li su organizovane obuke koje bi se posebno fokusirale na kontakt sa licima sa posebnim potrebama.²⁶⁹</p>
<p>9. Vlada treba da razvije i primeni opštu metodologiju za merenje zadovoljstva korisnika usluga, na sistemskom nivou i na standardizovan način, tako da sve institucije koje pružaju usluge, kao i portal eUprave, uspostave i široko promovišu napredne kanale za davanje povratnih informacija koji su lako pristupačni i laki za upotrebu.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Na internet stranicama Vlade, MDULS-a i Kancelarije za informacione tehnologije i eUpravu nema dokumenata koji bi ukazivali da postoji opšta metodologija za merenje zadovoljstva korisnika usluga.</p>

267 Dostupno na: <http://bitly.ws/B7aV> (pristupljeno 3. marta 2023).

268 Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, dostupno na: <http://bitly.ws/B7b9> (pristupljeno 3. marta 2023).

269 Evaluacije su dostupne na: <http://bitly.ws/lpN4> (3. marta 2023).

<p>10. Na osnovu primene metodologija za merenje učinka pružalaca usluga i zadovoljstva korisnika (predviđenom u AP za period 2021–2025. Strategije RJU), Vlada treba da izradi i objavi onlajn tablu učinka (performance dashboard) o ukupnom pružanju javnih usluga u Srbiji. Ona može sadržati parametre kao što su stopa završetka dobijanja usluge, stopa povećanja korišćenja digitalnih usluga, i informacije o zadovoljstvu korisnika.</p>	<p>Započeto</p>	<p>Na veb-stranici Vlade ne postoji tabla učinka. Međutim, u preporuci se navodi da bi takav alat trebalo da bude razvijen na osnovu implementacije metodologija za merenje učinka pružalaca usluga i zadovoljstva korisnika predviđenih Akcionim planom za RJU 2021–2025. Metodologije je trebalo da do kraja 2022. godine izradi Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, ali one nisu dostupne onlajn.</p>
<p>11. Vlada treba da usvoji i primeni jasne kriterijume za uspostavljanje jedinstvenih upravnih mesta, posebno uzimajući u obzir standarde pristupačnosti u njihovom funkcionisanju.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Vlada nije donela uredbu o kriterijumima za uspostavljanje jednošalterskih upravnih mesta. Iako član 42. Zakona o upravnom postupku opisuje nadležnost jednošalterskih upravnih mesta kada je u pitanju pružanje usluga, on takođe predviđa da je Vlada nadležna za utvrđivanje uslova za njihovo osnivanje.²⁷⁰</p>
<p>12. Kancelarija za IT i eUpravu treba proaktivno da traži povratne informacije korisnika na redizajniranom portalu eUprave, da izveštava o rezultatima takvih povratnih informacija i akcijama preduzetim na osnovu njih.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Na sajtu Kancelarije za IT i eUpravu nema dokaza da kancelarija traži povratne informacije od građana na redizajniranom portalu eUprave. Takođe, na portalu eUprava ne postoji odeljak koji omogućava građanima da daju povratne informacije.</p>
<p>13. Radi boljeg korisničkog iskustva, portal eUprave treba da sadrži više vizuelnih smernica za dobijanje konkretnih usluga, ali i mape celokupnog korisničkog putovanja kroz uslugu.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Portal eUprava pruža video uputstva za dobijanje određenih usluga, kao što su parking mesta za osobe sa invaliditetom. Tu su i infografici „korak po korak“ za usluge kao što su izdavanje elektronskog sertifikata i biomedicinska oplodnja. Ipak, ove vrste instrukcija nisu dostupne za svaku uslugu na Portalu.</p>
<p>14. Kancelarija za IT i eUpravu treba da sprovede obavezu predviđenu članom 13, stav 3, uredbe kojom se uređuje razvoj i održavanje internet stranica organa i da redovno objavljuje izveštaje o usklađenosti internet stranica organa sa uredbom.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Takvi izveštaji nisu dostupni na sajtu Kancelarije.</p>
<p>15. Vlada treba da izradi pravilnik o korišćenju jednostavnog jezika u pisanoj i usmenoj komunikaciji sa korisnicima javnih usluga, sa pravilima o jasnoći, jednostavnosti komunikacije i korisnički orijentisanom sadržaju.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Ne postoji pravilnik o ovom pitanju.</p>

270 Zakon o opštem upravnom postupku, dostupno na: <http://bitly.ws/B7bF> (pristupljeno 3. marta 2023).

Preporuke PAR Monitora 2021/2022

Većina preporuka iz PAR Monitora 2019/2020 je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. U skladu sa tim, nisu definisane nove preporuke za ovaj ciklus praćenja. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri zarad usklađivanja sa izmenama u zakonskom okviru ili u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2019/2020

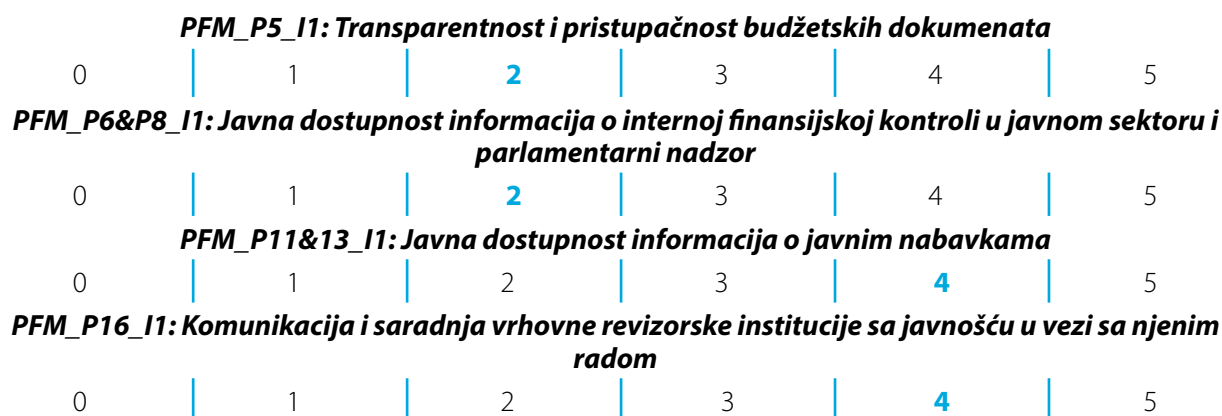
1. Jedinствена upravna mesta, postojeća ili nova, treba da omoguće davanje direktnih povratnih informacija korisnika o kvalitetu usluge.
2. Internet sajtovi pružalaca usluga i Portal eUprava treba da obezbede korisnicima kanale za davanje povratnih informacija kao standardnu praksu. Korisnici treba da imaju mogućnost da detaljnije iznesu svoje iskustvo, naglase kojim aspektima su bili zadovoljni, a kojima nisu, putem unapređenijih, ali građanima prilagođenijih opcija za davanje povratnih informacija.
3. Pružaoci administrativnih usluga treba proaktivno da objavljuju rezultate i podatke o zadovoljstvu korisnika (bilo neobrađene ili obrađene i analizirane podatke), barem na godišnjem nivou i na način koji je lako dostupan putem internet stranica. Javna dostupnost ovih informacija zauzvrat će služiti povećanju odgovornosti i transparentnosti u pružanju usluga.
4. Pored objavljivanja rezultata merenja zadovoljstva korisnika, pružaoci usluga treba da pojasne kako su ovi podaci korišćeni za prilagođavanje usluga, odnosno otklanjanje uzroka nezadovoljstva.
5. Pružaoci usluga treba da pozivaju i podstiču korisnike da sami šalju predloge za poboljšanje usluga. Bilo da su 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 na internet sajtovima treba da se razlikuju od odeljaka za uopšteno komentarisane, ili podnošenje žalbi.
6. U uredbi kojom se uređuju internet stranice organa treba propisati obavezu da se uvedu kanali za davanje povratnih informacija korisnika, u odeljak „Usluge“ na internet stranicama, i da se takvi kanali promovišu na banerima na početnoj stranici.
7. Obuke NAJU za zaposlene koji su u direktnom kontaktu sa korisnicima usluga (sa posebnim fokusom na korisnike sa posebnim potrebama), treba sprovesti kako bi obuhvatile sve zaposlene koji komuniciraju sa korisnicima usluga.
8. Vlada treba da razvije i primeni opštu metodologiju za merenje zadovoljstva korisnika usluga, na sistemskom nivou i na standardizovan način, tako da sve institucije koje pružaju usluge, kao i portal eUprave, uspostave i široko promovišu napredne kanale za davanje povratnih informacija koji su lako pristupačni i laki za upotrebu.
9. Na osnovu primene metodologija za merenje učinka pružalaca usluga i zadovoljstva korisnika (predviđenom u AP za period 2021–2025. Strategije RJU), Vlada treba da izradi i objavi onlajn tablu učinka (performance dashboard) o ukupnom pružanju javnih usluga u Srbiji. Ona može sadržati parametre kao što su stopa završetka dobijanja usluge, stopa povećanja korišćenja digitalnih usluga, i informacije o zadovoljstvu korisnika.
10. Vlada treba da usvoji i primeni jasne kriterijume za uspostavljanje jedinstvenih upravnih mesta, posebno uzimajući u obzir standarde pristupačnosti u njihovom funkcionisanju.
11. Kancelarija za IT i eUpravu treba proaktivno da traži povratne informacije korisnika na redizajniranom portalu eUprave, da izveštava o rezultatima takvih povratnih informacija i akcijama preduzetim na osnovu njih.
12. Radi boljeg korisničkog iskustva, portal eUprave treba da sadrži više vizuelnih smernica za dobijanje konkretnih usluga, ali i mape celokupnog korisničkog putovanja kroz uslugu.
13. Kancelarija za IT i eUpravu treba da sprovede obavezu predviđenu članom 13, stav 3, uredbe kojom se uređuje razvoj i održavanje internet stranica organa i da redovno objavljuje izveštaje o usklađenosti internet stranica organa sa uredbom.
14. Vlada treba da izradi pravilnik o korišćenju jednostavnog jezika u pisanoj i usmenoj komunikaciji sa korisnicima javnih usluga, sa pravilima o jasnoći, jednostavnosti komunikacije i korisnički orijentisanom sadržaju.

VII.

UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA



VII.1 WeBER indikatori korišćeni za praćenje oblasti upravljanja javnim finansijama i vrednosti za Srbiju



VII.2 Stanje u oblasti upravljanja javnim finansijama i glavni pravci razvoja od 2020. godine

■ Transparentnost budžeta

U Izveštaju za 2021. godinu o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021–2025. godine (PR UJF), Ministarstvo finansija je, u oblasti transparentnosti budžeta, prepoznalo potrebu da se izveštaj o izvršenju budžeta objavljuje na vreme, zajedno sa potrebom daljeg unapređenja efikasnosti i efektivnosti izveštavanja u skladu sa međunarodnom praksom.²⁷¹ Iako je jedan od posebnih ciljeva Programa unapređenje budžetske discipline i transparentnije korišćenje javnih sredstava, navedeni Izveštaj ne sadrži nikakve konkretne pokazatelje o budžetskoj transparentnosti, tako da je stanje u ovoj oblasti bez konkretnih podataka.

Evropska komisija je navela da Srbija nije napredovala u poboljšanju budžetske transparentnosti jer mapa puta za transparentnost, prebudžetska izjava i polugodišnji izveštaj nisu izrađeni niti objavljeni.²⁷² EK je navela da su, prilikom skupštinske rasprave o budžetu za 2022. godinu, debata među zainteresovanim stranama i kvalitativna procena predloga bili ograničeni, kao i da se učešće javnosti u budžetskom procesu i zakonodavni nadzor moraju poboljšati.²⁷³

Istraživanje otvorenosti budžeta (*Open Budget Survey*) stavlja Srbiju na 59. mesto od 120 posmatranih zemalja u 2021. godini. Srbija je, u 2021. godini, imala 46 od mogućih 100 bodova, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2019. godinu kada je imala 40. Do poboljšanja je došlo zahvaljujući tome što je Izveštaj o izvršenju budžeta, kao deo Završnog računa, učinjen javno dostupnim, odnosno objavljen na internetu.²⁷⁴ Sa druge strane, Srbija je u 2021. godini imala samo 2 od 100 bodova na polju učešća javnosti u različitim fazama budžetskog procesa. Autori su uputili nekoliko preporuka Narodnoj skupštini, Ministarstvu finansija i DRI uz pomoć kojih bi se omogućilo efikasno učešće javnosti.

271 Ministarstvo finansija, *Izveštaj o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025 za 2021. godinu*, strana 84. Dostupno na: <http://bitly.ws/CujM> (pristupljeno 3. aprila 2023).

272 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 16. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxzQ> (pristupljeno 3. aprila 2023).

273 Isto.

274 Open Budget Survey Serbia 2021, dostupno na: <http://bitly.ws/zAFq> (pristupljeno 3. aprila 2023).

■ Interna finansijska kontrola u javnom sektoru (IFKJ)

Kada je reč o finansijskom upravljanju i kontroli (FUK), stopa korisnika javnih sredstava (KJS) koji podnose izveštaje je povećana u odnosu na prethodnu praksu. Prema Konsolidovanom godišnjem izveštaju o stanju IFKJ za 2021. godinu, javna preduzeća na centralnom nivou vlasti koja su dostavila svoje izveštaje za sistem FUK čine skoro 100% prihoda javnih preduzeća.²⁷⁵ Gradovi koji su podneli izveštaj za sistem FUK upravljaju sa 97% ukupnih rashoda gradskih budžeta, dok opštine koje su podnale izveštaj upravljaju sa 83% ukupnih rashoda opštinskih budžeta.²⁷⁶ U Izveštaju se navodi i da više od 83% budžetskih korisnika sa nivoa centralne vlasti, organizacija obaveznog socijalnog osiguranja, AP Vojvodine, gradova i javnih preduzeća ima funkcionalnu internu reviziju, ali ujedno je prepoznat i problem nedovoljnog broja kadrova za obavljanje poslova povezanih sa internom revizijom.²⁷⁷

U skladu sa tim, EK navodi da su procedure interne kontrole i interne revizije uglavnom u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, EK takođe navodi da se preporuke interne revizije moraju sprovoditi blagovremeno, a tu je i činjenica da nisu sve institucije koje imaju obavezu da uspostave jedinicu za internu reviziju to i učinile.²⁷⁸ Kapaciteti za implementaciju standarda interne kontrole, uključujući upravljanje rizikom „moraju biti dodatno poboljšani i na nivou centralne i lokalne vlasti i bolje prihvaćeni u administrativnoj kulturi javnog sektora“.²⁷⁹ Vredi napomenuti da je, nakon više od deset godina implementacije pravnog okvira IFKJ-a, u okviru novog PR UJF predviđena analiza adekvatnosti aranžmana IFKJ-a.²⁸⁰

■ Transparentnost javnih nabavki

Kao što je navedeno u prethodnom PAR Monitor izveštaju, do promena u politici javnih nabavki došlo je 2019. godine usvajanjem novog Zakona o javnim nabavkama (ZJN) i Programa razvoja javnih nabavki za period 2019–2023. godine, za koji su izrađena dva akciona plana, za 2021. i 2022. godinu. U Godišnjem izveštaju za 2021. o sprovođenju Akcionog plana ovog Programa, Kancelarija za javne nabavke (KJN) navela je da su sve ponude iz 2021. godine podnete putem Portala javnih nabavki, što je iznosilo preko 89 hiljada ponuda (27 hiljada u 2020. godini).²⁸¹ S druge strane, Evropska komisija ističe da je udeo pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja iznosio 7,7 odsto ukupne vrednosti ugovora zaključenih u 2021. godini, što predstavlja značajno poboljšanje u odnosu na drugu polovinu 2020. godine, kada je udeo ovakvih procedura bio 23%.²⁸² Sa druge strane, prosečan broj ponuda po postupku javne nabavke smanjen je sa 2,6 u 2020. na 2,5 u 2021. godini, ali je KJN navela da je to posledica učestalog učešća grupa ponuđača u postupcima.²⁸³

Međutim, transparentnost sistema javnih nabavki i dalje je ozbiljno ugrožena Zakonom o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju, koji omogućava Vladi da izuzme takve projekte od primene pravila javnih nabavki, što je dovelo do nedostatka jasnih procedura selekcije i transparentnosti. EK navodi da su izuzeća od primene ZJN činila 67% kumulativne vrednosti svih ugovora o javnim nabavkama zaključenih 2021. godine.²⁸⁴ Najčešći pravni osnov za izuzeće bili su međudržavni sporazumi koji su činili 22,7% ukupne vrednosti ugovora koji su bili izuzeti od primene ZJN u 2021. godini.²⁸⁵

275 Centralna jedinica za harmonizaciju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2021. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji*, strana 5. Dostupno na: <http://bitly.ws/Cuu8> (pristupljeno 3. aprila 2023).

276 Isto.

277 Isto, str. 6–7.

278 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 84.

279 Isto.

280 Isto, str. 83.

281 Kancelarija za javne nabavke, *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za 2021. godinu*, str. 8 i 12. Dostupno na: <http://bitly.ws/CuCb> (pristupljeno 3. aprila 2023).

282 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 79.

283 Kancelarija za javne nabavke, *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za 2021. godinu*, str. 12.

284 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 79.

285 Isto, str. 80.

■ Javna komunikacija eksterne revizije

Kako je navedeno u prethodnom PAR Monitor izveštaju, Državna revizorska institucija (DRI) u svom Strateškom planu za period 2019–2023. godine stavlja kao prioritet komunikaciju sa javnošću i zainteresovanim stranama. DRI je nastavila sa objavljivanjem godišnjih izveštaja o radu i godišnjih registara preporuka, a nastavila je i da povećava uticaj svog revizorskog rada poboljšanjem praćenja sprovođenja svojih preporuka, saradnje sa zainteresovanim stranama, sveukupne transparentnosti rada i komunikacije sa medijima.²⁸⁶ Narodna skupština je 2021. godine ponovo razmatrala godišnji izveštaj o radu DRI, nakon čega je donela Zaključak kojim se preporučuje Vladi da postupi u okviru svojih nadležnosti kako bi obezbedila sprovođenje preporuka DRI.²⁸⁷ Prema SIGMA izveštaju, povećana transparentnost rada DRI kroz njenu internet stranicu i angažovanje sa civilnim društvom takođe je doprinela poboljšanju njenog uticaja.²⁸⁸

Štaviše, u okviru Istraživanja otvorenosti budžeta (*Open Budget Survey*) za 2021. godinu, nadzor budžeta koji je sprovela DRI ocenjen je kao adekvatan sa 83 bodova od mogućih 100, isto kao i 2019. godine.²⁸⁹ Međutim, u istraživanju je istaknuto da Narodna skupština ima slabu nadzornu moć u planiranju i izvršenju budžeta, a istaknute su i preporuke za poboljšanje. Dodatno, u cilju unapređenja nezavisnosti i poboljšanja rada DRI, predloženo je da u budućnosti pregled procesa revizije sprovede nezavisna agencija.

Sa druge strane, kada je u pitanju percepcija javnosti, prema Balkan barometru za 2022. godinu, oko 52% građana u Srbiji se u potpunosti ili uglavnom ne slaže sa tvrdnjom da je DRI nezavisna od političkog uticaja. Mišljenja su podeljena po pitanju mogućnosti DRI da efikasno kontroliše Vladu i učini je odgovornom građanima, pri čemu se oko 43% građana potpuno ili uglavnom slaže sa ovom tvrdnjom, dok se oko 45% njih ne slaže.²⁹⁰

VII.3 Šta prati WeBER i na koji način?

U oblasti upravljanja javnim finansijama, WeBER prati šest 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 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki.

Princip 13: Javne nabavke u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, zabrane diskriminacije, srazmernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki.

Princip 16: Državna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi osigurala visokokvalitetne revizije, što će pozitivno uticati na funkcionisanje javnog sektora.

286 European Commission, *Serbia 2022 Report*, str. 84.

287 Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije RJU za period 2021–2030, str. 58. Dostupno na: <http://bitly.ws/zrrC> (pristupljeno 3. aprila 2023).

288 SIGMA, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, str. 174. Dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK> (pristupljeno 3. aprila 2023).

289 Open Budget Survey Serbia 2021.

290 Balkan Barometer 2022 – Public opinion, str. 125-127. Dostupno na: <http://bitly.ws/CuVI> (pristupljeno 3. aprila 2023).

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.

S obzirom na to da je tokom prethodnog ciklusa praćenja razvijen i primenjen novi indikator koji pokriva oblast javnih nabavki kao deo UJF (SIGMA Principi 11 i 13), kao polazna vrednost ovog indikatora uzima se vrednost iz PAR Monitor izveštaja za 2019/2020 godinu.

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 i 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 interne revizije, 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 sprovođenjem IFKJ koristi raspoloživa zvanična dokumentacija na sajtu Narodne skupštine.

Treći indikator tiče se oblasti eksterne revizije i razmatra eksternu komunikaciju DRI i praksu saradnje sa javnošću. Uzima u obzir strateški pristup DRI, sredstva komunikacije u upotrebi, prilagođenost izveštaja o reviziji građanima, postojanje kanala za slanje prijavi 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 intervjuima sa zaposlenima u DRI, radi sakupljanja dodatnih ili nedostajućih informacija.

Konačno, u oblasti javnih nabavki, četvrti indikator meri javnu dostupnost informacija u vezi sa javnim nabavkama. Fokusira se na to da li centralni organi za javne nabavke, i neki od ključnih naručilaca, objavljuju godišnje planove i izveštaje, kao i na to koliko su centralni portali javnih nabavki informativni i prilagođeni građanima i zainteresovanoj javnosti. Pored toga, ovaj indikator analizira i dostupnost podataka o nabavkama u otvorenom formatu, kao i procenat javnih nabavki sprovedenih u otvorenom postupku. Indikator se u potpunosti zasniva na pregledu zvanične, javno dostupne dokumentacije o politici javnih nabavki.

VII.4 Rezultati WeBER praćenja

Princip 5: Obezbeđeno je transparentno izveštavanje i nadzor budžeta

Tabela 25: WeBER indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Usvojenom godišnjem budžetu lako se može pristupiti onlajn	2/4	4/4	4/4
E2. Izveštajima o izvršenju budžeta tokom godine se lako može pristupiti onlajn	2/4	2/4	2/4
E3. Izveštajima o polugodišnjem izvršenju budžeta tokom godine se lako može pristupiti onlajn	0/4	0/4	0/4
E4. Izveštaji o izvršenju budžeta (izveštaji tokom godine, polugodišnji i godišnji) sadrže podatke o budžetskoj potrošnji raspoređenoj prema funkcionalnoj, organizacionoj i ekonomskoj klasifikaciji	0/4	0/4	0/4
E5. Godišnji izveštaji sadrže nefinansijske informacije o učinku Vlade	2/2	0/2	0/2
E6. Zvanična verzija budžeta prilagođenog građanima (građanski budžet) redovno se objavljuje onlajn	4/4	4/4	4/4
E7. Budžetski podaci se objavljuju u formatu otvorenih podataka	2/2	2/2	2/2
Ukupno bodova	12/24	12/24	12/24
Vrednost indikatora (skala 0–5)²⁹¹	2	2	2

Kada je reč o budžetskoj transparentnosti, opšte stanje u ovoj oblasti ostalo je nepromenjeno u odnosu na prethodni ciklus, uprkos promenama u pojedinačnim aspektima praćenja primene ovog principa. Lakoća pristupa usvojenom godišnjem budžetu ocenjena je polovično u ovom ciklusu, s obzirom na to da je samo aktuelni Zakon o budžetu za 2022. godinu dostupan na tri klika od početne stranice sajta Ministarstva finansija (što je definisano kao „lako pristupačno“), dok to nije slučaj sa budžetom za 2021. godinu, koji se nalazi u arhivi. Pored toga, MF je prestalo sa praksom da učini aktuelni budžet dostupnim već na početnoj stranici i trenutno se nalazi u odeljku posvećenom propisima.²⁹²

Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine dostupni su na mesečnom nivou, kao i u ranijem periodu, u formi Biltena javnih finansija koji sadrže i informacije o makroekonomskim i fiskalnim parametrima. Uprkos tome što su bilteni dostupni na manje od tri klika od početne stranice sajta MF, tokom ciklusa praćenja utvrđeno je da se oni ne objavljuju redovno i blagovremeno, što je uticalo na ocenu ovog elementa.²⁹³ Sa druge strane, polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta nisu javno dostupni od početka primene PAR Monitora, što predstavlja jedan od najvećih nedostataka u ovoj oblasti.

Kada je reč o vrsti podataka koji se obelodanjuju u javnom dostupnim izveštajima o izvršenju budžeta, podaci sadržani u Biltenima javnih finansija klasifikovani su samo po ekonomskim kategorijama odnosno vrsti rashoda, dok nije moguće utvrditi kako su klasifikovani podaci u polugodišnjim izveštajima, jer oni nisu javno dostupni. Sa druge strane, godišnji izveštaji o izvršenju budžeta, kao deo završnog računa, od kojih je poslednji dostupan tokom ciklusa praćenja bio onaj za 2020. godinu, sadrže u celosti razvrstane podatke, odnosno po ekonomskoj, organizacionoj i funkcionalnoj klasifikaciji.²⁹⁴

291 Raspodela bodova: 0–4 boda = 0; 5–8 bodova = 1; 9–12 bodova = 2; 13–16 bodova = 3; 17–20 bodova = 4; 21–24 boda = 5.

292 Zakon o budžetu za 2022. godinu dostupan je na: <http://bitly.ws/Cvaq> Zakon o budžetu za 2021. godinu dostupan je na: <http://bitly.ws/Cvaw> (pristupljeno 3. aprila 2023).

293 Pod redovnošću se, u slučaju mesečnih izveštaja, posmatralo da li su oni dostupni za prethodnih 6 meseci u odnosu na period merenja (avgust 2022. godine). Bilteni su dostupni na: <http://bitly.ws/B7d7> (pristupljeno 4. aprila 2023).

294 Zakon o završnom računu budžeta za 2020. godinu dostupan je na: <http://bitly.ws/Cy76> (pristupljeno 4. aprila 2023).

Pored toga, godišnji izveštaj sadrži i nefinansijske informacije o učinku Vlade, što predstavlja značajan napredak u transparentnosti javnih finansija u odnosu na prethodne cikluse praćenja. U njemu se mogu naći podaci o učinku na osnovu elemenata programskog budžeta, koji su izraženi po sektorima, korisnicima i programima. U izveštaju se mogu pronaći ovakvi podaci za sva 24 sektora, kao i nefinansijske informacije o učinku za većinu organa državne uprave, odnosno samo za organe na centralnom nivou vlasti. Na ovom polju napravljen je najveći iskorak u ovom izdanju PAR Monitora.

Nastavljena je dobra praksa iz prethodnih godina po pitanju prilagođenosti podataka o usvojenom budžetu građanima, i načinima njihovog objavljivanja. Naime, građanski vodič dostupan je na internet stranici Ministarstva, i to za nekoliko fiskalnih godina unazad. Ipak, treba naglasiti da je, slično kao i slučaju Zakona o budžetu, Građanski budžet za 2022. godinu dostupan o okviru jedne sekcije internet stranice MF-a, dok se vodiči za 2021. i 2019. godinu nalaze u arhivi, a u 2020. godini napravljen je prekid budući da vodič nije objavljen.²⁹⁵ Opšte uzev, i pored korišćenja različitih onlajn lokacija i sporadičnih prekida u objavljivanju, građanski vodiči kroz budžet objavljuju se u kontinuitetu od početka primene PAR Monitora.

Konačno, treba napomenuti da je i dalje potrebno uložiti dodatne napore ka sprovođenju politike otvorenih podataka o budžetu. I pored maksimalnih bodova po ovom pitanju, Ministarstvo niti objavljuje otvorene podatke na Portalu otvorenih podataka, niti označava i standardizuje podatke dostupne na svojoj internet stranici, a koji su u odgovarajućem formatu, kao otvorene. Na Portalu su dostupne informacije o prihodima i rashodima lokalnih samouprava, što predstavlja primer dobre prakse koji treba slediti kada su upitanju podaci o budžetu centralnog nivoa vlasti.²⁹⁶

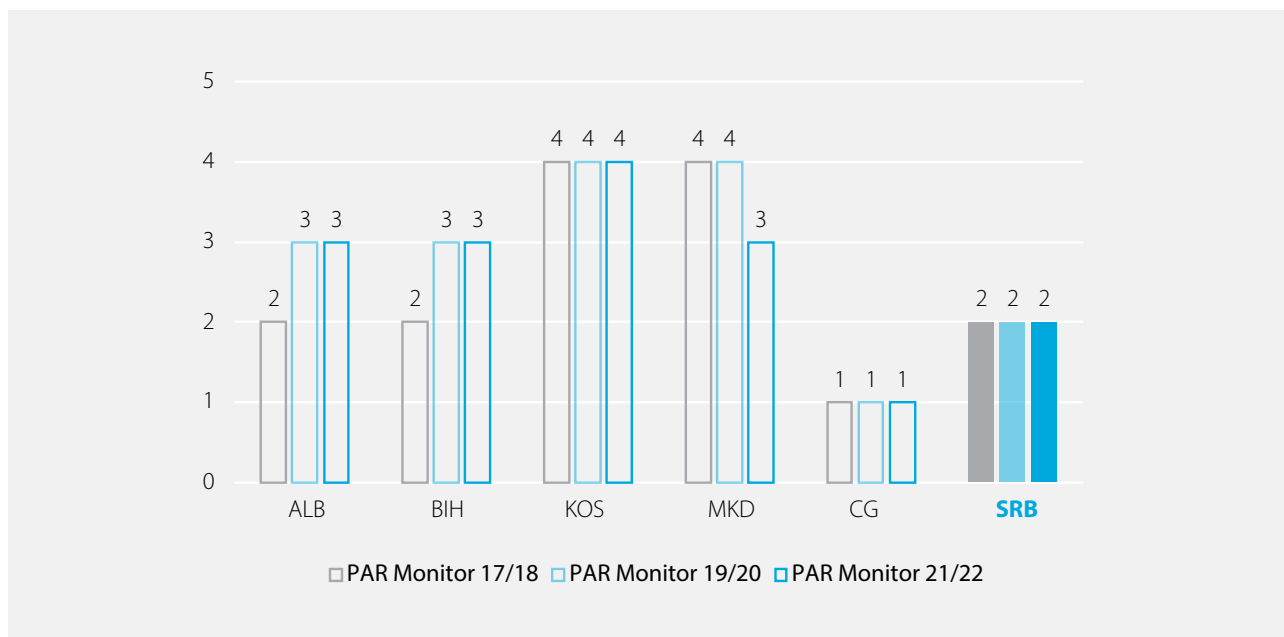
Rezultati ovog ciklusa praćenja pokazuju da je došlo do promena u određenim elementima, ali to nije uticalo na konačnu vrednost indikatora, koja je ostala ista kao u prethodnim izdanjima. Nivo transparentnosti budžetskih dokumenata ostao je relativno nizak, pre svega zahvaljujući činjenici da polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta i dalje nisu javno dostupni, kao i činjenici da ja najčešći tip podatak koji je javno dostupan onaj koji se tiče ekonomske klasifikacije rashoda, a veoma retko po budžetskim korisnicima i funkcijama Vlade. Sa druge strane, zabeležen je napredak kada je reč o podacima sadržanim u godišnjim izveštajima o izvršenju, koji sada pružaju i nefinansijske informacije o učinku Vlade; međutim, promenom u onlajn pristupačnosti zakona o budžetu, ukupan rezultat je ostao nepromenjen. Konačno, iako je veliki broj podataka dostupan na internet stranici Ministarstva finansija, trebalo bi slediti primere lokalnih samouprava koje podatke o svojim budžetima objavljuju na Portalu otvorenih podataka, i učiniti isto za podatke za nivo države.

²⁹⁵ Građanski budžet za 2022. godinu dostupan je na: <http://bitly.ws/CynZ>. Pređašnje verzije ovog vodiča dostupne su na: <http://bitly.ws/B7dx> (pristupljeno 4. aprila 2023).

²⁹⁶ Podaci su dostupni na: <http://bitly.ws/CDKd> (pristupljeno 6. aprila 2023).

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 48: Indikator PFM_P5_I1: Transparentnost i pristupačnost budžetskih dokumenata



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

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 javnu upravu i upravljanje javnim finansijama uopšte

Tabela 26: WeBER indikator PFM_P6&8_I1: Javna dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i parlamentarni nadzor

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. Konsolidovani godišnji izveštaj o IFKJ se redovno izrađuju i objavljuju onlajn	4/4	2/4	2/4
E2. Izveštaji o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije se redovno izrađuju i objavljuju onlajn	1/2	1/2	2/2
E3. Ministarstva objavljuju informacije u vezi sa finansijskim upravljanjem i kontrolom	1/2	0/2	0/2
E4. CJH se proaktivno angažuje u komunikaciji sa javnošću	0/2	0/2	0/2
E5. Skupština redovno razmatra konsolidovani godišnji izveštaj o IFKJ	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	6/12	3/12	4/12
Vrednost indikatora (skala 0–5)²⁹⁷	2	1	1

297 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.

U odnosu na prethodni ciklus praćenja, zabeležen je napredak kada je reč o blagovremenosti objavljivanja konsolidovanih godišnjih izveštaja o IFKJ, i informacija o finansijskom upravljanju i kontroli (FUK) koje sprovodi ministarstvo. Posledično, vrednost indikatora je po prvi put povećana u ovoj oblasti.

Naime, konsolidovani godišnji izveštaji o IFKJ redovno se izrađuju i objavljuju na internet stranici MF-a u okviru sekcije posvećene Centralnoj jedinici za harmonizaciju (CJH), gde se mogu pronaći izveštaji za period od 2009. do 2021. godine.²⁹⁸ S obzirom na to da su izveštaji za prethodne dve kalendarske godine (2020. i 2021). bili dostupni, ovaj element je ocenjen maksimalnim brojem bodova. Ipak, primetna je praksa CJH da ove izveštaje objavljuje uglavnom krajem aktuelne godine za prethodnu. Kako ne postoji zakonski propisan rok u okviru kog ovi izveštaji moraju biti objavljeni, ocenjeno je da se to čini redovno.

Pored toga, donekle je unapređena praksa objavljivanja informacija o FUK koje dostavlja ministarstvo. U ovom ciklusu, utvrđeno je da je osam od 21 ministarstva u sazivu Vlade od oktobra 2020. do oktobra 2022. godine učinilo javno dostupnim barem jedan od tri posmatrana skupa podataka u vezi sa FUK-om: informacije o registrima rizika, mapama procedura/poslovnih procesa, i o imenovanom licu odgovornom za FUK.²⁹⁹ Ipak, nijedno od osam ministarstava nije objavilo sve skupove informacija predviđene ovim elementom.

Kada je reč o izveštajima o sagledavanju kvaliteta interne revizije, nije bilo napretka po pitanju redovnosti njihove izrade i objavljivanja. CJH je počela da objavljuje ove izveštaje 2016. godine, ali, pored činjenice da izveštaj za 2018. nije dostupan, do avgusta 2022. još uvek nije bio objavljen izveštaj o kvalitetu interne revizije za 2021. godinu, i poslednji dostupan u periodu merenja bio je onaj za 2020.³⁰⁰ Pored toga, struktura izveštaja identična je prvom izveštaju objavljenom na ovu temu, a koju prati uskostručni, birokratski stil.³⁰¹ Dodatno, predstavnici CJH retko koriste različite kanale u cilju komunikacije razvoja i rezultata u IFKJ ka javnosti. U toku 2022. godine, jedini kanal informisanja javnosti koji je korišćen su medijski nastupi, koji su uglavnom bili posvećeni pitanjima nedostatka ljudskih resursa za sprovođenje interne revizije, i obukama za FUK.³⁰²

Konačno, situacija sa parlamentarnim razmatranjem konsolidovanih izveštaja o IFKJ ostala je nepromenjena u odnosu na prethodne cikluse. Iako formalno ne postoji obaveza podnošenja ovih izveštaja Narodnoj skupštini na razmatranje, među dostupnim dokumentima i zapisnicima, uključujući sednice Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava, ne postoje dokazi da se nešto slično desilo u praksi, tokom 2021. ili 2022. godine.

Redovno objavljivanje konsolidovanih godišnjih izveštaja o IFKJ, i informacija o FUK-u koje dostavlja ministarstvo, doveli su do određenog napretka u ovoj oblasti, odnosno povećanja vrednosti indikatora sa 1 na 2. Sa druge strane, redovnost objavljivanja izveštaja o sagledavanju kvaliteta interne revizije je polovična, dok je informisanje javnosti o stanju u IFKJ i dalje neznatno. Narodna skupština ne razmatra konsolidovane izveštaje o IFKJ, na plenumu ili sednicama nadležnog odbora.

298 Izveštaji su dostupni na: <http://bitly.ws/CFCK> (pristupljeno 7. aprila 2023).

299 Informacije su objavila sledeća ministarstva: Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo privrede, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstvo kulture i informisanja i Ministarstvo za brigu o selu. Iz istraživanja su bila izuzeta dva kabineta ministara bez portfelja.

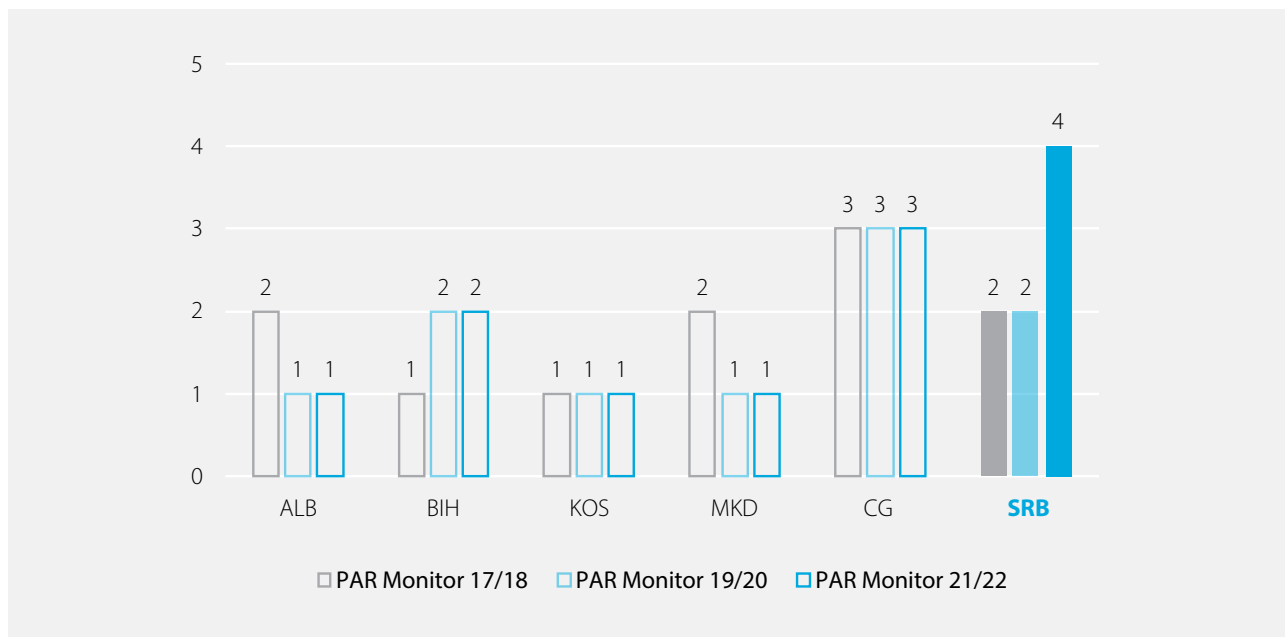
300 CJH je, u međuvremenu, objavila i izveštaj za 2021. godinu i on je dostupan na internet stranici MF.

301 Izveštaji su dostupni na: <http://bitly.ws/CG2K> (pristupljeno 7. aprila 2023).

302 Videti više na: <http://bitly.ws/CGd8> i <http://bitly.ws/CGdd> (pristupljeno 7. aprila 2023).

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 49: Indikator PFM_P6&P8_I1: Javna dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i parlamentarni nadzor



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

Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i monitoring politike javnih nabavki.

Princip 13: Funkcionisanje javnih nabavki u skladu je sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, proporcionalnosti i transparentnosti, te osigurava najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koristi savremene tehnike i metode javnih nabavki.

Tabela 27: WeBER indikator PFM_P11&13_I1: Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020
E1. Centralna institucija nadležna za javne nabavke redovno izveštava javnost o sprovođenju politike javnih nabavki	4/4	4/4
E2. Centralna institucija nadležna za zaštitu prava redovno izveštava javnost o postupcima za zaštitu prava ponuđača u javnim nabavkama	2/4	2/4
E3. Izveštavanje centralne institucije nadležne za javne nabavke je prilagođeno građanima i lako dostupno	1/2	1/2
E4. Portal javnih nabavki je prilagođen korisnicima	2/2	2/2
E5. Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje planove javnih nabavki	4/4	0/4
E6. Naručioci na centralnom nivou redovno objavljuju godišnje izveštaje o javnim nabavkama	0/4	0/4
E7. Centralna institucija nadležna za javne nabavke objavljuje otvorene podatke o javnim nabavkama	2/2	2/2

E8. Otvoreni i konkurentni postupci su glavni metod sprovođenja javnih nabavki	4/4	2/4
Ukupno bodova	19/26	13/26
Vrednost indikatora (skala 0–5)³⁰³	4	2

Zabeležen je značajan napredak u dostupnosti informacija o javnim nabavkama u ovom ciklusu praćenja. Kancelarija za javne nabavke (KJN) je, kao institucija nadležna za praćenje stanja u ovoj oblasti, nastavila praksu redovnog objavljivanja godišnjih izveštaja o javnim nabavkama. Izveštaji izrađeni do 2019. godine nalaze se na internet stranici KJN, dok su izveštaji za 2020. i 2021. godinu dostupni na Portalu javnih nabavki.³⁰⁴ Pored toga, na Portalu su dostupni godišnji izveštaji o nabavkama pojedinačnih naručilaca.³⁰⁵ Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki objavljuje godišnje izveštaje o svom radu od 2012. do 2020. godine, međutim, izveštaj za 2021. godinu nije bio dostupan u periodu praćenja, te je ovaj element, kao i u ciklusu 2019/2020, ocenjen polovično.³⁰⁶

Način izveštavanja KJN i dalje se može oceniti samo kao delimično pristupačan i prilagođen građanima, s obzirom na to da godišnji izveštaji ne sadrže jednostavno napisane sažetke o glavnim rezultatima postignutim tokom perioda izveštavanja. Sa druge strane, svi izveštaji sadrže vizuelne prezentacije ključnih performansi javnih nabavki, i lako su dostupni sa početne stranice Portala. U tom pogledu, pristup izveštavanju ka javnosti ostaje nepromenjen, osim činjenica da je, usled novog zakonskog okvira 2019. godine, struktura godišnjih izveštaja promenjena kako bi se prikazale performanse postupaka sprovedenih po starom i novom okviru.

Portal javnih nabavki ocenjen je kao prilagođen korisnicima, na osnovu šest analiziranih funkcija. Kao i u prethodnom ciklusu, utvrđeno je da Portal omogućava njih pet: ne zahteva registraciju korisnika kako bi se pristupilo dokumentaciji o postupcima; pristup dokumentaciji je besplatan; obezbeđen je vodič za korišćenje Portala; postoji odvojena sekcija o često postavljenim pitanjima i odgovorima; omogućeno je slobodno pretraživanje, kao i pretraživanje na osnovu naručilaca, predmetu nabavke, vremenskog perioda i slično. Sa druge strane, na Portalu nije objavljen Opšti rečnik javnih nabavki koji je dostupan na internet stranici KJN.³⁰⁷ Pored toga, na Portalu su dostupni otvoreni podaci o javnim nabavkama, u različitim formatima.³⁰⁸ Drugim rečima, skoro svaka pojedinačna sekcija Portala omogućava preuzimanje pojedinih podataka u otvorenom formatu.

Poboljšanje u odnosu na prethodni PAR Monitor tiče se planova javnih nabavki koje objavljuje ministarstvo za poslednje dve kalendarske godine u trenutku praćenja.³⁰⁹ Sva ministarstva i dva kabineta ministara bez portfelja objavili su godišnje planove javnih nabavki za 2021. i 2022. godinu na Portalu, tako da je ovaj element dobio maksimalan broj bodova u skladu sa metodologijom. Dodatno, 15 ministarstava i Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za razvoj nedovoljno razvijenih opština objavili su planove za obe godine i na svojim internet stranicama, dok Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo odbrane, i Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za inovacije i tehnološki razvoj nisu objavili nijedan. Sa druge strane, Ministarstvo finansija, Ministarstvo zaštite životne sredine i Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju objavili su samo planove za 2022. godinu, dok je Ministarstvo za brigu o selu objavila samo za 2021. godinu.

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

304 Izveštaji su dostupni na: <http://bitly.ws/CGiD> i <http://bitly.ws/CGiE> (pristupljeno 7. aprila 2023).

305 Dostupno na: <http://bitly.ws/CGiY> (pristupljeno 7. aprila 2023).

306 Izveštaji su dostupni na: <http://bitly.ws/CLFF> (pristupljeno 10. aprila 2023).

307 Sekcija sa često postavljenim pitanjima dostupna je na: <http://bitly.ws/CLNS> dok su video uputstva dostupna na: <http://bitly.ws/CLNY> (pristupljeno 10. aprila 2023).

308 U vreme pisanja izveštaja ova sekcija Portala nije bila u funkciji. Dostupno na: <http://bitly.ws/CLXD> (pristupljeno 14. juna 2023).

309 Za potrebe elemenata iz ovog indikatora analizirana je praksa 22 ministarstva i dva kabineta ministara bez portfelja u Vladi u periodu od oktobra 2020. do oktobra 2022. godine.

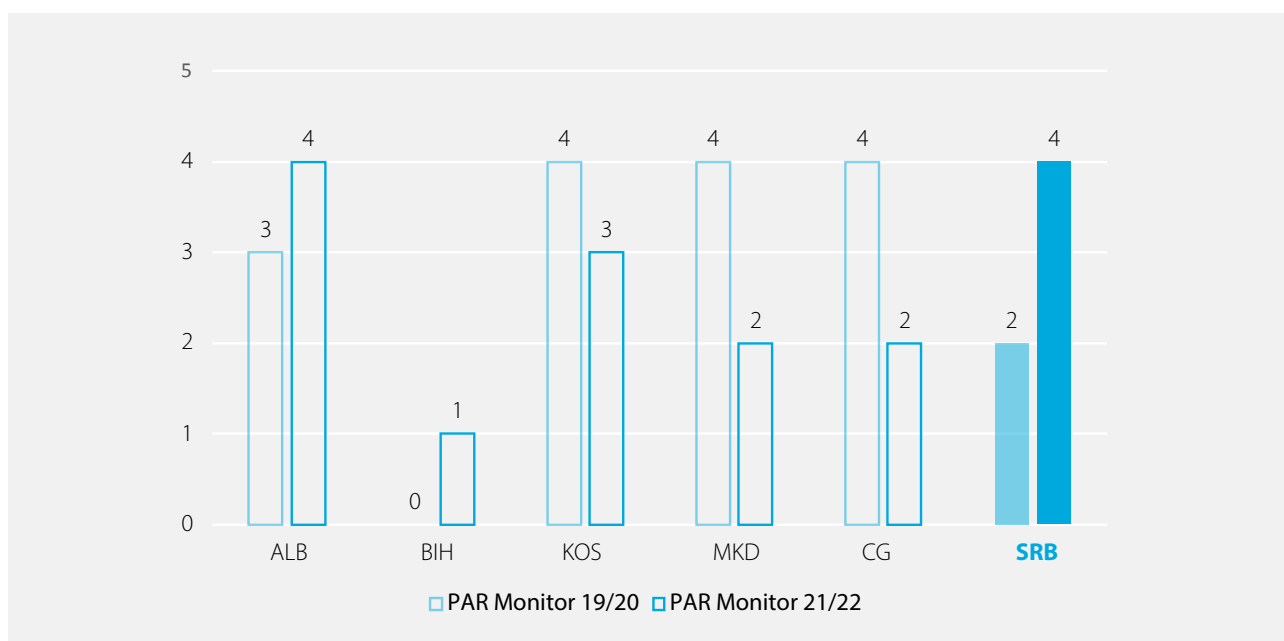
Ipak, utvrđeno je da i dalje nije razvijena praksa redovnog objavljivanja godišnjih izveštaja o javnim nabavkama, posmatrajući poslednje dve kalendarske godine u momentu praćenja (2020. i 2021. godina). Izveštaje za 2020. godinu nisu objavili ni na Portalu ni na svojim internet stranicama Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju, kao i dva Kabineta ministara bez portfelja. Što se tiče izveštaja za 2021. godinu, oni su bili dostupni za 23 ministarstva, ali ne i za Kabinet ministra bez portfelja zaduženog za inovacije i tehnološki razvoj. S obzirom na postojanje ovakvih izuzetaka, izveštavanje o sprovedenim postupcima javnih nabavki ministarstava na godišnjem nivou ocenjeno je kao netransparentno.

Konačno, napredak u odnosu na prethodni ciklus zabeležen je i kada je reč o udelu otvorenih i konkurentnih postupaka u ukupnom broju sprovedenih postupaka javnih nabavki. Naime, prema Godišnjem izveštaju KJN za 2021. godinu, približno 99% od ukupnog broja postupaka sprovedeno je na osnovu otvorene i konkurentne procedure, dok je samo nešto više od 1% sprovedeno na osnovu ostalih.³¹⁰

Ukupno posmatrano, javna dostupnost informacija o javnim nabavkama poboljšana je u odnosu na prethodni PAR Monitor, tako da je vrednost ovog indikatora porasla sa 2 na 4. Na to je uticala prvenstveno činjenica da su sva ministarstva redovno objavljivala planove javnih nabavki na Portalu javnih nabavki, dok je većina njih to učinila i na svojim internet stranicama. Pored toga, tokom 2021. godine, veoma mali broj postupaka nije sproveden na osnovu otvorene i konkurentne procedure, što je takođe uticalo na veći skor u odnosu na prethodni ciklus. Sa druge strane, ministarstva i dalje nisu razvila praksu redovnog objavljivanja godišnjih izveštaja o sprovedenim javnim nabavkama, ni na Portalu, ni na svojim internet stranicama.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 50: Indikator PFM_P11&P13_I1: Javna dostupnost informacija o javnim nabavkama



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

310 Kancelarija za javne nabavke, *Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period od 1.1.2021. godine do 31.12.2021. godine*, str. 17. Dostupno na: <http://bitly.ws/CGiE> (pristupljeno 10. aprila 2023).

Princip 16: Državna revizorska institucija primenjuje standarde na neutralan i objektivan način kako bi obezbedila visokokvalitetne revizije, što pozitivno utiče na funkcionisanje javnog sektora

Tabela 28: WeBER indikator PFM_P16_I1: Komunikacija i saradnja vrhovne revizorske institucije sa javnošću u vezi sa njenim radom

Elementi indikatora	Bodovi 2021/2022	Bodovi 2019/2020	Bodovi 2017/2018
E1. DRI razvija komunikacionu strategiju kako bi doprla do javnosti	4/4	2/4	2/4
E2. DRI je odredila bar jedno radno mesto za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija ka javnosti	4/4	4/4	4/4
E3. DRI koristi različita sredstva komunikacije sa javnošću	1/2	2/2	1/2
E4. DRI izrađuje sažetke revizorskih izveštaja koji su prilagođeni građanima	4/4	4/4	0/4
E5. Razvijeni su zvanični kanali za dostavljanje pritužbi ili inicijativa DRI od strane spoljnih zainteresovanih strana (šira javnost, OCD)	0/2	0/2	0/2
E6. DRI konsultuje OCD i njihov rad u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru	0/2	0/2	0/2
Ukupno bodova	13/18	12/18	7/18
Vrednost indikatora (skala 0–5)³¹¹	4	4	2

Između dva ciklusa praćenja, Državna revizorska institucija (DRI) razvila je i usvojila strategiju komunikacije, odnosno angažmana sa javnošću i zainteresovanim stranama, što predstavlja i najznačajniju promenu u ovom periodu. Iako strategija nije dostupna na internet stranici DRI, predstavnik institucije je dostavio potvrdu o tome da je takav dokument usvojen u decembru 2021. godine.³¹² Pored toga, treba istaći da je krajem 2022. godine, izrađena nova internet stranica DRI, sa novim mogućnostima pretraživanja sadržaja, odnosno izveštaja o reviziji.

DRI se strateški opredelila u pravcu intenzivnije komunikacije sa zainteresovanim stranama u Strategiji razvoja za period od 2019. do 2023. godine, koja i predviđa donošenje pomenute strategije angažmana sa zainteresovanim stranama. Strategijom razvoja iskazana je posvećenost unapređenju komunikacije po pitanju predstavljanja svojih proizvoda kako zakonodavnim i izvršnim organima, tako i drugim zainteresovanim stranama, odnosno medijima, OCD, i uopšte različitim društvenim akterima.³¹³ U Strateškom planu je, takođe, naglašeno da je DRI promenila strukturu svojih izveštaja o reviziji kako bi ih učinila jednostavnijim i razumljivijim široj javnosti.

Dodatno, kao i u prethodnim ciklusima, DRI je sistematizovala radna mesta koja, kao sastavni deo opisu posla, imaju i proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija ka javnosti. Na osnovu podataka sadržanih u Informatoru o radu, može se zaključiti da je Služba za međunarodnu saradnju i odnose sa javnošću, između ostalog, ovlašćena i za poslove obrade podnesaka građana i komunikacije i koordinacije sa OCD.³¹⁴ Nezavisno od ovih radnih mesta, na internet stranici navedene su i kontakt informacije lica zaduženog za saradnju sa medijima, kao i lica zaduženog za informacije od javnog značaja.

311 Raspodela bodova: 0–3 boda = 0; 4–5 bodova = 1; 6–7 bodova = 2; 8–11 bodova = 3; 12–15 bodova = 4; 16–18 bodova = 5.

312 Istraživači su 31. oktobra 2022. godine sproveli intervju sa predstavnikom Službe za međunarodnu saradnju i odnose sa javnošću, kada im je omogućen uvid u Odluku o usvajanju ove strategije.

313 Državna revizorska institucija, *Strateški plan DRI za period 2019–2023*, str. 43. Dostupno na: <http://bitly.ws/CMbT> (pristupljeno 10. aprila 2023).

314 Državna revizorska institucija, *Informator o radu*, str. 9. Dostupno na: <http://bitly.ws/CMg9> (pristupljeno 10. aprila 2023).

Ipak, DRI još uvek nije diverzifikovala načine na koji, u praksi, komunicira svoj rad sa zainteresovanim stranama, tako da je u ovom aspektu zabeležen blagi pad u odnosu na prethodni ciklus.³¹⁵ Naime, DRI u 2022. godini nije organizovala nijednu konferenciju za medije, dok je u 2021. godini organizovala šest, od čega su pet održane početkom, a jedna krajem godine, što ukazuje na neredovnost ove prakse. U posmatranom periodu, najčešće korišćeno sredstvo komunikacije bila su saopštenja za medije. Osim toga, DRI ne koristi društvene mreže da predstavi svoj rad, a internet stranica ne sadrži opcije za interaktivnu vizuelizaciju podataka. Na internet stranici mogu se pronaći sadržaji poput video prezentacija organizacije, video materijal sa medijskim izjavama, pres materijali koji se redovno objavljuju za potrebe javnog predstavljanja izveštaja o reviziji,³¹⁶ kao i, odnedavno, pojedini otvoreni podaci u posebnoj sekciji na internet stranici DRI. Osim toga, DRI je tokom 2022. godine učestvovala u događajima posvećenim promovisanju svog rada i podizanju svesti o odgovornosti organa vlasti kojima su prisustvovali predstavnici lokalnih medija i civilnog društva, pre svega na sednicama Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava u 2021. godini u Vrnjačkoj Banji i Vranju.

DRI je nastavila sa dobrom praksom izrade i objavljivanja sažetaka revizorskih izveštaja koji su prilagođeni građanima. Sažeci imaju standardizovanu strukturu i nisu duži od jedne strane. U zavisnosti od toga da li je mišljenje DRI nakon revizije pozitivno ili je mišljenje sa rezervom, sažeci izveštaja sadrže rezime nalaza, odnosno ključne oblasti u kojima je neophodno poboljšanje.³¹⁷ Treba napomenuti da, pored posebno objavljivanih sažetaka, svaki izveštaj o reviziji koji DRI proizvodi takođe sadrži rezime najvažnijih nalaza. Ovi delovi izveštaja nemaju istu strukturu kao odvojeni sažeci, ali su takođe ocenjeni kao prilagođeni građanima. Kao i u prethodnim ciklusima, sažeci izveštaja o reviziji svrsishodnosti ističu se po svojoj strukturi kada je u pitanju prilagođenost nalaza reviziji široj, nestručnoj publici.

Sa druge strane, DRI i dalje nije razvila zvaničan onlajn kanal za dostavljanje pritužbi ili inicijativa zainteresovanih strana. Predstavnici DRI potvrdili su da često dobijaju komentare i pitanja građana, kao i da na većinu daju odgovore. U okviru DRI razvijen je interni sistem obrađivanja podnesaka građana u okviru različitih sektora koji podneske adresiraju interno ili prosleđuju drugim, nadležnim državnim organima. Ipak, s obzirom na to da nije utvrđeno postojanje javnog dostupnog kanala sa ovakvom svrhom, ovaj element nije ocenjen pozitivno.

Konačno, kada je u pitanju saradnja sa OCD, nema dokaza da je DRI konsultovala civilno društvo u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru u 2021. ili 2020. godini. Prema Strateškom planu DRI za period 2019–2023. godine institucija planira kontinuirano izveštavanje OCD o rezultatima svog rada, ali bez daljeg elaboriranja o ovom pitanju. Jedini dokaz saradnje nalazi se u Izveštaju o radu za 2021. godinu, gde se navodi da DRI saraduje sa OCD na projektu pod nazivom *Inicijativa za odgovornu vlast*, koji je trajao od februara 2018. do februara 2022. godine. Ipak, ne postoje dovoljni dokazi da DRI konsultuje OCD o relevantnim pitanjima iz svoje oblasti rada, tako da ni ovde nije zabeležen napredak u odnosu na prethodni ciklus.

315 Pod načinima komunikacije u okviru ovog elementa podrazumevaju se konferencije za medije, nalozi na društvenim mrežama, onlajn publikacije promo materijala (poput brošura, video snimaka i sl), organizacija događaja posvećenih promovisanju rada DRI i kulture odgovornosti organa vlasti, kao i onlajn mehanizmi sa interaktivnom vizuelizacijom podataka.

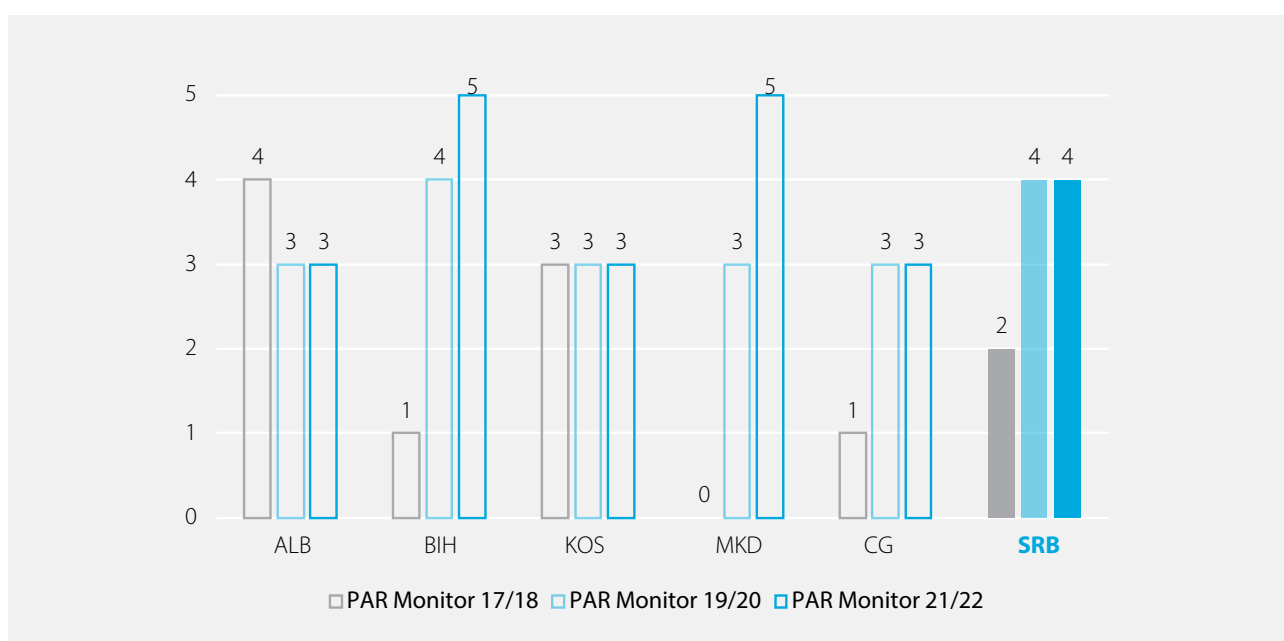
316 Dostupna je na: <https://dri.rs/vidiogalerije> i <https://dri.rs/pres-materijal> (pristupljeno 11. aprila 2023).

317 Sažeci izveštaja dostupni su na: <https://dri.rs/sazeci-izvestaja> (pristupljeno 11. aprila 2023).

Ukupno gledano, DRI je nastavila sa dobrom praksom komunikacije sa javnošću, a značajan napredak ostvaren je donošenjem strategije angažovanja zainteresovanih strana. Pored toga, određeno je posebno radno mesto za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija ka javnosti, a nastavljena je i dobra praksa objavljivanja sažetaka izveštaja o reviziji koji su prilagođeni građanima. Sa druge strane, zabeležen je blagi pad u odnosu na prethodni ciklus kada je reč o korišćenju raznovrsnih sredstava komunikacije, dok nije zabeležen napredak kada je reč o uspostavljanju zvaničnih kanala za dostavljanje pritužbi ili inicijativa zainteresovanih strana, niti je razvijena praksa konsultovanja OCD u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru. Uprkos tome, vrednost indikatora ostala je 4.

■ Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?

Grafikon 51: 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 na Zapadnom Balkanu, dostupan je na adresi: www.par-monitor.org.

VII.5 Kratak pregled rezultata: Upravljanje javnim finansijama

Transparentnost budžeta nije unapređena u odnosu na prethodne cikluse praćenja. Nivo transparentnosti budžetskih dokumenata ostao je nizak, pre svega jer polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta i dalje nisu javno dostupni, kao i zbog neredovnog objavljivanja mesečnih izveštaja o izvršavanju budžeta. Osim toga, na internet stranici MF lako je dostupan samo aktuelni Zakon o budžetu, dok su oni iz prethodnih godina prebačeni u odsek arhive. Sa druge strane, podaci u godišnjim izveštajima o izvršenju budžeta pružaju i nefinansijske informacije o učinku na osnovu programskog budžetiranja, koje su izražene po sektorima, korisnicima i programima. Dodatno, nastavljena je praksa objavljivanja građanskih vodiča kroz budžet, ali podaci o državnom budžetu nisu dostupni na Portalu otvorenih podataka.

Umeren napredak zabeležen je po pitanju javne dostupnosti informacija o IFKJ. Konsolidovani godišnji izveštaji se redovno izrađuju i objavljuju na internet stranici MF-a, gde se mogu pronaći izveštaji za period od 2009. do 2021. godine. Osim toga, donekle je unapređena praksa ministarstava da objavljuju informacije o FUK, odnosno, nešto više od trećine njih u sazivu Vlade od oktobra 2020. do oktobra 2022. godine objavilo je podatke u vezi sa FUK-om. Sa druge strane, CJH nije unapredila aspekte svog rada koji se odnose na redovno informisanje javnosti o svom radu, dok je redovnost objavljivanja izveštaja o sagledavanju kvaliteta interne revizije ostala delimična. Narodna skupština u periodu praćenja nije razmatrala konsolidovane izveštaje o IFKJ.

Unapređena je i javna dostupnost informacija o javnim nabavkama. Ministarstva su redovno objavljivala planove javnih nabavki u ovom ciklusu praćenja. Pored toga, tokom 2021. godine, samo nešto više od 1% postupaka javnih nabavki nije sprovedeno na osnovu otvorenog postupka, dok Kancelarija za javne nabavke nastavlja praksu redovnog objavljivanja godišnjih izveštaja o javnim nabavkama koji su, od izveštaja za 2020. godinu, dostupni na Portalu javnih nabavki. Takođe, Portal javnih nabavki ocenjen je kao prilagođen korisnicima i omogućava preuzimanje podataka u otvorenom formatu. Sa druge strane, ministarstva i dalje neredovno obelodanjuju godišnje izveštaje o sprovedenim javnim nabavkama, a isti je slučaj i sa izveštajima Republičke komisije za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.

DRI je nastavila sa dobrom praksom komunikacije sa zainteresovanim stranama, a značajan napredak ostvaren je donošenjem strategije komunikacije sa javnošću. Pored toga, u okviru DRI određeno je posebno radno mesto za proaktivnu komunikaciju i pružanje povratnih informacija, a nastavljeno je i sa objavljivanjem sažetaka izveštaja o reviziji koji su prilagođeni građanima. Sa druge strane, zabeležen je blagi pad kada je reč o raznovrsnosti korišćenih sredstava komunikacije. Na internet stranici DRI i dalje nije uspostavljen zvaničan kanal za dostavljanje pritužbi ili inicijativa zainteresovanih strana, a institucija nije razvila praksu konsultovanja OCD u cilju identifikovanja rizika u javnom sektoru.

VII.6 Preporuke za oblast upravljanje javnim finansijama

Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2019/2020

Šema kodiranja u boji za praćenje preporuka

Kratkoročne preporuke	Dugoročne preporuke
Nisu preduzete aktivnosti	Nisu preduzete aktivnosti
Započeto	Započeto
Delimično sprovedeno	Delimično sprovedeno
Potpuno sprovedeno	Potpuno sprovedeno

Preporuke	Status	Komentar
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.	Nisu preduzete aktivnosti	Ne postoji jedinstvena sekcija na internet stranici MF koja sadrži sva dokumenta u vezi sa budžetom. Pregled makroekonomskih i fiskalnih podataka dostupan je u odeljku Dokumenti. Izveštaji o izvršenju budžeta u toku godine (mesečni Bilteni javnih finansija) dostupni su u odeljku Publikacije. Polugodišnji izveštaji o izvršenju budžeta još uvek nisu javno dostupni. Godišnji izveštaji dostupni su na internet stranici Narodne skupštine, kao sastavni deo Zakona o završnom računu budžeta.
2. MF treba da objavi podatke o izvršenju budžeta na što sveobuhvatniji način 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.	Delimično sprovedeno	Ne sadrže svi dostupni izveštaji o izvršenju budžeta podatke o svim budžetskim klasifikacijama. Polugodišnji izveštaji nisu dostupni, a mesečni izveštaji sadrže samo ekonomske podatke. Sa druge strane, u Zakonu o završnom računu budžeta za 2020. godinu rashodi su prikazani na osnovu ekonomskih, organizacionih, programskih i funkcionalnih klasifikacija.
3. Izveštaj o izvršenju godišnjeg budžeta treba da pruži nefinansijske informacije o učinku Vlade u različitim oblastima politike (npr. socijalna politika, poljoprivreda, obrazovanje, životna sredina, itd).	Potpuno sprovedeno	U vreme pisanja ovog izveštaja, Narodna skupština još uvek nije usvojila Zakon o završnom računu budžeta za 2022. godinu, ali Zakon iz 2021. godine pruža nefinansijske informacije o učinku po oblastima javnih politika. ³¹⁸

318 Zakon o završnom računu budžeta za 2021. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/zU6u> (pristupljeno 18. aprila 2023).

<p>4. MF treba da javno objavi nefinansijske podatke o učinku na koncizan, i za građane lako razumljiv način, sa objašnjenjima rezultata koje je Vlada postigla u odnosu na utrošeni budžet. Detaljnije informacije mogu se pružiti objavljivanjem indikatora učinka programskog budžeta, na nivou programa svih budžetskih korisnika.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>MF ne objavljuje nijedan dokument, osim Građanskog budžeta, koji bi mogao da prikaže nefinansijske podatke o učinku, odnosno izvršenju budžeta na način prilagođen građanima.</p>
<p>5. MF treba da treba čuva istekla izdanja građanskih vodiča kroz budžet na jednom mestu, zajedno sa važećom verzijom građanskog budžeta.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Nekolicina prethodnih izdanja vodiča dostupno je na internet stranici MF u sekciji Arhiva, ali ne na istom mestu kao i aktuelno izdanje.³¹⁹</p>
<p>6. MF treba da sprovodi politiku otvorenih podataka u najvećoj mogućoj meri, objavljivanjem svih budžetskih podataka, po mogućstvu 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.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Podaci o budžetu su dostupni u otvorenom formatu na internet stranici MF u sekciji Dokumenti, ali ne postoji posebna sekcija internet stranice koja nosi naziv Otvoreni podaci.³²⁰ Sa druge strane, MF još uvek nije na spisku organizacija koje objavljuju podatke na Portalu otvorenih podataka. Na Portalu su dostupni podaci za pojedinačne lokalne samouprave, ali ne i za centralni nivo.</p>
<p>7. Ministarstva u Srbiji, ali i drugi direktni budžetski korisnici, treba da odrede jedan lako pristupačan, zaseban odeljak na svojoj internet stranici kako bi objavljivali ažurirane informacije o IFKJ u okviru organizacije, koji treba najmanje da sadrže: misiju i ciljeve organizacije, odgovorna lica za sprovođenje IFKJ, poslovne procedure, informacije o upravljanju rizikom, prijavljene nepravilnosti u radu i mere za njihovo uklanjanje.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Internet stranice ministarstava koja su postojala u vreme pisanja ovog izveštaja nisu imala poseban odeljak posvećen IFKJ sa relevantnim informacijama.</p>
<p>8. CJH treba da unapredi eksternu komunikaciju objavljivanjem dinamičnih materijala koji objašnjavaju svrhu IFKJ i ističu najznačajnije novine u javnom sektoru, korišćenjem jednostavnog jezika i primera iz prakse (kao što su infografici, video zapisi ili brošure, sažeci izveštaja koje CJH izrađuje, društvene mreže).</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>U posebnom odeljku internet stranice MF koji je posvećen CJH ne može se pronaći nikakav materijal koji bi bio koristan za objašnjavanje svrhe IFKJ građanima.</p>
<p>9. DRI treba jasno da naznači i promoviše mogućnost slanja i proceduru postupanja po podnescima građana i njihovim prijavama, na posebnom odeljku internet stranice.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Internet stranica DRI nema posebnu sekciju posvećenu prijemu i obradi komentara i pritužbi građana. U svojim godišnjim izveštajima o radu DRI pominje saradnju sa građanima, ali se ne navodi detaljan broj podnesaka, žalbi i načina na koji su obrađene.</p>

319 Vodiči su dostupni na dve odvojene sekcije internet stranice MF: <http://bitly.ws/B7dx> i <http://bitly.ws/B7dC> (pristupljeno 19. aprila 2023).

320 Dostupno na: <http://bitly.ws/B764> (pristupljeno 19. aprila 2023).

<p>10. DRI treba da razmotri korišćenje što većeg broja instrumenata radi komunikacije o svom radu na način koji je prilagođen građanima, uključujući, dugoročno gledano, potpunu primenu vizualizacije podataka.</p>	<p>Delimično sprovedeno</p>	<p>Na internet stranici DRI postoji poseban odeljak o prisustvu DRI u medijima, na kome se može naći niz alata pomoću kojih institucija komunicira sa javnošću, kao što su saopštenja, pres materijali i prezentacije koji se objavljuju kada se javno predstavljaju izveštaji o reviziji, sažeci izveštaja, video materijali o televizijskim nastupima predstavnika DRI, itd.³²¹ Međutim, nedovoljno se koriste sredstva za vizuelizaciju podataka, a pored toga, DRI nije prisutna na najzastupljenijim društvenim mrežama.</p>
<p>11. KJN treba da razmotri mogućnost dopune godišnjih izveštaja o sprovođenju javnih nabavki u Srbiji sa sažetkom glavnih performansi tokom godine kako bi čitaoci imali jasan, jednostavan i vizuelno prilagođen uvid u stvarne rezultate javnih nabavki u izveštajnom periodu.</p>	<p>Nisu preduzete aktivnosti</p>	<p>Godišnji izveštaji KJN ne sadrže sažetke.</p>
<p>12. KJN treba da razmotri mogućnost pristupa celokupnoj dokumentaciji na portalu javnih nabavki, bez registracije, za sve zainteresovane korisnike, kako bi sa svako mogao da prati postupke javnih nabavki i dođe do željenih informacija.</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Svi dokumenti i podaci na Portalu javnih nabavki dostupni su korisnicima bez registracije i mogu se koristiti za praćenje procedura javnih nabavki.</p>
<p>13. MF treba da uvede jasan i predvidiv način na koji javnosti pruža informacije o IFKJ, ili putem posebnog portala ili internet stranice MF, umesto menjanja pristupa (portal posvećen IFKJ, aktivan u vreme PAR Monitora 2017/2018, više nije u funkciji).</p>	<p>Potpuno sprovedeno</p>	<p>Informacije o IFKJ dostupne su na jednom mestu, na internet stranici MF.³²²</p>

321 Dostupno na: <https://dri.rs/aktuelnost-lista#> (pristupljeno 19. aprila 2023).

322 Dostupno na: <http://bitly.ws/B7ej> (pristupljeno 19. aprila 2023).

Preporuke PAR Monitora 2021/2022

Većina preporuka iz PAR Monitora 2019/2020 je i dalje relevantna, te je veliki broj njih ponovljen. Pojedine ponovljene preporuke modifikovane su u manjoj meri u cilju njihovog pojašnjenja i konkretizovanja.

Ponovljene i modifikovane preporuke iz PAR Monitora 2019/2020

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.
2. MF treba da objavi podatke o izvršenju budžeta na što sveobuhvatniji način radi boljeg razumevanja zainteresovanih strana i veće transparentnosti. To znači da pored objavljivanja uobičajenih informacija po ekonomskim kategorijama, svaki izveštaj treba da, kao minimum, omogući uvid u podatke o izvršenju po funkcijama Vlade i po pojedinačnim budžetskim korisnicima.
3. MF treba da javno objavi nefinansijske podatke o učinku na koncizan, i za građane lako razumljiv način, sa objašnjenjima rezultata koje je Vlada postigla u odnosu na utrošeni budžet.
4. MF treba da onlajn, zajedno sa važećom verzijom, na jednom mestu, čuva istekla izdanja građanskih vodiča kroz budžet.
5. MF treba da sprovodi politiku otvorenih podataka u najvećoj mogućoj meri, objavljivanjem svih budžetskih podataka na Portalu otvorenih podataka.
6. Ministarstva u Srbiji, ali i drugi direktni budžetski korisnici, treba da odrede jedan lako pristupačan, zaseban odeljak na svojoj internet stranici kako bi objavljivali ažurirane informacije o IFKJ u okviru organizacije, koji najmanje treba da sadrže: misiju i ciljeve organizacije, odgovorna lica za sprovođenje IFKJ, poslovne procedure, informacije o upravljanju rizikom, prijavljene nepravilnosti u radu i mere za njihovo uklanjanje.
7. CJH treba da unapredi eksternu komunikaciju objavljivanjem dinamičnih materijala koji objašnjavaju svrhu IFKJ i ističu najznačajnije novine u javnom sektoru, korišćenjem jednostavnog jezika i primera iz prakse (kao što su infografici, video zapisi ili brošure, sažeci izveštaja koje CJH izrađuje, društvene mreže).
8. DRI treba jasno da naznači i promoviše mogućnost slanja i proceduru postupanja po podnescima građana i njihovim prijavama, na posebnom odeljku internet stranice.
9. KJN treba da razmotri mogućnost dopune godišnjih izveštaja o sprovođenju javnih nabavki u Srbiji sa sažetkom glavnih performansi tokom godine kako bi čitaoci imali jasan, jednostavan i vizuelno prilagođen uvid u stvarne rezultate javnih nabavki u izveštajnom periodu.

Nove preporuke 2021/2022

10. DRI treba da razmotri mogućnost redovnog održavanja konsultacija sa OCD, makar jednom godišnje. U cilju planiranja i sprovođenja konsultacija ove vrste, DRI treba da razmotri potpisivanje memoranduma o saradnji, ili druge, neobavezujuće forme saradnje sa OCD.
11. KJN treba da učini dostupnim Opšti rečnik javnih nabavki i na Portalu javnih nabavki, kako bi korisnici mogli pronaći sve korisne informacije na jednom mestu.

DODATAK 0 METODOLOGIJI



Praćenje RJU – kako pratimo?

■ Principi EU kao polazna tačka i zajednički referentni okvir

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.

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 konkurenciju u oceni ispunjenosti principa u regionu, već želi da ponudi komplementaran pogled, zasnovan na poznavanju lokalnih prilika i dodatnim istraživačkim pristupima.

Metodologiju PAR Monitora razvio je WeBER istraživački tim, uz detaljne konsultacije sa stručnim saradnicima WeBER-a. Metodologija se zasniva na 21 SIGMA principu unutar šest ključnih oblasti RJU. Ovi principi se prate pomoću 23 indikatora koji analiziraju različite aspekte ključnih oblasti RJU.

■ Regionalni pristup

Važna strana WeBER praćenja RJU je njegov regionalni karakter. Regionalni pristup najpre znači da su svi indikatori oblikovani i formulisani na način koji omogućava uzajamno poređenje šest administrativnih sistema. Drugo, regionalni pristup znači da su nalazi uporedivi na nivou regiona.

Regionalni pristup dovodi do izvesnog gubitka detalja i nacionalnih specifičnosti tokom praćenja. Međutim, donosi i brojne koristi u poređenju sa nacionalnim pristupom. Pre svega, to je mogućnost upoređivanja nacionalnih rezultata, prepoznavanje dobrih praksi, kao i stvaranje pozitivne konkurencije između vlada kada su izložene regionalnom poređenju. Na kraju, ali ne najmanje važno, omogućava stvaranje regionalnog znanja i učenja o RJU među OCD, što je posebno korisno kao nadahnuće za nove inicijative i zagovaračke napore na nacionalnom nivou.

■ Izbor principa „za civilno društvo i od civilnog društva“

PAR Monitor zadržava osnovnu strukturu koja sledi šest poglavlja Principa javne uprave. Ne pokušava da prati sve principe u svakom poglavlju, niti nastoji da ih prati na holistički način, već usvaja fokusiraniji, selektivni pristup. Kriterijumi za odabir principa (i njihovih podprincipa) razvijeni su imajući na umu tri glavne ideje:

- Postoje određeni aspekti Principa u kojima je civilno društvo aktivnije i posledično ima više znanja i iskustva;
- Da bi dobio zamah, PAR Monitor će morati da reflektuje interese šire javnosti u regionu;
- Pristup bi trebalo da obezbedi dodatnu vrednost radu programa SIGMA-e, a ne da ga udvostručuje.

WeBER pristup praćenju maksimalno koristi iskustvo i stručnost akumulirane u civilnom sektoru u regionu. Stoga se brojni pokazatelji oslanjaju na civilno društvo kao osnovni izvor znanja.

■ Fokus na aspekte javne uprave sa kojima se građani najviše suočavaju

Još jedan ključni kriterijum koji je uticao na izbor principa (i njihovih podprincipa) je njihov značaj za širu javnost. To znači da su i izbor principa i dizajn indikatora uključivali pitanja poput: „Da li je javnosti stalo do ovoga?“ ili „Da li je ovaj aspekt javne uprave vidljiv običnim građanima?“ U skladu sa ovim pristupom, WeBER metodologija zadržava fokus na tačkama interakcije između administracije i korisnika njenih usluga (građana i preduzeća), a izostavlja pitanja koja se odnose na interne operativne procedure uprave koje nisu vidljive javnosti.

■ Koncept WeBER indikatora

Istraživački tim WeBER-a je 2016. godine osmislio složene indikatore, koji se sastoje od skupa elemenata (suštinski, podindikatora). Elementi odražavaju različite aspekte pojedinačnih problema, koje 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 zahtevi. Ponder 1 se daje naprednijim zahtevima, tj. višim i kompleksnijim standardima. 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. 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 metodologija za svaki indikator dostupni su u odeljku o PAR Monitoru na sajtu projekta WeBER - <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Konačno, nije bilo promena u metodologiji tokom ciklusa praćenja 2021/2022. WeBER istraživački tim je napravio značajnu reviziju uoči drugog PAR Monitor ciklusa 2019/2020, koje se odnose na:

- Izradu i koordinaciju politika, odnosno uvođenje dodatnih elemenata u indikator o učešću javnosti u kreiranju politike (pored elemenata koji isključivo analiziraju percepciju OCD dodati su elementi kojim se analiziraju postupci i kvalitet konsultovanja zainteresovanih strana i šire javnosti u praksi), i isključivanje iz okvira za praćenje indikatora koji se odnosi na javnu dostupnost zakonodavstva i pratećih materijala,
- Upravljanje javnim finansijama, odnosno uvođenje novog indikatora koji pokriva transparentnost informacija o postupcima javnih nabavki na državnom nivou, koji je prvi put meren u ciklusu 2019/2020.

Sa očekivanim usvajanjem revidiranih SIGMA principa u 2023. godini, prvi naredni korak WeBER istraživačkog tima biće revizija PAR Monitor metodologije u skladu sa ovom revizijom. To takođe znači da će, počevši od sledećeg ciklusa, implementacija PAR Monitora odstupiti od metodološkog pristupa primenjenog u ovom, i prethodna dva PAR Monitor izveštaja (stepen takvog odstupanja biće naknadno utvrđen od strane WeBER istraživačkog tima). Zbog očekivanog procesa revizije, procesa upoznavanja sa promenama i testiranja novog okvira od strane WeBER istraživača, sledeći ciklus praćenja planiran je za period 2024/2025.

■ Paket PAR Monitora

PAR Monitor se sastoji od jednog regionalnog, uporednog izveštaja o rezultatima praćenja za čitav region i šest nacionalnih izveštaja koji detaljnije razrađuju nalaze praćenja 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 kreatorima javnih politika na nacionalnom nivou.

Dodatna vrednost celokupne aktivnosti praćenja je ta što omogućava praćenje promena u odnosu na polazne vrednosti indikatora iz ciklusa 2017/2018, kao i poređenje napretka između tri dosadašnja ciklusa praćenja. Takođe omogućava zainteresovanim stranama da steknu uvid u najvažnije trendove u primeni javnih politika i percepcijama ključnih ciljnih grupa. U određenim slučajevima, ova refleksija omogućava poređenje rezultata tokom vremena, kao u slučaju istraživanja javnog mnjenja o praksi pružanja administrativnih usluga, sprovedenih na reprezentativnom uzorku građana. U slučajevima anketa državnih službenika i OCD, PAR Monitor 2021/2022 omogućava praćenje preovlađujućih trendova u njihovim stavovima.³²³

Glavni (master) metodološki dokument i detaljne tabele sa indikatorima (dostupni na sajtu projekta WeBER),³²⁴ treba posmatrati kao deo celokupnog paketa PAR Monitora. Oni se, po potrebi, mogu koristiti za potpuno razumevanje detalja ovog praćenja.

Deo paketa čini i onlajn platforma za pregled i upoređivanje nalaza iz različitih WeBER ciklusa praćenja – *Regional PAR Scoreboard*. Ova baza podataka svih vrednosti indikatora, i tabela i grafikona koji predstavljaju te vrednosti, može se naći na internet sajtu projekta, pod sekcijom „PAR Monitor“.³²⁵ Tabela rezultata uključuje i odeljak za pregled i upoređivanje najnovijih rezultata SIGMA praćenja za ceo region.

■ Procedure osiguranja kvaliteta u okviru aktivnosti praćenja

Kao i u prethodnim ciklusima praćenja, i u ovom ciklusu je primenjen višeslojan proces osiguranja kvaliteta kako bi se obezbedilo da nalazi monitoringa RJU budu zasnovani na pouzdanim i regionalno uporedivim dokazima. Taj proces je uključivao i interne i eksterne stručne provere i preglede podataka. Interni proces kontrole kvaliteta sastojao se od dva glavna elementa:

- 1) proces međusobnog usklađivanja i provere kroz timsku saradnju (*peer review*) koji podrazumeva različite saradničke formate kao što su pisani komentari, onlajn sastanci tima i radionice;
- 2) nakon ocenjivanja svake uprave, glavni istraživač i tim lider WeBER projekta sprovedli su horizontalnu unakrsnu proveru svih nalaza da bi se obezbedila njihova regionalna uporedivost i usklađenost pristupa u ocenjivanju, kao i da bi se analiza pripremila za eksterni pregled.

Dve faze procesa eksterne kontrole kvaliteta podrazumevaju:

- proveru činjenica od strane vladinih institucija zaduženih za oblast koja se ocenjuje;
- nakon izrade nacrt regionalnog izveštaja, članovi Savetodavnog odbora WeBER-a i priznati međunarodni stručnjaci izvršili su stručnu proveru regionalnih poglavlja PAR Monitora iz okvira njihove oblasti uže struke.

Nacionalni izveštaji su takođe prošli standardne procedure interne kontrole unutar svake od partnerskih organizacija WeBER-a.

³²³ Kako nije bilo moguće kreirati reprezentativne, nasumične uzorke za populacije OCD i državnih službenika, ove dve ankete su podeljene u ove dve populacije, a urađena je analiza kompletnih dobijenih odgovora. Prema tome, budući da uzorci u osnovnom, drugom i trećem ciklusu praćenja nisu identični, rezultati nisu u potpunosti uporedivi.

³²⁴ PAR Monitor metodologija dostupna je na: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

³²⁵ *Regional PAR scoreboard*, dostupno na: <https://www.par-monitor.org/regional-par-scoreboards/>

■ Vremenski okvir za izveštaj PAR Monitor 2021/2022.

Praćenje je sprovedeno u periodu između januara i novembra 2022. godine. Nalazi se pretežno odnose na 2021. godinu i prvu polovinu 2022. godine. Izuzetak predstavljaju elementi indikatora koji se odnose na redovnost izveštavanja, gde su 2020. ili 2019. godina uključene kao posmatrane godine zbog dinamike vremenskih ciklusa izveštavanja, ili konkretnih zahteva određenih indikatora.

Pojedinačni indikatori ukazuju na tačne periode merenja, i uporedivi su u celom regionu, što omogućava jasno utvrđivanje referentnih vremenskih okvira za sve nalaze u izveštaju.

■ Ograničenja u opsegu i pristupu

Kao što je objašnjeno u prethodnim izdanjima, glavno ograničenje potiče od činjenice da iz gore navedenih razloga PAR Monitor ne obuhvata ceo okvir Principa, nego samo one principe za koje su interesovanje i dodatna vrednost civilnog društva najveći tokom pretpripravnog 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.

Konačno, pojedinim principima se i dalje pristupa sa stanovišta koje je u znatnoj meri zasnovano na percepciji. To je uglavnom slučaj u situacijama u kojima SIGMA ocenjuje određeni princip veoma temeljno, te je ocenjeno da je najkorisniji način da se takav pristup dopuni praćenjem percepcija ključnih aktera (kao što su državni službenici i OCD). Ovo je svestan deo WeBER pristupa, te indikatore koji uključuju podatke o percepcijama treba posmatrati kao komplementarne ocenama SIGMA za iste principe. Ipak, iskustvo iz polaznog ciklusa praćenja otkrilo je u određenim slučajevima ograničenja oslanjanja isključivo na podatke o percepciji. Indikator o inkluzivnosti i otvorenosti kreiranja javnih politika, prethodno u potpunosti zasnovan na percepcijama OCD, dopunjen je tokom ciklusa 2019/2020 analizom konsultacija u praksi kako bi se postigla uravnoteženija analiza. WeBER tim sakuplja iskustva i naučene lekcije iz svakog ciklusa praćenja i interno odlučuje o postojanju potrebe za potencijalnim promenama i prilagođavanju, sa ciljem poboljšavanja kvaliteta praćenja, vodeći računa da se održi određeni nivo uporedivosti WeBER nalaza iz različitih ciklusa praćenja.

U smislu geografskog obuhvata, praćenje i izveštaj obuhvataju šest uprava u regiona ZB, u skladu sa definicijom EU.³²⁶ U slučaju BiH, WeBER se fokusira pretežno na institucije državnog nivoa kad god se analiziraju prakse institucija. Izuzetak su samo indikatori u oblasti pružanja usluga, gde administrativne usluge iz uzorka uključuju i one koje pružaju niži nivoi uprave u BiH (poput entiteta).

■ Metode prikupljanja podataka

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 slobodan pristup informacijama
- Fokus grupe
- Intervjui sa zainteresovanim stranama
- Ispitivanje javnog mnjenja
- Anketa za državne službenike
- Anketa za organizacije civilnog društva.

³²⁶ Evropska komisija, Paket proširenja i izveštaji o napretku, dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en

■ 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 javnih politika itd.);
- pojedinačna pravna akta (odluke, zaključke itd.);
- ostala dokumenta (agende, zapisnike sa sastanaka i izveštaje, najave, smernice, uputstva, memorandume itd.);

U pojedinim slučajevima, istraživači su direktno kontaktirali nadležne organe radi prikupljanja dodatnih dokumenata i podataka. Pored toga, zvanični internet sajtovi organa korišćeni su kao izvori podataka i dokumenata za sve indikatore, osim onih koji su potpuno zasnovani na podacima iz anketa. Za pojedine indikatore, internet sajtovi organa pažljivo su 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 učinku Vlade (PDC_P5_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Vlada Republike Srbije - <http://www.srbija.gov.rs/>
2. Portal otvorenih podataka Republike Srbije - <https://data.gov.rs/sr/>
3. Ministarstvo finansija - <https://www.mfin.gov.rs/>
4. Republički sekretarijat za javne politike – <https://rsjp.gov.rs/sr/>
5. Ministarstvo za evropske integracije - <https://www.mei.gov.rs/>
6. Pravno-informacioni sistem Republike Srbije - <http://www.pravno-informacioni-sistem.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 državnoj upravi (PSHRM_P2_I1), analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Služba za upravljanje kadrovima - <http://www.suk.gov.rs/>
2. Nacionalna akademija za javnu upravu - <https://www.napa.gov.rs/>
3. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave - <http://mduls.gov.rs/>
4. Portal otvorenih podataka Republike Srbije - <https://data.gov.rs/sr/>
5. Vlada Republike Srbije - <http://www.srbija.gov.rs/>
6. Ministarstvo spoljnih poslova - <https://www.mfa.gov.rs/>
7. Uprava za zajedničke poslove republičkih organa - <https://www.uzzpro.gov.rs/>
8. Generalni sekretarijat Vlade – <https://gs.gov.rs/>
9. Ministarstvo finansija - <https://www.mfin.gov.rs/>
10. Ministarstvo kulture i informisanja - <http://www.kultura.gov.rs/>

U oblasti odgovornosti, za praćenje proaktivnog informisanja javnosti od strane državnih organa (ACC_P2_I2) analizirani su sledeći internet sajtovi:

1. Ministarstvo privrede - <https://privreda.gov.rs/>
2. Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog - <https://www.minljmpdd.gov.rs/>
3. Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju - <https://minbpd.gov.rs/>
4. Ministarstvo finansija - <https://www.mfin.gov.rs/>
5. Uprava za agrarna plaćanja - <https://uap.gov.rs/>
6. Republički sekretarijat za zakonodavstvo - <https://www.rsz.gov.rs/index.html>
7. Nacionalna služba za zapošljavanje - <https://www.nsz.gov.rs/>

U oblasti pružanja usluga, za praćenje dostupnosti informacija o pružanju administrativnih usluga na internet sajtovima pružalaca (SD_P4_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 eUprava - <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), javne dostupnosti informacija u vezi sa javnim nabavkama (PFM_P11&13_I1),³²⁷ i komunikacije Državne revizorske institucije ka javnosti i saradnje sa zainteresovanim stranama (PFM_P16_I1), analizirani su, pre svega, sledeći internet sajtovi:

1. Ministarstvo finansija - <http://www.mfin.gov.rs/>
2. Vlada Republike Srbije - <http://www.srbija.gov.rs/>
3. Državna revizorska institucija - <http://www.dri.rs/>
4. Portal otvorenih podataka Republike Srbije - <https://data.gov.rs/sr/>
5. Kancelarija za javne nabavke - <http://www.ujn.gov.rs/>

■ Zahtevi za slobodan pristup informacijama

Kako se PAR Monitor metodologija snažno oslanja na analizu javne dostupnosti informacija i podataka na internet sajtovima organa vlasti, zahtevi za slobodan pristup informacijama nisu upućivani za svaku oblast Principa 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 dostupnost 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 (indikator PDC_P10_I1), državnoslužbenički sistem i upravljanje ljudskim resursima (PSHRM_P3_I1, PSHRM_P4_I1, PSHRM_P2_I1) i odgovornost (ACC_P2_I2). U Srbiji je poslat ukupno 21 zahtev u periodu od januara do avgusta 2022. godine.

³²⁷ Kod indikatora koji se odnose na javnu dostupnost informacija o internoj finansijskoj kontroli u javnom sektoru i nadzoru parlamenta i informacija u vezi sa javnim nabavkama, za potrebe određenih elemenata analizirane su internet stranice svih ministarstava u sazivu Vlade od oktobra 2020. do oktobra 2022. godine.

Tabela 29: Zahtevi poslati za ciklus praćenja 2021/2022 u Srbiji

Institucija	Datum upućivanja zahteva	Datum odgovora*
Generalni sekretarijat Vlade	7. februar 2022. 13. jul 2022.	Bez odgovora 26. jul 2022.
Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu	12. jul 2022.	26. jul 2022.
Ministarstvo finansija	24. januar 2022. 12. jul 2022.	Bez odgovora 4. avgust 2022.
Ministarstvo kulture i informisanja	12. jul 2022.	12. avgust 2022.
Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog	24. januar 2022.	25. januar 2022.
Ministarstvo pravde	12. i 18. jul 2022.	29. avgust 2022.
Ministarstvo privrede	24. januar 2022.	28. januar 2022.
Ministarstvo spoljnih poslova	12. jul 2022.	21. jul 2022.
Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju	24. januar 2022.	4. februar 2022.
Ministarstvo zaštite životne sredine	12. jul 2022.	Bez odgovora
Ministarstvo zdravlja	12. jul 2022.	18. avgust 2022.
Nacionalna služba za zapošljavanje	24. januar 2022.	28. januar 2022.
Republički sekretarijat za zakonodavstvo	24. januar 2022.	1. februar 2022.
Republički seizmološki zavod	12. jul 2022.	26. jul 2022.
Služba za upravljanje kadrovima	2. jun 2022. 2. jun 2022. 15. avgust 2022.	14. jun 2022. 14. jun 2022. 23. avgust 2022.
Uprava za agrarna plaćanja	24. januar 2022.	28. januar 2022.
Uprava za zajedničke poslove republičkih organa	12. jul 2022.	22. jul 2022.

* Navedeni datumi ne znače u svim slučajevima pružanje traženih informacija. U određenom, manjem broju slučajeva, organi su obavestili da nisu u posedu traženih informacija, ili da će odgovoriti u produženom roku u skladu sa zakonom.

Fokus grupe

Fokus grupe organizovane su 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. PAR Monitor metodologijom predviđene se fokus grupe za sledeće oblasti:

- Oblast strateškog okvira RJU (indikator SFPAR_P1_I1, SFPAR_P2&4_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast izrade i koordinacije politika (indikator PDC_P5_I2, PDC_P6_I1, PDC_P10_I1, PDC_P11_I1), fokus grupa sa organizacijama civilnog društva
- Oblast državnoslužbeničkog 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 je sprovedena jedna fokus grupa sa OCD koja je obuhvatila oblast Strateški okvir za RJU. Fokus grupa je održana 13. jula 2022. godine, a učestvovalo je šest predstavnika OCD. Kao i u prethodnim izdanjima PAR Monitora, umesto fokus grupe sa kandidatima koji su prethodno konkurisali za posao u organima državne uprave organizovani su intervjui, usled zbog nemogućnosti organizovanja fokus grupi, odnosno slabog odziva. Pored toga, umesto fokus grupe sa predstavnicima OCD za oblast Pružanje usluga, održani su intervjui sa predstavnicima organizacija koje se bave problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom.

Intervjui sa zainteresovanim stranama

Intervjui su sprovedeni radi prikupljanja kvalitativnih, detaljnih podataka od strane zainteresovanih strana. Intervjui 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.

Intervjui su bili polustrukturirani, sastavljeni od skupa otvorenih pitanja, što je omogućavalo diskusiju sa sagovornicima i potpitanja na licu mesta, bez strogog praćenja unapred određenog formata. Izbor ispitanika zasnovan je na namernom uzorku sagovornika na osnovu njihove ekspertize i relevantnosti za određenu temu.

U Srbiji je u periodu praćenja održano ukupno 13 intervjua. 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 30: Intervjui sprovedeni u Srbiji

Datum	Sagovornici	Oblast RJU
23. maj 2022.	Državni službenik, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Strateški okvir RJU
23. maj 2022.	Državni službenik, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	Strateški okvir RJU
30. maj 2022.	Državni službenik, Ministarstvo finansija	Strateški okvir RJU
6. septembar 2022.	Državni službenik na položaju u statusu vršioca dužnosti, Kancelarija za upravljanje javnim ulaganjima	Državnoslužbenički sistem i ULJR

7. septembar 2022.	Državni službenik, Služba za upravljanje kadrovima	Državnoslužbenički sistem i ULJR
12. oktobar 2022.	Stručnjak za RJU	Državnoslužbenički sistem i ULJR
12. oktobar 2022.	Stručnjak za RJU	Državnoslužbenički sistem i ULJR
17. oktobar 2022.	Nekadašnji kandidat za radno mesto u organu državne uprave	Državnoslužbenički sistem i ULJR
31. oktobar 2022.	Predstavnik Državne revizorske institucije	Upravljanje javnim finansijama
27. april 2023.	Predstavnik OCD koja se bavi problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom	Pružanje usluga
27. april 2023.	Predstavnik OCD koja se bavi problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom	Pružanje usluga
28. april 2023.	Predstavnik OCD koja se bavi problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom	Pružanje usluga
4. maj 2023.	Predstavnik OCD koja se bavi problemima pristupačnosti, osetljivim grupama i osobama sa invaliditetom	Pružanje usluga

■ Ispitivanje javnog mnjenja

Ispitivanje javnog mnjenja zasnovano je na upitniku koji je namenjen široj javnosti (18 godina i stariji) u regionu Zapadnog Balkana. Sprovedeno je kombinovanjem kompjuterski potpomognutog onlajn i telefonskog anketiranja (CAWI i CATI), korišćenjem slučajnog stratifikovanog uzorka u dve etape (primarna jedinica za uzorkovanje: domaćinstva, sekundarna jedinica za uzorkovanje: član domaćinstva). Istraživanje je realizovano kao deo regionalnog ispitivanja na Zapadnom Balkanu u period od 4. do 31. maja 2022. godine. Za Srbiju, margina greške za ukupan uzorak od 1005 građana iznosila je $\pm 3,14\%$, na nivou poverenja od 95%.

Tabela 31: Pregled uzorka ispitivanja

	Učestalost	% (slučajeva)
Ukupno	1005	100%
Ključne grupe		
Pol		
Muški	482	47.9
Ženski	523	52.1
Godine starosti		
18-29	185	18.4
30-44	255	25.4
45-59	277	27.6
60+	287	28.6
Nivo obrazovanja		
Osnovna škola	208	20.7
Srednja škola	585	58.2
Visoko obrazovanje ili viši stepen	212	21.1
Radno-pravni položaj		
Plaćeni posao	495	49.3

Nezaposleni	110	10.9
Ostalo	400	39.8
Sektor zapošljavanja		
Javni	114	23.1
Privatni	381	76.9
Oblast		
Ruralna sredina	417	41.5
Urbana sredina	588	58.5
Region		
Beograd	232	23.1
Vojvodina	270	26.9
Šumadija	280	27.9
Južna i Istočna Srbija	222	22.1

■ Anketa za državne službenike

Anketa za državne službenike sprovedena je na osnovu jedinstvenog upitnika koji se odnosi na državne službenike koji rade u državnim upravama na Zapadnom Balkanu. Upitnik je preveden i prilagođen lokalnim jezicima, a sastoji se od pet odeljaka koji obuhvataju: zapošljavanje državnih službenika, privremeno angažovanje u upravi, status državnih službenika na položaju, sistem plata, kao i integritet i borbu protiv korupcije. Prikupljanje podataka sprovedeno je pomoću samoanketiranja na platformi *SurveyMonkey* (web SAQ).

Za Srbiju je u anketi učestvovalo ukupno 1344 državnih službenika u periodu od 9. maja do 20. juna 2022. godine. Kao i ranije, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS) pomoglo je u distribuiranju ankete slanjem upitnika na mejling listu državnih službenika koji rade u organima državne uprave.

Tabela 32: Pregled uzorka ankete državnih službenika

	Učestalost	% (slučajeva)
UKUPNO	1344	100%
Ključne grupe		
Položaj u državnoj upravi		
Državni službenik na položaju – rukovodilac organa	33	2.46
Državni službenik na položaju koji ne rukovodi organom	77	5.73
Državni službenik na rukovodećem izvršilačkom radnom mestu	284	21.13
Državni službenik na nerukovodećem izvršilačkom radnom mestu	688	51.19
Administrativna podrška u okviru pozicije državnog službenika	36	2.68
Državni službenik zaposlen na osnovu ugovora na određeno vreme ili angažovan na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima ili ugovora o delu	167	12.43
Politički postavljen (kabinet ministra ili drugo)	5	0.37
Drugo	54	4.02

Institucija državne uprave		
Ministarstvo	668	52.93
Organ u sastavu	309	24.48
Institucija pri centru Vlade (kabinet predsednika Vlade, kancelarija Vlade, služba Vlade)	100	7.92
Nezavisni organ u centralnoj državnoj upravi	185	14.66
Drugo	0	0.00
Pol		
Muški	441	32.81
Ženski	861	64.06
Ostalo	4	0.30
Ne želi da odgovori	38	2.83
Radni staž u upravi		
Prosečno= 13 godina; Opseg= 0-50 godina		
Sektor u kom je radio/-la pre nego što se zaposlio/-la u upravi		
Lokalna samouprava ili autonomna pokrajina	94	18.84
Druga grana vlasti	73	14.63
Javne službe	77	15.43
Međunarodne organizacije	64	12.83
Civilni sektor	65	13.03
Mediji	39	7.82
Privatni sektor	32	6.41
Ovo mi je prvo zaposlenje	30	6.01
Ostalo	25	5.01

Tabela 33: Interval poverenja od 95% (po pitanju iz ankete državnih službenika)

Pitanje	Interval poverenja 95%	Pitanje	Interval poverenja 95%	Pitanje	Interval poverenja 95%
Q1_1	3.14-3.27	Q4_1	2.83-3.0	Q7	2.72-2.92
Q1_2	3.59-3.72	Q4_2	2.69-2.87	Q8_1	3.29-3.44
Q1_3	3.06-3.21	Q4_3	3.03-3.20	Q8_2	3.26-3.42
Q2	2.44-2.57	Q4_4	3.34-3.51	Q8_3	2.31-2.48
Q3_1	3.28-3.44	Q5_1	3.49-3.66	Q9	2.54-2.70
Q3_2	3.75-3.9	Q5_2	2.51-2.73	Q10	1.37-1.47
Q3_3	3.12-3.28	Q5_3	2.45-2.67		
Q3_4	3.29-3.42	Q5_4	3.15-3.37		
Q3_5	3.52-3.69	Q6	3.02-3.17		

■ Anketa za organizacije civilnog društva

Ispitivanja stavova OCD zasnovan je na jedinstvenom upitniku namenjenom predstavnicima OCD koji rade na Zapadnom Balkanu. U ovom ciklusu praćenja, upitnik je obuhvatio 7 tematskih oblasti koje pokrivaju:

- učešće OCD u činjenično-utemeljenom kreiranju javnih politika,
- učešće OCD u kreiranju javnih politika i donošenju odluka,
- ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja,
- transparentnost procesa donošenja odluka,
- percepciju OCD o Vladinom planiranju, praćenju i izveštavanju o radu,
- integritet javne uprave i
- pristupačnost administrativnih usluga.

Prikupljanje podataka sprovedeno je pomoću samoanketiranja na platformi *SurveyMonkey* (web SAQ).

U ispitivanju za Srbiju ukupno je učestvovalo 150 OCD, od 23. marta do 28. juna 2022. godine. Da bi imala što veći obuhvat, anketa je široko distribuirana mrežama i kontaktima u civilnom društvu, uključujući koordinatore i članove radnih grupa Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji (NKEU), Resurs centra za civilno društvo u Srbiji, kao i na imejl adrese koje se nalaze u bazi podataka OCD koju održava Ekološki pokret Odžaci.

Tabela 34: Pregled uzorka ankete OCD

	Učestalost	% (slučajeva)
UKUPNO	150	100
Ključne grupe		
Vrsta organizacije ³²⁸		
Organizacija za istraživanje javnih politika/Think-tank	33	12.09
Watchdog	31	11.36
Organizacija za zagovaranje	64	23.44
Pružanje usluga	49	17.95

³²⁸ Kod pitanja koja se odnose na vrstu organizacije, oblast delovanja i poziciju ispitanika u organizaciji moguće je dati više odgovora, tako da ukupna učestalost po kategoriji može biti veća od veličine uzorka (150) ili ukupan procenat slučajeva može biti preko 100%.

Lokalna inicijativa / Grassroot	41	15.02
Drugo	55	20.15
Oblast delovanja		
Upravljanje i demokratija	32	4.49
Vladavina prava	48	6.74
Ljudska prava	71	9.94
Reforma javne uprave	40	5.62
Evropske integracije	43	6.04
Rodna pitanja	37	5.20
Deca i mladi	57	8.01
Životna sredina i održivi razvoj	85	11.94
Obrazovanje	57	8.01
Kultura	33	4.63
Zdravlje	27	3.79
Mediji	31	4.35
Ekonomski razvoj	31	4.35
Razvoj civilnog društva	61	8.57
Socijalne usluge	32	4.49
Drugo	27	3.79
Prosečna godina registrovanja OCD - 2003		
Pozicija u organizaciji		
Rukovodilac višeg nivoa	104	66.67
Rukovodilac srednjeg nivoa	15	9.62
Zaposleni na nerukovodećem radnom mestu višeg nivoa	6	3.85
Zaposleni na nerukovodećem radnom mestu srednjeg nivoa	7	4.49
Drugo	24	15.38
Radni staž u organizaciji		
Prosečno=12.03 godina; Opseg=0-40 godina		

LISTA IZVORA U OVOM IZVEŠTAJU

Studije, izveštaji, dokumenti javnih politika, zakonodavstvo

Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije RJU u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, dostupno na: <http://bitly.ws/AeUD>

Balkan Barometer 2022 – Public opinion, dostupno na: <http://bitly.ws/CuVI>

Centralna jedinica za harmonizaciju, *Konsolidovani godišnji izveštaj za 2021. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji*, dostupno na: <http://bitly.ws/Cuu8>

Državna revizorska institucija, Informator o radu, dostupno na: <http://bitly.ws/CMg9>

Državna revizorska institucija, Strateški plan Državne revizorske institucije za period 2019–2023. godine, dostupno na: <https://www.dri.rs/dokumenti/strateski-plan.92.html>

European Commission, *Serbia 2021 Report*, dostupno na: <http://bitly.ws/B78d>

European Commission, *Serbia 2022 Report*, dostupno na: <http://bitly.ws/zxzQ>

European Commission, *eGovernment Benchmark 2022 – executive summary*, dostupno na: <http://bitly.ws/BxuN>

Istraživanje o otvorenosti budžeta za 2021. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/zAFq>

Izveštaj o poštovanju kodeksa ponašanja državnih službenika za 2021. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/BKEi>

Izveštaj o poštovanju Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2022. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/Jbpm>

Kancelarija za javne nabavke, *Godišnji izveštaj o javnim nabavkama u Republici Srbiji za period od 1.1.2021. godine do 31.12.2021. godine*, dostupno na: <http://bitly.ws/CGiE>

Kancelarija za javne nabavke, *Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za 2021. godinu*, dostupno na: <http://bitly.ws/CuCb>

Kancelarija za javne nabavke, izveštaji, dostupno na: <http://www.ujn.gov.rs/izvestaji/izvestaji-uprave-za-javne-nabavke/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2021–2025*, dostupno na: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP_SRJ_2021–2025_eng.pdf

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Strategije reforme javne uprave za period 2021–2030*, dostupno na: <http://bitly.ws/B77R>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2023. do 2025. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje*, dostupno na: <http://bitly.ws/zru5>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o predlogu Programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji i akcionog plana za period 2021–2023*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrS4>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Programu razvoja elektronske uprave za period o 2023. do 2025. godine sa Akcionim planom*, dostupno na: <http://bitly.ws/zru5>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Predlog Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period 2023-2035. godine sa Akcionim planom za njegovo sprovođenje*, dostupno na: <http://bitly.ws/DqgL>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Program za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2025. godine*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrPw>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji 2021-2030*, dostupno na: <https://rb.gy/xgpfus>

Ministarstvo finansija, *Bilten javnih finansija*, dostupno na: <https://mfin.gov.rs/aktivnosti/bilten-javnih-finansija>

Ministarstvo finansija, *Građanski budžet za 2022. godinu*, dostupno na: <https://mfin.gov.rs/dokumenti2/gradjanski-budzet>

Ministarstvo finansija, *Izveštaj o realizaciji Programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025. za 2021. godinu*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrrF>

Ministarstvo finansija, *Izveštaji o sagledavanju kvaliteta rada interne revizije*, dostupno na: <https://www.mfin.gov.rs/o-ministarstvu/dokumenti/>

Ministarstvo finansija, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o predlogu programa reforme upravljanja javnim finansijama 2021–2025. godine, sa pratećim Akcionim planom za period 2021–2025. godine*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrrF>

Ministarstvo finansija, *Konsolidovani godišnji izveštaji o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru u Republici Srbiji*, dostupno na: <http://bitly.ws/CFCK>

Mysun En Natour, Aleksandar Stojanović, Goran Pastrović, *Ex-post analiza Programa razvoja elektronske uprave u Republici Srbiji za period od 2020. do 2022. godine*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrrx>

Nacionalna akademija za javnu upravu, *Izveštaji o evaluaciji programa obuka za 2021. i 2022. godinu*, dostupno na: <http://bitly.ws/B67T>

Odluka o obrazovanju Saveta za reformu javne uprave, dostupno na: <http://bitly.ws/JKpM>

Odluka o ustanovljavanju Portala eKonsultacije, dostupno na: <http://bitly.ws/Dhvg>

Poslovnik o radu Međuministarske projektne grupe, dostupno na: <http://bitly.ws/Abpq>

Poslovnik Vlade, dostupno na: <https://bit.ly/2SJtUhn>

Pravilnik o platama i drugim primanjima zaposlenih u Ministarstvu finansija – Poreska uprava, dostupno na: <https://bit.ly/3xXi965>

Program reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2021. do 2025. godine, Službeni glasnik br. 70/2021, dostupno na: <http://bitly.ws/BoS6>

Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025, Službeni glasnik br. 113/21, dostupno na: <http://bitly.ws/zrrGv>

Republički sekretarijat za javne politike, *Godišnji izveštaj za 2021. godinu o sprovođenju Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021-2025 sa Akcionim planom*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrrJ>

Republički sekretarijat za javne politike, *Predlog programa za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „e-PAPIR“ za period 2022-2025*, dostupno na: <http://bitly.ws/Ab2A>

Republički sekretarijat za javne politike, *Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „e-PAPIR“ za period 2019-2021*, dostupno na: <https://bit.ly/3uYuntc>

Republički sekretarijat za javne politike, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Predlogu programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom za period 2021-2025. godine*, dostupno na: <http://bitly.ws/zrrN>

Republički sekretarijat za javne politike, *Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Programu pojednostavljenja administrativnih postupaka i regulative „e-Papir“ za period 2022–2025. godine*, dostupno na: <http://bitly.ws/Ab2A>

Rešenje o osnivanju Međuministarske projektne grupe, 2021, dostupno na: <https://bit.ly/3oEJl5R>

SIGMA/OECD, *Monitoring Report for Serbia*, 2021, dostupno na: <http://bitly.ws/zxEK>

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, dostupno na: <https://bit.ly/36pAhcN>

Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period od 2020. do 2024. godine, dostupno na: <http://bitly.ws/KCQD>

Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za period od 2022. do 2030. godine, dostupno na: <http://bitly.ws/DhI4>

Uputstvo za izradu i objavljivanje Informatora o radu organa javne vlasti, dostupno na: <http://bitly.ws/DkXQ>

Uredba o bližim uslovima za izradu i održavanje veb prezentacije organa, dostupno na: <https://bit.ly/3d4E2sf>

Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima, dostupno na: <https://bit.ly/3dFzGYN>

Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata u Upravi za izvršenje krivičnih sankcija, dostupno na: <https://bit.ly/2U0kQFk>

Uredba o platama lica koja vrše funkciju i obavljaju poslove u Tužilaštvu za ratne zločine i posebnim organizacionim jedinicama državnih organa u postupku za ratne zločine, dostupno na: <https://bit.ly/3gVu5Q1>

Vlada Republike Srbije, *Izveštaji o radu*, dostupno na: <http://bitly.ws/Dumm>

Vlada Republike Srbije, *Izveštaj o rezultatima sprovođenja Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade 2020 – 2022*, dostupno na: <http://bitly.ws/Dhwr>

Vlada Republike Srbije, *Kadrovska rešenja u 2021. godini*, dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/514434>

Zakon o budžetskom sistemu, dostupno na: <https://bit.ly/3xoPPth>

Zakon o državnim službenicima, dostupno na: <https://bit.ly/3zeoxaj>

Zakon o državnoj upravi, dostupno na: <https://bit.ly/3AxCNf1>

Zakon o elektronskoj upravi, dostupno na: <https://bit.ly/2UvTRRX>

Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju, dostupno na: <http://bitly.ws/KCCp>

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dostupno na: <http://bitly.ws/DhRt>

Zakon o opštem upravnom postupku, dostupno na: <https://bit.ly/356yrwN>

Zakon o planskom sistemu, dostupno na: <https://bit.ly/3xmkBTB>

Zakon o platama državnih službenika i nameštenika, dostupno na: <https://bit.ly/3w45YUm>

Zakon o radu, dostupno na: <http://bitly.ws/B5Xo>

Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, dostupno na: <http://bitly.ws/JXwD>

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, dostupno na: <https://bit.ly/2SSKTxX>

Zakon o Vladi, dostupno na: <http://bitly.ws/K4oY>

Zakon o završnom računu budžeta za 2020. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/Cy76>

Zakon o završnom računu budžeta za 2021. godinu, dostupno na: <http://bitly.ws/zU6u>

Internet sajтови

Agencija za privredne registre - www.apr.gov.rs

Centralna jedinica za harmonizaciju - <https://ifkj.mfin.gov.rs/pocetna>

Državna revizorska institucija - <https://www.dri.rs/>

E-Government Development Index - <http://bitly.ws/DrVN>

eŠalter za nepokretnosti - <http://test.upisnepokretnosti.rs/vodic-105>

Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije - <http://www.gs.gov.rs/>

Global Right to Information Rating - <https://www.rti-rating.org/>

GovTech maturity index 2022 - <http://bitly.ws/DrWn>

Jedinstveni informacioni sistem informatora o radu - <https://informator.poverenik.rs/naslovn>

Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu - www.ite.gov.rs

Kancelarija za javne nabavke - <http://www.ujn.gov.rs/>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave - <http://mduls.gov.rs/>

Ministarstvo finansija - <https://www.mfin.gov.rs/>

Ministarstvo kulture i informisanja - <https://www.kultura.gov.rs/>

Ministarstvo privrede - <https://privreda.gov.rs/>

Ministarstvo spoljnih poslova - <https://www.mfa.gov.rs/>

Ministarstvo unutrašnjih poslova - <http://mup.gov.rs/>

Ministarstvo za brigu o porodici i demografiju - <https://minbpd.gov.rs/>

Ministarstvo za evropske integracije – <https://www.mei.gov.rs/>

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog - <https://www.minljmpdd.gov.rs/index.php>

Nacionalna akademija za javnu upravu - <https://www.napa.gov.rs/>

Nacionalna služba za zapošljavanje - <https://www.nsz.gov.rs/>

Poreska uprava - <http://www.poreskauprava.gov.rs/>

Portal eKonsultacije - <https://ekonsultacije.gov.rs/>

Portal eUprava - <https://euprava.gov.rs/>

Portal javnih nabavki - <https://jnportal.ujn.gov.rs/>

Portal otvorenih podataka - <https://data.gov.rs/sr/>

Portal za elektronsku identifikaciju - <https://eid.gov.rs/sr-Cyrl-RS/pocetna>

Praćenje progressa reforme javne uprave - <https://monitoring.mduls.gov.rs/>

Pravno-informacioni sistem Republike Srbije - <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/>

Registar administrativnih postupaka za privredu - <https://rap.euprava.gov.rs/privreda/home>

Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki - <http://kjn.rs/>

Republički geodetski zavod - <https://rgz.gov.rs/>

Republički sekretarijat za javne politike - <https://rsjp.gov.rs/sr/>

Republički sekretarijat za zakonodavstvo - <https://www.rsz.gov.rs/index.html>

Služba za upravljanje kadrovima - <https://www.suk.gov.rs/>

Uprava za agrarna plaćanja - <https://uap.gov.rs/>

Uprava za zajedničke poslove republičkih organa - <https://www.uzzpro.gov.rs/>

Vlada Republike Srbije - <https://www.srbija.gov.rs/>

Internet članci

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Početak javne rasprave o Predlogu programa za reformu sistema lokalne samouprave u Republici Srbiji sa Akcionim planom za period 2021-2023“, dostupno na: <http://bitly.ws/Brjm>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Početak javne rasprave o predlogu Strategije reforme javne uprave za period 2021-2030 i AP za period 2021-2025“, dostupno na: <http://bitly.ws/Brhp>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Strategija reforme javne uprave nakon 2021. godine: Početak izrade i javni poziv za OCD“, dostupno na: <http://bitly.ws/BqNJ>

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, „Ukupno 257 miliona dinara iz budžeta MDULS do sada uloženo u uspostavljanje 42 JUM-a u Srbiji“, dostupno na: <http://bitly.ws/Dqqc>

Ministarstvo finansija, „Javna rasprava o Predlogu programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2021-2025“, dostupno na: <http://bitly.ws/Briu>

Ministarstvo spoljnih poslova, „Od februara našim građanima širom sveta omogućeno da postanu eGrađani i koriste usluge Portala eUprava“, dostupno na: <http://bitly.ws/DrKg>

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, „Obaveštenje o jedinstvenom informacionom sistemu Informatora o radu“, dostupno na: <http://bitly.ws/HJJb>

Republički sekretarijat za javne politike, „ePAPIR“ je proglašen drugom reformom od najvećeg uticaja na građane i privredu na globalnom takmičenju Open Government Partnership Impact Awards, dostupno na: <http://bitly.ws/DrRj>

Republički sekretarijat za javne politike, „Formirana Radna grupa za izradu Predloga programa za upravljanje javnim politikama i regulatornu reformu i pratećeg Akcionog plana“, dostupno na: <https://bit.ly/39gGRVF>

Republički sekretarijat za javne politike, „Javna rasprava o Predlogu programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom za period 2021-2025“, dostupno na: <http://bitly.ws/Brhw>

Republički sekretarijat za javne politike, „Objavljen Test uticaja na rodnu ravnopravnost“, dostupno na: <http://bitly.ws/z9Ci>

Republički sekretarijat za javne politike, „Od danas i administrativni postupci za građane na jednom mestu, na Portalu Registra administrativnih postupaka“, dostupno na: <http://bitly.ws/Hp35>

Republički sekretarijat za javne politike, „Početak rada na izradi Predloga uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama i Predloga uredbe o analizi efekata propisa“, dostupno na: <http://bitly.ws/Dhtl>

Republički sekretarijat za javne politike, „Popis administrativnih postupaka za građane – sve informacije na jednom mestu“, dostupno na: <http://bitly.ws/DrQq>

“WeBER PAR monitoring predstavlja odličan oslonac koji bi donosioci odluka mogli vrlo vešto da koriste zarad usvajanja i poboljšanja postojećih javnih politika, kako u Srbiji tako i u regionu. Ono što WeBER PAR monitoring znači NKD-u jeste činjenica da pored razmene iskustava sa kolegama iz CEP-a, NKD ima odličnu osnovu da učestvuje dalje u monitoringu drugih javnih politika koje su u fokusu naše misije – Konkretnije, NKD će primeniti iskustva stečena kroz WeBER PAR monitoring u budućem periodu kada će se donositi za nas najvažniji javni dokumenti, a to je pre svega Nacionalni plan razvoja Republike Srbije, te i prateći akti ovom dokumentu.”

Tadija Mitić

*Projektni koordinator, Nacionalna koalicija
za decentralizaciju – NKD*

“Republički sekretarijat za javne politike, kao jedna od institucija centra Vlade ima kontrolnu ulogu u pogledu ocene kvaliteta dokumenata javnih politika i propisa. WeBER PAR monitor doprinosi podizanju svesti građana Republike Srbije o potrebi njihovog većeg učešća u procesu kreiranja javnih politika. Time zajedničkim snagama doprinosimo uspešnom sprovođenju reforme javne uprave, njenoj transparentnosti i većoj efikasnosti u radu.”

Janko Prica

*Viši savetnik, Republički sekretarijat za
javne politike, Odsek za međunarodnu saradnju, EU integracije
i upravljanje projektima*

“WeBER PAR Monitor je u poslednjih nekoliko godina jedan od najvećih ako ne i najveći poduhvat civilnog društva u Srbiji da sistematski i sveobuhvatno adresira pitanja reforme javne uprave, kao pitanja od značaja za sve građane u našoj zemlji. Izgradnja kapaciteta lokalnih organizacija za primenu uspostavljene metodologije i njihovo uključivanje u složeni proces istraživanja, analize, monitoringa i tematskog umrežavanja je za celokupni program bio sam po sebi poseban izazov. Međutim, upravo ovakav pristup omogućio je dublje razumevanje uloge civilnog sektora kao relevantnog aktera u dijalogu o reformi javne uprave.”

Stanka Parać Damjanović

*Direktorka, Centar lokalne demokratije,
Subotica*

“WeBER Par Monitor pomaže organizacijama civilnog društva širom Srbije da aktivno i argumentovano doprinose reformi javne uprave i jačaju pritisak na organe vlasti da postupaju odgovorno. Udruženjima građana koja deluju u lokalnim sredinama pomogao je da osnaže svoju nadzornu ulogu. Bio je i dobro polazište za specifične aktivnosti i inicijative značajne za njihovu oblast delovanja, odnosno njihove zajednice.”

Marija Milošević Tanasijević

Res Publica, Kragujevac



Ovaj Izveštaj je izrađen uz podršku EU i regionalnog projekta „SMART Balkans – Civilno društvo za povezano društvo na Zapadnom Balkanu”. Projekat SMART Balkans implementiraju Centar za promociju civilnog društva (CPCD), Centar za istraživanje i kreiranje politika (CRPM) i Institut za demokratiju i posredovanje (IDM), a finansijski ga podržava norveško Ministarstvo inostranih poslova (NMFA). Sadržaj ovog izveštaja je isključiva odgovornost implementatora projekta i ne odražava nužno stavove Centra za promociju civilnog društva (CPCD), Centra za istraživanje i kreiranje politika (CRPM), Instituta za demokratiju i posredovanje (IDM), Evropske unije ili norveškog Ministarstva inostranih poslova (NMFA).