

PROCENA NAPRETKA SRBIJE U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA U PREGOVORIMA SA EU

# Peti deo: Javna uprava u Srbiji – džin na staklenim nogama

AUTORKA: MIŠA BOJOVIĆ





**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy

A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



**ROYAL NORWEGIAN EMBASSY**

*Belgrade*

This project is financially supported by  
The Royal Norwegian Embassy in Belgrade.  
<https://www.norway.no/en/serbia/>

Realizaciju projekta finansijski je podržala  
ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu.  
<https://www.norway.no/en/serbia/>

PROCJENA NAPRETKA CRNE GORE  
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA  
U PREGOVORIMA SA EU

# **Peti dio:** **Javna uprava u Srbiji** **– džin na staklenim nogama**

AUTORKA: MIŠA BOJOVIĆ

BEOGRAD, MART 2019.

# Sadržaj

Uvod	5
Strateški okvir	7
Značaj reforme javne uprave	7
Ambiciozni strateški okvir	8
Sprovođenje reforme javne uprave	11
Praćenje finansiranja reforme javne uprave	12
Ko sprovodi reformu	16
Razvoj i koordinacija javnih politika	19
Pravni okvir i strukture za strateško planiranje	19
Postupak izrade nacrtu strateškog dokumenta	23
Usklađenost politika i finansiranja	26
Praćenje i izveštavanje	27
Analiza efekata propisa	29
Geneza uvođenja analize efekata propisa	29
Pravni okvir izrade analize efekata zakona	32
Praksa i kvalitet izrade analize efekata zakona	34
Participacija javnosti	37
Mehanizmi opstrukcije javnih rasprava	37
Praksa sprovođenja javnih rasprava	38

Pravni okvir za učešće javnosti u kreiranju politika	42
Ocene kvaliteta sprovođenja javnih rasprava	45
Javna služba i ljudski resursi	50
Veličina javne uprave	50
Mehanizmi političkog uticaja i depolitizacija	51
Zakonska rešenja	55
Podizanje kvaliteta rada državnih službenika	59
Pružanje usluga	64
Šta država čini za dobru javnu upravu	64
Dobar pravni okvir za dobru upravu	67
Unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u javnoj službi	70
Funkcionalnost i održivost lokalnih samouprava	76
Slika teritorijalne organizacije Republike Srbije	76
Finansiranje lokalnih samouprava – zasluženost ili potrebno	78
Raspolaganje finansijama	81
Budžetska rezerva za politički podobne	82
Koliko se suštinski napredovalo	86
Literatura	88



# Uvod

Uzimajući u obzir da je država organizovani sistem, javna uprava Republike Srbije funkcioniše uprkos tome što je neadekvatno organizovana i ne predstavlja funkcionalan sistem. Posledice toga se ogledaju u otežanom poslovanju privrede, svakodnevnom životu građana i u otežanom pokušaju da se Republika Srbija etablira u međunarodnom okruženju. Zapošljavanje u javnoj upravi je godinama unazad korišćeno kao socijalna kategorija, uhlebljenje za politički podobne, rođake, prijatelje. Uzimajući u obzir da na 2,6 zaposlenih u privatnom dolazi jedan zaposleni u državnom sektoru, bez mnogo

analize, jasna je neodrživost ove formule. U atmosferi dugogodišnjeg nepoštovanja sistema i procedura, stvoreno je plodno tle za korupciju. Sa jasnim deklarisanjem evropskih nastojanja Srbije i sa promenom političkog sistema, stvorila se potreba da se pokrene pitanje rešavanja ovog problema. Od pokretanja pitanja pa do danas, proces još uvek traje. U ekspozeu Premijerke<sup>1</sup> je predstavljeno snažno zalaganje da se ovaj problem reši: „Jedan od prioriteta Vlade Republike Srbije jeste da javna uprava preraste iz čistog regulatora u servis građana posvećen stvaranju uslova za privredni rast i društveni razvoj. Naš cilj je da se pažljivim planiranjem potrebnih kadrova i reorganizacijom dođe do unapređenja kvaliteta i učinka javne uprave u Srbiji. Radimo na tome da stvorimo efikasniju, racionalniju i ekonomski isplativiju javnu upravu, ali istovremeno i upravu koja je delotvornija za potrebe naših građana.“ S jedne strane trebalo je da se ubrzaju reformski procesi u okviru procesa evropskih integracija, preuzmu nove obaveze, nadležnosti i poslovi, a sa druge da se smanjuju troškovi i broj zaposlenih u javnoj upravi. Cikličnost ove tvrdnje dovodi do toga da ubrzanja procesa nema bez optimi-

— 1

Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, Narodna skupština republike Srbije, 28. Jun 2017. godine, [https://www.srbija.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=2148&cache=sr](https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2148&cache=sr)

zacije državne uprave, budući da su ova dva problema međuzavisna. Takođe, do smanjenja troškova će doći jednom kada se uspostavi funkcionalan sistem. Teško da se proces može odigrati u obrnutom pravcu. Ono što u velikoj meri utiče na izgradnju sistema je politička nestabilnost države. Država koja je svake godine u izbornoj kampanji, već nekoliko godina unazad, se uglavnom ne bavi suštinskim problemima koji zahtevaju dugoročno rešavanje. Dodatno se želi prikazati da usled teritorijalnih problema<sup>2</sup>, koji su trenutno u fokusu, nema mesta drugim značajnim temama i da se njihovo rešavanje mora odložiti. Javnost uglavnom sledi ovo nametnuto viđenje stvari. Veliki broj usvojenih strateških akata i pratećih akcionih planova ostaju uglavnom mrtvo slovo na papiru. Uistinu se ne razmišlja strateški, već se zadovoljava forma usvajanja velikog broja dokumenata kao pokušaj odraza posvećenosti rešavanju ovog problema. Reforma javne uprave koja se odnosi na jedinice lokalne samouprave, se takođe odigrava sporadično i nedovoljno brzo. Situacija na lokalnu je u mnogome lošija nego na republičkom nivou. Jedinice lokalne samouprave ostaju poslednje tačke na koje rezultati reforme do-

piru u tragovima, kao posledica centralizovane države, finansijske i organizacione neefikasnosti i neujednačenog regionalnog razvoja. Reforma se sprovodi, neujednačeno, nesistematski sa mestimično zadovoljavajućim rezultatima. Da bi se napravio stvarni pomak, sa dugoročnim i vidljivim rezultatima, neophodno je odustati od ustaljenog obrasca ponašanja i stvoriti atmosferu, naročito u samoj javnoj upravi, u kojoj će biti prepoznata neophodnost promena i kreiranje efikasnog sistema na dobrobit svih građana.

— 2

Sa teritorijom Kosovo  
i Metohija



# Strateški okvir

• *Vlada je razvila i usvojila efikasan program reforme javne uprave koji se bavi ključnim izazovima.*

• *Program reforme javne uprave bavi se problemima politizacije, korupcije i preplitanjem privatnih i javnih interesa na svim nivoima javne uprave.*

• *Reforma javne uprave se provodi ciljano; ciljani rezultati reforme se postavljaju i redovno prate.*

• *Obezbeđena je finansijska održivost reforme javne uprave*

• *Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture koordinacije kako na političkom tako i na administrativnom nivou, koje upravljaju procesom kreiranja i implementacije reforme<sup>3</sup>*

— 3

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

— 4

Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, Narodna skupština republike Srbije, 28. Jun 2017. godine, [https://www.srbija.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=2148&cache=sr](https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2148&cache=sr)

— 5

<http://www.mfin.gov.rs/User-Files/File/dokumenti/2016/Fiskalna%20strategija%202017.pdf>

— 6

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_2014\\_2018.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf)

## Značaj reforme javne uprave

Vlada Srbije prepoznaje reformu državne uprave kao jedan od ključnih prioriteta u horizontalnom planiranju dokumentata. Iz ekspozea Premijerke Srbije<sup>4</sup> od 28. Juna 2017. godine „povećanje efikasnosti javne uprave“ je navedeno kao jedna od šest ključnih oblasti kojima će se Vlada baviti za svog mandata. U okviru ovog paragrafa, kao posebna tačka izdvaja se „modernizacija javne uprave“. Pored ekspozea ovom temom se bave i Fiskalna strategija za 2017. sa projekcijama za 2018 i 2019. godinu<sup>5</sup>, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (2014 - 2018)<sup>6</sup>. Prema izveštaju SIGMA-e

(zajedničke inicijative OECD i EU)<sup>7</sup> fokus srednjeročnog planiranja Vlade je na smanjivanju javne uprave, odnosno dovođenja na pravu meru i povećanju efikasnosti kroz poboljšani finansijski menadžment i pružanje javnih usluga. Strateški okvir za reformu državne uprave je uspostavljen i on obuhvata u potpunosti Principe javne uprave<sup>8</sup>. Međutim prema oceni SIGMA-e, u novembru 2017. godine, ključni planski dokumenti za RJU još uvek sadrže mnoge nereformski orjentisane aktivnosti, kao i nedostatak procene troškova reforme. Kao protivteža ovoj oceni, u periodu nakon objavljivanja ovog izveštaja, usvojen je novi Akcioni plan za RJU za period 2018 - 2020<sup>9</sup> u kome su ispravljene glavne zamerke međunarodnih eksperata, na taj način što novi AP sadrži detaljnu procenu dodatnih troškova za svaku aktivnost, kao i izvore pribavljanja sredstava.

SIGMA izveštaj takođe navodi da je u odnosu na 2015. godinu značaj reforme državne uprave kroz centralna Vladina planska dokumenta umanjena, svodeći reformu uglavnom na temu smanjivanja uprave i povećanja efikasnosti, ostavljajući druga pitanja po strani. Kao primer ovoj tezi navodi se Program ekonomskih reformi za

2016-2018<sup>10</sup> koji samo u glavnim napomenama pominje značaj reforme ali bez daljeg obrazlaganja i detalja. Situacija je nepromenjena u programu za 2018-2020<sup>11</sup>, kao i u i u novousvojenom, aktuelnom Programu ekonomskih reformi za 2019 - 2021<sup>12</sup>, usvojenog 28. 3. 2019. godine.

## Ambiciozni strateški okvir

Nasuprot tome tokom prethodnih godina Srbija je uspostavila pravilno razvijen i ambiciozni strateški okvir, sa jasno određenim ciljevima i aktivnostima kroz nekoliko planskih dokumenata. Strategija reforme javne uprave<sup>13</sup>, koja je pretrpela izmene u 2018<sup>14</sup>, kao i Akcioni plan za 2018-2020<sup>15</sup>, su razvili indikatore za sve Principe javne uprave<sup>16</sup>. Dodatno, Vlada Srbije je usvojila Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020<sup>17</sup>, kao i Strategiju razvoja elektronske uprave u RS 2015- 2018<sup>18</sup>, sa Akcionim planom 2015- 2016, time obuhvativši dva od tri stuba sektorske strategije (upravljanje javnim finansijama, decentralizacija i e-uprava). Rad na Strategiji za decentralizaciju prema AP za RJU, je bilo očekivano da se završi u drugoj četvrtini 2016, sa razvijenim Akcionim planom u prvoj četvrtini 2017<sup>19</sup>. Do-

— 7

Monitoring report: The principles of public administration, Serbia 2017, SIGMA

— 8

Principi javne uprave, 2017, SIGMA <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-SER.pdf>

— 9

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2018-2020. godine <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

— 10

<https://rsjp.gov.rs/%D1%83%D1%81%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC-%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%85-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B8-%D0%B7/>

— 11

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2018/ERP%202018-2020%20SRB%20FINAL.pdf>

— 12

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/Program%20ekonomskih%20reformi%202019%20-%202021.pdf>

— 13

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Srbiji-preciscen-tekst.pdf>

— 14

[https://www.paragraf.rs/izmene\\_i\\_dopune/130718-odluka-o-izmenama-strategije-reforme-javne-uprave-u-republici-srbiji.html](https://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/130718-odluka-o-izmenama-strategije-reforme-javne-uprave-u-republici-srbiji.html)

— 15

Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2018-2020. godine <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf>

— 16

Principi javne uprave, 2017, SIGMA <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-SER.pdf>

datno, u toku je predstavljanje nacrtu revidiranog Programa reforme upravljanja javnim finansijama sa pratećim Akcionim planom za 2019-2021<sup>20</sup>.

Dotadni strateški dokumenti koji se odnose na RJU, a koji su usvojeni u prethodnom periodu su Strategija razvoja javnih nabavki za 2014-2018<sup>21</sup>, i prateći Akcioni planovi za period 2014-2018, Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika<sup>22</sup>, Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije 2013-2018<sup>23</sup> sa Akcionim planom, Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018 – 2020<sup>24</sup>, Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period od 2016-2020 i Akcioni plan za 2015-2017<sup>25</sup>. Zaključak na koji nas navode prethodno pobrojana strateška dokumenata je da je većina njih istekla zaključno sa prethodnom (2018) godinom, da nova nisu još uvek donešena i da procedure za usvajanje tih dokumenata još uvek nisu pokrenute.

Dva od tri ključna dokumenta o RJU su doneta u procesu konsultacija sa civilnim društvom, ali to nije bio slučaj sa Programom reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020. To se pokušava otkloniti sa aktuel-

nim Nacrtom revidiranog Programa reforme upravljanja javnim finansijama sa akcionim planom za 2019-2021, gde je objavljen poziv organizacijama civilnog društva na internet strani Ministarstva finansija da pošalju komentare<sup>26</sup>.

Poslednji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije<sup>27</sup> u procesu evropskih integracija, iz aprila 2018, navodi da je bilo izvesnog napretka sa usvajanjem ključnih dokumenata, sa usvajanjem nekoliko novih zakona: Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru<sup>28</sup>, Zakon o državnim službenicima<sup>29</sup>, Zakon o nacionalnoj akademiji za javnu upravu<sup>30</sup>, Zakon o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajne i jedinice lokalne samouprave<sup>31</sup>. Kao preporuke navode se: usklađivanje Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU sa godišnjim planom rada vlade, usvajanje srednjeročnog budžetskog plana, obezbediti procenu troškova aktivnosti, i uspostaviti pravni okvir koji promoviše usvajanje kvalitetnije regulative koja se zasniva na analizama efekata propisa i pravovremenim među institucionalnim i javnim konsultacijama, zatim izmeniti Zakon o državnoj upravi na način da garantuje

— 17

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016-2020%20SR.PDF>

— 18

[http://aler.rs/files/STRATEGIJA\\_razvoja\\_elektronske\\_uprave\\_u\\_Republici\\_Srbiji\\_za\\_period\\_od\\_2015\\_2018\\_godine\\_i\\_Akcioni\\_plan\\_za\\_sprovođenje\\_strategije\\_za\\_peiod\\_2015\\_2016\\_godine\\_SL\\_gl\\_RS\\_br\\_107\\_2015.pdf](http://aler.rs/files/STRATEGIJA_razvoja_elektronske_uprave_u_Republici_Srbiji_za_period_od_2015_2018_godine_i_Akcioni_plan_za_sprovođenje_strategije_za_peiod_2015_2016_godine_SL_gl_RS_br_107_2015.pdf)

— 19

Mera 1.2: Unapređenje decentralizacije i dekoncentracije poslova državne uprave unapređenjem analitičkog i strateškog okvira do kraja 2017

— 20

<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12054>

— 21

<http://www.ujn.gov.rs/ci/strategija/strategija-i-akcioni-plan.html>

— 22

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/56/1/reg>

— 23

[http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna\\_strategija\\_za\\_borbu\\_protiv\\_korupcije.pdf](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf)

— 24

<http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/>

— 25

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg>

— 26

<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12054>

— 27

Serbia 2018 Report, European Commission, Strasbourg, 17.4.2018

— 28

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sistemu\\_plata\\_zaposlenih\\_u\\_javnom\\_sektoru.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sistemu_plata_zaposlenih_u_javnom_sektoru.html)

— 29

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)

— 30

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2017/94/1/reg>

— 31

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2017/113/21/reg>

neutralnost i kontinuitet javne administracije i da obezbedi sistem napredovanja na osnovu zasluga, praćenje i izveštavanje o primeni Programa reforme upravljanja javnim finansijama u skladu sa izveštavanjem koje propisuje Strategije reforme javne uprave. Pojedine od ovih preporuka su ispunjene usvajanjem Zakona o planskom sistemu<sup>32</sup>, koji detaljnije uređuje obavezu konsultacija prilikom donošenja novih javnih politika i sprovođenja analiza efekata, kao i usvajanje novog Zakona o državnoj upravi<sup>33</sup>.

Sama Strategija za RJU navodi da: “ U periodu sprovođenja Strategije RDU (od 2004. do 2013. godine) u najvećoj meri ostvaren je osnovni cilj da se obezbedi neophodan pravni okvir za delovanje sistema državne uprave i lokalne samouprave. Usvojeni su brojni propisi koji određuju pravac daljih promena. Vlada je usvojila i niz strateških dokumenata koji su u vezi sa procesom reforme, kao što su „Nacionalni program za integraciju u EU (NPI)”, „Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013–2016)”, „Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji” i „Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji”.

Što se tiče nedostajućeg strateškog dokumenta o decentralizaciji Strategija RJU u posebnom delu navodi: „Reformske mere usmerene ka decentralizaciji sprovedene su u pojedinim oblastima i po određenim pitanjima koje je Vlada ocenila kao prioritete (npr. u javnim finansijama), uz ostavljanje značajnog prostora za unapređenje i sistemsko sprovođenje sveobuhvatnije decentralizacije“. Takođe u odeljku o profesionalizaciji i depolitizaciji navodi se: „Planirano je da se rezultati u ovoj oblasti ostvare unapređenjem službeničkih sistema na centralnom i lokalnom nivou, kao i sistematskim stručnim usavršavanjem zaposlenih. Usvojen je Zakon o državnim službenicima<sup>34</sup> koji uvodi službenički sistem zasnovan na principima depolitizacije, profesionalizacije, kao i na modelu napredovanja i nagrađivanja u skladu sa zaslugama (merit sistem).“ Zakon o državnim službenicima je menjan u nekoliko navrata. Naročito bitna izmena odnosila se na uvođenje posebnog tromesečnog ocenjivanja rezultata rada i ispunjenja postavljenih ciljeva, dok se integralna ocena izriče na godišnjem nivou. Takođe, značajne izmene sadržane su u vezi sa sprovođenjem konkursa u organima državne

— 32

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

— 33

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnoj\\_upravi.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnoj_upravi.html)

— 34

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_drzavnim\\_sluzbenicima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_drzavnim_sluzbenicima.html)

uprave. Iako strategija za decentralizaciju, kao važan sektorski dokument, još uvek nije donesena, nekoliko usvojenih zakona: Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave<sup>35</sup>, Zakon o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajne i jedinice lokalne samouprave, Zakon o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru, pokazuju da se problemi politizacije, korupcije i preplitanja privatnih i javnih interesa ne zadržavaju samo na centralnoj vlasti.

## Sprovođenje reforme javne uprave

Usvajanjem Akcionog plana za RJU za 2018 – 2020, otklonjeni su nedostaci prepoznati u izveštaju SIGMA-e iz novembra 2017. godine tako da je novi AP orjentisan na rezultate (result-oriented), koji se u terminologiji Strategije RJU nazivaju „mere“ i pruža osnov za monitoring na osnovu rezultata. Kako je objašnjeno u aktuelnom AP, prethodni Akcioni plan za RJU za period 2015-2017. godine je imao 4 nivoa (opšti cilj – posebni ciljevi, mere, rezultati, aktivnosti), ali kako se kroz proces praćenja ustanovilo da je četvorostepeni sistem komplikovan za praćenje, nova matrica je preuzela originalnu strukturu

Strategije RJU (opšti cilj – posebni ciljevi, mere, aktivnosti), tako da indikatori budu definisani na nivou ciljeva i mera. Ovakav metodološki pristup uvodi osnov za praćenje ostvarenosti viših ciljeva reforme, budući da utvrđuje indikatore na nivou ciljeva (objektivno merljive indikatore). Imajući u vidu potrebe razvoja sistema i kapaciteta za praćenje i evaluaciju na osnovu rezultata, zadržani su i elementi procesnog/implementacionog pristupa, koji se temelji na praćenju aktivnosti. To znači da su za svaku meru izlistane najvažnije aktivnosti, rokovi za realizaciju tih aktivnosti, odgovorne i partnerske institucije kao i potrebna dodatna finansijska sredstva. Prema novoj strukturi, AP počinje od opšteg cilja, kao što je predviđeno Strategijom reforme javne uprave, za koji je utvrđen indikator koji je definisan za merenje na nivou uticaja (eng. impact). Nakon opšteg cilja, AP sadrži posebne ciljeve onako kako su oni dati i Strategijom RJU i definiše indikatore za njihovo merenje (na višem nivou rezultata, tj. ishoda – outcome). Iako ovi rezultati po načinu na koji ih Strategija definiše nisu zaista specifični rezultati, učinjen je napor da im se takva karakteristika da preko indikatora. Takođe, zamerke SIGMA-e na

— 35

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zaposlenima\\_u\\_autonomnim\\_pokrajinama\\_i\\_jedinicama\\_lokalne\\_samouprave.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zaposlenima_u_autonomnim_pokrajinama_i_jedinicama_lokalne_samouprave.html)

[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_zaposlenima\\_u\\_autonomnim\\_pokrajinama\\_i\\_jedinicama\\_lokalne\\_samouprave.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zaposlenima_u_autonomnim_pokrajinama_i_jedinicama_lokalne_samouprave.html)

nedostajuće procene troškova reforme su otklonjene.

Mehanizmi praćenja RJU i koordinacije aktivnosti su funkcionalni. Izveštaji o sprovođenju aktivnosti iz Akcionog plana<sup>36</sup> se podnose polugodišnje i godišnje. Prvi izveštaji objavljeni su u 2015. godini i od tog perioda su na sajtu nadležnog Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu objavljeni izveštaji za 2016, 2017 i 2018 (radna verzija, nije usvojen na Međuministarskoj projektnoj grupi i Savetu za reformu javne uprave).<sup>37</sup> Iako SIGMA-in izveštaj pozdravlja redovno objavljivanje i podnošenje izveštaja, i vidi to kao napredak, dodatno se navodi da izveštaji ne obezbeđuju informacije o preduzetim reformskim merama na osnovu uspostavljenih indikatora, već samo navode podatke o sprovođenju pojedinačnih aktivnosti. Izveštaje pregledaju i usvajaju tela nadležna za koordinaciju<sup>38</sup>. Još jedan negativan aspekt koji SIGMA navodi u svom izveštaju je da samo monitoring Strategije RJU i AP uključuju civilno društvo u ovaj proces. Program reforme upravljanja javnim finansijama, kao i Strategija razvoja elektronske uprave to ne propisuju, takođe odredbe o izveštavanju u ovim dokumentima su preširoke. Imajući u vidu da ne postoji

jedinstven mehanizam izveštavanja za ove tri strategije, javnosti je otežano da prati rezultate RJU.

## **Praćenje finansiranja reforme javne uprave**

Ključna planska dokumenta za RJU obezbeđuju pojedine informacije o dodatnim sredstvima potrebnim za primenu aktivnosti, međutim nema jedinstvenog niti konzistentnog pristupa kroz različita dokumenta. Takođe, dokumenti ne obezbeđuju informacije o ukupnom trošku aktivnosti, o postojećim sredstvima koja se koriste u ove svrhe ili o procentu redovnih troškova naspram ad-hoc aktivnosti.

Ukupno finansiranje predviđeno ključnim dokumentima do donošenja novog Akcionog plana u 2018. godini je predviđalo 41.9% od ukupno obračunatih troškova u iznosu od RSD 14.3 milijarde (približno EUR 115.6 miliona) iz nacionalnog budžeta, preostalih 58.1% iz sredstava inostranih donatora. Samo Program reforme upravljanja javnim finansijama planira više sredstava iz nacionalnog budžeta nego iz drugih izvora. Strategija RJU predviđa 93% sredstava iz drugih izvora,

### — 36

Strategija, str. 64-66 <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Strategija-reforme-javne-uprave-u-Srbiji-preciscen-tekst.pdf>

### — 37

<http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

### — 38

AP: Međuministarska projektna grupa (MPG) ima stručnu ulogu u koordinaciji i praćenju procesa sprovođenja Strategije RJU. Zadaci članova MPG prvenstveno su usmereni na stručnu koordinaciju i utvrđivanje izveštaja o sprovođenju Strategije RJU  
Strategija: Nakon obrade u nadležnom ministarstvu, oni se razmatraju na Međuministarskoj projektnoj grupi. Najmanje jednom godišnje se obavezno o tome raspravlja i na Savetu za reformu javne uprave

a elektronska strategija 77%. Analiza podataka o pet najvećih planiranih projekata otkriva da finansiranje samo četiri je moguće identifikovati u budžetu za 2017. Razlike između planiranih i izvršenih finansiranja sprovođenja aktivnosti variraju od 25% do 380%, što govori o nerealnom planiranju sredstava<sup>39</sup>.

Prema izveštaju o sprovođenju Akcionog plana reforme javne uprave za 2018. godinu<sup>40</sup>, odnos planiranih i realizovanih sredstava u 2018. godinu u milionima dinara je sledeći:

	Planirano	Realizovano
Donatorska sredstva	116	63 (za 38 nema podataka)
Budžetska sredstva	248	229

	<b>Budžet 2018.</b>		<b>Budžet 2019.</b>	
<b>IP 2013 - Reforma javne uprave</b>	Sufinansiranje	EU sredstva	Sufinansiranje	EU sredstva
Ministarstvo finansija	5.971.000	209.704.000	8.355.000	46.318.000
Uprava za javne nabavke	19.996.000	163.596.000	20.576.000	67.339.000
<b>IPA 2014 - Reforma javne uprave</b>	Sufinansiranje	EU sredstva	Sufinansiranje	EU sredstva
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave	533.000	53.054.000	678.000	20.900.000

Tabela 1

Implementirano je 41% aktivnosti u odnosu na 90% sredstava iz budžeta i 50% sredstava od donatora.

*Pregled izdvajanja sredstava iz budžeta za 2018. i 2019. godinu za IPA projekte reforme državne uprave (tabela 1).*

Republički budžet za 2019. godinu<sup>41</sup> uvodi liniju 4001 i 4002 Podrška implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave - reforma lokalne samouprave 2016-2019 za koju opredeljuje sredstva u iznosu od 4,500,000 i 76,052,000 RSD (tabela 2).

Izveštaj evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu navodi da je Srbija nastavila da primenjuje sveobuhvatni Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020<sup>42</sup> koji obuhvata sve relevantne pod-sisteme. Izveštaji o primeni ovog programa redovno su objavljivani zaključno sa periodom decembar 2018. godine<sup>43</sup> Ono što je potrebno unaprediti je efikasnost ovih dokumenata i njihovu povezanost sa Strategijom RJU. Primena je donekle onemogućena usled ograničenih ljudskih i finansijskih resursa usled mera fiskalne konsolidacije. Planirane izmene strateških dokumenata za RJU bi trebale da dovedu do realnijeg planiranja troš-

kova. Pozitivni pomaci su napravljeni u makroekonomskim prognozama i srednjeročnom planiranju korisnika budžeta. Iako je budžet sada programski, veza između strateških dokumenata ostaje slaba. Takođe potvrđuje tvrdnje iz izveštaja SIGMA-e da je finansijska održivost reformi zabrinjavajuća budući da postoje neslaganja u planiranim i izvršenim izdvajanjima. Finansiranje se u velikoj meri oslanja na inostrane donacije.

Sam Akcioni plan za RJU za 2018-2020 na ovaj način objašnjava proces izmene prikazivanja troškova: „U procesu konsultacija, u dogovoru sa Delegacijom EU u RS, usvojen je predlog SIGMA-e da se za novi Akcioni plan radi procena dodatnih troškova, a ne sveukupnih troškova Akcionog plana, kao i da se izračunava samo finansijski trošak aktivnosti predviđenih Akcionim planom, a ne finansijski efekat koji bi proizvele konkretne aktivnosti. Procena potrebnih finansijskih sredstava za realizaciju AP se odnosi isključivo na dodatne troškove u odnosu na troškove postojećih materijalnih i kadrovskih kapaciteta. Drugim rečima, procenjivani su dodatni troškovi koje će stvoriti reformske aktivnosti, a ne postojeći troškovi plata već zaposlenih državnih

— 41

<https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2019-godinu.html>

— 42

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016-2020%20SR.PDF>

— 43

[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/izvestaj\\_times.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/izvestaj_times.pdf)



<b>Klasifikacija</b>	<b>Budžet 2018.</b>	<b>Budžet 2019.</b>
0002 Organizaciona i funkcionalna reorganizacija javne uprave	227.126.000	211.109.000
0003 Uređenje javno - službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama	21.246.000	25.494.000
0004 Podrška radu regionalne škole za javnu upravu - RESPA	18.750.000	18.750.000
0005 Upravljanje reformom javne uprave	218.747.000	6.331.000
0613 Reforma javne uprave	500.000.000	400.000.000
0613 Reforma javne uprave	553.789.000	296.771.000
4001 Podrška implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave - reforma lokalne samouprave 2016-2019		4.500.000
4002 Podrška sprovođenju Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave - reforma lokalne samouprave 2016-2019		76.052.000
7036 Sektorska budžetska podrška reformi javne uprave	500.000.000	400.000.000
7003 IPA 2013 - Reforma javne uprave	183.592.000	142.588.000
7019 IPA 2014 - Reforma javne uprave	53.587.000	21.578.000

Tabela 2

službenika ili opšti troškovi koji se odnose na postojeće materijalne kapacitete. Procena potrebnih dodatnih finansijskih sredstava data je za nivo aktivnosti. Svuda su navedeni izvori finansiranja. U slučaju da nije bilo moguće dobro proceniti potrebna sredstva, takvi slu-

čajeni su jasno naznačeni. Takođe, AP jasno naznačava aktivnosti za koje sredstva nisu obezbeđena, budući da smatramo da ovaj dokument treba da bude i osnova za definisanje prioriteta za dalju donatorsku i budžetsku podršku reformi javne uprave.“

Šef delegacije Evropske unije u Beogradu, Sem Fabrici, je najavio da će Evropska unija dodeliti 80 miliona eura za svrhu reforme javne uprave u Srbiji do 2020. godine<sup>44</sup>. Na osnovu njegove izjave, 70 miliona eura će biti distribuirano u formi direktne budžetske podrške, dok će preostalih 10 miliona biti potrošeno na četiri projekta, od kojih će dva biti koordinirana od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu.

## Ko sprovodi reformu

Centralna odgovornost za organizaciju i upravljanje RJU je na Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu<sup>45</sup>, koje je nadležno za poslove državne administracije. Na osnovu informatora o radu ovog Ministarstva<sup>46</sup>, Grupa za reformu javne uprave u okviru Sektora za razvoj dobre uprave je odgovorna za koordinaciju i primenu Strategije RJU na tehničkom nivou i nivou politika. Direkcija za e-upravu, u okviru Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu je odgovorna za definisanje prioriteta strateškog planiranja dokumenata za razvoj e-uprave i koordinaciju, dok program reforme javnih finansija predviđa vodeću ulogu Ministarstva fi-

nansija<sup>47</sup> u njegovoj primeni. Ključna planska dokumenta za RJU jasno identifikuju strukture za organizaciju i koordinaciju na političkom i administrativnom nivou, za praćenje napretka u ispunjavanju aktivnosti, iako u slučaju Strategije razvoja e-uprave, opis nije dovoljno detaljan. Postoji jedinstven pristup u organizaciji i koordinaciji Strategije za RJU i pratećeg AP kao i strategije za reformu e-uprave i pratećeg AP. Za oba dokumenta politički nadležan je Savet za reformu javne uprave<sup>48</sup>, osnovan na osnovu odluke<sup>49</sup> od 5. oktobra 2016. godine kojom je predsednik Vlade imenovan je za predsednika Saveta, a ministar pravde i državne uprave za potpredsednika Saveta, dok su za članove Saveta imenovani ministar finansija, ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije, generalni sekretar Vlade i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Strategiju RJU i prateći AP takođe na političkom nivou prati i Kolegijum državnih sekretara, dok se na administrativnom nivou time bave i međuministarske radne grupe. Strategija za RJU navodi da je u Generalnom sekretarijatu Vlade obrazovan Sektor za planiranje, nadzor, koordinaciju politika i poslove u vezi sa integracijom u Evropsku

— 44  
<https://europa.rs/eu-donation-for-public-administration-reform/?lang=en>

— 45  
<http://mduls.gov.rs/>

— 46  
<http://mduls.gov.rs/jav-nost-u-radu/informator-o-radu/>

— 47  
<http://www.mfin.gov.rs/>

— 48  
<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Odluka-o-obrazovanju-Saveta-za-RJU.pdf>

— 49  
<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2016/81/1/reg>

uniju, koji vrši nove nadležnosti od posebnog značaja za reformu državne uprave.

Program reforme upravljanja javnim finansijama i prateći AP predviđaju drugačiji model, budući da na političkom nivou postoji poseban upravni odbor i međuministarska radna grupa na administrativnom nivou. Na osnovu SIGMA-inih nalaza nema dokaza o tome da ova dva tela na političkom nivou saraduju. Takođe, prema njihovoj oceni, Savet za RJU ne funkcioniše kako bi trebalo. U nedostatku efektivne koordinacije na političkom nivou, struktura mehanizma koordinacije je prekomplikovana. Ova konstatacija se navodi na osnovu toga što je Kolegijum državnih sekretara odgovoran za koordinaciju primene Strategije za RJU i AP, uglavnom služeći kao pripremno telo pred sastanke Saveta. Takođe, Kolegijum duplira neke od poslova koje obavi Savet i Međuministarska radna grupa, time postajući posrednik između ova dva tela.

AP za RJU za 2018-2020. godinu navodi da na osnovu analize koji je izradila OECD/SIGMA kao i zvaničnih preporuka u Izveštaju SIGMA-e za Srbiju, je utvrđeno da postoji značajno preklapanje dva politička nivoa ko-

ordinacije, tako da se usvajanjem ovog Akcionog plana, predlaže zadržavanje samo Saveta za reformu javne uprave, kao političkog nivoa koordinacije, kao i Međuministarske projektne grupe kao administrativnog nivoa koordinacije, uz Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. Drugim rečima umesto četvorostepene strukture koja je nekad podrazumevala i Kolegijum državnih sekretara, sad se ustanovljava trostepena struktura, od kojih prvi i drugi predstavljaju nivo stručne koordinacije, dok je treći nivo političke koordinacije procesa RJU.

Problem je rešen usvajanjem odluke o izmeni Strategije za RJU u RS<sup>50</sup>: „Koordinacija sprovođenja Strategije RJU odvijace se na tri nivoa: Prvi i drugi su nivoi stručne koordinacije, a treći nivo je nivo političke koordinacije procesa reforme javne uprave.“

Učešće predstavnika civilnog društva u procesu monitoringa se razlikuje o odnosu na strateški dokument. U radu Međuministarske radne grupe za Strategiju za RJU učestvuje 12 predstavnika iz šest organizacija, dok nijedna nije uključena u praćenje primene Programa reforme upravljanja javnim finansijama. Jedna od po-

— 50

[https://www.paragraf.rs/izmene\\_i\\_dopune/130718-odluka-o-izmenama-strategije-reforme-javne-uprave-u-republici-srbiji.html](https://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/130718-odluka-o-izmenama-strategije-reforme-javne-uprave-u-republici-srbiji.html)

dgrupa Međuministarske radne grupe za elektronsku upravu, koja se odnosi na otvorene podatke, uključuje predstavnike civilnog društva, međutim grupa koja nadgleda sve oblasti ne.

Srbija je uspostavila mehanizme koordinacije na političkom i administrativnom nivou, međutim njihova efikasnost je umanjena komplikovanom koordinacijom više nivoa. Ova tela se sastaju sporadično, bez nekog pravila o učestalosti. Odgovornost na centralnom nivou za sprovođenje RJU je jasno identifikovana dok svaki AP identifikuje vodeće i partnerske institucije po svakoj pojedinačnoj aktivnosti.

Godišnji izveštaj o implementaciji AP za 2018. godinu<sup>51</sup>, iz februara 2019, navodi: „Tokom 2018. godine aktivno smo koristili postojeće koordinacione strukture za reformu javne uprave: održali smo 3 sastanka Saveta za reformu javne uprave i prvi, inicijalni sastanak Međuministarske radne grupe u novom sastavu sa 24 predstavnika nevladinog sektora. Paralelno sa tim, mi takođe razmatramo kako možemo dodatno povećati efikasnost ovih struktura uz podršku komplementarne podrške Evropske unije.“

— 51

[http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR\\_report\\_najnovije\\_7.3.2018..pdf](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR_report_najnovije_7.3.2018..pdf)

Na 5. Sastanku posebne grupe za RJU<sup>52</sup>, 29. maja 2018: „Strane su se složile da dodatno unaprede dijalog o javnim politikama počev od 2019. godine. Strateški dijalog o reformi javne uprave (RJU) bi trebalo da bude realizovan u proleće (april-maj), a sastanci Posebne grupe za reformu javne uprave (u daljem tekstu: RJU) biće održavani u jesen (oktobar-novembar) svake godine. S jeseni 2018. godine, koja je ujedno i prelazna godina, biće održano još sastanaka u okviru Strateškog dijaloga. Srpski državni organi će osigurati sistematsko sprovođenje dogovorenih aktivnosti predviđenih Operativnim zaključcima i pružiti relevantne informacije pre sastanaka.“

— 52

<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Zakljuci-Posebne-radne-grupe-za-reformu-javne-uprave.pdf>

# Razvoj i koordinacija javnih politika

- Vlada ima strukture specijalizirane za strateško planiranje
- Centralna vlada ispunjava sve funkcije od ključnog značaja za dobro organizovan, konzistentan i kompetentan sistem kreiranja javnih politika
- Usaglašeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima cele Vlade, postoji i usklađeno je sa finansijskom situacijom Vlade
- Usaglašeno dugoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima cele Vlade, postoji i usklađeno je sa finansijskom situacijom Vlade

- Postoje uspostavljeni mehanizmi za razvoj sektorskih strategija, koji su povezani sa ciljevima Vlade i srednjoročnim fiskalnim planiranjem
- Vlada efikasno sprovodi politike koje vode ka ispunjenju njenih političkih ciljeva.
- Vlada efikasno prati uticaj politika i reformi
- Centralna vlada efikasno nadgleda sprovođenje aktivnosti resornih ministarstava
- Ministarstva efikasno prate sprovođenje aktivnosti od strane podređenih izvršnih agencija
- Linije odgovornosti između i unutar institucija su jasne<sup>53</sup>

## Pravni okvir i strukture za strateško planiranje

U Srbiji je većina struktura važna za dobro organizovan sistem kreiranja politika uspostavljena, osim koordinacije oko sadržaja predloga politika, koja nije uspostavljena za razvoj svih politika, mišljenje je SI-GMA stručnjaka. Dok je godišnje planiranje rada Vlade<sup>54</sup> dobro razvijeno iz procesne perspektive, ono nije uvek realistično. Strateško planiranje je u rudimentarnoj

### — 53

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

### — 54

[http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN\\_RADA\\_VLADE\\_2018.pdf](http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2018.pdf)

fazi, a planiranje procesa evropskih integracija ne sadrži dovoljno informacija o troškovima aktivnosti. Procesi planiranja i izveštavanja kasne u praksi. Postoje ozbiljni nedostaci u javnoj dostupnosti informacija o primeni različitih planova (uključujući strategije). Vlada je usvojila Strategiju regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama 2016-2020<sup>55</sup> kako bi unapredila planiranje i razvoj politika, međutim primena ove strategije još uvek nije proizvela bilo kakvu značajnu promenu u sistemu. U aprilu 2018. godine usvojen je Zakon o planskom sistemu<sup>56</sup> koji uređuje upravljanje sistemom javnih politika i srednjoročno planiranje, vrste i sadržina planskih dokumenata koje u skladu sa svojim nadležnostima predlažu, usvajaju i sprovode svi učesnici u planskom sistemu, međusobna usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i obaveza izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata, kao i shodna primena obaveze sprovođenja analize efekata na propise i na vrednovanje učinaka tih propisa. U članu 2. ovaj Zakon identifikuje sledeće aktere u procesu planiranja: 3) Učesnici u planskom sistemu koji utvrđuju javne politike usvajanjem doku-

menata javnih politika jesu Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti u skladu sa svojom nadležnošću; 4) Ostali učesnici u planskom sistemu jesu organi državne uprave i službe Vlade, kao i organi i službe lokalne vlasti koji u skladu sa svojim nadležnostima učestvuju u sistemu upravljanja javnim politikama a ne utvrđuju ih.

Nema koordinacije prilikom planiranja politika između institucija centralne Vlade. Predstavnici glavnih institucija centralne vlade podnose mišljenja o nacrtima odluka individualno bez prethodnog međusobnog dogovora. U slučaju godišnjeg plana rada vlade, Generalni sekretarijat dobija komentare od drugih institucija centralne vlade, međutim, oni se prosleđuju ministarstvima bez konsolidacije viđenja i stavova.

U 2015. godini, Republički sekretarijat za javne politike je razvio i objavio listu 161 prioriteta Vlade. Novembra naredne godine, razvio je Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade<sup>57</sup>. AP deli prioritete identifikovane Vladinim programom na četiri oblasti i na osnovu toga četiri ministarske grupe su uspostavljene: 1) EU integracije Republike Srbije; 2) Kreiranje ekonomskih mogućnosti za sve; 3) Bolje pružanje javnih usluga i 4) Zaštita

— 55

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2018/02/Strategija.pdf>

— 56

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2017/11/Zakon-o-planskom-sistemu.pdf>

— 57

<https://rsjp.gov.rs/%D0%B2%D0%B%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D0%BF%D1%83%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B5-%D1%81%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B5-%D1%83%D1%81%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B8%D0%B-D0%B0-%D1%98%D0%B5-%D0%B0%D0%BA/>

ljudskih prava i bezbednost. Ni AP ni izveštaji o sprovođenju nisu dostupni javnosti.

Ključni nedostaci koje identifikuje izveštaja SI-GMA-e, a koji se odnose na važnu funkciju centralne Vlade, kao i limitirani mandat da obezbedi sveukupan kvalitet odluka i njihovog usklađivanja sa prioritetima Vlade<sup>58</sup> još uvek nije tretiran. Potreba da se ojača uloga Sekretarijata javne politike za nadzor nad predlozima Vlade, ostaje neispunjena. Ključne odgovornosti i funkcije centralno vladinih institucija su defisane sledećim aktima: Zakon o Vladi<sup>59</sup>, Zakon o Ministarstvima<sup>60</sup>, Poslovnik Vlade<sup>61</sup> i različitim Vladinim uredbama. Najvažnije funkcije dodeljene su sledećih pet institucija:

1) Generalni sekretarijat Vlade, nadležan za organizaciju sednica Vlade, pripremu godišnjeg rada Vlade, koordinaciju komunikacije i organizaciju odnosa sa drugim državnim organima;

2) Sekretarijat za javne politike, ima mandat da koordinira pripremu Vladinih politika; da koordinira pripremu, pregled i praćenje AP za primenu programa Vlade i da proceni kvalitet strategija, Fiskalne strategije i nacrta Zakona i regulativa

3) Republički sekretarijat za zakonodavstvo, obezbeđuje pravno usaglašavanje nacrta zakona

4) Ministarstvo finansija, obezbeđuje finansijsku održivost politika i dobro planiranje finansija javnog sektora

5) Kancelarija za evropske integracije, koja je 26 juna 2017 postala Ministarstvo za evropske integracije, zaduženo za koordinaciju pitanja iz oblasti evropskih integracija.

Nadzor nad aktivnostima Vlade je podeljen između Generalnog sekretarijata Vlade i Sekretarijata za javne politike. Mandat za procenu kvaliteta odluka i njihovu saobraznost sa prioritetima Vlade je samo delimično obezbeđen. Poslovnik Vlade propisuje osnovna pravila za pripremu godišnjeg programa rada Vlade<sup>62</sup>, izveštaje o radu Vlade<sup>63</sup> i javne rasprave<sup>64</sup>. Republički sekretarijat za javne politike<sup>65</sup> je posebna organizacija Vlade Republike Srbije koja pruža stručnu podršku Vladi i organima državne uprave u procesu planiranja, razvoja, donošenja i koordinacije javnih politika i sprovođenja regulatorne reforme. Kao jedna od institucija centra Vlade, RSJP je osnovan u aprilu 2014. godine kao deo reforme javne uprave. Nadležnosti sekretarijata regulisane su Zakonom o ministarstvima i Poslovnikom Vlade. U okviru reforme javne uprave, RSJP je odgovoran

— 58  
<https://rsjp.gov.rs/politika/#prioriteti-vlade>

— 59  
[https://www.paragraf.rs/proposisi/zakon\\_o\\_vladi.html](https://www.paragraf.rs/proposisi/zakon_o_vladi.html)

— 60  
[https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_ministarstvima.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html)

— 61  
<https://www.srbija.gov.rs/dokument/2432/poslovnik-vlade.php>

— 62  
Član 76 i 77

— 63  
Član 78 i 79

— 64  
Član 41

— 65  
<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2018/01/brosura.pdf>

za realizaciju dva posebna cilja Strategije reforme javne uprave, i to: unapređenje organizacionih i funkcionalnih podsistema javne uprave i povećanje pravne sigurnosti i unapređenje poslovnog okruženja i kvaliteta pružanja javnih usluga. U tom kontekstu reforma koju sprovodi RSJP usmerena je na uspostavljanje mehanizama za kvalitetno upravljanje zasnovano na činjenično utemeljenim odlukama, pouzdanim podacima i adekvatnim alatima kako bi javne politike bile usmerene ka željenim rezultatima, međusobno usklađene i saglasne budžetskom okviru. Da bi sproveo ove ciljeve, RSJP je fokusirao svoje reformske aktivnosti na sledeće mere:

- uspostavljanje sistema kroz normativno-metodološki okvir za planiranje (u širokom konsultativnom postupku pripremljen je Nacrt zakona o planskom sistemu Republike Srbije sa pratećim uredbama o srednjoročnom planiranju i upravljanju javnim politikama);
- podizanje kapaciteta kroz obiman program obuka širom državne uprave na temu unapređenja upravljanja javnim politikama (tehnik planiranja, analiza efekata i upotreba podataka za merenje rezultata, praćenje i evaluacija itd.);

- pružanje stručne podrške organima državne uprave u procesu kreiranja javnih politika i analizama po potrebi, i
- sistematsko uključivanje istraživačke zajednice i analitičara van javne uprave u proces kreiranja javnih politika.

Izradi Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020<sup>66</sup> se pristupilo u sklopu kontinuirane reforme javne uprave čiji su osnovni pravci delovanja definisani Strategijom reforme javne uprave, a dalje su se razvijali kroz prateći akcioni plan i druge dokumente javnih politika kojima se težilo unapređenju postojećeg zakonodavnog okvira. Izrada ove strategije je u cilju strateškog uređenja pravaca razvoja unapređenja sistema upravljanja javnim politikama i propisima. Regulatorna reforma u Republici Srbiji je kontinuirano sprovedena od 2003. godine, kada se prvi put uvodi zakonodavna tehnika Analize efekata propisa, pri čemu je Strategija regulatorne reforme za period 2008 – 2011. godine, bio prvi dokument javne politike Vlade u oblasti reforme regulatornog okvira. Strategija se bazira, između ostalog, na uređenju sistema planiranja Vlade.

— 66

<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2018/02/Strategija.pdf>



## Postupak izrade nacrt strateškog dokumenta

Postupak izrade nacrt (zakona ili strateškog dokumenta) nije detaljnije uređen<sup>67</sup>. Postoje, međutim, ustaljeni načini koje slede gotovo sva resorna ministarstva. Nacrte najčešće izrađuju radne grupe koje imenuju ministri (ili direktori posebnih organizacija ako je izrada nacrt u njihovom delokrugu). U ovim grupama, osim predstavnika resornog ministarstva, ponekad ima predstavnika iz više sektora unutar ministarstva, često učestvuju i predstavnici drugih organa državne uprave ili drugih državnih organa, odnosno službi i tela Vlade. U njima ponekad učestvuju i stručnjaci, odnosno predstavnici drugih nivoa vlasti. Dalji koraci u zakonodavnom postupku su: prikupljanje mišljenja od drugih organa državne uprave, razmatranje nacrt na sednici resornog odbora Vlade, usvajanje predloga zakona od strane Vlade i upućivanje Narodnoj skupštini, razmatranje u skupštinskim odborima, rasprava i usvajanje zakona na plenarnom zasedanju Skupštine.

Organi kojima je nacrt ili predlog dostavljen radi davanja mišljenja, dostavljaju mišljenja u roku od 10, od-

nosno 20 dana, ako se radi o sistemskom zakonu. Ako mišljenje ne bude dostavljeno u tom roku, smatra se da nije bilo primedaba. Predlagač će ponovo tražiti mišljenja ako nacrt izmeni na drugi način ili u većoj meri nego što nalaže usklađivanje s primedbama iz pribavljenih mišljenja. Kada predlagač dostavlja Generalnom sekretarijatu nacrt ili predlog akta usklađen s primedbama iz pribavljenih mišljenja za koje je ocenio da ih može prihvatiti, on dostavlja i sama mišljenja i izveštaj o javnoj raspravi, ako je vođena. Takođe, posebno je dužan da se pismeno izjasni o primedbama iz mišljenja koje nije prihvatio. Poslovnik ne sadrži detaljnije smernice u pogledu izveštaja o javnoj raspravi, odnosno prihvatanju ili neprihvatanju primedaba koje su iznete u toku javne rasprave. Postupak donošenja propisa kod nas, još uvek nosi značajne tragove nasleđenog etatističkog modela državne uprave. Iako državna uprava u Srbiji danas ima dovoljno iskustva i sposobnosti za uvođenje novih modela, koji bi doveli do unapređenja i sistemske koordinacije u vršenju nadležnosti, saradnja ministarstava u domenu donošenja propisa još uvek se svodi na dva osnovna oblika:

— 67

Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji, PALGO centar, Beograd 2011

- ad hoc saradnju, ukoliko ministarstvo ili drugi organ koji je prema Zakonu o ministarstvima nadležan za pripremu određenog zakonskog ili podzakonskog akta ili strateškog dokumenta, proceni da mu je u postupku pripreme nacрта potrebna saradnja drugih tela i organa; tada se rešenjem predsednika Vlade ili rešenjem resornog ministra formira međuresorna radna grupa za pripremu teksta propisa ili strateškog dokumenta;

- institucionalizovanu saradnju, koja se odnosi na dostavljanje već pripremljenog teksta nacрта propisa ili strategije ostalim ministarstvima i državnim organima kakobi se prikupila njihova mišljenja; ovaj obavezni deo postupka donošenja propisa (prema Pravilniku o Vladi Republike Srbije) formalizovan je; na sednici Vlade na kojoj se konačno usvaja predlog teksta dokumenta, konsultovana ministarstva imaju priliku da istaknu svoje stavove o dokumentu i da zatraže da se oni još jednom razmotre.

Proces planiranja politika na nivou vlade je dodeljen nekoliko institucija: Generalnom sekretarijatu Vlade, Sekretarijatu za javnu politiku i Ministarstvu evropskih integracija. Po pravilu, ove institucije obezbeđuju pisa-

na uputstva, komentare ili savete nadležnim ministarstvima na sastancima na kojima se pripremaju planska dokumenta. Sekretarijat za javnu politiku obezbeđuje pisano mišljenje na nacрте strategija koje su predate na odobrenje. U 2016. godini, Sekretarijat je organizovao treninge za organe državne uprave o razvoju strateških dokumenata. Međutim, ovi treninzi se sprovode sporadično i nisu deo agende treninga državnih službenika koje sprovodi Služba za upravljanje kadrovima.

Članovi 39, 39a i 40, Poslovnika o radu Vlade definišu korake koji moraju biti poštovani prilikom podnošenja predloga na odobrenje na sednicama Vlade. Nacrti odluka koje podnose ministarstva bi trebalo da budu praćeni obrazloženjem u kome se navodi potreba i opravdanje za ovaj predlog. Ministarstva takođe treba da obezbede odgovore na set pitanja o uticaju predloga i procenu troškova primene. Svaku predlog mora biti praćen procenom finansijskih efekata akata, za koju postoji uputstvo kako se sačinjava<sup>68</sup>. Ministarstvo finansija je odgovorno za obezbeđivanje kvaliteta procena i izdaje mišljenje na svaki predlog. Primena procene finansijskih efekata akata je dosledna, prema navodima

iz izveštaja SIGMA-a, ali nije, kako regulativa nalaže, deo obrazloženja zakona.

Struktura i zadaci ministarstava se propisuju kroz Zakon o ministarstvima, koji takođe definiše njihovu odgovornost u procesu kreiranja politika. Detaljnije, na nivou svakog ministarstva, proces razvoja politika u Srbiji uključuje politička odeljenja koja pripremaju zakonodavna dokumenta i pravna odeljenja koja konvertuju politike i zakonodavne zahteve u predloge akata. Kao opšte pravilo, odgovornost za razvoj politika nije prebačena na niže organe. Dok su uloge i odgovornosti ministarstava dobro uspostavljene i ministarstva mogu delegirati zadatke državnim sekretarijatima, procedura razvijanja predloga politika nije u dovoljnoj meri strukturirana. Ministarstva nemaju razvijena interna pravila koja detaljno regulišu procedure i procese razvoja politika i pripreme pravnih akata. Radne grupe su glavni mehanizam kroz koji odeljenja ministarstava direktno koordinišu dizajn predloga politika. Uključivanje relevantnih odeljenja u okviru ministarstava, dakle nije u potpunosti zagarantovano. Broj zaposlenih koji se bave razvojem politika je manji od 30% od ukupnog broja zaposlenih

u pojedinim ministarstvima<sup>69</sup>. Osnovni izazov leži u kapacitetu administracije da razvije kvalitetne politike i zakone. Nedostatak jasnih internih procedura za razvoj politika ne garantuje da će osnovni zahtevi za razvoj politika biti uključeni u radne procese ministarstava.

Ilustracija prethodnih tvrdnji i procesa kreiranja strateških dokumenata je jasno prikazana u analizi Centra za evropske politike<sup>70</sup>: „Analiza kreiranja javnih politika u pomenuta tri ministarstva pokazuje da je usvajanje strateških dokumenata uglavnom ad hoc ekspertski vođen proces koji ne može da posluži kao ilustrativan primer kreiranja javnih politika. Kao što primer Strategije obrazovanja u MPNTR pokazuje, na izradi teksta Strategije angažovani su eksperti van MPNTR, dok su zaposleni samo davali mišljenje. Pored toga, Plan razvoja zdravstvene zaštite za period 2010–2015. Godine u MZ bio je, takođe, rezultat ekspertski vođenog konsultantskog procesa. To ukazuje da se analitički poslovi prilikom izrade strateških dokumenata na određen način „izmeštaju” iz ministarstava, a da se interni kapaciteti ministarstava za ovakve poslove nedovoljno razvijaju, jer izostaje transfer znanja sa eksternih eksperata na državne službenike. Takođe, primetno je da

— 69

Monitoring report: The principles of public administration, Serbia 2017, SIGMA

— 70

Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji, primeri tri ministarstva, Centar za evropske politike, Beograd, 2018

se strategije ne ažuriraju redovno po pravilu, te da postojanje doslednog strateškog okvira nije obaveza niti ustaljena praksa u ministarstvima. Istraživanje je pokazalo da je Ministarstvo prosvete jedino koje ima važeću strategiju, što ukazuje na postojanje koherentnog okvira koji usmerava proces osnovnog i predškolskog obrazovanja, za razliku od druga dva ministarstva, koja svoje ključne oblasti politike ostavljaju – makar periodično – bez važećeg, ažurnog strateškog okvira. Mimo strateških dokumenata, ne postoje naznake da se sprovode drugi temeljni analitički poslovi pre nego što se krene u izradu nacrtu propisa. Takođe, kada su ministarstvima na raspolaganju studije i podaci koje proizvode drugi akteri, primer MPNTR i studije koje je pripremila Svetska banka pokazuju da se ti podaci i studije nužno ne koriste u razvoju javne politike.“

## Usklađenost politika i finansiranja

Proces planiranja centralne vlasti je u Srbiji postepeno evoluirao usled projekata tehničke podrške, koji su implementirani u ovu svrhu, međutim, neki decenij-ski problemi su još uvek prisutni<sup>71</sup>. Generalno gledano, strateško planiranje ostaje uglavnom nekonsolidovano

i nedostaje pristup prioritetima odozgo na dole. Nema jasne hijerarhije među planskim dokumentima i različitim nivoima prioritizacije (strateški, politika i operativni) i funkcionalna povezanost raznih strategija ostaje slaba. U isto vreme, proces usvajanja budžeta se ne ogleda u planskom procesu budući da ne postoji stvarna i delotvorna, još važnije uzročno-posledična veza između godišnjeg plana rada vlade, Zakona o budžetu i procesa planiranja budžeta i aktivnosti Vlade. Odsustvo veze sa budžetom ima dalekosežne posledice za proces primene politika, kao i na praćenje i ocenjivanje. Strategije uglavnom ne uključuju procenu troškova neophodnih za njihovo sprovođenje. Takođe, njihova usklađenost sa srednjeročnim finansijskim planiranjem je ugrožena time što Fiskalna strategija ne uključuje finansijske projekcije za sektorske strategije ili programske nivoe. Regulatorni okvir za planiranje politika je nedovoljan da uspostavi koherentan i usklađen sistem planiranja politika koji je usklađen sa budžetskim ograničenjima.

Vlada Republike Srbije usvojila je 24. januara 2019. Godine, Program ekonomskih reformi za period 2019-2021. godine<sup>72</sup> (eng. Economic Reform Programme – ERP), kao

— 71

Performance Audit and Policy Evaluation in the Western Balkans On the Same or Parallel Tracks?, Centar za evropske politike – CEP, Belgrade, 2015

— 72

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/Program%20ekonomskih%20reformi%202019%20-%202021.pdf>

najvažniji strateški dokument u ekonomskom dijalogu sa Evropskom komisijom i državama članicama Evropske unije (EU)<sup>73</sup>. Program sadrži makroekonomski okvir za srednjoročni period, kao i fiskalni okvir koji uključuje prateće mere fiskalne politike i detaljan prikaz strukturnih reformi koje treba da doprinesu povećanju konkurentnosti nacionalne ekonomije, stvaranju privrednog rasta i razvoja, kreiranju novih radnih mesta i uslova za bolji život građana i građanki Republike Srbije. Sam Program ekonomskih reformi za period od 2019. do 2021. Godine navodi: „Nakon uspešno sprovedenih mera fiskalne konsolidacije, podržanih trogodišnjim Aranžmanom iz predostrožnosti sa MMF, Republika Srbija je u julu ove godine sklopila novi aranžman – Instrument za koordinaciju politika – PCI (Policy Coordination Instrument), u trajanju od 30 meseci, kojim je predviđen nastavak sprovođenja institucionalnih i strukturnih reformi. Strukturne i institucionalne reforme u narednom srednjoročnom periodu imaće za cilj unapređenje poslovnog okruženja, što doprinosi uspešnijem procesu pristupanja zemlje EU. Ove reforme fokusiraće se na restrukturiranje državnih preduzeća, finansijskih institucija i javne uprave, kao i na dalje smanjenje sive ekonomije.“

— 73

Fiskalna strategija za 2019. godinu sa projekcijama za 2020. i 2021 <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/FISKALNA%20STRATEGIJA%20ZA%202019.pdf>

## Praćenje i izveštavanje

Prema mišljenju SIGMA-e, praćenje i izveštavanje o centralnim planskim dokumentima i sektorskim strategijama nije poboljšano i njihovo objavljivanje je dodatno pogoršano. Ne postoji regulativa koja propisuje sadržaj, formu, pisanje i praćenje procesa za strategije. Novousvojeni Zakon o planskom sistemu, koji je počeo sa primenom 29. 10. 2018. godine, delimično uređuje ovu oblast<sup>74</sup>. Član 43: Ako je predlagač dokumenta javne politike organ državne uprave, taj organ izveštava Vladu, preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, o rezultatima sprovođenja tog dokumenta,

– strategije, najkasnije u roku od 120 dana po isteku svake treće kalendarske godine od dana usvajanja, kao i finalnim izveštajem koji se podnosi najkasnije šest meseci nakon isteka primene tog dokumenta, odnosno zajedno sa dokumentom javne politike kojim se zamenjuje taj dokument, ako se podnosi Vladi na usvajanje pre isteka tog roka;

Po potrebi, a na zahtev Vlade, organ državne uprave dužan je da izveštava Vladu o rezultatima sprovođenja dokumenta javne politike, preko organa državne uprave

— 74

Član 13 propisuje sadržinu strategije, član 43 propisuje Izveštavanje o rezultatima sprovođenja dokumenata javnih politika

nadležnog za koordinaciju javnih politika, i van rokova propisanih u stavu 1. ovog člana.

Sadržaj izveštaja iz stava 1. ovog člana, kao i način njegovog podnošenja bliže uređuje Vlada.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika, na zahtev Vlade, vrednuje učinke sprovođenja pojedinih dokumenata javnih politika na osnovu informacija i podataka prikupljenih od organa državne uprave i iz drugih relevantnih izvora.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika ovlašćen je da izvesti Vladu ako se određeni dokumenti javnih politika ne sprovode ili postoji međusobna neusklađenost dokumenata javnih politika.

Subjekt koji je dokumentom javne politike zadužen za sprovođenje konkretne mere dužan je da na zahtev predlagača tog dokumenta ili organa državne uprave zaduženog za koordinaciju javnih politika izvesti taj organ o rezultatima sprovođenja konkretnih mera ili aktivnosti.

Koncept evaluacije efekata politike je novina u sistemu državne uprave u Srbiji<sup>75</sup>. Ocenjivanje politika, kao integralni deo ciklusa politike, trenutno nije tretirano odvojeno ni kroz jedan zakon ili instrument politike.

Uvođenje obaveze ocenjivanja politika bi definitivno doprinelo kreiranju sveobuhvatnog pristupa ocenjivanja politika u Srbiji. Međutim, čak i kada bi takav pravni okvir bio usvojen, proces primene bi bio praćen poteškoćama. Koristeći intervju sa državnim službenicima, centar za evropske politike je sproveo analizu trenutne prakse po pitanju evaluacije, koja pruža uvid u glavne karakteristike ad hoc pristupa evaluaciji. Ovo znači da su potrebe za evaluacijom uglavnom uslovljene od strane projekata finansiranih od inostranih aktera, koji su fokusirani na intervencije na specifične politike i vremenski su limitirani. Ovaj pristup se bazira na trenutnim ili aktuelnim potrebama procesa pristupa Evropskoj uniji ili razvojnoj podršci. Priroda trenutne prakse evaluacije ja takva da inicijativa za evaluiranje dolazi van institucija i loša održivost procesa. Ovo podrazumeva da eksterna agencija (EU, The Global Fund, Swiss Agency for Development and Cooperation itd.) obezbeđuje finansijsku i tehničku podršku domaćim institucijama da sprovedu određeni projekat ili program radi postizanja određenih ciljeva.

— 75

Performance Audit and Policy  
Evaluation in the Western  
Balkans On the Same or  
Parallel Tracks?, Centar za  
evropske politike – CEP,  
Belgrade, 2015

# Analiza efekata propisa

- *AEP se sprovodi u pripremi zakona i politika u ministarstvima*
- *AEP se dosledno primjenjuje za sve nove i postojeće propise, na osnovu jedinstvene metodologije*
- *AEP pokriva sve aspekte društvene, ekonomske i ekološke održivosti*
- *Postoji efikasan sistem za planiranje implementacije zakona*<sup>76</sup>

— 76

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

— 77

<https://rsjp.gov.rs/%D1%80%D0%B5%D0%B7%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%92%D0%B5%D1%9A%D0%B0-%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%98%D0%B5/>

## Geneza uvođenja analize efekata propisa

Ključni koraci u sprovođenju regulatorne reforme u Srbiji<sup>77</sup> su:

2002 - Formiranje Međuresorske radne grupe za deregulaciju

2003- Transformacija Međuresorske radne grupe za deregulaciju u Savet za regulatornu reformu

2004 - Pilot analiza efekata propisa u reformi registracije privrednih subjekata

2004- Uvođenje obaveze sprovođenja analize efekata propisa za zakone i podzakonske akte

2006 - Ukidanje obaveze sprovođenja analize efekata propisa za podzakonske akte

2008 - Usvajanje Strategije regulatorne reforme 2008-2011

2009-2011 - Sprovođenje Sveobuhvatne reforme propisa (SRP)

2010 - Formiranje Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa

Trajan institucionalni okvir za regulatornu reformu je uspostavljen usvajanjem Uredbe o formiranju kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa (Sl. Glasnik RS br. 89/2010), čime su stvoreni uslovi da se na sistemski i održiv način nastavi rad na aktivnostima regulatorne reforme. Uredbom je propisano da kancelarija obavlja stručne poslove za potrebe Vlade koji se odnose na sprovođenje regulatorne reforme i analizu efekata propisa, a u obavljanju tih poslova: daje prethodno mišljenje na zahtev predlagača propisa o potrebi sprovođenja analize efekata, o analizi efekata propisa namenjenoj javnoj raspravi i o potpunosti sadržaja priložene analiza efekata; pomaže predlagačima propisa pri uspostavljanju mehanizma za praćenje i analizu efekata propisa tokom njihove primene; prikuplja i obrađuje inicijative privrednih subjekata, drugih pravnih lica i građana za izmenu neefikasnih propisa na republičkom nivou; podnosi inicijative nadležnim predlagačima propisa za izmenu neefikasnih propisa; organizuje obuke državnih službenika koji rade na poslovima koji su povezani sa analizom efekata propisa; prati i analizira institucionalne kapacitete za sprovođenje regulatorne

reforme; uspostavljanja i održavanja internet stranu radi pune dostupnosti informacija o radu Kancelarije i omogućavanja aktivno učešće privrednih subjekata i građana u regulatornoj reformi; promoviše sprovođenje regulatorne reforme na republičkom i lokalnom nivou.

U priručniku Analiza efekata propisa<sup>78</sup> se na sledeći način analizira primena ovog instituta: „Da bi se otklonili neki od navedenih problema, izmenom Poslovnika Vlade 2004. godine kao prilog obrazloženju uveden je izveštaj o sprovedenoj analizi efekata. Od 2005. godine pripremljeno je više od 300 nacrtu zakona sa obrazloženjima koja su sadržala i deo koji se odnosi na analizu njihovih efekata. Iako dosadašnji rezultati pokazuju vidljiv napredak, u velikom broju obrazloženja nisu adekvatno definisani problemi, mnoga ne sadrže analizu alternativnih regulatornih rešenja i gotovo po pravilu ne predočavaju analizu troškova i koristi. Jedan od razloga je taj što se smatra da je analiza efekata propisa samo još jedna u nizu formalnosti koju je potrebno ispuniti prilikom pripreme obrazloženja nacrtu zakona, a ne korisno sredstvo u donpšenju odluka, a drugi je što veći broj državnih službenika nije dovoljno obučan kako da sprovede analizu efekata pro-

— 78

Analiza efekata propisa,  
priručnik, Branko Radulović,  
Andreja Marušić, Đorđe  
Vukotić, 2010



pisa, odnosno kako analiza treba da bude predstavljena.“ U međuvremenu je na snagu stupio novi Poslovník Vlade „Sl. glasnik RS“, broj 69/08. Novina se ogleda pre svega u načinu sastavljanja obrazloženja nacrtá zakona. Pored ostalih elemenata, u obrazloženjima se navodi problem koji akt treba da reši, ciljeve koji se donošenjem akta postižu, druge mogućnosti za rešavanje problema, pored donošenja akta, kao i zbog čega je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema. Član 40. aktuelnog Poslovnika o radu Vlade<sup>79</sup> na sledeći način propisuje obavezu donošenja analize efekata zakona: „Kao prilog uz nacrt zakona predlađač dostavlja i analizu efekata zakona, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona

namerava.“ U cilju obezbeđenja primene analize efekata propisa Vlada je obrazovala Savet za regulatornu reformu sa ciljem da isti vrši kontrolu kvaliteta sprovođenja AEP<sup>80</sup>. Savet je formirao Sekretarijat koji kontroliše kvalitet sprovedene analize, sprovodi obuku lica koja u okviru regulatornih tela rade na izradi propisa i pruža tehničku pomoć regulatornim telima u sprovođenju analize. U primeni analize efekata, Savet i Sekretarijat saraduju sa Vladom i ministarstvima na nekoliko načina:

- Savet daje nadležnom odboru Vlade mišljenje o tome da li je uz propis dostavljena potpuna analiza efekata propisa. Mišljenja Saveta priprema Sekretarijat;
- Savet može da podnese inicijativu za izmenu propisa koji imaju negativne efekte na privredne subjekte;
- Savet konsultuje sve strane koje su zainteresovane za sprovođenje reformi vezanih za poslovno okruženje;
- Savet u saradnji sa resornim ministarstvima pomaže u pripremi pilot analiza efekata propisa, odnosno detaljnih analiza efekata od početka rada na propisu;
- Savet i Sekretarijat pružaju pomoć u integrisanju analize efekata u proces javne rasprave.

— 79

“Službeni glasnik RS“, br. 61 od 18. jula 2006 - prečišćen tekst, 69 od 18. jula 2008, 88 od 28. oktobra 2009, 33 od 18. maja 2010, 69 od 24. septembra 2010, 20 od 25. marta 2011, 37 od 31. maja 2011, 30 od 2. aprila 2013.

— 80

Analiza efekata propisa, priručnik, Branko Radulović, Andreja Marušić, Đorđe Vukotić, 2010

Održivost institucionalnog okvira za AEZ je konačno obezbeđena 2010. godine, kada je Savet sa svojim sekretarijatom transformisan u trajnu Kancelariju za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, Vlade RS. Aprila 2014. godine, Kancelarija je dodatno ojačana i transformisana u Sekretarijat za javne politike Republike Srbije.

## Pravni okvir izrade analize efekata zakona

Nadležna ministarstva i druga regulatorna tela koja pripremaju nacрте zakona ili podzakonska akta odgovorna su i za sprovođenje i pripremu izveštaja o analizi efekata propisa<sup>81</sup>.

Radne grupe za izradu određenog propisa suočavaju se sa nizom problema:

- nejasno predloženim ciljevima;
- rad na propisu se započinje kada je politička odluka već doneta, čime se značajno ograničava izbor alternativa;
- daju se prekratki rokovi za izradu propisa, tako da se proces konsultacija ili ne sprovodi ili se svodi na puki formalizam;

— 81

Analiza efekata propisa, priručnik, Branko Radulović, Andreja Marušić, Đorđe Vukotić, 2010

- izradi propisa se pristupa isključivo sa stanovišta države, uz nedovoljnu analizu efekata po tržište ili po zainteresovane strane zanemarivanjem analize rizika implementacije.

U 2010. godini, Parlament je izmenio svoj Poslovnik o radu<sup>82</sup> kako bi omogućio podnošenje analiza efekata zakona zajedno sa predlozima zakona. Član 151. U stavu 3 Poslovnika o radu se navodi: „Obrazloženje može da sadrži i analizu efekata propisa, koja sadrži sledeća objašnjenja: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, kakve troškove će primena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava.“ Još jedan značajan dokument koji podupire institut analize efekata zakona je Rezolucija Narodne skupštine o zakonodavnoj politici<sup>83</sup>, usvojena

— 82

[http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html)

25. juna 2013. godine, u kojoj se navodi: „Načelo srazmernosti koje podrazumeva da: (2) se prilikom izrade propisa koristi svrsishodan nivo analize efekata propisa“. Rezolucija, koja je deklarativnog karaktera, je imala veoma ograničene rezultate u praksi i korišćenje analiza efekata zakona u parlamentarnim debatama ostaje na nivou sporadičnog<sup>84</sup>. U martu 2015. godine, Ministarstvo finansija je usvojilo podzakonski akt koji propisuje predstavljanje procene finansijskog uticaja svih tipova dokumenata na budžet RS. Pravilnik o načinu iskazivanja i izveštavanja o procenjenim finansijskim efektima zakona, drugog propisa ili drugog akta na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje („Službeni glasnik RS“, broj 32/15)<sup>85</sup>. Član 2. ovog akta pojašnjava svrhu ovog dokumenta: „Predla-gać je dužan da u obrazloženju zakona, drugog propisa ili drugog akta (u daljem tekstu: akt) koji se dostavlja Narodnoj skupštini, Vladi ili nadležnom organu lokalne vlasti radi utvrđivanja predloga, odnosno usvajanja navede procenu finansijskih efekata koje će akt imati na budžet, odnosno finansijske planove organizacija za obavezno socijalno osiguranje.“ Prema mišljenju struča-

njaka iz ReSPA<sup>86</sup>, ovaj podzakonski akt podrazumeva korišćenje propisanog obrasca koji je prekomplikovan za razumevanje krajnjim korisnicima, te se time gubi na efektivnosti procene potencijalnog uticaja novog dokumenta na budžet. Zvanični treninzi za sačinjavanje analiza efekata zakona se organizuju još od 2010. Kvalitet, međutim, varira u zavisnosti od resursa i kapaciteta pojedinačnog ministarstva i regulatorne agencije<sup>87</sup>. Ministarstva i regulatorne agencije nisu imenovala zaposlene nadležne za analizu efekata zakona ili uspostavile nezvanična odeljenja koja će se baviti time. Usled toga, u većini slučajeva, kvalitetne analize su proizvedene u slučajevima kada su angažovani spoljni eksperti (uglavnom kroz razne projekte donatorske podrške).

Prvobitno su analize efekata zakona bile planirane za sve predloge akata - zakona i podzakonskih akata, međutim, izmenama Poslovnika Vlade 2013. godine, ova praksa je sužena samo na zakone, upravo iz prethodno navedenog razloga, manjka kapaciteta. Namera zakonodavca je bila da se ova praksa ponovo vrati na prvobitno stanje, kada se izgrade kapaciteti koji bi mogli to da podrže. Međutim, to se još uvek nije dogodilo.

— 83

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala\\_akta/2013/RS30-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/ostala_akta/2013/RS30-13Lat.pdf)

— 84

Better Regulation in Western Balkans, ReSPA, 2018

— 85

<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=11297>

— 86

Better Regulation in Western Balkans, ReSPA, 2018

— 87

Better Regulation in Western Balkans, ReSPA, 2018

## Praksa i kvalitet izrade analize efekata zakona

Republički sekretarijat za javne politike je od 2014. godine do prvog kvartala 2018. godine izdao više od 800 mišljenja o sprovedenoj analizi efekata zakona i strateških dokumenata javnih politika<sup>88</sup>. Sadržaj i procena učinka AEZ sugerišu na veliku razliku u kvalitetu analiza. U Srbiji, AEZ se percipira kao koristan alat za ekonomiste i analitičare, ali nepotreban pravnim ekspertima koji se bave procesom kreiranja zakona. Nedostaju podsticaji od strane ministarstava i regulatornih agencija za kvalitetnu analizu, usled toga, službenici u državnoj upravi koji učestvuju u procesu pripreme zakona doživljavaju AEZ kao aktivnost niskog prioriteta. U takvim okolnostima se trude da zadovolje formu ali ne i sadržinu. Najčešće se analiza priprema na samom kraju procesa pripreme nacrt, od strane državnih službenika koji nisu učestvovali u procesu pripreme zakona i bez ikakvog inputa na koji način su pojedine odluke donošene. Time se proces kreiranja analize „odrođava“ od procesa kreiranja nacrt zakona, pa s tim u vezi ni ova dva dokumenta nisu kompatibilna.

U pojedinim slučajevima, gde je analiza urađena veoma kvalitetno po pitanju finansijske analize, ne pominju se uticaji na zainteresovane strane, kao ni ispitane alternativne opcije. S druge strane, može se tvrditi da jedinica za AEZ radi svoj posao, većina nacrti koji dospeju kod njih su podvrgnuti detaljnom ispitivanju, koje povremeno rezultira značajnim korekcijama nacrti i preispitivanjem potencijalnih unapređenja u samoj analizi. Postoji značajan broj primera gde su zakoni vraćeni nadležnom ministarstvu ili regulatornoj agenciji usled mehanizama kontrole kvaliteta AEZ. Na primer, Zakon o javnom beležništvu je morao biti promenjen nakon što je jedinica za AEZ otkrila da je prvobitni nacrt zakona neopravdano nametnuo oko 30 miliona eura troškova privredi Srbije. Na sličan način je i nekoliko drugih predloga zakona bilo povučeno iz procedure ili je podvrgnuto izmenama (npr. Zakon o sportu, Zakon o kinematografiji, Zakon o trgovini) usled primedbi jedinice AEZ. Ova jedinica je zauzela stav da umesto kažnjavanja za loš kvalitet analiza, pruži podsticaj za bolji kvalitet izrade ovog dokumenta. Obezbedila je direktnu podršku različitim odeljenjima unutar Vlade prilikom pripreme samih analiza. Međutim, nisu

sva ministarstva i regulatorne agencije iskoristile ovu prednost. Jedinica za AEZ je sačinila i nekoliko različitih alata koji su dostupni on-line i koji treba da potpomognu pisanje analiza (poput kalkulatora<sup>89</sup>) omogućavajući jednostavno obračunavanje troškova regulative. Kao i u slučaju podrške, ovaj alat se retko koristi. Usled, nedostatka razumevanja neophodnosti i značaja ovog dokumenta i time samo formalnog ispunjavanja ove obaveze. Još uvek se ceo ovaj proces nalazi u početnoj fazi. Srbija još uvek nije odredila objektivne limite za neophodnost ili izradu komplikovanije ili uprošćenije analize, poput broja ljudi na koje će budući zakon imati efekta, finansijski limit itd. Na taj način je ostavljeno ministarstvima ili regulatornim agencijama koje sačinjavaju nacrt na diskrecionu odluku i jedinici za AEZ da koristi subjektivna merila kako bi utvrdila da li će pojedini zakoni imati značajan uticaj. Nedostatak objektivnih kriterijuma dovodi do toga da mnogi nacrti zakona, koji nemaju adekvatan sadržaj koji bi omogućio procenu uticaja koji će proizvesti, su podvrgnuti jednakim pravilima analize, budući da se sve AEZ tretiraju na isti način.

Prema proceni SIGMA-e, sveukupni kvalitet analiza

je loš i nije baziran na dokazima. Sveobuhvatni mehanizmi praćenja i ocene napretka nisu identifikovani ni u jednom od analiziranih slučajeva. Podaci o troškovima identifikovanih uticaja i procena uticaja na budžet uglavnom izostaju. Samo je AEZ Zakona o uslugama imala opšte predviđanje troškova primene. Sve AEZ su imale nedovoljan opis primene zakona. Analize finansijskog uticaja na budžet uglavnom nisu bile predstavljene u AEZ. Nedostatak procene troškova i uticaja na budžet navodi na to da Republički sekretarijat za javnu politiku i Ministarstvo finansija nedovoljno efikasno ujednačavaju svoje procese za predviđanje uticaja politika. S toga je nemoguće napraviti širu analizu o uticaju politika na društvo i finansijsku isplativost predloga politike.

Kao i kod većine drugih mehanizama koji imaju za cilj da unaprede postojeće prakse, ovaj nije nikakav izuzetak u smislu shvatanja njegovog značaja. Naime, u vremenima kada je potrebno doneti veliki broj propisa, ne zarad efekta koji će proizvesti na kvalitet života građana, već radi ispunjavanja uslova za prijem u Evropsku uniju, uvođenje bilo kakvog dodatnog elementa u već postojeći proces, se doživljava kao nepotreban teret od

strane onih koji učestvuju u procesu. Akcenat državne uprave nije na kvalitetu propisa koji donose, već na ispunjavanju forme prema drugome. S tim u vezi, analiza efekata zakona ako se i izradi, je najčešće spornog kvaliteta i ne služi svrsi. Standardna prepreka je, takođe, često pominjan nedostatak kapaciteta da se nešto primeni. U trenutku kada se većina zakona donosi po hitnoj proceduri i kada se ne poštuju čak ni osnovni elementi procesa, AEZ ostaje tretirana kao nepotrebna komplikacija čiju primenu treba ostaviti za neka bolja vremena.

# Participacija javnosti

- Učešće javnosti u kreiranju politika je osigurano
- Nema neopravdanih ograničenja opsega javnih konsultacija
  - Javne konsultacije se sprovode u skladu s važećim propisima
    - Trajanje javnih konsultacija je razumno definisano
    - Javne konsultacije promovisu organizatori, putem svojih web stranica, društvenih medija ili u medijima
      - Postoji veliko interesovanje građana za učešće u javnim konsultacijama<sup>90</sup>

— 90

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

## Mehanizmi opstrukcije javnih rasprava

Paradigma participacije javnosti u procesu donošenja propisa je nedavna situacija sa raspravom o Zakonu o sprečavanju korupcije<sup>91</sup>. Naime, raspravu je organizovalo nadležno Ministarstvo pravde, ali bez pozivanja svih relevantnih organizacija civilnog društva. Takođe, na listi pozvanih i prisutnih se našlo nedavno osnovano udruženje (Udruženje sudija i tužilaca), koje je osnovano kao paralela već postojećem udruženju priznatom od svoje struke (Udruženje tužilaca Srbije), koje nije dobilo poziv. U odgovoru novinarima na ovu nejasnoću, državni sekretar Ministarstva pravde naveo je da se ovo udruženje samo interesovalo za učešće iako su se već nalazili na spisku pozvanih na javnu raspravu istog Ministarstva.

Sve je češća praksa osnivanja nevladinih organizacija sa pozadinom u strukturama vlasti, tzv. GONGO (Government - Organized Non-Governmental Organizations). Njihovi nazivi izrazito podsećaju na nazive već postojećih, prepoznatih organizacija. Cilj im je da u

— 91

<http://rs.n1info.com/Vesti/a468473/Rasprava-o-Zakonu-o-sprecavanju-korupcije-neka-udruzenja-nisu-dobila-poziv.html>

javnosti unesu zabunu oko postojanja i praktikovanja demokratskih procedura, kao i da daju legitimitet loše organizovanim javnim raspravama. Pored ovog mehanizma, koriste se i prekratki rokovi za javnu raspravu, kao u slučaju Akcionog plana za poglavlje 23 (decembar 2018), kada je organizacijama civilnog društva početno dato 5 dana da dostave svoje komentare i predloge na dokument od preko 200 strana. Dodatno, dešava se, kao u javnoj raspravi u slučaju izmena Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja da se organizuje rasprava na jednu verziju nacрта (mart 2018.), organizacije dostave svoje predloge, rasprava bude završena bez objavljivanja izveštaja o tome da li su predlozi usvojeni ili ne i u decembru iste godine, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu dostavi institucijama drugi nacrt zakona, koji nije prošao javnu raspravu. Ustaljena je praksa da se izveštaji nakon javnih rasprava ne objavljuju. Time je nemoguće utvrditi iz kog razloga pojedini predlozi jesu ili nisu prihvaćeni, što obesmišljava suštinu javne rasprave. Iz ugla civilnog sektora, javne rasprave se organizuju nedovoljno često<sup>92</sup>, a i kada budu organizovane sadržinski ne od-

govaraju demokratskim participativnim zahtevima već služe za ispunjenje forme i stvaranje privida poštovanja procedura. Uzimajući u obzir izjavu Dragane Brajović, koordinatorke Partnerstva za otvorenu upravu u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave: „Mnogo je lakše raditi sa organizacijama civilnog društva u toku izrade pojedinog dokumenta nego trpeti njihove kritike kasnije“<sup>93</sup>, nejasno je sa koje instance dolaze instrukcije za formalizovanje javnih rasprava.

## Praksa sprovođenja javnih rasprava

Prema istraživanju Transparentnosti Srbija<sup>94</sup>, o javnim raspravama koje su na centralnom nivou održane tokom 2018. godine. Imajući u vidu kriterijume iz Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade, u okviru istraživanja je prvo utvrđeno da li su javne rasprave održane u pripremi zakona kod kojih obaveza nesumnjivo postoji, odnosno kada su donošeni novi zakoni koji su određenu oblast uređivali po prvi put ili su to činili na bitno drugačiji način nego što je bilo ranije. U 2018. je bilo 16 takvih zakona, predloženih od strane Vlade. Od tog broja, izveštaj o održanoj javnoj raspravi bio je dostupan samo

### — 92

Prema Poslovniku Vlade, član 41: „Predlagač je obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu.“

### — 93

Konferencija: Partnerstvo za otvorenu upravu u Srbiji – otvorenost u službi poverenja“, Beograd, hotel Hayat Regency, 15. 3. 2019.

### — 94

U okviru projekta Lokalna i centralna vlast - transparentnost, antikorupcijski potencijal i korupcijski rizici <http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/173-lokalna-i-centralna-vlast-transparentnost-antikorupcijski-potencijal-i-korupcijski-rizici>



u jednom slučaju – za predlog Zakona o Centralnom registru stanovništva, koji je sprovelo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Izveštaj je dostupan na sajtu Ministarstva i na portalu e-Uprava Vlade Srbije. Međutim, ni u tom slučaju nisu bile objavljene polazne osnove i informacija o članovima radne grupe koja je izradila nacrt zakona. Sudeći po informacijama sa portala e-uprava, javna rasprava je bila održana u još nekim slučajevima. Međutim, ni za ovih 10 zakona na portalu e-Uprava nije objavljen izveštaj sa javne rasprave koji bi pokazao da je ona zaista i održana i da su razmotreni upućeni predlozi i komentari. Za preostalih pet zakona nema traga o javnoj raspravi na portalu e-uprava, mada su u nekim slučajevima takve informacije postojale ili još uvek postoje na sajtovima resornih ministarstava. Tokom 2018. Vlada je predložila 70 zakona o izmenama i dopunama postojećih zakona. U okviru ovog istraživanja, na slučajnom uzorku (svaki peti zakon sa spiska) provereno je da li su održane javne rasprave i da li sadrže sve predviđene elemente. Iako je reč o zakonima koji donose bitne izmene i nesumnjivo zanimaju jedan deo javnosti, javna rasprava je održana samo u jednom slučaju. Reč

je o Zakonu o inspekcijskom nadzoru, za koji je objavljen izveštaj, kao i analiza efekata. S druge strane, nema traga da su održane javne rasprave povodom izmena zakona o duvanu, poreskom postupku i poreskoj administraciji, učeničkom i studentskom standardu, privatnom obezbeđenju, o policiji, prevozu putnika u drumskom saobraćaju, penzijskom i invalidskom osiguranju, pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica, stečaju, vojnoj, radnoj i materijalnoj obavezi, deviznom poslovanju, načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru i računovodstvu. Najzad, tokom 2018. održane su javne rasprave o još nekim zakonima, čije donošenje Vlada nije predložila tokom te godine. Za neke od njih su objavljeni i izveštaji sa javne rasprave. S druge strane, takvih informacija nema na portalu e-Uprava o Zakonu o vodi za ljudska upotrebu, Zakon o robnim berzama i Zakon o biocidnim proizvodima. Ovi nalazi jasno pokazuju da se pravila o javnim raspravama i dalje ne poštuju. Izmene Zakona i ranije izmene Poslovnika Vlade nisu donele značajan napredak, jer je objavljivanje potpunih informacija o javnim raspravama i dalje pre izuzetak nego pravilo.

Ministar za državnu upravu i lokalnu samoupravu je naveo da se pristupanjem Partnerstvu za otvorenu upravu (Open Government Partnership<sup>95</sup>) Srbija obavezala da konsultuje javnost još u procesu pisanja zakona<sup>96</sup>.

Nasuprot lepim željama predstavnika vlasti i državne uprave, zaključak Centar za evropske politike u okviru publikacije *Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji*, primeri tri ministarstva<sup>97</sup> je sledeći: „Civilno društvo se uključuje pre svega kroz javne rasprave koje se održavaju na kraju procesa izrade nacrtu propisa i kada je prostor za intervencije jako ograničen. Štaviše, u pripremi strategija razvoja javne rasprave nisu obavezne, što rezultira sporadičnom i neujednačenom praksom održavanja istih upravo za ova dokumenta koja imaju najveći analitički kapacitet i potencijal da suštinski iskoriste doprinos stručne i druge javnosti, a posebno civilnog društva. Kao što je prethodna analiza pokazala, u praksi javne rasprave obično služe da se brane predložena rešenja od strane predstavnika ministarstava, a ne kao prilika za diskusiju i razmatranje različitih rešenja. Ipak, primetno je da postoji svest o važnosti i neophodnosti saradnje sa civilnim društvom, iako

u MZ značajno manje nego u druga dva ministarstva. Potom, javne rasprave se obično održavaju u tri do četiri najveća grada u Srbiji, uz nedovoljno informisanje samih građana o nameranim izmenama. Sve to ih svodi na događaje koji su više ekspertskeg karaktera nego što im je cilj da budu mesto za konsultacije sa građanima. Umesto da se odvijaju kao strukturirani proces konsultovanja javnosti, ovakve javne rasprave su pre svega pojedinačni događaji, na kojima se u kontrolisanom okruženju ostvaruje ograničena interakcija sa određenim zainteresovanim stranama.“

Na istom tragu je i Istraživanje Evropskog pokreta u Srbiji<sup>98</sup> Kada su u pitanju uključenost civilnog društva i konsultacije sa javnošću, one se uglavnom svode na javne rasprave koje se održavaju u tri do četiri najveća grada u Srbiji (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac). Međutim, ova saradnja se i dalje posmatra pre kao događaj, nego kao proces. Dalje, čak i kada se spoljni akteri uključe, to obično dolazi na kraju procesa izrade nacrtu propisa, kada je prostor za intervencije veoma ograničen. Takođe, kako sastavi radnih grupa za izradu zakona nisu regulisani zakonom, oni uglavnom ne uključuju predstavnike civilnog sektora.“

— 95

<https://www.opengovpartnership.org/>

— 96

Konferencija: Partnerstvo za otvorenu upravu u Srbiji – otvorenost u službi poverenja“, Beograd, hotel Hayat Regency, 15. 3. 2019.

— 97

Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji, primeri tri ministarstva, Centar za evropske politike, Beograd, 2018.

— 98

Siva knjiga javnih usluga, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2018

Još jedan od evidentnih problema vezan za proces javnih rasprava je novo prihvaćena praksa usvajanja zakona po hitnom postupku u skupštinskoj proceduri. Naime, prema podacima sa portala Otvoreni parlament<sup>99</sup> od početka 2018. do marta 2019. godine je 97 zakona usvojeno koristeći ovaj mehanizam, nasuprot 143 u redovnoj proceduri, što čini 40% od ukupno usvojenih zakona. Jasna problematika u vezi sa ovim obilato korišćenim mehanizmom je da onemogućava održavanje javnih rasprava iako to nije utemeljeno u zakonima. Analiza Beogradske otvorene škole se bavi ovim problemom<sup>100</sup>: „Česta greška koja se pravi kod osnova za održavanje javnih rasprava jeste shvatanje da je on nužno uslovljen prirodom zakonodavnog postupka, tj. da li je isti redovni ili hitni postupak. Međutim, ova razlika se odnosi samo na postupak donošenja zakona u Narodnoj skupštini, a ne i za radnje koje prethode skupštinskim. Prema članu 154. Poslovnika Narodne skupštine, („Službeni glasnik RS”, broj 14/09), redovni postupak iziskuje rok od najmanje 15 dana od ulaska predloga zakona u skupštinski postupak, odnosno dostavljanja istog skupštinskim telima i poslanicima, do

uvrštanja istog u dnevni red sednice Skupštine. S druge strane, prema članovima 167. i 168. Kroz hitni postupak predlog se može naći na dnevnom redu sednice, ako je u skupštinski postupak ušao najkasnije 24 časa pre održavanja same sednice. Prema tome, predlog preskače određene faze u skupštinskom postupku, poput pretresa i rasprave na sednici nadležnog skupštinskog odbora, ali u Poslovniku Vlade i Poslovniku Narodne Skupštine nije navedeno da isti preskače faze, poput izrade radne verzije zakona, utvrđivanja nacrt zakona, javne rasprave i usvajanja predloga zakona u Vladi. Dakle, kao što je navedeno na početku rada, bilo da je zakonodavni postupak redovan ili hitan, on predstavlja odnos između Vlade i Narodne skupštine, a ne odnos između Vlade i javnosti.“

Jasno je da državna uprava ne ulaže dovoljno napore u uključivanje civilnog društva u proces izrade dokumenata. Osim retkih slučajeva organizovanja javnih rasprava na pojedine nacрте zakona, nije zabeležen nijedan slučaj organizovanja rasprava na podzakonska dokumenta, poput Vladinih uredbi, koje takođe uređuju pitanja od značaja za građane. S druge strane postoje

— 99

<http://otvoreni.parlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>

— 100

Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2016

zahtevi iz pravca civilnog društva za učešćem u procesu kreiranja politika. Organizacije civilnog društva su u svakom mogućem slučaju aktivne u predlaganju predloga za izmenu i dopunu dokumenata, čak i proaktivno, pre zvaničnog početka procesa izmene ili donošenja nekog dokumenta<sup>101</sup>. S tim u vezi je i izjava Bojane Selaković, programske direktorke Građanskih inicijativa<sup>102</sup>, koja navodi da se sa uspostavljanjem e-uprave javlja mogućnost uvođenja narodnih inicijativa i da se konačno u Akcionom planu za partnerstvo za otvorenu upravu za 2018-2020, nalazi aktivnost izmene Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Aktivno civilno društvo je prepoznato i od strane inostranih aktera<sup>103</sup>: civilno društvo u regionu (Zapadni Balkan) je veoma glasno u insistiranju na većem učešću u procesu kreiranja politika, ali sa ograničenim dometom. Dva glavna faktora doprinose nedovoljnom uključivanju organizacija civilnog društva. Prvo, nepovoljan pravni i institucionalni okvir za učešće civilnog društva u kreiranju politika. Budući da su sistemi kreiranja politika u regionu u velikoj meri fokusirani na fazu nacrtanja zakona, sa nerazvijenom fazom formulisanja politike i fazom praćenja, organizacije

civilnog društva imaju malo mehanizama na raspolaganju za uticanje na pravac kreiranja politika, ili u praćenju njihove primene. Ne iznenađuje da je učešće organizacija civilnog društva do sada bilo najdinamičnije u radnim grupama vezanim za Poglavlje 23 i 24, uzimajući u obzir složenost aktivnosti potrebnih za značajan napredak u ovim poglavljima činjenicu da je najveći broj aktivnih organizacija civilnog društva fokusiran na pitanja ljudskih prava.

## Pravni okvir za učešće javnosti u kreiranju politika

Javne rasprave u pripremi zakona su uređene kroz odredbe Zakona o državnoj upravi, i razrađene kroz odredbe Poslovnika Vlade. Ova pravila se odnose na većinu zakona koje razmatra Narodna skupština, ali ne na sve. Naime, Zakon o državnoj upravi primenjuje se samo kada nacrt zakona priprema neki „organ državne uprave“ (ministarstvo ili posebna organizacija), a predlaže ga Vlada, a ne i na situacije kada je ovlašćeni predlađač zakona neko drugi (narodni poslanik, Zaštitnik građana, Narodna banka Srbije, Skupština APV). Usled

### — 101

Antikorupcijske reforme i njihovi efekti - ostvarivanje preporuka za borbu protiv korupcije u okviru Poglavlja 23 evropskih integracija, Transparentnost – Srbija, Beograd, mart 2018: “Tokom dugog procesa izrade, Transparentnost Srbija je dala svoje komentare kada je bila pozvana da to učini, u novembru 2015, daleko pre nego što je radna grupa uopšte bila formirana. Naime, prema podacima Ministarstva, radna grupa je formirana tek godinu dana kasnije, 2. novembra 2016, tokom 2017. godine se sastajala osam puta, a zatim je održala konsultacije sa Poverenikom.”

### — 102

Konferencija: Partnerstvo za otvorenu upravu u Srbiji – otvorenost u službi poverenja“, Beograd, hotel Hayat Regency, 15. 3. 2019.

### — 103

Policymaking in the Western Balkans, Creating Demand for Evidence Beyond EU Conditionality, Think for Europe Network (TEN), Belgrade, November 2016

toga, kada bi pravila o javnim raspravama bila najbolja moguća, a njihova primena dobra, postojala bi opasnost da se javnost isključi iz pripreme propisa, kroz direktno predlaganje zakona od strane poslanika skupštinske većine<sup>104</sup>.

Poslovnik Vlade propisuje da je javna rasprava obavezna u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost. Javne rasprave mogu biti organizovane i u pripremi strategije razvoja, uredbe i odluke. Član 41. stav 2. Poslovnika Vlade navodi: Smatra se da su kriterijumi iz stava 1. ovog člana koji se odnose na obavezu sprovođenja javne rasprave ispunjeni u sledećim slučajevima:

- 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona;
- 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drukčije;
- 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju;
- 4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međuna-

rodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.

Isti član u stavu 3. propisuje da nadležni Vladin odbor definiše program javne rasprave i rok za sprovođenje javne rasprave nakon što predlagač podnese svojih predlog. Javna rasprava počinje objavljivanjem poziva sa programom javne rasprave, na internet strani predlagača i portalu e-uprave<sup>105</sup>, međutim prema nalazima SIGMA izveštaja, većina minisarstava samo objavljuje programe javnih rasprava na svojim internet stranama. Javni pozivi sadrže podatke o obrazovanju i sastavu radne grupe. Program javne rasprave treba obavezno da sadrži nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa obrazloženjem i priložima utvrđenim ovim poslovníkom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara,

#### — 104

Javne rasprave u procesu donošenja propisa – Izmene u pravnom okviru i praksa sprovođenja tokom 2018. godine, Transparentnost Srbija, Beograd, 2019

#### — 105

<https://www.euprava.gov.rs/>

kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje. Rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Javna rasprava traje najmanje 20 dana. Što smo u primerima sa početka ovog teksta konstatovali da se ne poštuju.

U junu 2018. godine usvojene su i Izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi<sup>106</sup> koje donose novine u pogledu obaveze organizovanja javnih rasprava na lokalnom nivou. Ove dopune propisuju obavezu da gradovi i opštine organizuju javnu raspravu tokom donošenja nekih odluka, uključujući u to i raspravu o ključnim delovima budžeta (planiranje investicija), dok je za ostale to ostalo opciono<sup>107</sup>.

Dugo najavljivane promene zakonodavnog okvira koje bi omogućile veće učešće javnosti i organizacija civilnog društva u procesima donošenja zakona i drugih propisa usvojene su 2018. godine. Usvojeni su Zakon o planskom sistemu i izmene i dopune Zakona o državnoj upravi i Zakona o lokalnoj samoupravi. Iako je učinjen korak napred, propuštena je prilika da se ova oblast reguliše u potpunosti i da se onemoguću dosadašnja

praksa nepostojanja javnih rasprava i pravljenja zakona bez učešća javnosti i po ubrzanoj proceduri. Najveća primedba organizacija civilnog društva odnosi se na zadržavanje različitih pravnih režima za razne pravne propise. Dok Zakon o planskom sistemu reguliše samo planske dokumente (poput strategija i planova), zakoni i podzakonski akti ostaju u nadležnosti Zakona o državnoj upravi i podzakonskih akata poput Poslovnika Vlade Srbije. Izmene Zakona o državnoj upravi nisu donele jasnije kriterijume na osnovu kojih bi vlada procenjivala koji predlog zakona može da se usvoji bez javne rasprave. I u novom zakonu na javnu raspravu idu zakoni kojima se bitno menja postojeći pravni režim ili kojima se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Ovako neodređena norma već je u prošlosti omogućavala Vladi da za veliki broj zakona izostavi javnu raspravu. Ostala je i odredba po kojoj se javna rasprava bliže uređuje Poslovníkom Vlade. Poseban problem predstavlja činjenica da se pravna regulativa odnosi samo na propise čiji je predlagač Vlada, dok svi ostali ostaju van sistema javnih rasprava. Umesto jedinstvenog propisa koji bi regulisao učešće javnosti u donošenju pravnih akata, bez obzira

— 106

[https://www.paragraf.rs/izmene\\_i\\_dopune/200618-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi.html](https://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/200618-zakon-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-lokalnoj-samoupravi.html)

— 107

Javne rasprave u procesu donošenja propisa – Izmene u pravnom okviru i praksa sprovođenja tokom 2018. godine, Transparentnost Srbija, Beograd, 2019

da li se radi o planskim dokumentima, zakonima ili podzakonskim aktima, zadržano je komplikovano rešenje po kojem se ova oblast reguliše različitim zakonima i podzakonskim aktima<sup>108</sup>.

Kako Vlada, odnosno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, vidi iste izmene pravnog okvira<sup>109</sup>: Na predlog Vlade Republike Srbije, Narodna skupština je u 2. kvartalu 2018. godine usvojila Zakon o planskom sistemu RS, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o državnoj upravi i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi kojima su uspostavljeni novi i dodatno unapređeni postojeći mehanizmi građanske participacije, ranih konsultacija i obaveze sprovođenja javne rasprave ne samo za zakone već i za dokumente javnih politika. Uvedena je obaveza organa državne uprave da uključe zainteresovanu javnost u proces izrade dokumenata javnih politika i propisa od najranije faze njihove pripreme kao i obavezno održavanje javne rasprave prilikom pripreme dokumenata javne politike. Na osnovu dobre prakse proizašle iz iskustava u okviru učešća RS u OGP došlo je do povećanja broja konsultacija sa OCD u procesima izrade dokumenata –

u 2018. godini bilo je ukupno 31 poziv za različite vidove konsultacija preko Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom (16 za javne rasprave i 15 za onlajn konsultacije i konsultativne sastanke). Pored toga birani su predstavnici OCD-a i nezavisni eksperti u 4 radne grupe i u druga radna i savetodavna tela, kao i međunarodna tela. Organizovano je 6 sektorskih sastanaka na kojima su donosioci odluka u nadležnim organima državne uprave razgovarali o stanju u pojedinim oblastima i primeni propisa u njima.

## Ocene kvaliteta sprovođenja javnih rasprava

Procena SIGMA izveštaja<sup>110</sup> je da je nekoliko manjih izmena koje su usvojene u prethodnim godinama donekle doprinelo napretku u konsultativnom procesu (npr. obaveza da se objavi izveštaj o sprovedenoj raspravi na Vladinom portalu e-uprava). Međutim, još uvek, javne rasprave – kako se trenutno primenjuju u Srbiji – imaju značajnih nedostataka i još uvek ne predstavljaju propisno sproveden proces javnih konsultacija. Naime, process konsultacija se nepravilno povezuje ili čak i

### — 108

Promene zakonodavnog okvira za učešće javnosti i OCD u procesima odlučivanja, Građanske inicijative

### — 109

Izveštaj MDULS o sprovođenju AP za reformu javne uprave za 2018.

### — 110

Monitoring report: The principles of public administration, Serbia 2017, SIGMA

izjednačava sa izrazito regulisanom procedurom “javnih rasprava” koja se događa na samom kraju procesa izrade nacrt. Dodatno, “iako se za većinu zakona može reći da ispunjavaju bar jedan od dva kriterijuma za održavanje javne rasprave, procenat organizovanih javnih rasprava je mali (15–20%)”. Procedura javne rasprave će biti značajno unapređena kada se usvoji novi pravni okvir. Koji bi omogućio: 1) obavezne javne rasprave za sva dokumenta politike, ne samo za nacрте zakona; 2) regulisao neformalne konsultacije u procesu pripreme, i usvajanja dokumenata javne politike; 3) propisao uputstva o metodama konsultacije (focus grupe; okrugli stolovi; delimično strukturisani intervjui; paneli; istraživanja i prikupljanje pisanih komentara) koje bi bile primenjene na prikupljanje informacija od zainteresovanih učesnika u procesu.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije takođe konstatuje da su javne rasprave češće sprovedene samo formalno i prekasno u procesu donošenja politika, onemogućavajući svim zainteresovanim stranama da obezbede pravovremeni i kvalitetni input.

Eklatantan primer organizovanja javne rasprave na

najviši državni akt – Ustav, dat je u analizi Građanskih inicijativa<sup>111</sup>: “Simulacija javne rasprave o ustavnim amandmanima i kada formalno poštuje institut javne rasprave, funkcija ovog mehanizma je veoma često formalna, a ne suštinska, što dovodi do obesmišljavanja celog procesa. Ovakva praksa posebno je opasna kada su u pitanju najznačajniji pravni akti poput Ustava Srbije. O promenama Ustava Srbije u delu koji reguliše položaj pravosuđa govorilo se odmah nakon usvajanja Ustava 2006. Formalni rad na promeni počeo je 2013. kada je Komisija za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa za period od 2013. do 2018. obrazovala Radnu grupu za izradu analize izmene ustavnog okvira. I Akcioni plan za sprovođenje Poglavlja 23 predvideo je izmenu Ustava sa ciljem povećanja nezavisnosti pravosuđa. Ministarstvo pravde pozvalo je tokom 2016. godine organizacije koje se bave pravosuđem da daju svoje predloge izmena Ustava, pri tom ne izlazeći sa svojim predlogom niti sa objašnjenjem šta se desilo sa analizom koju je izradila Radna grupa. Umesto toga organizovane su konsultacije koje su se svele na pisane predloge organizacija civilnog društva o svemu što one

#### — 111

Promene zakonodavnog okvira za učešće javnosti i OCD u procesima odlučivanja, Građanske inicijative, 2018



misle da treba da se menja i na okrugle stolove na kojima nisu precizirane teme o kojima se razgovara. Zbog netransparentnog i dirigovanog procesa javne debate, kao i očigledne nespremnosti vlasti da razgovara o suštinskim pitanjima poput jačanja nezavisnosti sudstva i tužilaštva, strukovna udruženja i organizacije civilnog društva odbile su u oktobru 2017. dalje učešće u konsultacijama. Sva relevantna udruženja građana, strukovne organizacije poput Društva sudija i Udruženja tužilaca Srbije, profesori ustavnog prava ali i sudovi, uključujući Vrhovni kasacioni sud i na kraju Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca sve vreme su ministarstvu upućivali iste primedbe i komentare koji se svode na to da je predlozima ministarstva ozbiljno ugrožena nezavisnost sudske vlasti. Ovo jedinstvo struke, inače do sada neza-beleženo u ovoj materiji u Srbiji, nije uticalo na ministarstvo da odstupi od svojih predloga, tako da je u januaru objavljena Radna verzija amandmana na Ustav, a u aprilu 2018. i Nacrt ustavnih amandman. Sama javna rasprava, održana početkom 2018. obeležena je neprimerim ponašanjem službenika Ministarstva pravde koji su vređali sudije i predstavnike strukovnih udruženja, a

na medijima su se mogle čuti i otvorene pretnje državnog sekretara sudijama. Predstavnici struke napustili su okrugli sto u Novom Sadu u februaru 2018. zbog vređanja od strane predstavnika Ministarstva pravde. Ministarka pravde Nela Kuburović konstatovala je nakon slanja Nacrta ustavnih amandmana Venecijanskoj komisiji da su utihnule primedbe na nacrt ustavnih amandmana. Sva udruženja, pojedinci i predstavnici pravosuđa ostali su pri svojim primedbama, ali se nakon iscrpljujuće borbe sa Ministarstvom koja se godinama svodi na davanje istih primedbi koje vlast ignoriše došlo do situacije koju su eksperti ocenili kao „višegodišnju taktiku iscrpljivanja koja je dala rezultate“. Nakon mišljenja Venecijanske komisije koje su u velikom delu poklapa sa zahtevima struke u Srbiji (uz normalnu razliku zbog metodologije kojom je komisija ograničena) Ministarstvo pravde je objavilo nov Nacrt amandmana ponovo ignorišući najvažnije zahteve za obezbeđivanjem nezavisnosti pravosuđa. Ovoga puta i sama predsednica vlade pojasnila je da ona ne razume od koga bi sudstvo trebalo da bude nezavisno. Najnoviji nacrt nije poslat Venecijanskoj komisiji na novu analizu, ali je zato iskorišćeno saopštenje

Sekretarijata te komisije da se javnosti predstavi kako je Komisija dala pozitivnu ocenu novom Nacrtu. Ovakvo poigravanje sa ozbiljnim međunarodnim organizacijama i njihovim ocenama predstavlja opstrukciju javnih rasprava kroz plasiranje netačnih ili nedovoljno preciznih informacija. Ovakva „javna rasprava“ koja traje godinama i gde vlast sistematski ignoriše sve primedbe i sugestije struke, profesionalnih udruženja i udruženja građana, uz formalno organizovanje skupova i prikupljanje pisanih komentara obesmišljava ceo mehanizam učešća građana u donošenju propisa. Kao rezultat javlja se apatija i odustajanje udruženja da učestvuju u nečemu što liči na farsu i simulaciju demokratije.”

Koliko je prethodni primer važan, govori i osvrt Evropske komisije u svom izveštaju na ovu temu u kojem se zaključuje sledeće: srpske vlasti i zainteresovane strane u procesu moraju da uđu u širu, inkluzivnu javnu raspravu koja se sprovodi na konstruktivan način. Ovo bi trebalo da podigne svest građana o procesu ustavne reforme u zemlji i o njenom ishodu koje bi se zatim reflektovalo u nacrtu koji će biti dostavljen na mišljenje Venecijanskoj komisiji.

Evidentno je da je civilno društvo u Srbiji izrazito zainteresovano za učešće u postupcima kreiranja politika. Iz navedenih izveštaja različitih organizacija jasan je značaj koji se pridaje ovoj temi. Civilno društvo u Srbiji, na osnovu rezultata svojih istraživanja i sopstvene prakse učešća u ovim procesima, intenzivno se zalaže za poboljšanje ove prakse i ističe značaj toga. Na jednom stanovištu su i međunarodni akteri koji se zalažu za demokratskije društvo u Srbiji. Ukoliko je dosadašnja praksa pokazala da civilno društvo ima kapacitet i znanje da kvalitetno učestvuje u malobrojnim prilikama koje državna uprava pruži, nejasno je šta su kočnice za uspostavljanje dobre prakse, budući da po pravilu državna uprava ima više struktura koje mogu obezbediti kvalitet ovog procesa od samog civilnog društva. Presek stanja iz ovog poglavlja pokazuje da je država nespremna da implementira sopstvene zakonske odredbe i da obezbedi participaciju građana u procesu donošenja politika. Iako su zakonska rešenja za organizovanje ovog procesa daleko od idealnog, iskazivanje zainteresovanosti i dobre volje za kvalitet dokumenta i politika koje se usvajaju ne postoji sa strane državne uprave. Sem Fa-

brici, šef Delegacije Evropske unije u Srbiji, ističe značaj uključivanja građana u proces donošenja odluka kroz javne rasprave i navodi da je „važno da građani postavljaju pitanja šta Vlada može da učini za njih a ne obrnuto. Građani treba da budu deo rešenja“<sup>112</sup>. Čini se da vlast u Srbiji još uvek nije razumela ovo osnovno demokratsko načelo. Težina takvog propusta ogleda se u tome da se bez učešća javnosti donose dokumenta od izuzetnog značaja za pravac kretanja Srbije u narednom periodu.

— 112

Konferencija: Partnerstvo za otvorenu upravu u Srbiji – otvorenost u službi poverenja“, Beograd, hotel Hayat Regency, 15. 3. 2019.

# Javna služba i ljudski resursi

- *Politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu javnu službu uspostavljeni su i primjenjuju se u praksi*
- *Zapošljavanje javnih službenika zasniva se na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama*
- *Kriterijumi za otpuštanje državnih službenika su jasni i transparentni, kako bi se smanjio rizik od politizacije*
- *Broj javnih službenika na državnom nivou je optimalan*
- *Broj javnih službenika na lokalnom nivou je optimalan*
- *Sprečen je direktan ili indirektan politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi*<sup>113</sup>

## — 113

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

## — 114

Nacr - okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije, maj, 2017: Uprkos sveobuhvatnoj definiciji pojma državnog službenika, detaljnija analiza pravnog okvira i prakse pokazuje da je veliki broj državnih službenika izuzet iz jedinstvenog službeničkog sistema. Nekoliko organa državne uprave sa velikim brojem zaposlenih, kao što su Poreska uprava, Uprava carina (organi uprave u sastavu Ministarstva finansija) i Uprava za izvršenje krivičnih sankcija (organ uprave u sastavu Ministarstva pravde) imaju svoje posebne propise kojima su se izuzeli iz sistema zapošljavanja predviđenog ZDS i pratećim podzakonskim aktima. Poreska uprava i Uprava za izvršenje krivičnih sankcija takođe su izuzete iz sistema klasifikacije radnih mesta (zvanja državnih službenika) i plata. Postojanje ovih izuzetaka izaziva posebnu zabrinutost s obzirom na to da je u pomenutim organima zaposlena oko trećina ukupnog broja državnih službenika. Posebna zvanja utvrđena su i za zaposlene u Republičkom geodetskom zavodu za katastarske službenike. Ipak, uprkos tendenciji da napuste jedinstveni sistem, oni su i dalje u službeničkom sistemu. Tendencije ka napuštanju službeničkog sistema takođe su izražene i u pravosuđu. Najzad, važan izuzetak iz službeničkog sistema činili su zaposleni Ministarstva unutrašnjih poslova, koji su do nedavno bili velikim delom izuzeti iz opsega službeničkog sistema. Vlada Republike Srbije je u prethodnom periodu identifikovala ovaj problem, pa su tokom 2016. godine učinjena dva važna koraka u cilju povećanja obuhvata službeničkog sistema. Prvi važan korak je napravljen usvajanjem Zakona o policiji u januaru 2016. godine, koji pravi jasnu razliku između policijskih i državnih službenika. Nakon donošenja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, određeni broj zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova bi trebalo da postane deo opšteg službeničkog sistema. Drugi važan korak jeste usvajanje i sprovođenje Zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru koji je uveo jedinstvene opšte principe plata za ceo sektor. Novim zakonskim okvirom se takođe predviđa, pored uvođenja u jedinstven sistem svih delova javne uprave, i vraćanje u sistem onih delova državne uprave koji su u prethodnom periodu napustili sistem. Stoga je usvajanje, ali i primena novousvojenog zakona ključna za kreiranje jedinstvenog sistema koji je jednak za sve.

## Veličina javne uprave

Broj državnih službenika u Srbiji se prema procenama Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu kreće oko 477.000<sup>114</sup>, od kojih je oko 109. 000 na lokalnu<sup>115</sup>. Isti izvor navodi da na 1000 stanovnika u proseku imamo 6,5 činovnika a da je prosek u zemljama evropske unije 8,5. Zabuna nastaje usled toga što je većina službenika iz ukupnog broja, zaposlena u javnim preduzećima na lokalnom i nacionalnom nivou, tako da ako uzmemo u obzir ne samo činovnike već i ostale službenike njihov broj na 1000 stanovnika je daleko veći – 68. Takođe, uzimajući u obzir da je u privatnom sektoru zaposleno oko 1,3 miliona ljudi, a da je broj penzionera oko 1,7 miliona mogu se izvesti određeni zaključci vezano za optimalan broj zaposlenih u državnom sektoru. Postoji velika neujednačenost među brojem zaposlenih po pojedinim organima i opštinama na lokalnu. Veliki broj centralnih državnih organa, poput ministarstava ima sistematizovan i zaposlen dovoljan broj zaposlenih, situacija je nešto drugačija kod nezavisnih državnih organa koji su u više navrata u prošlosti upozoravali na nedovoljan broj zaposlenih (Agencija za

borbu protiv korupcije, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Ombudsman). Ono gde se „kriju“ viškovi zaposlenih su u velikoj meri različite agencije, osnovane za raznorazne oblasti, za koje se nezvanično procenjuje da ih je u Srbiji preko 100, iako zvanični podatak ne postoji. Neophodna je sveobuhvatna analiza broja zaposlenih po službama i na lokalnu kako bi se moglo utvrditi na koji način reformisati ovu oblast. Na osnovu tvrdnjih samih opština i Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu situacija je izrazito neujednačena i među opštinama, dok pojedine imaju preveliki broj zaposlenih, neke iznose podatke o nedostajućem broju. Zabrana zapošljavanja u državnoj upravi, na osnovu aranžmana sa MMF, je na snazi od kraja 2013. godine i nedavno je produženo važenje do kraja 2019. godine. To je u praksi značilo da su organi bili u mogućnosti da pribave kadar samo transferom iz drugih državnih službi, nije bilo moguće dobiti odobrenje za nova radna mesta i raspisati konkurs za prijem novih ljudi. Pored stalno zaposlenih u državnoj upravi, na osnovu podataka iz izveštaja evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu, broj privremeno zapo-

slenih u državnoj upravi na osnovu nekog od ugovora o privremeno povremenim poslovima ili ugovoru o delu iznosi oko 10% od broja državnih službenika.

## Mehanizmi političkog uticaja i depolitizacija

Praksa postavljanja najviših državnih službenika u statusu vršioca dužnosti na osnovu člana 67a Zakona o državnim službenicima<sup>116</sup> se nastavlja. U tom statusu je oko 60% visokih državnih službenika, od kojih su mnogi u tom statusu u periodu dužem od šest meseci predviđenih zakonom. Iako je ta praksa ustaljena od 2012. godine, za sada ne postoje pravne posledice za kršenje ovog člana zakona. Međutim, mogli bi se osporiti akti donešeni tokom ovog ilegalnog statusa vršilaca dužnosti. Na osnovu istraživanja Transparentnosti Srbije, za period od septembra 2018. godine do januara 2019. godine, Vlada je postavila 145 vršilaca dužnosti, naspram 36 redovnih imenovanja. Osim zaobilaženja konkursne procedure u ovom slučaju i omogućavanja postavljanja na visoke položaje politički podobnog kadra, praksa je štetna i sa stane dugoročnog funkcionisanja organa.

### — 115

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2637848/novo-prebrojavanje-drzavnih-sluzbenika-nema-viska-za-poslenih.html>

### — 116

Član 67a: “Do postavljenja državnog službenika na položaj, može biti postavljen jedan ili više vršilaca dužnosti, na ukupni period do najviše šest meseci, bez internog ili javnog konkursa.

Za vršioca dužnosti može se postaviti lice iz reda državnih službenika na neodređeno vreme koje ispunjava uslove za rad na položaju određene ovim zakonom i pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu.

Rešenje rukovodioca o popunjavanju položaja na internom ili javnom konkursu donosi se u roku od 30 dana od dana postavljenja vršioca dužnosti.

U slučaju da se interni, odnosno javni konkurs ne okonča postavljenjem na položaj ili ako je došlo do neuspeha javnog konkursa, status vršioca dužnosti može se produžiti najduže još tri meseca.”

lako član 67a Zakona predviđa raspisivanje konkursa u roku od 30 dana od postavljanja vršioca dužnosti<sup>117</sup> u praksi se to ne sprovodi i vd stanje se ili prolongira duže od propisanog zakonskog perioda ili se ponovo izabira vršilac dužnosti. Prema rečima bivšeg zamenika direktora Agencije za borbu protiv korupcije, Vladana Joksimovića, ukoliko se rukovodilac strogo drži slova zakona, jasno je da ne postoji prostor za pokušaje političkog uticaja.

Vlada, u okviru posebnog cilja 2, Akcionog plana za reformu javne uprave za 2018-2020, navodi: „poseban cilj 2 koji se odnosi na Uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima, kroz tri mere koje su međusobno povezane i odnose se na sveobuhvatno uređenje funkcije upravljanja ljudskim resursima, i posebno uređenje sistema plata i oblasti stručnog usavršavanja, prioritet u naredne tri godine stavlja na uvođenje sistema kompetencija u državnu upravu, proširivanje reforme plata i regulisanje sistema radnih odnosa i plata u javnim agencijama i državnim organima, kao i postizanje pune operativnosti tek uspostavlje-

ne Nacionalne akademije za javnu upravu.“

Pravni okvir depolitizacije rukovodećih radnih mesta u državnoj upravi u Srbiji uspostavljen je još 2005. godine kada su doneti Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnim službenicima. Ovim zakonskim aktima napravljena je jasna razlika između politički postavljenih lica sa jedne strane i profesionalnih državnih službenika sa druge strane, što je važan korak ka uspostavljanju valjanog pravnog okvira depolitizacije rukovodeće strukture u državnoj upravi. Zakon o državnim službenicima koji je donet 2005. godine već nekoliko puta je menjan u ovom segmentu, kako bi se prolongirale procedure za postavljanje službenika na položaje putem konkursa, što još uvek nije uspešno finalizirano. Ovaj problem, kako je već pomenuto, posebno je istaknut u Izveštaju o napretku Evropske komisije za 2016. godinu, gde se ističe da više od 60% radnih mesta na položaju još uvek nije popunjeno u skladu sa zakonskim odredbama<sup>118</sup>.

Pravni okvir pravi jasnu distinkciju između državnih službenika koji predstavljaju profesionalni stručni kadar i funkcionera koji su politički izabrana, postavljena i imenovana lica. Funkcioneri u organima državne uprave su ministri koji su kao članovi Vlade izabrani u

— 117

Član 67a: „Rešenje rukovodioca o popunjavanju položaja na internom ili javnom konkursu donosi se u roku od 30 dana od dana postavljenja vršioca dužnosti.“

— 118

Nacrt - okvir politike upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije, maj, 2017.

Narodnoj skupštini, ali i državni sekretari koje postavlja i razrešava Vlada na predlog ministra i čija dužnost prestaje s prestankom dužnosti ministra. U hijerarhiji, ispod politički postavljenih i imenovanih lica nalaze se profesionalni državni službenici. Dok su ministri i državni sekretari politički postavljeni, državni službenici na položaju bi trebalo da predstavljaju element profesionalizma i kontinuiteta u upravi. Državni službenici na položaju su politički nezavisni službenici koji se na položaj postavljaju na osnovu sprovedenog konkursa i čiji se mandat ne vezuje niti za mandat Vlade, niti za mandat Narodne skupštine. Oni takođe predstavljaju najviši nivo stručnjaka u državnoj upravi koji prvenstveno obavljaju poslove koji podrazumevaju ovlašćenja i odgovornosti vezane za vođenje i usklađivanje rada u državnom organu. U organima državne uprave postojeći položaji su: pomoćnici ministara, sekretari ministarstava, direktori organa uprave u sastavu ministarstava, pomoćnici direktora organa uprave u sastavu ministarstava, direktori posebnih organizacija, zamenici i pomoćnici direktora posebnih organizacija. Pored njih, Vlada na položaj postavlja i direktore službi Vlade, zamenike

i pomoćnike direktora službi Vlade, zamenika i pomoćnike generalnog sekretara Vlade, državnog pravobranioca i zamenike državnog pravobranioca. Dodatno, u drugim državnim organima, poput Narodne skupštine ili nezavisnih tela kao što su Zaštitnik građana ili Agencija za borbu protiv korupcije, postoji čitav niz radnih mesta na položajima. Stoga, iako zakonski okvir daje osnov za uspostavljanje profesionalnog službeničkog sistema, u praksi određena pitanja poput netransparentnih konkursnih procedura, nedostatka sigurnosti posla, nejasne odgovornosti i nedovoljno jasne uloge i pozicije službenika na položaju ostaju otvorena. Ovi problemi su u određenoj meri i prepoznati u Strategiji reforme javne uprave iz 2014. godine, koja ponovo u osnovna načela ubraja profesionalizaciju i depolitizaciju uprave, kao i u drugim strateškim i reformskim dokumentima. Ipak, uprkos postavljenim ciljevima i definisanim merama i aktivnostima, reforma službeničkog sistema ostaje jedna od oblasti reforme javne uprave u kojoj je ostvaren najmanji napredak<sup>119</sup>.

Zakon o državnim službenicima “Sl. glasnik RS”, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007,

#### — 119

Dobar menadžer u državnoj upravi, Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?, Centar za evropske politike, Beograd, 2018

67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018 reguliše proces izbora državnih službenika na položaju. Prateća dokumenta su Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u državnim organima<sup>120</sup> i Pravilnik o stručnim sposobnostima, znanjima i veštinama koje se proveravaju u izbornom postupku<sup>121</sup>, načinu njihove provere i merilima za izbor na radna mesta. Ovi akti uređuju celokupan proces izbora državnih službenika od raspisivanja konkursa, sprovođenja postupka i odlučivanja o izboru kandidata. Izmenama Zakona o državnim službenicima iz 2014. godine omogućeno je da se postavljaju vršiocu dužnosti na period od šest meseci, prema članu 67a<sup>122</sup>, iako isti član u stavu 6 navodi: „Vršiocu dužnosti prestaje dužnost istekom perioda na koji vršilac dužnosti može biti postavljen u skladu sa st. 1, 4. i 5. ovog člana i položaj ostaje nepopunjen do postavljenja državnog službenika na položaj u konkursnom postupku“, u praksi se ova odredba ne poštuje. Iako, Okvir politike upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije navodi da posebnu pažnju posvećuje ostvarenju principa meritornosti u procesu zapošljavanja na ruko-

vodećim radnim mestima u državnoj upravi (državni službenici na položaju), odnosno depolitizaciji državne uprave. Depolitizacija je istaknuta kao jedan od glavnih principa upravljanja ljudskim resursima u Strategiji RJU i identifikovana kao jedan od glavnih problema u reformi javne uprave u procesu pristupanja EU.

U osvrtu Nemanje Nenadića, programskog direktora Transparentnosti Srbija, na Strategiju reforme javne uprave<sup>123</sup> navodi se: „Obećava se i akcija: „Zato će nadležno ministarstvo pripremiti odgovarajuće analize i preporuke sa ciljem sagledavanja potrebe usklađivanja radno-pravnog statusa zaposlenih u celokupnoj javnoj upravi, uz odgovarajuće sistemske promene u svim delovima sistema javne uprave. Radi sužavanja prostora za diskreciono odlučivanje u vezi sa zasnivanjem radnih odnosa, napredovanjem, platama kod organa i organizacija javne uprave kod kojih nisu jasno definisani standardi i kriterijumi za broj i strukturu zaposlenih, merljivost rezultata, postupak vršenja nadzora i sl., trebalo bi sprovesti analizu pravnog okvira kojim je uređen radnopravni status i sistem plata zaposlenih u javnoj upravi i, nakon toga, urediti ga na istim principima koji važe i za

— 120

<http://www.suk.gov.rs/dotAsset/12741.pdf>

— 121

<http://www.suk.gov.rs/dotAsset/7752.pdf>

— 122

Član 67a: „Do postavljenja državnog službenika na položaj, može biti postavljen jedan ili više vršilaca dužnosti, na ukupni period do najviše šest meseci, bez internog ili javnog konkursa.“

— 123

Analiza pravnog okvira za sukob interesa javnih službenika i preporuke za poboljšanje, Nemanja Nenadić, Beograd, septembar 2017



državne službenike, uz poštovanje specifičnosti poslova koji se obavljaju u datim organima i organizacijama javne uprave. U vezi sa tim, trebalo bi proširiti primenu Zakona o državnim službenicima na zaposlene u javnim agencijama. Pored toga, neophodno je razmotriti potrebu donošenja posebnog zakona kojim bi se uredio položaj funkcionera.“ Sudeći po izveštajima o dosadašnjoj realizaciji Akcionog plana, u ovom delu je Strategija za sada ostala neispunjena. Međutim, čini se da je problem još veći. Naime, Akcioni plan nije jasno ni predvideo da se reše svi oni problemi koji su utvrđeni u Strategiji. Aktivnost koju je trebalo sprovesti glasi: „Izrada i usvajanje polaznih osnova (konceptnog dokumenta) za uspostavljanje usklađenog javno-službeničkog sistema sa kriterijumima za zapošljavanje i napredovanje u skladu sa principima transparentnosti i konkurentnosti i principom zasluga, i sa preporukama za unapređenja u svim delovima sistema JU“. Za ovu aktivnost se u izveštaju kaže da nije realizovana „usled reprioritizacije aktivnosti ministarstva uslovljenih potrebama finskalne konsolidacije i optimizacije u celom javnom sektoru“. Ističe se da su postavljeni rokovi da se donesu zako-

ni kojima se uređuje radnopravni status, plate i druga primanja zaposlenih u organima AP i JLS (što je i uređeno u međuvremenu), kao i zakoni kojima se uređuje radnopravni status, plate i druga primanja zaposlenih u javnim službama, javnim agencijama i drugim organima i organizacijama koje je osnovala RS, AP ili JLS“. U planu se ne govori ništa o zaposlenima u javnim preduzećima, a njih i Strategija pominje samo uzgred.

## Zakonska rešenja

Prilikom popunjavanja izvršilačkog radnog mesta prednost ima premeštaj državnog službenika iz istog državnog organa, zatim preuzimanja državnog službenika iz drugog državnog organa, zatim može da se sprovede interni konkurs ako interni konkurs nije sproveden ili nije uspeo, obavezno se sprovodi javni konkurs<sup>124</sup>. Prilikom sprovođenja javnog konkursa, formira se komisija koja sprovodi izborni postupak. Komisija pravi listu kandidata koji ispunjavaju merila propisana za izbor sa postignutim rezultatima kandidata i dostavlja je rukovodiocu. Rukovodilac je dužan da u roku od 15 dana od dana prijema liste kandidata primi u radni

— 124

Član 49 Zakona o državnim službenicima

odnos kandidata koji je sa najboljim rezultatom ispunio merila za izbor. Centar za evropske politike u svojoj analizi sumira<sup>125</sup>: „Pored ovih suštinskih problema koji onemogućavaju depolitizaciju sistema, određene zamerke postoje i na tehnički aspekt postupka popunjavanja radnih mesta, poput kratkih rokova i komplikovanih procedura. Zapravo, „procedura zapošljavanja je veoma formalizovana, što za posledicu može imati eliminisanje veoma kvalitetnih kandidata iz formalnih razloga. Od kandidata se zahteva dostavljanje brojnih dokumenata i javnih isprava, pri čemu svaka formalna greška ima za posledicu eliminaciju kandidata iz daljeg procesa. Pored birokratizacije postupka, formalizam se ogleda i u fazi provere ispunjenosti uslova za rad na određenom radnom mestu.“

Kad položaj popunjava Vlada, interni i javni konkurs oglašava Služba za upravljanje kadrovima, a sprovodi konkursna komisija<sup>126</sup>. Po okončanom izbornom postupku konkursna komisija sastavlja listu od najviše tri kandidata koji su sa najboljim rezultatom ispunili merila propisana za izbor. Listu kandidata konkursna komisija dostavlja rukovodiocu odnosno drugom licu nadležnom

da Vladi predloži kandidata za postavljenje na položaj. Poslednju reč u celom procesu ima sama Vlada.

Izveštaj Saveta za praćenje sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 23 procesa evropskih integracija<sup>127</sup> u tački 2.2.6.2. *Sprovesti transparentnu konkursnu proceduru za sva mesta državnih službenika na položaju u državnoj upravi*, navodi: „Aktivnost se uspešno realizuje. Služba za upravljanje kadrovima obavlja poslove koji se odnose na stručno-tehničke i administrativne poslove za potrebe Visokog službeničkog saveta: pripremu sednica Visokog službeničkog saveta; izradu zapisnika sa sednica Visokog službeničkog saveta; izradu akata Visokog službeničkog saveta; organizovanje rada konkursnih komisija za popunjavanje položaja koje imenuje Visoki službenički savet; izradu zapisnika i drugih akata konkursnih komisija; oglašavanje internih i javnih konkursa za popunjavanje položaja i druge poslove vezane za podršku Visokom službeničkom savetu; stručno-tehničke i administrativne poslove u vezi praćenja primene Kodeksa ponašanja državnih službenika i za unapređivanje pravila etičkog postupanja državnih službenika.“

Dodatni pravni okvir za regulisanje rada državnih

— 125

Dobar menadžer u državnoj upravi, Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?, Centar za evropske politike, Beograd, 2018:

— 126

Član 68 Zakona o državnim službenicima

— 127

Antikorupcijske reforme i njihovi efekti - ostvarivanje preporuka za borbu protiv korupcije u okviru Poglavlja 23 evropskih integracija, Transparentnost – Srbija, Beograd, mart 2018

službenika koji Izveštaj evropske komisije ocenjuje kao pozitivan napredak, je usvaajanje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o platama državnih službenika i nameštenika („Sl. glasnik RS”, br. 95/2018) i Zakona o platama službenika i nameštenika u organima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave “Službeni glasnik RS”, br. 113 od 17. decembra 2017, 95 od 8. decembra 2018. Narodna Skupština je usvojila Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u martu 2016. godine (objavljen u „Službenom glasniku RS”, broj 21/2016. godine), kojim se po prvi put na sveobuhvatan način uređuje sistem radnih odnosa u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Cilj ovog zakona je uspostavljanje osnovnih načela službeničkog sistema, zasnovanih na standardima prihvaćenim u savremenim uporedno pravnim sistemima, čime se ispunjava osnovna pretpostavka za punu profesionalizaciju i depolitizaciju kadrova u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. U cilju sprovođenja Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, na predlog Ministarstva državne uprave i lokalne samo-

uprave Vlada Republike Srbije je usvojila 22. oktobra 2016. godine Uredbu o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“ 88/16) i Uredbu o kriterijumima za ravrstavanje radnih mesta i merila za opis radnih mesta nameštenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave („Sl. glasnik RS“ 88/16). Takođe, na sednici održanoj 29. novembra 2016. godine Vlada RS je usvojila Uredbu o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu donelo je još dva strateška dokumenta Okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije i Okvir kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji. Jedan od posebnih ciljeva Strategije RJU predstavlja uspostavljanje usklađenog javnoslužbeničkog sistema zasnovanog na zaslugama i unapređenje upravljanja ljudskim resursima u celoj javnoj upravi, što obuhvata i nivo državne uprave. Stručno usavršavanje, kao posebna funkcija upravljanja ljudskim resursima, ima svoj

posebni strateški okvir, koga čini Strategija stručnog usavršavanja državnih službenika u Republici Srbiji<sup>128</sup> iz 2011. godine. Dodatno u 2015. usvojena je Strategija stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji “Službeni glasnik RS”, broj 27 od 18. marta 2015.<sup>129</sup>

Nacrt - okvir politike upravljanje ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije, iz maja, 2017. godine jasno navodi da: U državnoj upravi Srbije do sada je ova oblast obrađivana u nekoliko dokumenata, ali nije postojao poseban strateški dokument ili drugi dokument javne politike koji se na sveobuhvatan način bavi razvojem upravljanja ljudskim resursima. Zatim, Nacrt Okvira kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, Beograd, 10. 10. 2017 navodi sledeće razloge donošenja: U izradi nacрта pošlo se od sledećih pretpostavki: (a) najvažniji zahtevi koje EU postavlja u oblasti razvoja službeničkih sistema odnose se na jačanje profesionalizma čije osnovne elemente čine: planiranje, regrutacija i selekcija kadrova na osnovu zasluga uz mogućnosti razvoja karijere, zbog čega se Republika Srbija opredelila za uspostavljanje celovitog pristupa ULJR zasnova-

nog na kompetencijama usvajanjem dokumenta “Okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije” (MDULS, 2017); (b) kompetencije predstavljaju kapacitet osobe (znanja, veštine, stavovi, osobine i sposobnosti) da posao obavi na delotvoran način; (v) predloženi okvir kompetencija treba da bude takav da se može primeniti u svim ključnim oblastima upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi (regrutacija i selekcija, obuka, razvoj, ocenjivanje performansi, nagrađivanje); (g) zbog različite prirode poslova organa i organizacija državne uprave u Republici Srbiji, predloženi okvir treba da obezbedi balans između potrebe za integracijom na republičkom nivou, kroz definisanje opštih principa, vrednosti i kompetencija, i respozivnosti (fleksibilnosti) na lokalnom nivou, tako da kadrovske jedinice u organima/organizacijama mogu kroz primenu predloženog okvira kompetencija da uzmu u obzir lokalne specifičnosti i potrebe; (d) predloženi okvir kompetencija se može primeniti fazno i može se jednostavno menjati i unapređivati na osnovu informacija i potreba organa/organizacija. Predloženi Okvir kompetencija uključuje tri osnovne komponente: 1) ključne vrednosti

— 128

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/56/1/reg>

— 129

<http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/27/1/reg>

rada državne uprave u Republici Srbiji, 2) bihevioralne kompetencije i 3) funkcionalne kompetencije. Bihevioralne kompetencije su definisane kao skup potrebnih i poželjnih radnih ponašanja da bi državni službenik delotvorno i kvalitetno obavio posao. Funkcionalne kompetencije su definisane kao skup potrebnih i poželjnih znanja i veština koje državni službenik primenjuje u radu da bi delotvorno i kvalitetno obavio posao.

Postojeći institucionalni okvir u oblasti upravljanja ljudskim resursima čine prvenstveno Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave (MDULS), koje je zaduženo za razvoj politike u oblasti upravljanja ljudskim resursima i Služba za upravljanje kadrovima (SUK), kao služba Vlade koja je zadužena za koordinaciju aktivnosti organa uprave u oblasti ljudskih resursa. Pored toga, institucionalni okvir čine i sledeća tela: Savet za reformu javne uprave (SRJU) sa Kolegijumom državnih sekretara (KDS), Ministarstvo finansija (MF), Upravna inspekcija (organ u sastavu MDULS), Visoki službenički savet (VSS), Žalbena komisija Vlade (ŽKV) i Generalni sekretarijat Vlade (GSV).

## Podizanje kvaliteta rada državnih službenika

Ocena rada državnih službenika vrši se na osnovu Uredbe o vrednovanju radne uspešnosti državnih službenika<sup>130</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 2/2019). Ocenjivanje se vrši jednom godišnje za period jedne kalendarske godine. Merila radne uspešnosti državnih službenika jesu: 1) ponašajne kompetencije i 2) rezultati rada. Ponašajne kompetencije vrednuju se na individualnom nivou procenom učestalosti ispoljavanja poželjnih ponašanja na osnovu date tabele. Rezultati rada vrednuju se na osnovu utvrđenih godišnjih ciljeva organizacionih jedinica, odnosno utvrđenih godišnjih ciljeva samostalnog izvršioaca. Pored svakog utvrđenog godišnjeg cilja upisuje se planirani broj bodova od 1 do 100, koji pokazuje važnost cilja, tako da zbir bodova za sve ciljeve iznosi 100. U vrednovanju radne uspešnosti, u zavisnosti od vrste radnih mesta čije poslove državni službenik obavlja, ispoljene ponašajne kompetencije i ostvareni rezultati rada učestvuju u različitoj srazmeri. Na osnovu rezultata sačinjava se izveštaj, na osnovu koga se tokom završ-

— 130

<https://www.paragraf.rs/propisi/uredba-o-vrednovanju-radne-uspesnosti-drzavnih-sluzbenika.html>

nog razgovora, neposredni rukovodilac i državni službenik konsultuju. Nakon obavljenog završnog razgovora, izveštaj se štampa i potpisuju ga oba učesnika u razgovoru i tako potpisan izveštaj dostavlja se jedinici za kadrove radi ulaganja u lični dosije državnog službenika. Na osnovu potpisanih izveštaja, jedinica za kadrove priprema rešenje i dostavlja ga licu koje donosi rešenje. Radna uspešnost državnog službenika utvrđuje se u odnosu na njegov ishod vrednovanja radne uspešnosti na osnovu člana 12 u kome se navode sledeće ocene: nije ispunio većinu očekivanja, potrebno poboljšanje, ispunio očekivanja, prevazišao očekivanja. Na osnovu člana 88. Zakona o državnim službenicima, rukovodilac može da premesti na neposredno više izvršilačko radno mesto državnog službenika kome je najmanje dva puta uzastopno utvrđeno da prevazilazi očekivanja, ako postoji slobodno radno mesto i državni službenik ispunjava uslove za rad na njemu i ima potrebne kompetencije. Izuzetno, državni službenik koji je premešten na neposredno više radno mesto jer je dva puta uzastopno utvrđeno da prevazilazi očekivanja može, i ako ne ispunjava uslove vezane za radno iskustvo u struci, da bude premešten na

neposredno više radno mesto ako je opet utvrđeno da prevazilazi očekivanja. Rukovodilac može da premesti na neposredno više izvršilačko radno mesto državnog službenika kome je u periodu od pet godina uzastopno utvrđeno najmanje da ispunjava očekivanja.

Za nekvalitetan rad, državni službenici ubuduće će biti premeštani na drugo radno mesto<sup>131</sup>, s nižom platom, a mogu dobiti i otkaz. Nadređeni će ocenjivati njihovu savesnost, posvećenost, integritet, način upravljanja ljudima i strateško upravljanje. Ovo su neke od novina koje donosi Uredba o vrednovanju radne uspešnosti državnih službenika, a prvi rezultati biće poznati 2020. godine. Njihov rad ocenjivaće neposredni rukovodilac, dok će konačnu ocenu o vrednosti rada donositi pomoćnik ministra i sekretar ministarstva, i to na predlog neposrednog rukovodioca. “Državni službenik može da bude nagrađen u istom zvanju za ceo svoj radni vek sa maksimalno 40% većom platom, kako nalaže Zakon o platama državnih službenika i nameštenika” - kažu u MDULS. – “Izuzetan rad će se nagrađivati povećanjem plate od maksimalno 5% na svake dve godine, a ako posao radi standardno očekivano, u tom slučaju može

— 131

<https://www.ekapija.com/news/2383529/za-ljuba-znost-veca-plata-sta-sve-donosi-nova-uredba-o-vrednovanju-radne>

da dobije isto uvećanje na svakih pet godina”. “Evidentan je bio veoma veliki broj najviših ocena, što je narušilo smisao ocenjivanja državnih službenika” - kažu u MDULS. - Razlozi za izmene u načinu ocenjivanja su, između ostalog, i “neuspeh” koji smo doživeli sa dosadašnjim modelom.

Služba za upravljanje kadrovima, Vlade Republike Srbije svake godine donosi Program za opšte stručno usavršavanje državnih službenika iz organa državne uprave i službi Vlade<sup>132</sup>, koji se sastoji od pravilnika o utvrđivanju programa opšteg stručnog usavršavanja državnih službenika iz organa državne uprave i službi Vlade, uvodnog programa opšteg osposobljavanja za polaganje državnog stručnog ispita pripravnika i novozaposlenih, programa opšteg kontinuiranog stručnog usavršavanja državnih službenika, programa opšteg stručnog usavršavanja rukovodilaca, programa opšteg stručnog usavršavanja naprednih veština obučavanja i upravljanja ličnim razvojem i razvojem zaposlenih. Opšti program obuke za 2019. godinu donet je na predlog Nacionalne akademije za javnu upravu<sup>133</sup>. Kako se navodi u obaveštenju ovi programi obuke doneti su po prvi

put u skladu sa novinama u propisima u oblasti stručnog usavršavanja državnih službenika i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave, sa ciljem unapređenja i sticanja znanja, veština i sposobnosti rukovodilaca, državnih službenika i zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave za sprovođenje ukupnih reformskih procesa. Savet za stručno usavršavanje zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave imali su aktivnu ulogu u pripremi jednog od usvojenih programa obuke, budući da su, u saradnji sa Nacionalnom akademijom za javnu upravu, pripremili Sektorski program kontinuiranog stručnog usavršavanja zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave.<sup>134</sup> Nacionalna akademija za javnu upravu, osnovana je na osnovu Zakona o osnivanju nacionalne akademije za javnu upravu<sup>135</sup>, usvojenog 17. 10. 2017. godine a 11. januara 2018. postavljen je vršilac dužnosti direktora<sup>136</sup>. Na osnovu Informatora o radu NAJU<sup>137</sup> je u fazi uspostavljanja i u ovom početnom periodu se radi na pripremi relevantnih podzakonskih akata i sprovođe aktivnosti preuzimanja prava, obaveza, predmeta, opreme, sredstva za rad i arhiva koje se tiču oblasti stručnog

— 132

[http://suk.gov.rs/sr\\_latins/strucno\\_usavrsavanje/program\\_strucnog\\_usavrsavanja/index.dot](http://suk.gov.rs/sr_latins/strucno_usavrsavanje/program_strucnog_usavrsavanja/index.dot)

— 133

<http://napa.gov.rs/>

— 134

<https://www.pravniportal.com/programi-strucnog-usavrsavanja-za-2019-godinu/>

— 135

<http://rs.n1info.com/Vesti/a335545/Usvojen-za-kon-o-osnivanju-Nacionalne-akademije-za-upravu.html>

— 136

<http://rs.n1info.com/Vesti/a356394/Nacionalna-akademija-za-javnu-upravu-dobila-v.d.-direktora.html>

— 137

[http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Informato%20o%20radu%20NAJU\\_31\\_12\\_2018.pdf](http://napa.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/Informato%20o%20radu%20NAJU_31_12_2018.pdf)

usavršavanja od strane Službe za upravljanje kadrovima i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave. U Informatoru se navodi da je ažuriran 31. 12. 2018. i takođe se navodi isto lice u statusu vršioca dužnosti direktora (u delu Opis funkcija starešina). Ako se uzme u obzir da je od postavljenja vd direktora (u delu Osnovi podaci o državnom organu i informatoru) do datuma ažuriranja Informatora prošlo 12 meseci jasno je da se na ovome primeru krši sve što je prethodno navedeno u strateškim dokumentima Vlade, po pitanju depolitizacije. Ono što bi trebalo da bude telo koje obezbeđuje uslove za profesionalizaciju javne uprave, na sopstvenom primeru pokazuje kolika je zapravo volja da se to u praksi i učini. Na sajtu Vlade, u kadrovskim rešenjima sa 126. sednice od 10. januara 2019. godine<sup>138</sup> se nalazi rešenje o postavljenju iste osobe za vd direktora na period od tri meseca<sup>139</sup>, što dokazuje da Vlada ne želi da se odrekne prakse kontinuiranog korišćenja mehanizma uzastopnog postavljanja vršilaca dužnosti.

Prestanak radnog odnosa je jasno definisan u glavi deset Zakona o državnim službenicima. Jasno definisanje situacija u kojima može doći do prestanka radnog odnosa jedan je

od osnova principa meritornosti i odgovornosti, jer garantuje stabilnost radnog mesta državnog službenika i smanjuje diskreciona ovlašćenja rukovodioca, i osigurava da državni službenici koji kontinuirano ne izvršavaju svoje radne dužnosti budu udaljeni sa rada. U državnoj upravi Srbije prestanak radnog odnosa jasno je definisan odredbama Zakona o državnim službenicima i razlikuje se za izvršilačka radna mesta i položaje. Iako je prestanak radnog odnosa državnih službenika jasno utvrđen odredbama Zakona o državnim službenicima, jedan od zakonskih uslova za razrešenje državnog službenika koji rukovodi državnim organom diskutabilan je sa stanovišta principa meritornosti i depolitizacije. Naime, Zakon o državnim službenicima predviđa da do razrešenja može doći „kada Vlada utvrdi da je u vreme njegovog rukovođenja došlo do ozbiljnog poremećaja u radu organa.“ Ovaj razlog je uopšteno definisan, bez preciznih i transparentnih kriterijuma. Osim toga, državni službenici na položaju nisu ni strukovno ili statusno organizovani, što dovodi do nesigurnosti njihovog statusa i nezainteresovanosti službenika na izvršilačkim radnim mestima za napredovanje postavljenjem na položaje. U kontekstu prestanka radnog odnosa postoji i problem nedostatka procedure primopre-

#### — 138

<https://www.srbija.gov.rs/dokument/358235/sednice-vlade-za-vreme-mandata-vlade-republike-srbije-izabrane-29-juna-2017-godine-dokumenti-sa-sednica-održanih-2019-godine.php>

#### — 139

Na osnovu člana 35. stav 2. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – dr. zakon i 47/18), člana 67a Zakona o državnim službenicima („Službeni glasnik RS”, br. 79/05, 81/05 – ispravka, 83/05 – ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17 i 95/18) i člana 43. stav 2. Zakona o Vladi („Službeni glasnik RS”, br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 – US, 72/12, 7/14 – US, 44/14 i 30/18 – dr. zakon), Vlada donosi  
**R E Š E N J E O P O S T A V L J E N J U V R Š I O C A D U Ž N O S T I D I R E K T O R A N A C I O N A L N E A K A D E M I J E Z A J A V N U U P R A V U** Postavlja se Dražen Maravić za vršioca dužnosti direktora Nacionalne akademije za javnu upravu od 14. januara 2019. godine, na tri meseca.



daje dužnosti, koja trenutno postoji samo za rukovodioce organa i u okviru IPA jedinica. Normiranje i primenjivanje procedure primopredaje dužnosti ključno je za održavanje institucionalne memorije, kao i lakše i brže uvođenje novo-zaposlenih u posao<sup>140</sup>.

Evropska komisija se osvrće na ovu temu u svome izveštaju, navodeći da slabosti u pravnom okviru kreiraju rizik od zloupotrebe korišćenja otpuštanja na nivou izvršilaca i položaja, budući da je otpuštanje dozvoljeno nakon jedne negativne ocene koja je praćena potvrdom kroz dodatnu evaluaciju nakon 30 dana.

Čini se da Vlada čini napore u usvajanju novih akata koji bi dodatno uredili ovu oblast i da u određenoj meri prati obaveze iz Strategije reforme javne uprave i akcionog plana. Međutim, jednako je evidentno da suštinskih napredaka nema. Politizacija javnog sektora je i dalje u velikoj meri prisutna. Dugogodišnji poznati mehanizmi za izbegavanje primene sistema zasluga se i dalje obilato koriste. Ne postoje sveobuhvatne analize o broju državnih službenika, strukturi organa i optimalnom broju zaposlenih. Kao i u drugim oblastima, najveća pažnja je posvećena donošenju pravnog okvira ali ne i njegovoj primeni.

— 140

Dobar menadžer u državnoj upravi, Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?, Centar za evropske politike, Beograd, 2018

# Pružanje usluga

- *Uspostavljena je i primjenjuje se politika za državnu upravu usmerenu prema građanima*
- *Postoje mehanizmi za osiguranje kvaliteta javnih usluga*
- *Pristupačnost javnih usluga je osigurana*
- *Postoje mere za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije i osiguravanje discipline u javnoj službi. (Etički kodeks)<sup>141</sup>*

## — 141

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

## — 142

Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, 28. jun 2017. godine: “Jedan od prioriteta Vlade Republike Srbije jeste da javna uprava preraste iz čistog regulatora u servis građana posvećen stvaranju uslova za privredni rast i društveni razvoj.” [https://www.srbija.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=2148&cache=sr](https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2148&cache=sr)

## — 143

<https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji>

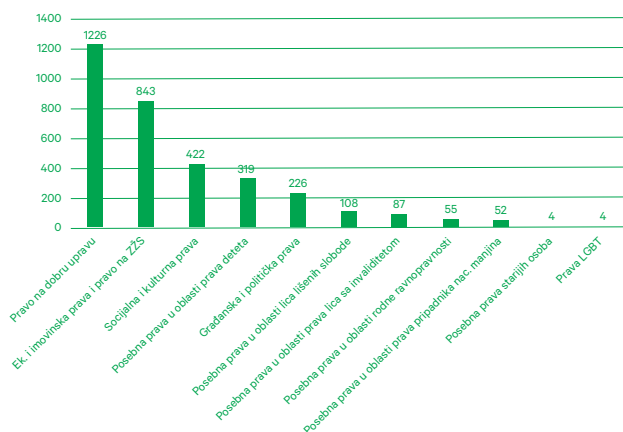
## — 144

Redovan godišnji izveštaj Zaštitinika građana za 2018. godinu

## Šta država čini za dobru javnu upravu

Budući da je državna uprava, već godinama unazad “ozloglašena” među građanima po pitanju pružanja usluga i da je ova tema često predmet javnog nezadovoljstva, državni organi su poslednjih godina uložili značajan napor da se to promeni. Razlozi za pridavanje značaja ovoj temi se mogu posmatrati kroz prizmu populističkih poteza i direktnog zadovoljavanja građana, budući da su, za razliku od racionalizacije državne uprave, obezbeđivanja finansijskih sredstava za reformu, učesća javnosti u procesima odlučivanja (koja se tiče manjeg dela javnosti), građani direktno i svakodnevno suočeni sa problemima u ovoj oblasti. Ova tema je našla svoje mesto i u ekspozeu mandatarke Vlade<sup>142</sup>. Redovan godišnji izveštaj Zaštitinika građana za 2018. godinu<sup>143</sup> navodi “pravo na dobru upravu” kao oblast na koju su građani imali najviše pritužbi, čak 1226.

Grafikon 1 – Broj i klasifikacija pritužbi prema povređenim pravima<sup>144</sup>



Dalje se obrazlaže: “Najveći broj pritužbi odnosi se na rad predstavnika izvršne vlasti, posebno ministarstava – 19,90% svih pritužbi. Građani su se najčešće prituživali na rad organa i organizacija u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja, obrazovanja, privrede, zapošljavanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, poreskih organa, javnih preduzeća i ustanova, pravosudnih organa i organa uprave u lokalnim samoupravama.”

S tim u vezi, jedan od najznačajnijih pomaka u ovoj

— 145

<https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/110418/110418-vest4.html>

— 147

<https://data.gov.rs/sr/discover>

oblasti je donošenje Zakona o elektronskoj upravi, koji je stupio na snagu 14. aprila 2018. i unapređivanja Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu (27. 7. 2017) u telo direktno podređeno Premijeru, nekadašnje Direkcije za elektronsku upravu, čime se istakao značaj i posvećenosti ovoj temi. Prema izjavi Ministra za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Branka Ružičića<sup>145</sup>: “Zakon je jedan od osnovnih stubova razvoja potpune i funkcionalne e-uprave jer će u praksi prvi put na sistemski način obavezati sve u upravi na primenu modernih tehnologija u svim administrativnim postupcima koje građani i privreda imaju sa državom.” Još jedna značajna novina koja polako hvata puni zamah, je uspostavljanje Nacionalnog portala otvorenih podataka<sup>147</sup> krajem 2017. godine, na kojem državni organi objavljuju podatke u njihovom posedu, u elektronskoj formi koja omogućava dalju obradu i upotrebu tih podataka<sup>148</sup>. Portal je rezultat saradnje Vlade sa inostranim akterima u okviru projekta „Otvoreni podaci – otvorene mogućnosti” koji se realizuje uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP), Svetske Banke, Vlade Velike Britanije i Švedske međunarodne agencije za razvoj i saradnju (SIDA). Za-

— 148

Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu: “najbolji pokazatelj velikog pomaka u ovoj oblasti je indeks otvorenih podataka, koji je Srbiju smestio na prvo mesto u regionu i 41. na listi svih članica Ujedinjenih nacija.” <https://www.ite.gov.rs/tekst/97/portal-otvorenih-podataka.php>

Vrste organa i organizacija	broj	procenat
Ministarstva	1.275	19.90%
Ostali organi i drugo	1.087	16.97%
Ustanove i druge javne službe	1.072	16.73%
Agencije, zavodi, fondovi, uprave	969	15.12%
Lokalna samouprava	815	12.72%
Pravosudni organi	676	10.55%
Javna preduzeća	353	5.51%
Najviši republički organi (Vlada, Narodna skupština)	72	1.12%
Samostalni republički organi i nezavisna tela	71	1.11%
Autonomne pokrajine	16	0.25%
Nacionalni saveti nacionalnih manjina	1	0.02%
<b>Ukupno svi organi</b>	<b>6.407</b>	<b>100%</b>

Tabela 8 – Pritužbe prema različitim organima i organizacijama na čiji rad se građani pritužuju i njihov procenat u odnosu na ukupan broj pritužbi<sup>146</sup>

kon o elektronskoj upravi, je uveo obavezu dostavljanja podataka u mašinski čitljivom obliku na zahtev, na sličan način koji funkcioniše za zahtevanje informacija od javnog značaja. Takođe, u skladu sa tim zakonom, usvojena je Uredba o načinu rada Portala otvorenih podataka, 27. 12. 2018. godine. Sve ovo je, u velikoj meri, rezultat pristupanja Srbije međunarodnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu<sup>149</sup> (Open Government Partnership<sup>150</sup>), 29. marta 2012. godine. POU predstavlja dobrovoljnu, multilateralnu inicijativu čiji je cilj da osigura obaveze vlada prema svojim građanima u smislu promovisanja transparentnosti, osnaživanja građana, borbe protiv korupcije i korišćenja novih tehnologija radi jačanja sistema upravljanja<sup>151</sup>. Vlada takođe ima uspostavljen portal e-uprava<sup>152</sup> za pružanje usluga građanima i privredi, koji ima 760,000 registrovanih korisnika i pruža 710 različitih usluga od strane 143 državna organa. Pored njega, postoji još nekoliko on-line servisa za korisnike usluga državnih organa: Portal javnih nabavki<sup>153</sup>, pokrenut 2015. godine i Portal e-porezi<sup>154</sup>, koji omogućava svim poreskim obveznicima predaju elektronski potpisanih obrazaca poreskih prijava, praćenje statusa poslatih prijava,

— 146  
Redovan godišnji izveštaj  
Zaštitinika građana za 2018.  
godinu

— 149  
<http://ogp.rs/pou-srbija/#istorijat>

— 150  
<https://www.opengovpartnership.org/>

— 151  
<http://ogp.rs/o-pou/#sta-je-pou>

— 152  
<https://www.euprava.gov.rs/>

— 153  
<http://portal.ujn.gov.rs/>

— 154  
<http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/e-porezi/portal.html>

uvid u stanje na računima poreskog obveznika. Projekat e-papir Sekretarijata za javne politike ima za cilj da pojednostavi administrativne postupke i da uspostavi registar svih administrativnih procedura u Srbiji, optimizuje 500 najčešće korišćenih i najskupljih procedura, digitalizuje 100 procedura za izdavanje licenci, i smanji troškove poslovanja za bar 15% do 2021. godine.

Međutim, kako je u Srbiji samo polovina građana digitalno pismena<sup>155</sup>, postoji potreba da se unaprede i usluge koje građani dobijaju u direktnom kontaktu sa državnim upravom. Ovim problemom će se baviti novoosnovana Nacionalna akademija za javnu upravu<sup>156</sup>, koja treba da pruži obuke državnim službenicima za kvalitetnije pružanje usluga građanima. Izveštaj SIGMA navodi da je jedan od glavnih problema upravljanje kvalitetom, po pitanju procesa reforme javne uprave i pružanja usluga. Srbija još uvek nema sistematsko merenje kvaliteta javnih usluga, iako je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu iniciralo izradu metodologije za merenje zadovoljstva korisnika javnih usluga. Sa druge strane, organizacije civilnog društva, Evropski pokret u Srbiji (EPuS) i Centar za evropske politike (CEP), su

uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), razvile portal [mojauprava.rs](http://mojauprava.rs)<sup>157</sup>, koji omogućava građanima da ocene usluge organa državne uprave.

Na osnovu indeksa Svetske banke – Worldwide Governance Indicators<sup>158</sup>, u oblasti efikasnosti uprave, Srbija je za 2017. godinu ocenjena sa 60,58 od mogućih 100, što čini napredak u odnosu na 2012. godinu kada je taj indeks iznosio 51,18 i dodatno od 2007. godine sa rezultatom 47,09. Dakle, evidentno je da je čak i prema oceni inostranih aktera, Srbija napravila nemali pomak u ovoj oblasti.

## Dobar pravni okvir za dobru upravu

Pravni okvir za napredak u ovoj oblasti postavljen je usvajanjem novog Zakona o opštem upravnom postupku koji je stupio na snagu 1. Juna 2017. godine (“Sl. glasnik RS”, br. 18/2016 i 95/2018 - autentično tumačenje)<sup>159</sup>, koji je uspostavio osnove za sistematsko poboljšanje administrativnih procedura u Srbiji. Doneo je određene novine koje za cilj imaju da se građanima postupci pred organima uprave učine pristupačnijim<sup>160</sup>. Kao najvažnije novine izdvajaju se: načelo delotvornosti i ekonomičnosti postupka – Novi Zakon na nivo načela izdiže odredbu po kojoj

### — 155

<https://naslovi.net/2018-08-16/nova-ekonomija/matic-u-srbiji-80-odsto-gradjana-koristi-internet-a-49-odsto-je-digitalno-nepismeno/22106510>

### — 156

<http://napa.gov.rs/>

### — 157

<http://www.mojauprava.rs/onama/>

### — 158

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>

### — 159

<https://www.paragraf.rs/pro-pisi/zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>

### — 160

Partnerstvo za otvorenu upravu – POU – na lokalnom nivou, OSCE, CRTA, Beograd, 2018

su organi koji postupaju u upravnom postupku dužni da po službenoj dužnosti vrše uvid, pribavljaju i obrađuju sve podatke o odlučnim činjenicama koje se vode u službenim evidencijama, te da ne smeju da zahtevaju od stranke da ih ona dostavi; Jedinstveno upravno mesto – Novi Zakon uspostavlja novi pravni osnov koji daje mogućnost organima da svoje postupke povežu na najracionalniji način u cilju ostvarivanja više prava koje spaja jedan ili više povezanih događaja (rođenje deteta, ostvarivanje prava na finansijsku pomoć porodicama sa decom, prava iz socijalnog osiguranja, itd); Opštenje elektronskim putem – Novi Zakon uvodi mogućnost komunikacije organa i stranke elektronskim putem, koja podrazumeva da se stranka prethodno saglasila sa ovim vidom komunikacije ili da je to posebnim propisom određeno; Upravni ugovor – nova kategorija u upravnom pravu Srbije uvedena novim ZUP-om. Ovaj ugovor zaključuju organ i stranka, u slučajevima predviđenim posebnim zakonom, i njime se stvara, menja ili ukida pravni odnos u upravnoj stvari; Prigovor – Prigovor je novo pravno sredstvo predviđeno novim Zakonom. Može se izjaviti rukovodiocu organa na čije se postupanje odnosi, i to: zbog propuštanja organa da ispuni obavezu iz upravnog ugovora,

preduzimanja određene upravne radnje ili od propuštanja da se upravna radnja preduzme, kada se javna usluga ne pruža tako da obezbedi uredno i kvalitetno, pod jednakim uslovima, ostvarivanje prava i zadovoljavanje potreba korisnika; Vanredna pravna sredstva – Nakon primećenog problema u praksi vezanog za nemogućnost organa da u određenim situacijama postupi po preporukama Zaštitnika građana, novim ZUP-om Zaštitniku građana daje se ovlašćenje da pod zakonom utvrđenim uslovima predloži ukidanje, poništavanje, ukidanje ili menjanje pravosnažnog rešenja radi njegovog usklađivanja sa zakonom, ako stranka o čijim je pravima i obavezama odlučeno, kao i protivna stranka, na to pristanu i ako se time ne vređa interes trećeg lica.

U sklopu efikasnije primene ZUP i implementacije svih inovacija koje se odnose na elektronsko opštenje, različita ministarstva, uz koordinaciju Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu su tokom 2017. godine pokrenule projekat „eZUP“ koji podrazumeva povezivanje šest najvećih baza podataka u Srbiji – matične knjige, baze MUP-a, Poreske uprave, Fonda PIO, Nacionalne službe za zapošljavanje i Centralnog registra oba-

veza socijalnog osiguranja<sup>161</sup>. To u praksi znači da građani više neće morati (u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima eZUP zaživi) da dolaze sa različitom dokumentacijom kako bi podnosili potvrde da imaju neko pravo, već će se na šalterima, direktnim uvidom u navedene baze podataka, utvrditi da li građani ispunjavaju uslove da ostvare neko pravo za koje smatraju da im pripada, ili ne. U tom smislu će zaživeti i jedinstveno upravno mesto koje je novina uvedena Zakonom o opštem upravnom postupku i ona omogućava da se upravni postupci i procedure, uz adekvatne tehničke, organizacione i suštinske preduslove, učine efikasnijim, jednostavnijim, ekonomičnijim, a cela uprava kvalitetnijom i pristupačnijom. Najavljena je izrada centralnog registra stanovništva, kao i povezivanje sledećih registara: katastar nepokretnosti, registar prostornih jedinica i adresa, kao i proširenje okvira za korišćenje elektronskog dokumenta i elektronskog potpisa, arhiviranja i čuvanja poslovne dokumentacije.

Vlada Srbije je u 2016. godini usvojila Akcioni plan za smanjenje administrativnih procedura “Stop birokratiji”, sa ciljem da poboljša pružanje administrativnih usluga, koji identifikuje i predlaže mere za eliminisanje admini-

strativnih prepreka u svakodnevnim životima građana. Zatim, Strategija razvoja elektronskih komunikacija 2010-2020 je prva uspostavila ključne smernice za razvoj elektronskih komunikacija u Srbiji. Zajedno sa Strategijom razvoja informacionog društva, predstavlja digitalnu agendu i nalaze se u nadležnosti Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija. Strategija razvoja e-uprave u Srbiji<sup>162</sup> je istekla 2018. godine, nova još uvek nije donešena. Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period 2018-2020<sup>163</sup>. Zakon o elektronskom dokumentu, elektronskoj identifikaciji i uslugama od poverenja u elektronskom poslovanju (“Sl. glasnik RS”, br. 94/2017)<sup>164</sup>, je usvojen u oktobru 2017. godine. Zakon uvodi elektronski pečat i potpis, uslugu elektronske dostave, elektronski vremenski žig i kvalifikovane sertifikate za obezbeđivanje e-usluga. Prema zakonu, prilikom obezbeđivanja e-usluga, državni organi, kao i privatne kompanije, mogu obezbediti elektronsku identifikaciju osobe kojoj se pruža usluga, dok će e-dokumenta biti tretirana na isti način kao papirna dokumenta. Ovo bi trebalo da ubrza postupke i da obezbedi njihovu efikasnost.

— 161

Partnerstvo za otvorenu upravu – POU – na lokalnom nivou, OSCE, CRTA, Beograd, 2018

— 162

Partnerstvo za otvorenu upravu – POU – na lokalnom nivou, OSCE, CRTA, Beograd, 2018

— 163

<http://civilnodrustvo.gov.rs/vest/usvojen-novi-akcioni-plan-za-sprovo%C4%91enje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-20182020.37.html?newsId=1028>

— 164

<https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-elektronskom-dokumentu-elektronskoj-identifikaciji-i-uslugama-od-poverenja-u-elektronskom-poslovanju.html>

## Unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u javnoj službi

Obaveza donošenja Kodeksa ponašanja državnih službenika<sup>165</sup> je propisana članom 164a stav 2. Zakona o državnim službenicima ("Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 i 95/2018). Visoki službenički savet u okviru Službe za upravljanje kadrovima je nadležan za njegovo donošenje i primenu. Izmenama i dopunama Kodeksa iz 2015. uvedena je obaveza njegovog praćenja<sup>166</sup>. Tako, član 18a nalaže da organi „Visokom službeničkom savetu dostave izveštaj koji sadrži potrebne podatke i informacije neophodne za praćenje primene Kodeksa ponašanja državnih službenika i za unapređivanje pravila etičkog postupanja državnih službenika.“ Taj izveštaj se dostavlja jednom godišnje, a po zahtevu VSS, podaci se dostavljaju i u drugim prilikama. U izveštaju bi trebalo da bude naveden broj državnih službenika u organu, broj podnetih pritužbi građana na ponašanje državnih službenika, vrste povreda Kodeksa

ponašanja državnih službenika na koje se u pritužbama ukazuje, podatke o pokrenutim disciplinskim postupcima i izrečenim disciplinskim merama protiv državnih službenika zbog povrede Kodeksa ponašanja državnih službenika, kao i ocena nivoa poštovanja odredaba Kodeksa od strane državnih službenika. Podaci se anonimizuju. Ova obaveza propisana je Akcionim planom za poglavlje 23: 2.2.6.4. *Izraditi mehanizme za praćenje primene Kodeksa ponašanja državnih službenika.* Izveštaj Saveta za praćenje primene AP 23 iz 2017. godine, navodi sledeće: „Aktivnost je u potpunosti realizovana. Visoki službenički savet je donošenjem Odluke o izmeni i dopuni Kodeksa ponašanja državnih službenika od 16. marta 2015. godine uspostavio mehanizme za praćenje primene Kodeksa. Određeni su rokovi i način za izveštavanje. Organi državne uprave su dužni da Visokom službeničkom savetu dostave izveštaj koji sadrži potrebne podatke i informacije neophodne za praćenje primene Kodeksa ponašanja državnih službenika i za unapređivanje pravila etičkog postupanja državnih službenika. Visoki službenički savet, nakon ispitivanja izveštaja organa o primeni Kodeksa ponašanja državnih službe-

— 165

<http://www.suk.gov.rs/dotAsset/7308.pdf>

— 166

Analiza pravnog okvira za sukob interesa javnih službenika i preporuke za poboljšanje  
Nemanja Nenadić, Beograd, septembar 2017



nika, sastavlja svoj izveštaj, najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu. Izveštaj Visokog službeničkog save-ta sadrži i predlog mera za unapređenje poštovanja Ko-deksa. Izveštaj Visokog službeničkog saveta dostavlja se Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, radi preduzimanja odgovarajućih mera iz njegovog de-lokruga, a, po potrebi, i drugim organima. Izveštaj o pri-meni Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2015. godinu, dostavljen je Ministarstvu državne uprave i lo-kalne samouprave i objavljen na internet stranici Službe za upravljanje kadrovima. Svim rukovodiocima organa državne uprave, službama Vlade i stručnim službama upravnih okruga dostavljen je dopis kojim se podseća-ju na obavezu da do 31. januara 2017. godine dostave podatke za 2016. godinu o broju državnih službenika u organu, broju podnetih pritužbi građana na ponašanje državnih službenika, vrsti povreda Kodeksa ponašanja državnih službenika na koje se u pritužbama ukazuje, podatke o pokrenutim disciplinskim postupcima i izre-čenim disciplinskim merama protiv državnih službenika zbog povrede Kodeksa ponašanja državnih službenika, te ocenu nivoa poštovanja odredaba Kodeksa od strane

državnih službenika. Pri tom je ukazano da se svi po-daci i informacije koji se u organima obrađuju prilikom sačinjavanja izveštaja o primeni Kodeksa ponašanja dr-žavnih službenika, dostavljaju Visokom službeničkom savetu, bez navođenja podataka o ličnosti državnih službenika obuhvaćenih izveštajem. Visoki službenički savet je na 10. sednici od 3. februara 2017. godine, for-mirao Radnu grupu sa zadatkom da na osnovu izveštaja organa državne uprave, sa podacima i informacijama neophodnim za praćenje Kodeksa ponašanja državnih službenika, sačini Nacrt izveštaja o primeni Kodeksa ponašanja državnih službenika u 2016. godini, sa pred-logom mera za unapređenje poštovanja Kodeksa, koji bi Visoki službenički savet trebalo da razmotri i usvoji do 31. marta 2017. godine.

U sledećem novom članu (iz 2015.) se govori o pri-tužbama protiv službenika. VSS prosleđuje organima pritužbe koje su mu neposredno upućene radi izjašnje-nja (rok 5 dana), a onda organ mora da obavesti VSS u roku od 15 dana o osnovanosti pritužbe i o preduzetim merama. Nakon toga, na osnovu člana 18v, VSS treba da nakon ispitivanja izveštaja organa o primeni Kodeksa

ponašanja državnih službenika, sastavi i svoj izveštaj, najkasnije do 31. marta za prethodnu godinu. Taj izveštaj sadrži i predlog mera za unapređenje poštovanja Kodeksa. Izveštaj se dostavlja ministarstvu nadležnom za državnu upravu, radi preduzimanja odgovarajućih mera iz njegovog delokruga, a, po potrebi, i drugim organima. Nije predviđena obaveza objavljivanja. Na internet strani Službe za upravljanje kadrovima je moguće naći izveštaj iz 2015. godine, koji je usvojen 1. Aprila 2016. godine. U zaključku Visoki službenički savet je konstatovao sledeće:

- da se veliki broj organa državne uprave, stručnih službi Vlade i stručnih službi upravnih okruga odazvao zahtevu Visokog službeničkog saveta i dostavio izveštaj sa potrebnim podacima i informacijama neophodnim za praćenje primene Kodeksa ponašanja državnih službenika i za unapređivanje pravila etičkog postupanja državnih službenika za 2015. godinu;

- da je stepen poštovanja Kodeksa ponašanja državnih službenika zadovoljavajući, s obzirom da je mali broj pritužbi građana i mali broj pokrenutih disciplinskih postupaka;

- da se Izveštaj o primeni Kodeksa ponašanja državnih službenika za 2015. godinu objavi na internet stranici Službe za upravljanje kadrovima.

Nedavno je objavljena još jedna izmena ovog akta: Odluka o izmenama i dopunama Kodeksa ponašanja državnih službenika (“Sl. glasnik RS”, br. 19/2018)<sup>167</sup>. Dodat je novi član 18g koji navodi: „Organi su dužni da na odgovarajući način (objavljivanjem na veb-sajtu, isticanjem na oglasnoj tabli i sl.) obaveste građane o ponašanju koje imaju pravo da očekuju od državnih službenika i o načinu prijema pritužbi na ponašanje državnih službenika. Organi su dužni da unapređuju način prijema pritužbi građana i načina merenja zadovoljstva građana pruženim uslugama (kroz informisanje, omogućavanje prijema pritužbi putem veb-sajta, anketiranje korisnika usluga i dr.)”

Pokrajinska vlada Autonomne pokrajine Vojvodine je 13. marta 2013. godine, donela Odluku o kodeksu ponašanja u pokrajinskim organima<sup>168</sup>. (“Sl. list AP Vojvodine”, br. 9/2013). Donošenjem novog kodeksa prestao je da važi Kodeks ponašanja u pokrajinskim organima (“Sl.

— 167

[https://www.paragraf.rs/izmene\\_i\\_dopune/140308-odluka-o-izmenama-i-dopunama-kodeksa-ponasanja-drzavnih-sluzbenika.html](https://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/140308-odluka-o-izmenama-i-dopunama-kodeksa-ponasanja-drzavnih-sluzbenika.html)

— 168

<https://www.ombudsmanapv.org/riv/index.php/o-nama/46-dokumenti/istraivanja/1405-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D1%88%D0%B0%D1%9A%D0%B0-%D1%83-%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%98%D0%B8%D0%BD%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%BC-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BC%D0%B0.html?lang=sr-YU>

list AP Vojvodine”, br. 7/2007) iz 2007. godine. Novim kodeksom propisan je skup pravila ponašanja kojih se pri obavljanju poslova iz svog delokruga moraju pridržavati zaposleni, postavljena i izabrana lica u Službi Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine, Sekretarijatu Pokrajinske vlade, organima pokrajinske uprave, službama i upravama koje osniva Pokrajinska vlada i drugim organizacionim oblicima koje preko svojih organa osniva Autonomna pokrajina Vojvodina. Članom 35 propisano je da Pokrajinski ombudsman u okviru svojih ovlašćenja kontroliše zakonitost, celishodnost i efikasnost postupanja pokrajinskih organa, prati primenu i postupa po predstavkama u vezi s kršenjem odredaba Kodeksa. Pokrajinski zaštitnik građana - ombudsman jednom godišnje podnosi Skupštini AP Vojvodine izveštaj o aktivnostima u prethodnoj godini, o stanju ljudskih prava i o pravnoj sigurnosti u Pokrajini. U godišnjem izveštaju Ombudsman ukazuje na propuste u radu pokrajinskih i opštinskih/gradskih organa uprave, između ostalog i iz ugla poštovanja Kodeksa ponašanja u organima uprave.

U pogledu mehanizama za utvrđivanja odgovornosti predstavnika jedinica lokalne samouprave, indeks po-

kazuje da su prvi koraci (usvajanje etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja za funkcionere, odnosno službenike i nameštenike) napravljeni u velikoj većini JLS (83%, odnosno 86%), ali se u mnogima tu i stalo<sup>169</sup>. Sudeći prema zaostajanju po pojedinim indikatorima, jedinice lokalne samouprave bi najviše pažnje trebalo da posvete postojanju i funkcionisanju radnog tela za praćenje primene etičkog kodeksa (u 80% JLS nije uspostavljeno radno telo za praćenje primene etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave). Dakle, i ovde je potrebno napraviti iskorak od usvajanja određenih dokumenata ka njihovoj primeni i praćenju rezultata te primene.

Akcioni plan za poglavlje 23 propisuje još jednu važnu aktuelnu meru: 5.2: *Jačanje integriteta i etičkih standarda zaposlenih u javnoj upravi i smanjenje korupcije kroz jačanje mehanizama prevencije.*

1. Izrada Nacrta zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije tako da se uvede obaveza pohađanja obuka o etici i integritetu za sve zaposlene u javnoj upravi; propiše odgovornost rukovodilaca organa javne vlasti ukoliko ne omogući sprovođenje obuka i odgovornost

#### — 169

Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja, Partner Solutions d.o.o, Avgust 2018.

zaposlenih ukoliko ne pohađaju obuke koje su im pret-hodno omogućene, uvede analiza rizika korupcije u radu organa javne vlasti kao nadležnost ABPK koja će obuhvatati pripremu izveštaja sa preporukama za otklanjanje rizika i jačanje integriteta, kao i obavezu organa javne vlasti da izveste Agenciju o preduzetim merama radi otklanjanja rizika i jačanja integriteta; definišu odredbe vezane za uvođenje procene rizika korupcije u propisima u proces pripreme propisa i donošenje Metodologije za procenu rizika korupcije u propisima koju donosi ABPK. Rok za sprovođenje ove aktivnosti je 4. kvartal 2018.

2. Izrada uporedne analize radi uvođenja službenika za etiku i integritet u javnoj upravi, analiza pravnog okvira u RS i izrada smernica sa preporukama za implementaciju. Rok za sprovođenje ove aktivnosti je 4. kvartal 2019.

Evropska komisija u svom izveštaju o napretku Srbije za 2018. godinu prepoznaje značaj Kodeksa državnih službenika iz 2015. godine u promociji integriteta javnih službi. Međutim, pozivajući se na još jedan mehanizam – Planovi integriteta, navodi da posebna

pažnja mora biti usmerena na drugi krug usvajanja planova u pravosuđu i državnoj upravi, kao i poseban naglasak na usvajanje lokalnih akcionih planova. U prvom krugu svi državni organi i organizacije, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, javne službe i javna preduzeća bili su u obavezi da izrade svoj plan integriteta do 31. marta 2013. godine<sup>170</sup>. Tu obavezu ispoštovalo je 47% državnih organa<sup>171</sup>. Nakon toga drugi ciklus izrade plana integriteta počeo je danom objavljivanja Smernica za izradu i sprovođenje plana integriteta<sup>172</sup> („Službeni glasnik RS“ br. 95/16 od 30.11.2016. godine). Rok za donošenje plana integriteta i postavljanje odluke o njegovom usvajanju u aplikaciju istekao je 31.10.2017. godine. Ukupan broj institucija koje su bile u obavezi da donesu plan integriteta u drugom ciklusu iznosi 4.267. Od tog broja 2.716. institucija (64%) ispunilo je svoju obavezu i izradilo i usvojilo plan integriteta, što je povećanje od 17 % u odnosu na prvi ciklus njegove izrade. Rok za sprovođenje mera poboljšanja je do 31.10.2019. godine. Dok je rok za izveštavanje i postavljanje odluke o usvajanju izveštaja o sprovođenju plana integriteta do 30.11.2019. godine.

— 170

<http://www.acas.rs/%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD-%D0%B8%D0%BD%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B2%D0%B8-%D1%86%D0%B8%D0%BA%D0%BB-%D1%83%D1%81/>

— 171

<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/01/Uporedni-prikaz-uradjenih-PI-u-1-i-2-ciklusu.pdf>

— 172

<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/12/Smernice-za-izradu-plana-integriteta-2017.pdf>



# Funkcionalnost i održivost lokalnih samouprava

- *Promene u teritorijalnoj organizaciji se zasnivaju na opravdanim kriterijumima*
- *Sve lokalne samouprave su finansijski održive*
- *Lokalne samouprave efikasno upravljaju javnim finansijama*
- *Vlada daje subvencije lokalnim samoupravama<sup>173</sup>*

— 173

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

## Slika teritorijalne organizacije Republike Srbije

Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je Zakonom teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 18/2016 i 47/2018) i Zakonom o lokalnoj samoupravi (“Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon i 47/2018). Član 18. Zakona o lokalnoj samoupravi propisuje uslove za formiranje opštine: „Opština je osnovna teritorijalna jedinica u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava, koja je sposobna da preko svojih organa samostalno vrši sva prava i dužnosti iz svoje nadležnosti i koja ima najmanje 10.000 stanovnika“ (identično glasi član 11. Zakona o teritorijalnoj oraganizaciji Republike Srbije), dok su uslovi za grad propisani članom 23: „Grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i ima više od 100.000 stanovnika. Izuzetno, kada postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi, može se utvrditi da je grad i teritorijalna jedinica koja ima manje od 100.000 stanovnika“ (identično gla-

si član 17. Zakona o teritorijalnoj oraganizaciji Republike Srbije). Budući da u Srbiji ima samo pet gradova sa brojem stanovnika preko 100.000 (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Subotica), a da je Zakonom taj status dodeljen 28 jedinica lokalne samouprave, jasno je da se uslovi iz stava dva ovog člana korišćeni prilikom određivanja teritorijalne organizacije.

Postoje značajna variranja u veličini i razvijenosti opština, gradova i gradskih opština, pa je tako gradska opština (grada Beograda) - Novi Beograd, prema broju stanovnika veća od 19 gradova u Srbiji, sa 217.000 stanovnika, koju sledi Zemun (gradska opština grada Beograda) sa 191.000 stanovnika<sup>175</sup>. Zakon o teritorijalnoj organizaciji prepoznaje 150 opština u Republici Srbiji, uključujući i opštine sa teritorije Kosova i Metohije. Takođe, postoje dve autonomne pokrajne, član 26. Zakona o teritorijalnoj organizaciji navodi poseban status Kosova i Metohije: „Republika Srbija ima Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija. Suštinska autonomija Autonomne pokrajine Kosovo i Metohija urediće se posebnim zakonom koji se donosi po postupku

predviđenom za promenu Ustava.“ Grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom.

Poslednje izmene u teritorijalnoj organizaciji vršene su 2018. godine i s tim u vezi stanje 1. januara 2019. godine na osnovu „Zakona o izmenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije“, opštine Bor i Prokuplje dobijaju status grada („Službeni glasnik RS“, br. 47/2018, od 20. juna 2018. godine). Na teritoriji Republike Srbije, tokom 2018. godine nije bilo drugih administrativno-teritorijalnih promena kod ostalih naselja, opština, gradskih opština i gradova<sup>176</sup>. Jedinice lokalne samouprave u Srbiji se značajno razlikuju prema stepenu razvijenosti<sup>177</sup>. Zakon o lokalnoj samoupravi razlikuje izvorne i nadležnosti koje lokalnim samoupravama prenose viši nivoi vlasti (Republika i Pokrajina). Za delegirane ili prenete nadležnosti viši nivo vlasti obezbeđuje i prenosi lokalnim samoupravama sredstva neophodna za njihovo obavljanje, dok za poslove iz okvira izvornih nadležnosti lokalnih samouprava obezbeđuju potrebna sredstva kroz vlastite ili izvorne prihode.

— 175

<https://www.telegraf.rs/vesti/beograd/1135929-postace-mo-beogradski-pasaluk-novi-beograd-ima-vise-stanovnika-od-19-gradova-u-srbiji-foto>

— 176

Postavljeni indikatori na osnovu kojih je sprovedeno merenje napretka u oblasti reforme javne uprave.

— 177

Vlada donosi uredbu, 22. februara 2018. godine o utvrđivanju programa podsticanja regionalnog i lokalnog razvoja u 2018. godine kojom se iz Zakona o budžetu za 2018. godinu ("Sl. glasnik RS", br. 113/2017), izdvajaju sredstva u iznosu od 173 miliona dinara, namenjena jedinicama lokalne samouprave za sufinansiranje izrade projektno tehničke dokumentacije od značaja za lokalni i regionalni razvoj. <http://privreda.gov.rs/wp-content/uploads/2018/02/Uredba-O-Utvrdjivanju-Programa-Podsticanja-Regionalnog-I-Lokalnog-Razvoja-U-2018.-Gog.pdf>

## Finansiranje lokalnih samouprava – zasluženno ili potrebno

Trenutno je u velikoj većini opština na vlasti koalicija oko Srpske napredne stranke. Samo u šest opština Srbije su na vlasti druge stranke: Šabac, Paraćin, Bosilegrad, Čajetina, Surdulica i Bujanovac<sup>178</sup>. S tim u vezi, u ovom momentu ne postoje politički razlozi stranke na vlasti da vrši teritorijalne izmene na lokalnom nivou, budući da je vlast i na republičkom i na najvećem delu lokalnog nivoa u rukama iste stranke, te se glasanja na temu republičkog budžeta i transfera lokalnim samoupravama odvijaju bez smetnji. Finansiranje lokalnih samouprava uređeno je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave (“Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - usklađeni din. izn., 125/2014 - usklađeni din. izn., 95/2015 - usklađeni din. izn., 83/2016, 91/2016 - usklađeni din. izn., 104/2016 - dr. zakon, 96/2017 - usklađeni din. izn., 89/2018 - usklađeni din. izn. i 95/2018 - dr. zakon), kojim prema članu 3. Republika Srbija garantuje dovoljnost prihoda: „Republika je dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samoupra-

ve obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova.“ Prema istom zakonu prema nekoliko propisanih osnova republika može transferisati sredstva jedinici lokalne samouprave i to: ukupni nenamenski transfer<sup>179</sup>, transfer za ujednačavanje<sup>180</sup>, kompenzacioni transfer<sup>181</sup>, opšti transfer<sup>182</sup>, transfer solidarnosti<sup>183</sup>, funkcionalni transfer<sup>184</sup>, namenski transfer u užem smislu<sup>185</sup>. Objašnjenje povezanosti pravnog uređivanja finansiranja lokalnih samouprava sa političkim ciljevima, daje studija „Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti“<sup>186</sup>, gde se navodi: „Proces fiskalne decentralizacije koji je otpočeo donošenjem Zakona o finansiranju lokalne samouprave 2006. godine, svakako predstavlja najznačajniji decentralizacioni proces u Srbiji u poslednjih 5 godina. Međutim, time započet proces je nekoliko puta menjan i reformisan, kroz česte izmene pravnog okvira ali i delimične suspenzije važećih zakonskih propisa. Preciznije, suspenzijom dela Zakona o finansiranju lokalne samouprave koja se odnosi na utvrđivanje obima i raspodelu nenamenskih transfera, koja je počela 2009. godine i nastavila se sve do sre-

### — 178

<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:748126-Na-prednjaci-bez-vlasti-samo-u-sest-opstina>

### — 179

Član 37: Godišnji iznos ukupnog nenamenskog transfera, koji predstavlja obračunsku kategoriju za raspodelu sredstava jedinicama lokalne samouprave, iznosi 1,7% ostvarenog bruto domaćeg proizvoda prema poslednjem objavljenom podatku republičkog organa nadležnog za poslove statistike.

### — 180

Član 38: Pravo na transfer za ujednačavanje ima jedinica lokalne samouprave čiji je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku, za godinu za koju se donosi budžet, manji od 90% procenjenog prosečnog prihoda po stanovniku od ustupljenih poreza u svim opštinama u Republici, bez gradova.

### — 182

Član 39: Kompenzacioni transfer je deo ukupnog nenamenskog transfera, kojim se nadomešta deo izgubljenih prihoda nastao po osnovu promene republičkih poreskih propisa, koji nije nadomešten drugim prihodima.

### — 183

Član 43: Iznos sredstava koji je utvrđen u skladu sa čl. 38, 39, 41, 42. i 42a ovog zakona za grad Beograd, ne isplaćuje se gradu Beogradu i predstavlja sredstva za transfer solidarnosti. Transfer solidarnosti raspoređuje se jedinicama lokalne samouprave, izuzev gradu Beogradu.

### — 184

Član 44: Ukupan iznos funkcionalnog transfera izračunava se na osnovu podataka o ukupnim troškovima obavljanja određene funkcije u poslednjoj godini pre njenog prenošenja na nivo lokalne samouprave.

### — 185

Član 45: Republika može jedinicama lokalne samouprave obezbediti namenski transfer za obavljanje određenih poslova u okviru njihovog izvornog ili poverenog delokruga. Nadležno ministarstvo, odnosno posebna organizacija utvrđuje visinu namenskog transfera i kriterijume za njegovu raspodelu po pojedinim jedinicama lokalne samouprave i dinamiku prenosa sredstava.

### — 186

Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti, Centre for Applied European Studies



dine 2011. godine i usvajanja izmena i dopuna, najveći deo pozitivnih efekata zakona je poništen i sistem je u dobroj meri vraćen na period pre njegovog donošenja. To nas je dovelo u situaciju da je puna primena zakona bila kraćeg veka od njegove suspenzije. Nedugo nakon izmena zakona iz 2011. godine, čime je okončana njegova delimična suspenzija, opet smo bili svedoci njegovih izmena i dopuna i u septembru 2012. godine. Time je zaokružen prilično neslavan bilans: za nešto više od pet godina primene zakona, imali smo delimičnu suspenziju istog tokom dve i po godine, a zatim dve značajne izmene zakona tokom naredne dve godine. Posebno je važno istaći da je teško oteti se utisku da su poslednje dve izmene i dopune zakona u najvećoj meri bile motivisane potrebama političkih kampanja i izbornih platformi određenih političkih grupacija nego što su bile adekvatan i sistemski odgovor na probleme u vezi finansiranja gradova i opština u Srbiji. Ovakva praksa, bez obzira na pravac izmena, svakako ne doprinosi stabilnosti i predvidivosti finansiranja lokalnih samouprava u Srbiji i značajno otežava proces finansijskog planiranja na lokalnom nivou. Konačno, od donošenja Zakona o finan-

siranju lokalne samouprave ali i pre njega, koalicionih vlada na republičkom nivou i vladajućih koalicija na nivou gradova i opština.“

Mišljenje Fiskalnog saveta je da je loše upravljanje finansijama na lokalnu jednu od najvećih problema javnih finansija Srbije za čije rešavanje bi Vlada morala da donese konkretne mere<sup>187</sup>. Fiskalni problemi lokalne samouprave ugrožavaju javne finansije zemlje, ali takođe koče i privredni rast i smanjuju kvalitet života građana Srbije. Budžeti velikog broja gradova i opština su neodrživi, a poslovanje većine lokalnih javnih preduzeća i drugih ustanova u nadležnosti lokalna (npr. apoteka) jeste neuspešno. Zajedno sa svojim preduzećima, gradovi i opštine imaju dug od gotovo milijardu evra, a uz to, kasne u plaćanju dospelih obaveza prema dobavljačima u iznosu od preko 300 miliona evra. Neplaćanje obaveza lokalne samouprave i njenih javnih preduzeća širi probleme lokalne vlasti dalje ka privredi, a naročito ka republičkim javnim preduzećima (što na kraju često pokriva država) i tako usporava privredni rast zemlje. Dodatni kanal kojim loše vođenje lokalnih finansija koči rast BDP-a je sistematski manjak investicija – godišnji

— 187

Lokalne javne finansije:  
problemi, rizici i preporuke,  
Fiskalni savet, 27. jun 2017.  
godine

nedostatak javnih investicija lokalne samouprave je oko 250 miliona evra. Ta sredstva se, umesto na potrebne investicije, odlivaju najvećim delom na pokrivanje gubitaka lokalnih javnih preduzeća, koja dobijaju ogromne subvencije od oko 200 miliona evra godišnje. Možda i najporazniji efekat neuređenih finansija gradova i opština je to što su usluge koje građani dobijaju od lokalnog nivoa vlasti na zabrinjavajuće niskom nivou. Kao glavne probleme, Fiskalni savet navodi: veliki broj budžeta lokalnih samouprava potpuno je neodrživ i zahteva snažne mere konsolidacije, u najvećem broju gradova i opština integritet budžetskog procesa je ugrožen, struktura rashoda lokalne samouprave veoma je loša – previše se troši na subvencije, a premalo za kapitalne rashode, investicije lokala trebalo bi povećati za najmanje 250 miliona evra, a preko polovine sredstava moguće je obezbediti reformama lokalnih javnih preduzeća.

Fiskalna strategija za 2019. godinu sa projekcijama za 2020. i 2021. godinu, u tabeli fiskalni okvir opšte države u 2019, prikazuje ukupni iznos subvencija lokalnim samoupravama za 2019. godinu, koji iznosi 30,1 milion dinara, od toga za gradove i opštine 23,0 a za autono-

mu pokrajnu Vojvodinu je planirano 7,0. Navodi se i da je u tabeli prikazan okvirni iznos prihoda i rashoda u 2019. godini koji je u većoj meri zasnovan na statističkoj metodologiji računa javnih finansija nego na računovodstvenoj. Budući da tokom budžetskog procesa može doći do izmena u visini i strukturi pojedinih kategorija, ovi iznosi nisu zakonski obavezujući. Dakle u pitanju je projekcija iznosa. Međutim, na zabrinutost za način trošenja ovih sredstava navodi izjava državnog revizora Duška Pejovića. Na osnovu revizije za prethodnu godinu, Državna revizorska institucija utvrdila je da su neke lokalne samouprave trošile subvencije za tekuće troškove ili opstanak preduzeća, umesto na kapitalna ulaganja, za šta su bile namenjene, izjavio je državni revizor Duško Pejović. “Utvdili smo da se sredstva za subvencije daju iz budžeta nekih lokalnih vlasti nekim lokalnim preduzećima, koja potom ostvare veću dobit i od samih, dobijenih, subvencija. To znači da tim preduzećima subvencija nije ni bila potrebna”, izjavio je on u Skupštini Vojvodine, gde predstavnici DRI predstavljaju izveštaj o reviziji svrsishodnosti poslovanja. Pejović je objasnio da je neophodno da deo dobiti javna preduzeća vrate u

lokalni budžet, te da je bilo primera da su pojedina preduzeća dobijala subvencije, a nije trebalo, ili da ih nisu vratila u lokalni budžet u predviđenom obimu, ili ih nisu vratila uopšte<sup>188</sup>.

## Raspologanje finansijama

Način raspolaganja finansijama u jedinicama lokalne samouprave, nije naročito transparentan. Tako Indeks dobre uprave<sup>189</sup>, Stalne konferencije gradova i opština, u pogledu transparentnosti rada skupštine jedinice lokalne samouprave i transparentnosti i omogućavanju učešća javnosti u izradi i praćenju realizacije budžeta, pokazuje slične prosečne rezultate (oko 37% od maksimalno mogućeg broja bodova). I ovi parametri bi se značajnije mogli unaprediti kada bi se postupak donošenja budžeta planirao tako da se ostavi dovoljno vremena za konsultacije sa građanima i za postupanje po njihovim predlozima i primedbama. Slične rezultate prikazuje i istraživanje Transparentnosti Srbija, pod nazivom Indeks transparentnosti lokalne samouprave<sup>190</sup> za 2019. godinu, čiji rezultati u pogledu transparentnosti budžeta na-

vode da budžet za 2019. nije objavljen na sajtovima 44 jedinica lokalne samouprave od posmatranih 170 (gradovi, opštine i gradske opštine<sup>191</sup>). Ohrabruje, s druge strane, to što je građanski budžet objavljen na 51 posmatranom sajtu. Pre četiri godine mogao se naći samo na 6 internet prezentacija. Uočeno je nekoliko javnih rasprava o budžetu, kada je odluka o raspisivanju donošena jednog dana, javna rasprava (debata sa učešćem zainteresovanih) zakazivana za sutradan i ostavljan rok od još dan ili dva da se pisano dostave predlozi. Nađeno je nekoliko izveštaja o javnim raspravama u kojima se navodi da se nije pojavio niko ko bi želeo da učestvuje. Analitički plan rashoda indirektnih budžetskih korisnika u okviru budžeta, koji je zapažen tokom ovog istraživanja, značajan je doprinos transparentnosti. Budžetski portali koji postoje kod nekih lokalnih samouprava predstavljaju dobru praksu koja bi trebalo da se proširi. Opšta zapažanja istraživača o stanju transparentnosti se bitno ne razlikuju od onih od pre dve i četiri godine - transparentnost je veća u onim oblastima u kojima su aktima propisane obaveze i sankcije za

— 188

<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/ekonomija/3416492/dri-neke-lokalne-samouprave-nenamenski-trosile-subvencije.html>

— 189

<https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/101-969-analiza-idu-60-jls-izvod-srpski.pdf>

— 190

<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti>

— 191

Bez jedinica lokalne samouprave sa teritorije Kosova i Metohije

njihovo kršenje. Primer za to su javne nabavke. Ali ni ova teza se ne potvrđuje u svim slučajevima. Iako Zakon o javnim preduzećima propisuje odgovornost i novčane kazne za neobjavljivanje podataka, i dalje veliki broj lokalnih JP čak nema ni svoje sajtove.

Nedostatak transparentnosti u ovoj oblasti i nedostataka drugih mehanizama kontrole dovodi do očigledno nepravilnog korišćenja javnih finansija od strane jedinica lokalna samouprave. Predsednik Državne revizorske institucije Duško Pejović izjavio je da nijedna lokalna samouprava u Srbiji nije dobila pozitivnu ocenu državnih revizora o finansijskom poslovanju. On je rekao da bi lokalne samouprave trebalo da imaju efikasnije interne kontrole, jer “kontrola treba da bude brana budućim nepravilnostima”<sup>192</sup>. Drugo istraživanje Transparentnosti Srbije, koje se bavilo sprovođenjem javnih nabavki u jedinicama lokalne samouprave, pokazuje da je u julu 2018. kada je istraživanje sprovedeno, 61 jedinica lokalne samouprave imala odeljenje ili zaposlenog u okviru nekog drugog finansijskog odeljenja, koje vrši internu reviziju od 171 ispitane opštine u Republici Srbiji.

— 192

<http://rs.n1info.com/Vesti/a436378/DRI-Nijedna-lokalna-samouprava-nije-dobila-pozitivnu-ocenu.html>

— 193

Using of contingency funds in Serbia 2014-2017, Transparency Serbia, 2018

## Budžetska rezerva za politički podobne

Još jedan od mehanizama finansijske potpore jedinicama lokalne samouprave iz republičkog budžeta su transferi iz budžetske rezerve. Istraživanje Transparentnosti Srbije na temu korišćenja budžetske rezerve u periodu 2014-2017<sup>193</sup> pokazalo je da su ukupni godišnji transferi iz sredstava budžetske rezerve, jedinicama lokalne samouprave bili u opsegu od 30 miliona dinara do 534 miliona. U zavisnosti od veličine JLS i njenog budžeta, ovi transferi činili su između 2% i 18% ukupnog budžeta opština. Transparentnost Srbije je, na odabranom uzorku, zatražila informacije od opština, koji budžetski program ili projekat nisu mogli da budu sprovedeni usled nižih budžetskih prihoda pa je s toga bilo potrebno da se zatraže sredstva iz budžeta Republike Srbije, ili za koju svrhu su utrošena primljena sredstva. U medijima se vodila debata oko toga da li je izbor JLS bio baziran na konkretnim kriterijumima ili na političkim odlukama i da li su sredstva korišćena za projekte namenjene za političku promociju.

Opština Bečej je primila jednokratni transfer u julu 2016. godine, u iznosu od 105,49 miliona dinara. Ovo je činilo oko 7% ukupnog opštinskog budžeta. Bečej je odgovorio na zahtev za pristup inoformacijama od javnog značaja Transparentnosti Srbija i poslao dokumenta koja pokazuju da je novac iskorišćen za jednokratnu isplatu socijalne pomoći. Iz dokumenta koja su poslali, nemoguće je utvrditi da li je ova stavka bila predviđena originalnim budžetom opštine Bečej. Naime, isplata je bila izvršena na osnovu odluke lokalne skupštine od 31. maja 2016. godine ova odluka, s druge strane, je bila zasnovana na zaključku Vlade RS od 15. aprila 2016. godine, donešenog nekoliko nedelja pre održavanja vanrednih izbora u Srbiji. U julu 2016. godine, opština Bečej je zaključilo da ne može da ispuni obavezu ove jednokratne isplate, usled “niskih prihoda” i da Bečej mora da zatraži transfer iz sredstava budžetske rezerve. Međutim, devetomesečni izveštaj o izvršenju opštinskog budžeta, navodi da je u tom periodu postojao višak u budžetu u iznosu od 421 milion dinara. Ovaj transfer je bio jedini transfer opštini Bečej iz budžetske rezerve u posmatranom periodu, 2014-2017. godine.

Vladin zaključak povodom ovih isplata, nije dostupan javnosti (niti objavljen u Službenom glasniku).

Mišljenje Fiskalnog saveta je da Republika snosi veliku odgovornost i za to što nije sprečila gomilanje ogromnih problema pojedinih lokalnih samouprava u prethodnih deset godina. Lokalna samouprava ima Ustavom garantovanu autonomiju u odnosu na Republiku, ali postoje brojni mehanizmi kojima centralna vlast može sprečiti eskalaciju finansijskih problema lokalne samouprave. Međutim, nadležna ministarstva nisu reagovala na vreme, dok su problemi bili u začetku i mogli se relativno lako rešiti<sup>194</sup>.

Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu navodi da razlozi ovakvog stanja leže u tome što su sistemi lokalne samouprave pravljani pre više od 50 godina i u međuvremenu se nisu adekvatno i dovoljno prilagođavali potrebama i zahtevima okruženja. U prethodnim godinama, ovi sistemi su održavani u skladu sa mogućnostima, prioritetima i ljudskim i materijalnim resursima koji su kreirani prema viziji prethodne generacije. Trenutno imamo jednostepen i monotipski sistem lokalne samouprave. Jednostepenost ukazuje na to da

— 194

Lokalne javne finansije:  
problemi, rizici i preporuke,  
Fiskalni savet, 27. jun 2017.  
godine

je opština jedini nivo organizovanja vlasti. Okruzi koji postoje su uspostavljeni kao oblik dekoncentracije vlasti, sa prenetim određenim poslovima republičke vlasti. Monotipski sistem znači da su sve lokalne samouprave tretirane isto, bez obzira na svoje specifičnosti, i imaju isti model organizovanja, bez obzira na svoje potrebe i specifičnosti (veličina, razvijenost, tradicija, urbana ili ruralna sredina). Ključnu ulogu ovde igra izborni sistem. Rezultati analize strukture lokalnih organa vlasti pokazuju sledeće: izborni sistem je neadekvatan, brojčani sastav skupštine je preobiman i neusklađen sa brojem stanovnika (6.500 odbornika u 145 jedinica lokalne samouprave), prisutna je tendencija profesionalizacije odborničke funkcije, neposredno učešće građana je slabo razvijeno, upravni kapaciteti jedinica lokalnih samouprava su niski. Raspodelu nadležnosti po nivoima vlasti ne prati procena efikasnosti i kapaciteta za izvršavanje funkcija i poslova. Suštinska decentralizacija je ključno pitanje za suštinsku promenu sistema<sup>195</sup>.

Postoji konsenzus među svim zainteresovanim stranama da je neophodna reforma sistema lokalnih samouprava, naročito u oblasti finansijske odgovornosti.

Međutim, trenutno stanje delimične uređenosti i nedostatka kontrole, može pogodovati strankama na vlasti. Dodatno, kompleksnost i obim aktivnosti koje je potrebno preduzeti kao i cena reformskih procesa, odlažu samo sprovođenje. Za to vreme, građani podnose cenu neefikasnosti sistema, i u finansijskom smislu i po pitanju kvaliteta života.



## Koliko se suštinski napredovalo

Preglomazna i neefikasna javna uprava u Republici Srbiji, osim što iziskuje rasipanje budžetskih sredstava na njeno održavanje, proizvodi negativne efekte na živote građana – „korisnike usluga“. Iz kog razloga se proces reforme, isprva državne, a zatim od 2014. godine i javne uprave, koji je započet usvajanjem Strategije 2004. godine, danas, 15 godina kasnije, još uvek nedovoljno efikasno sprovodi? Svakako je ovo kompleksna oblast, koja obuhvata reforme u nekoliko različitih pod-oblasti. Dodatno je potrebno i mnogo novčanih sredstava za jedan ovakav glomazan poduhvat. Međutim, na osnovu

svega navedenog, stiče se utisak da ne postoji suštinsko razumevanje u samoj upravi, zašto je važno njeno unapređenje. Postojeći sistem u velikoj meri odgovara onome ko je na vlasti. Profesionalizacija vs. Politizacija državne uprave – trenutno je na snazi ovo drugo rešenje. S toga ne čudi što najveći broj ispunjenih aktivnosti dolazi usled inicijativa inostranih aktera, koji pružaju podršku ovom procesu. Veliki deo napretka duguje se procesu pridruživanja Evropskoj uniji i zahtevima koje on postavlja. Međutim, ono što praksa pokazuje je da se zahtevane aktivnosti odrađuju isključivo na formalnom nivou, kako bi se prikazao pozitivan rezultat. To podrazumeva usvajanje većeg broja traženih dokumenata ali i kasnije njihovu nedostajuću primenu. Kako je struktura državne uprave neujednačena i nije uspostavljen efikasan sistem, tako se i takvo stanje ogleda u samim dokumentima koja se donose. Naime, postojala je neusklađenost strateških i finansijskih dokumenata, te je bilo otežano praćenje izdvajanja sredstava i primene pojedinih aktivnosti. Ovaj problem je u fazi rešavanja uz pomoć inostranih eksperata i postignut je određeni napredak. Još jedna izrazito štetna posledica žurnog



usvajanja važnih dokumenata javne politike je i isključivanje javnosti i svih zainteresovanih aktera iz procesa. Uzimajući u obzir da će usvojeni dokumenti proizvesti značajne efekte na celo društvo, njihovo uključivanje i konstruktivna razmena ideja bi otklonili dobar deo problema koja će se u budućnosti javiti usled potencijalno neadekvatnih rešenja. Uporedo sa time, ne vrše se u dovoljnoj meri analize koje treba da obezbede procenu efekata primene ovih dokumenata politike, te ostaje nejasno na osnovu čega se prednost daje određenim rešenjima umesto nekim drugim, potencijalno boljim. Pokušaji da se digitalizuju pojedini registri i da se umreže podaci u posedu državne uprave, se danas u 2019. godini, predstavljaju kao značajan iskorak, a ne kao izrazito zakasnelo rešenje aktivnosti koja je trebalo da bude sprovedena mnogo godina ranije. Veoma često se kao izgovor za sporost u sprovođenju reformi ističe nedostatak kapaciteta, što predstavlja apsurd, budući da je državna uprava po broju zaposlenih prevelika i da se planira racionalizacija, odnosno smanjenje broja zaposlenih. Deo problema leži u tome što zaista u određenim sektorima radi premali broj ljudi, dok ih u drugima ima

previše. Ista situacija je i u lokalnim samoupravama. Postoji velika neujednačenost među njima. Država je i dalje izrazito centralizovana i malo se radi na procesu decentralizacije, ta tema je izašla iz fokusa javnosti. Finansije na lokalnu se koriste na način da se obezbeđuje podrška birača za stranke na vlasti, s tim u vezi se vrše i transferi iz republičkog budžeta jedinicama lokalne samouprave. Iako se trudi da se prikaže drugačije, o ovoj reformi se ne razmišlja planski niti dugoročno. Mestimično se pojavljuju pojedini pomaci, koji se koriste u propagandne svrhe, kako bi se prikazalo pred inostranim akterima i domaćom javnošću da se ceo proces kreće. Međutim, suštinski, nema strateškog i usklađenog pristupa. Kao i većina drugih reformi i ova ima populističku komponentu, fokusiranjem na sprovođenje onih aktivnosti sa kojima su građani u direktnom kontaktu i koje su lako prepoznatljive. Ovakav način je u direktnoj suprotnosti sa onime što reforma u svojoj suštini podrazumeva, sistematski i dubinski pristup unapređivanja sa projekcijama za budućnost. Aktuelna ad hoc rešenja će rezultirati stalnim ponavljanjem istih aktivnosti u pokušaju da se dostigne kvalitet i aktuelnost koji su neophodni.

# Literatura

1. Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2018-2020. godine
2. Analiza pravnog okvira za sukob interesa javnih službenika i preporuke za poboljšanje, Nemanja Nenadić, Beograd, septembar 2017
3. Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja, Partner Solutions d.o.o, Avgust 2018.
4. Analiza efekata propisa, priručnik, Branko Radulović, Andreja Marušić, Đorđe Vukotić, 2010
5. Antikorupcijske reforme i njihovi efekti - ostvarivanje preporuka za borbu protiv korupcije u okviru Poglavlja 23 evropskih integracija, Transparentnost – Srbija, Beograd, mart 2018
6. Better Regulation in Western Balkans, ReSPA, 2018
7. Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2016
8. Closing space? Open Government? Civil society response to restrictions in OGP countries, Civicus/OGP
9. Comparative Study on Service Delivery, ReSPA, 2018
10. Dobar menadžer u državnoj upravi, Kakav profil državnog službenika na položaju je potreban Srbiji?, Centar za evropske politike, Beograd, 2018
11. Finansiranje lokalne samouprave u Srbiji i uticaj političke veze lokalne i republičke vlasti, Centre for Applied European Studies
12. Godišnji izveštaj o implementaciji Akcionog plana za sprovođenje strategije reforme javne uprave za period od 2018-2020. godine, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, februar 2019.
13. Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji, PALGO centar, Beograd 2011
14. Integrity and Good Governance in the Western Balkans, ReSPA, 2018
15. Izveštaj – Akcioni plan za reformu javne uprave 2015-2017
16. Javne rasprave u procesu donošenja propisa – Izmene u pravnom okviru i praksa sprovođenja tokom 2018. godine, Transparentnost Srbija, Beograd, 2019

17. Lokalne javne finansije: problemi, rizici i preporuke, Fiskalni savet, 27. jun 2017. godine
18. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, "Službeni glasnik RS", br. 9 od 30. januara 2014, 42 od 23. aprila 2014 - ispravka, 54 od 13. jula 2018.
19. Monitoring report: The principles of public administration, Serbia 2017, SIGMA
20. Okvir kompetencija državnih službenika u Republici Srbiji, nacrt, Beograd, 10. 10. 2017.
21. Okvir politike upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi Republike Srbije, Vlada RS, maj, 2017. godine
22. Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji, primeri tri ministarstva, Centar za evropske politike, Beograd, 2018.
23. Partnerstvo za otvorenu upravu – POU – na lokalnom nivou, OSCE, CARTA, Beograd, 2018
24. Performance Audit and Policy Evaluation in the Western Balkans, On the Same or Parallel Tracks?, Centar za evropske politike – CEP, Belgrade, 2015
25. Policymaking in the Western Balkans, Creating Demand for Evidence Beyond EU Conditionality, Think for Europe Network (TEN), Belgrade, November 2016
26. Promene zakonodavnog okvira za učešće javnosti i OCD u procesima odlučivanja, Građanske inicijative, 2018
27. Program Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Ane Brnabić, Narodna skupština Republike Srbije, 28. jun 2017. godine
28. Redovan godišnji izveštaj zaštitinika građana za 2018. godinu, 15. mart 2019
29. Sastanak posebne grupe za reformu javne uprave EU – Srbija, Beograd, 29-30. maj 2018. godine – Operativni zaključci
30. Serbia 2018 Report, European Commission, Strasbourg, 17.4.2018
31. Siva knjiga javnih usluga, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2018
32. Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje 2014-2018, Građanske inicijative, Beograd, novembar 2018.
33. Using of contingency funds in Serbia 2014-2017, Transparency Serbia, 2018
34. Zakon o budžetu RS za 2018, Sl. glasnik RS", br. 113/2017
35. Zakon o budžetu RS za 2019, Sl. glasnik RS", br. 95/201



PROCENA NAPRETKA SRBIJE  
U ISPUNJAVANJU POLITIČKIH KRITERIJUMA  
U PREGOVORIMA SA EU

**“PETI DEO:  
JAVNA UPRAVA U SRBIJI  
– DŽIN NA STAKLENIM NOGAMA“**

AUTORKA: MIŠA BOJOVIĆ

ILUSTRACIJE  
DEJAN BATRIČEVIĆ

PRELOM  
BRANKO ROSIĆ

