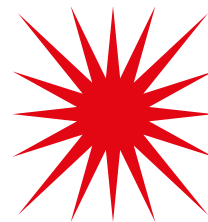


Procena napretka Srbije u ispunjavanju političkih kriterijuma u pregovorima sa EU



©
C
R
T
A
2
0
2
0
·
B
e
o
g
r
a
d
,
S
r
b
i
j
e

Papir po papir - podanik

Osvrt na reformu javne uprave



+
3
8
1
1
1
0
0
0
B
e
o
g
r
a
d
,
S
r
b
i
j
a
T
o
p
o
l
i
s
k
a
2
2
,
o
f
f
i
c
e
@
c
r
t
a
·
r
s



Autorka: Miša Bojović



ROYAL NORWEGIAN EMBASSY

Belgrade

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

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

CRTA ●●

„Uprava po meri svih nas“ poručuje aktuelna reklama sa televizije, bilborda, tramvaja... Finansirana od strane Evropske unije. Da li naša uprava zaista to kaže? Petnest godina od početka sprovođenja reforme, rezultati su jedva vidljivi iz ugla građana. I dalje je za većinu usluga, potrebno „štanje“ papira od šaltera do šaltera, čekanje po redovima. Mnoštvo usvojenih propisa sa malim efektom u praksi. Veličina javne uprave i dalje ostaje misterija. Uprkos zabrani zapošljavanja u javnom sektoru, alternativne metode, poput ugovora o privremenim i povremenim poslovima, ostaju sredstvo za manipulaciju brojem zaposlenih. Uostalom, kao i sa početka teksta, to je još jedna od mera nametnuta uslovljavanjem inostranih aktera – MMF-a. Konačno, šta naša javna uprava sama želi da preduzme ili preduzima kako bi postala operativnija i profesionalnija?

Ambiciozan strateški i zakonski okvir

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. Vlada Srbije prepoznaje reformu državne uprave kao jedan od ključnih prioriteta u horizontalnom planiranju dokumenata. Iz ekspozee Premijerke Srbije od 28. Juna 2017. godine¹ „povećanje efikasnosti javne uprave“ je navedeno kao jedna od šest ključnih oblasti kojima će se Vlada baviti za svog mandata. Nakon SIGMA-inih nalaza iz 2017. godine², usvojen je novi Akcioni plan za reformu javne uprave za period 2018 - 2020 u kome su ispravljene glavne zamerke međunarodnih eksperata, na taj način što novi akcioni plan sadrži detaljnu procenu dodatnih troškova za svaku aktivnost, kao i izvore pribavljanja sredstava. Usvojeni su sledeći strateški dokumenti: Strategija reforme javne uprave sa akcionim planom za 2018-2020, Program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020, Strategija razvoja elektronske uprave u RS 2015- 2018, time obuhvativši dva od tri stuba sektorske strategije (upravljanje javnim finansijama, decentralizacija i e-uprava). Rad na Strategiji za decentralizaciju prema akcionom planu za reformu javne uprave, je bilo očekivano da se završi u drugoj četvrtini 2016, sa razvijenim Akcionim planom u prvoj četvrtini 2017. Do danas taj dokument nije proizveden. Može se zaključiti da javna uprava čini napore za usvajanje dokumenata koja treba da budu „kičma“ procesa reforme. Dokumenti su tu, a kakav je njihov kvalitet i ko zaista inicira ove dobre namere, ponovo inostrani akteri ili sama javna uprava?

Strukture i kvalitet strateškog planiranja

U Srbiji je većina struktura važna za dobro organizovan sistem kreiranja politika uspostavljena, osim koordinacije oko sadržaja predloga politika. 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 kako bi unapredila planiranje i razvoj politika, međutim primena ove strategije još uvek nije proizvela bilo kakvu značajnu promenu u sistemu. Nema koordinacije prilikom planiranja politika između institucija centralne Vlade. Predstavnici glavnih institucija

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

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

republičke Vlade podnose mišljenja o nacrtima dokumenata individualno bez prethodnog međusobnog dogovora. Proces planiranja politika na nivou Vlade je dodeljen nekoliko institucija: Generalnom sekretarijatu Vlade, Sekretarijatu za javnu politiku i Ministarstvu evropskih integracija. Osnovni izazov leži u kapacitetu administracije da razvije kvalitetne politike i zakone. Broj zaposlenih koji se bave razvojem politika je manji od 30% od ukupnog broja zaposlenih u pojedinim ministarstvima³. Usvajanje strateških dokumenata je uglavnom ad hoc ekspertski vođen proces. Nema jasne hijerarhije među planskim dokumentima i različitim nivoima prioritizacije (strateški, politika i operativni) i funkcionalna povezanost raznih strategija ostaje slaba. Koncept evaluacije efekata politike je novina u sistemu državne uprave u Srbiji. Ocenjivanje politika, kao integralni deo ciklusa politike, trenutno nije tretirano odvojeno ni kroz jedan zakon ili instrument politike.⁴

Analiza efekata propisa

Analiza efekata propisa iako je u primeni već duži period, od izmena poslovnika Vlade 2004. godine i dalje nije na zadovoljavajućem nivou. 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 nacrta zakona, a ne korisno sredstvo u donošenju odluka, a drugi je što veći broj državnih službenika nije dovoljno obučan kako da sprovede analizu efekata propisa, odnosno kako analiza treba da bude predstavljena⁵. U cilju obezbeđenja primene analize efekata propisa Vlada je obrazovala Savet za regulatornu reformu sa ciljem da isti vrši kontrolu kvaliteta sprovođenja analize efekata propisa, koji je kasnijim izmenama prerastao u Sekretarijat za javne politike Republike Srbije. Radne grupe za izradu određenog propisa suočavaju se sa nizom problema: nejasno predočenim 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, izradi propisa se pristupa isključivo sa stanovišta države, uz nedovoljnu analizu efekata po tržište ili po zainteresovane strane zanemarivanjem analize rizika implementacije. Najčešće se analiza priprema na samom kraju procesa pripreme nacrta, od strane državnih službenika koji nisu učestvovali u procesu pripreme zakona i bez ikakvog inputa na koji način su pojedine odluke donošene. Kao i kod većine drugih mehanizama koji imaju za cilj da unaprede postojeće prakse, ovaj nije nikakav izuzetak u smislu shvatanja njegovog značaja. U trenutku kada se veliki broj zakona donosi po hitnoj proceduri i kada se ne poštuju čak ni osnovni elementi procesa, analiza efekata propisa ostaje tretirana kao nepotrebna komplikacija čiju primenu treba ostaviti za neka bolja vremena.

(Ne)učesće javnosti u procesu kreiranja politika

Još jedna „nepotrebna“ komplikacija prilikom ubrzanog usvajanja dokumenata javne politike u pokušaju da se „umile“ inostrani akteri i zasluži pozitivna ocena u procesu evrointegracija je uključivanje javnosti u taj proces.

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

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

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

Jedna od glavnih prepreka učešća javnosti je usvajanje zakona po hitnoj proceduri, iako to nije neophodno.

Od početka 2018. do decembra 2019. godine je 128 zakona usvojeno koristeći ovaj mehanizam, nasuprot 222 u redovnoj proceduri, što čini 57% od ukupno usvojenih zakona⁶

Iz ugla civilnog sektora, javne rasprave se organizuju nedovoljno često, a i kada budu organizovane sadržinski ne odgovaraju demokratskim participativnim zahtevima već služe za ispunjenje forme i stvaranje privida poštovanja procedura. Nekoliko mehanizama je u upotrebi sa ciljem obesmišljanja javne rasprave. Od neobjavlivanja poziva, već obaveštavanja samo pojedinih, odabranih, aktera civilnog društva do prekratkih rokova za dostavljanje predloga izmena. Ruku pod ruku sa time ide i široko rasprostranjena praksa registrovanja novih organizacija civilnog društva, sa nazivima koji se neznatno razlikuju od postojećih prepoznatih aktera i sa predstavnicima bliskih vlastima. Ove novoofrmijene organizacije daju legitimitet procesima javnih rasprava kada je to neophodno. Takođe, 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. Dodatno, 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 politike⁷. I nakon ovih pozitivnih zakonskih promena situacija u praksi ostaje nepromenjena. Ključno je razmimoilaženje organa javne uprave i civilnog društva u razumevanju svrhe donošenja dokumenata politike. Dok se prvi rukovode ispunjavanjem nametnutih uslova, drugi promišljaju o kvalitetu života građana.

Ko nam „kroji kapu“?

Petstodevedesetdevethiljadadvestačetredesetsedam (599.247) zaposlenih u javnoj upravi prema zvaničnim podacima Republičkog zavoda za statistiku⁸. Skoro svaki 10 građanin Republike Srbije. Zabrana zapošljavanja u državnoj upravi, na osnovu aranžmana sa MMF-om, je na snazi od kraja 2013. godine do kraja 2019. godine. Ovaj mehanizam je prenebregavan zapošljavanjem po ugovorima o privremeno povremenim poslovima ili o delu.

Prema podacima Evropske komisije iz Izveštaja o napretku Srbije za 2019. godinu, procenat zaposlenih lica po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima je iznosio 10% od ukupnog broja službenika, dok je isti podatak prema Republičkom zavodu za statistiku – 4%⁹.

6 Prema podacima sa portala Otvoreni parlament <http://otvoreni.parlament.rs/statistika/zakoni-po-hitnom-postupku>

7 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.

8 Podaci za treći kvartal 2019. godine <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191287.pdf>

9 Podaci za treći kvartal 2019. godine <https://publikacije.stat.gov.rs/G2019/Pdf/G20191287.pdf>

Praksa postavljanja najviših državnih službenika u statusu vršilaca dužnosti¹⁰ 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. 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. Iako član 67a Zakona predviđa raspisivanje konkursa u roku od 30 dana od postavljanja vršioca dužnosti u praksi se to ne sprovodi, vd stanje se ili prolongira duže od propisanog zakonskog perioda ili se ponovo izabira vršilac dužnosti. Još jedan od pokušaja Vlade da unapredi državno službenički sistem je osnivanje Nacionalne akademije za javnu upravu 2017. godine. Paradoksalno, januara 2018. godine postavljen je vršilac dužnosti direktora, koji je i do danas u vd statusu. Problem depolitizacije i profesionalizacije je veliki poput same javne uprave. Deluje da se ne sprovode nikakve mere u pokušaju da se reši, već se koriste alternativne metode kako bi situacija ostala nepromenjena.

„Uprava po meri svih nas“

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.

Redovan godišnji izveštaj Zaštitinika građana za 2018. godinu¹¹ navodi “pravo na dobru upravu” kao oblast na koju su građani imali najviše pritužbi.

Jedan od najznačajnijih pomaka u ovoj oblasti je donošenje Zakona o elektronskoj upravi, koji je stupio na snagu u aprilu 2018. Još jedna značajna novina koja polako hvata puni zamah je uspostavljanje Nacionalnog portala otvorenih podataka krajem 2017. godine, na kojem državni organi objavljuju podatke u njihovom posedu, u elektronskoj formi koja omogućava dalju obradu i upotrebu tih podataka. Sve ovo je, u velikoj meri, rezultat pristupanja Srbije međunarodnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu upravu 2012. godine. Vlada takođe ima uspostavljen portal e-uprava za pružanje usluga građanima i privredi, koji ima 760,000 registrovanih korisnika i pruža 710 različitih usluga od strane 143 državnih organa. Pored njega, postoji još nekoliko on-line servisa za korisnike usluga državnih organa: Portal javnih nabavki i Portal e-porezi. Međutim, kako je u Srbiji samo polovina građana digitalno pismena¹², postoji potreba da se unaprede i usluge koje građani dobijaju u direktnom kontaktu sa državnom upravom. 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. Pravni okvir za napredak u ovoj oblasti postavljen je usvajanjem novog Zakona o opštem upravnom postupku koji je stupio na snagu juna 2017. godine, koji je uspostavio osnove za sistematsko poboljšanje administrativnih procedura u Srbiji. 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 obaveza socijalnog osiguranja. Vlada Srbije je u 2016. godini usvojila Akcioni plan za smanjenje administrativnih procedura

10 Na osnovu člana 67a Zakona o državnim službenicima

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

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

“Stop birokratiji”, sa ciljem da poboljša pružanje administrativnih usluga, koji identifikuje i predlaže mere za eliminisanje administrativnih prepreka u svakodnevnom životima građana. Sitnim koracima ka boljoj upravi, vidljivi su pomaci, ali reklama „Uprava po meri svih nas“ i dalje izaziva podsmeh i revolt kod građana.

Finansiranje lokalnih samouprava – zasluženno ili potrebno

Jedinice lokalne samouprave u Srbiji se značajno razlikuju prema stepenu razvijenosti. Mišljenje Fiskalnog saveta je da je loše upravljanje finansijama na lokalnu jednu je od najvećih problema javnih finansija Srbije za čije rešavanje bi Vlada morala da donese konkretne mere¹³. Budžeti velikog broja gradova i opština su neodrživi, a poslovanje većine lokalnih javnih preduzeća i drugih ustanova u nadležnosti lokalne vlasti jeste neuspešno. 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. 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. Neodgovorno raspolaganje budžetskim sredstvima od strane lokalnih samouprava (od kojih nijedna nije dobila pozitivnu ocenu državnih revizora o finansijskom poslovanju) je potvrđeno i od strane Državne revizorske institucije koja je utvrdila da se sredstva za subvencije daju iz budžeta nekih lokalnih vlasti nekim lokalnim preduzećima, koja potom ostvare veću dobit i od samih, dobijenih, subvencija¹⁴. Način raspolaganja finansijama u jedinicama lokalne samouprave, nije naročito transparentan¹⁵. Iako Zakon o javnim preduzećima propisuje odgovornost i novčane kazne za neobjavlivanje podataka, i dalje veliki broj lokalnih JP čak nema ni svoje sajtove. Još jedan od mehanizama finansijske potpore jedinicama lokalne samouprave iz republičkog budžeta su transferi iz budžetske rezerve.

Prema istraživanju Transparentnosti Srbija, na temu korišćenja budžetske rezerve u periodu 2014-2017¹⁶, ukupni godišnji transferi iz sredstava budžetske rezerve, u zavisnosti od veličine jedinice lokalne samouprave i njenog budžeta, su činili između 2% i 18% ukupnog budžeta opština.

Većina opština kao razloge za potraživanje dodatnih sredstava, navodi tekuće troškove, poput grejanja, rekonstrukcije objekata i sl. te ostaje nejasno zašto ova sredstva nisu unapred planirana u budžetu lokalnih samouprava već su predmet potraživanja iz republičke budžetske rezerve. Postoji konsenzus među svim zainteresovanim stranama da je neophodna reforma sistema lokalnih samouprava, naročito u oblasti finansijske odgovornosti. Međutim, kompleksnost i obim aktivnosti koje je potrebno preduzeti kao i cena reformskih procesa, odlažu samo sprovođenje. Za to vreme, građani podnose cenu neefikasnosti i u finansijskom smislu i po pitanju kvaliteta života.

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

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

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

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