

Siže politike

Izazovi i uloga civilnog društva u procesu reforme javne uprave

Nalazi predstavljeni u tekstu su rezultat radionice koja je organizovana u okviru projekta „Partnerstvom do dobre javne uprave“. Na radionici je učestvovala dvadeset i jedna organizacija civilnog društva sa lokalnog nivoa. Polovina prisutnih organizacija su bile organizacije koje su istovremeno i lokalni partneri na projektu, a druga polovina je izabrana nakon raspisivanja javnog poziva na osnovu podnete izjave o zainteresovanosti za učešće na radionici, odnosno delokruga rada organizacija. Cilj radionice je bio identifikovanje najvažnijih izazova u javnoj upravi i definisanje uloge predstavnika civilnog društva u procesu RJU.

Reforma javne uprave (RJU) definisana je kao jedan od strateških prioriteta Vlade Srbije¹. Važeća Strategija za reformu javne uprave je doneta u januaru 2014. godine i ima za cilj preobražaj javne uprave u skladu sa evropskim principima dobre uprave. Drugim rečima, javna uprava treba da se učini transparentnijom, odgovornijom i delotvornijom. Istovremeno, reforma javne uprave i proces evropskih integracija se posmatraju kao dva paralelna i uslovljena procesa, imajući u vidu značaj „administrativnih kapaciteta“ kao kriterijuma za članstvo u Uniji².

Reformisanje javne uprave je definisano kao jedan od tri stubova proširenja u strateškim dokumentima Evropske komisije, zajedno sa vladavinom prava i ekonomskim upravljanjem³. Funkcionalna, dobro organizovana i transparentna javna uprava se vidi kao uslov za sprovođenje i održivost svih drugih sektorskih reformi. Evropska unija, tačnije Evropska komisija je kroz definisanje SIGMA principa postavila ključna načela za dobro funkcionisanje javne uprave koje svaka od država kandidata treba da ispuni.⁴ Ti principi obuhvataju različite aspekte javne uprave od strateškog okvira za RJU do upravljanja kadrovima i javnim finansijama.

¹ Reforma javne administracije je uvrštena kao jedan od prioriteta nove Vlade Republike Srbije u ekspozu premijera.

² Administrativni kriterijum je deo tkz. kriterijuma iz Kopenhagena koji su definisani 1993. godine i odnose se na postojanje kapaciteta za preuzimanje obaveza iz članstva.

³ Strategija proširenja

⁴ Prvi put je 1999. godine Izveštaj o napretku tadašnjih država kandidata sadržao procenu administrativnih kapaciteta zasnovanu na SIGMA proceni javne uprave. Postepeno, definisani su principi javne uprave koji danas predstavljaju osnovu dobrog upravljanja i samim tim zahteve koje države kandidati treba da ispune u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Kreiranjem posebne radne grupe za PAR i boljim povezivanjem reforme javne uprave sa procesom pristupanja, Komisija se fokusirala na šest ključnih oblasti koje predstavljaju principe javne uprave:

Novi pristup funkcionisanju javne uprave se odnosi velikim delom na izmenu odnosa između države i građana. Građani se više ne vide kao pasivni primaoci, već kao akteri koji su u središtu javne uprave i procesa donošenja odluka. Dodatno, građanima kao krajnjim korisnicima sistema javne uprave reforma mora osigurati jednak pristup javnim uslugama koje su efikasne i dostupne.

Uključenost civilnog društva u proces kreiranja javnih politika i kontinuiran dijalog između organizacija civilnog društva (OCD) i organa državne uprave jedan je od zahteva SIGME u pogledu uspostavljanja održivog sistema koji će omogućiti transparentno kreiranje politika uz učešće svih zainteresovanih strana. Poseban naglasak na OCD je stavljen kao način dolaska do, ne samo inkluzivnijeg procesa donošenja odluka uz učešće građana, već samim tim i do kvalitetnijih usluga državnih organa.

Uloga civilnog društva kao monitora, ali i aktivnih učesnika u procesu reforme javne uprave, naglašena je kao neophodna za uspešno sprovođenje planiranog procesa reforme javne uprave. Praćenje tog procesa od strane organizacija civilnog društva kroz nezavisno spoljno praćenje procesa, ali i kroz uključenost u radne grupe su načini na koje OCD mogu doprineti postizanju standarda neophodnih za reforme.

Međutim, ocena je da organizacije civilnog društva, posebno one na lokalnom nivou, sa jedne strane nisu prepoznati kao partneri u procesu RJU, dok sa druge strane nemaju kapaciteta da se aktivno uključe u proces praćenja reforme javne uprave.

Prioriteti reforme javne uprave iz ugla organizacija civilnog društva

Organizacije civilnog društva reformu javne uprave pre svega percipiraju kao proces koji treba da učini javnu upravu transparentnom i otvorenom za građane. Pored toga, OCD posebno naglašavaju delotvornost i efikasnost javne uprave, zatim uspostavljanje profesionalnog i depolitizovanog sistema državnih službenika, uz veće učešće predstavnika civilnog društva u kreiranju javnih politika i praćenju RJU.

Nedostatak transparentnosti javne administracije se pre svega ogleda u teškoći dolaska do potrebnih informacija i nejasnim procedurama što dovodi do neinformisanosti građana o njihovim pravima i obavezama i u suprotnosti je sa strateškim ciljem reforme javne uprave u pogledu stavljanja građana u fokus svih procesa.

Organizacije civilnog društva vide efikasnu javnu upravu kao jedan od prioriteta reformskog procesa. Unapređenje zastarelog načina funkcionisanja javne uprave sa komplikovanim i dugotrajnim procedurama koje iziskuju vreme i novac građana treba biti zamenjeno sa po obimu manjom, moderno organizovanom javnom upravom koja je servis građana. Krajnji cilj je unapređenje kvaliteta javnih usluga uz smanjenje troškova rada javne administracije. Stoga su reorganizacija i elektronska uprava viđene

strateški okvir reforme javne uprave, izrada i koordinacija politika, državna služba i upravljanje kadrovima, odgovornost, pružanje usluga i upravljanje javnim finansijama. Danas, SIGMA izveštaji o proceni država i radovi mogu se smatrati neformalnom pravnom tekovinom Unije koji predstavljaju standarde u različitim aspektima upravljanja javnom administracijom.

kao dva ključna elementa u procesu stvaranja efikasnije javne uprave koja treba da bude orijentisana pre svega na građane uz uvođenje savremenih, elektronskih principa funkcionisanja i jednostavan pristup informacijama.

Profesionalizacija i depolitizacija službeničkog sistema je drugi aspekt koji su organizacije civilnog društva prepoznale kao značajan u procesu RJU. Pored smanjenja političkog uticaja na službenički sistem u Srbiji, evaluacija rada državnih službenika i njihovo kontinuirano preprofesionalno usavršavanje su naglašeni kao neizostavni aspekt profesionalnog sistema državnih službenika u Srbiji. Iako je ocenjivanje rada državnih službenika regulisana sadašnjim Zakonom o državnim službenicima⁵, pomenuti sistem OCD ne propoznaju kao efikasan i delotvoran. Sa druge strane, stalno usavršavanje državnih službenika, posebno onih koji rade na lokalnom nivou, takođe je naglašeno kao važan aspekt RJU koji bi trebalo da doprinese boljem kvalitetu pruženih javnih usluga.

Saradnja sa civilnim društvom je unapređena u poslednjih nekoliko godina. Ipak, ona nije još uvek sistemski uređena i odvija se pre svega na *ad hoc* osnovi. Organizacije civilnog društva se uključuju u proces kreiranja politika pre svega kroz učešće u javnim raspravama koje se organizuju na kraju procesa formulacije javne politike kada su moguće intervencije u sam tekst nacрта jako ograničene.⁶ Pored toga, sadašnja regulativa ne uvodi obavezu za organe državne uprave da sprovedu javne rasprave, već je data prilična diskreciona moć nadležnim organima da odluče da li će predstavnici civilnog sektora biti uključeni.⁷ Stoga je i veće učešće građana i OCD prepoznato kao važno u kontekstu reforme javne uprave koja treba da obezbedi i postavi osnove za veću buduću uključenost OCD u proces donošenja odluka na svim nivoima.

Učešće civilnog društva u reformi javne uprave:

Organizacije civilnog društva sebe prepoznaju pre svega kao partnere donosiocima odluka i činioce koji mogu da doprinesu efikasnijem funkcionisanju javne uprave, ali i da služe kao monitori u praćenju reforme javne uprave. Uloga civilnog društva kao monitora RJU je naglašena i od strane Evropske komisije koja OCD vidi kao partnere u procesu koje treba da pruže unutrašnji monitoring organa državne uprave i obezbede značajne povratne informacije međunarodnim partnerima i institucijama.⁸

⁵ Zakon o državnim službenicima, „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, [81/2005](#) [83/2005](#), [64/2007](#), 67/2007, 116/2008, [104/2009](#), 99/2014

⁶ Proces kreiranja politika se u Srbiji uglavnom shvata kao proces donošenja zakona. Više o tome: Lazarević, Milena, Sena Marić i Amanda Orza. *Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU – Kako do rezultata za Srbiju*. GIZ, Beograd, Januar 2014. Dostupno na: <http://cep.org.rs/dokumentacioni-centar/cep-studije-sizei-javnih-politika/384-kreiranje-politike-i-pregovori-za-pristupanje-eu-kako-do-rezultata-za-srbiju.html>

⁷ Zakon o državnoj upravi i Poslovnik Vlade su dokumenti koji propisuju detalje u vezi sa kreiranjem politika u Srbiji i obavezom uključivanja civilnog društva. Konsultacije sa javnošću su definisane kao javne rasprave. Član 77 Zakona kaže da su organi obavezni da sprovedu javnu raspravu u pripremi zakona kojim se *bitno menja pravni režim* u nekoj oblasti, dok član 41 Poslovnika Vlade propisuju da se javna rasprava traži samo *u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost*.

⁸ OECD. Principles of Public Administration. SIGMA/OECD, 2014. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>

Organizacije civilnog društva svoju veću uključenost u proces praćenja reforme javne uprave prepoznaju kroz učešće u **konsultacijama, odnosno savetovanju**, u svim fazama planiranja i donošenja javnih politika i kroz **uključenost u radne grupe**.⁹ Redovne konsultacije organa državne uprave sa civilnim društvom bi omogućile dvosmernu komunikaciju i omogućile da OCD daju svoj doprinos reformi javne uprave koje bi bile u skladu sa postavljenim standardima. Sa druge strane, uključenost u radne grupe bi OCD pomoglo da budu deo celokupnog procesa kreiranja javnih politika koje su u vezi sa RJU što bi pozitivno uticalo na postizanje konsenzusa o društveno značajnim pitanjima, ali bi im i omogućilo pristup podacima neophodnim za relevantne i kvalitetne analize i evaluacije. Međutim, većina organizacija je navela da do sada nisu učestvovali na konsultativnim sastancima organizovanim od strane državnih institucija, što može da se tumači dvostruko - kao nezainteresovanost civilnog sektora, ali i zatvorenost državnih institucija.

Istraživanje i analize o potrebama građana je naredni aspekt mogućeg doprinosa civilnog društva praćenju reforme javne uprave. Rad organizacija civilnog društva na lokalnom nivou i njihov neposredan kontakt sa korisnicima javnih usluga daje im uvid u probleme sa kojima se građani suočavaju na terenu. Posledično, uključivanjem OCD u proces praćenja RJU, sam proces bi učinio činjenično zasnovanim i omogućio kreiranje politika koje su svrsishodne i zasnovane na stvarnim potrebama građana.

Nezavisni spoljni monitoring procesa reforme javne uprave i evaluacija sprovođenja Strategije za reformu javne uprave je uloga koju su organizacije civilnog društva prepoznale kao neizostavnu u praćenju RJU. Struktura za praćenje i evaluaciju reforme javne uprave nije još uvek razvijena od strane državnih institucija, iako je prepoznata kao značajna. Nezavisni izveštaji i studije koje prate ili evaluiraju reformski proces, odnosno njegov određeni aspekt, predstavljaju važan doprinos praćenju u dostizanju definisanih standarda u RJU.

Zagovaranje, odnosno aktivizam, jeste još jedan način koji su organizacije civilnog društva videle kao način da budu uključene u praćenje RJU. Kanalisanje zahteva građana kroz formalne i institucionalne strukture utiče na veći nivo participativne demokratije i direktno doprinosi većem društvenom angažovanju građana. Sa druge strane, civilno društvo kroz svoje kampanje i promociju određenih, na prvi pogled nepopularnih, mera (kao što je proces racionalizacije) može da pozitivno utiče na širu javnost i poveća razumevanje građana za neophodnost pojedinih procesa. To je naročito važno za Srbiju koja prolazi ne samo kroz težak, već i dug i bolan proces transformacije u demokratsko i uređeno društvo sa efikasnom javnom upravom.

Prepreke saradnji

Dva najznačajnija elementa prepoznata kao prepreka saradnji civilnog društva sa državnim institucijama su sa jedne strane nepoverenje samih institucija koje postoji u odnosu na ulogu civilnog društva u Srbiji, a sa druge su niski kapaciteti samog civilnog društva za učešće u praćenju reforme javne uprave.

⁹ Oba mehanizma su prepoznata u Smernicama za veće uključivanje civilnog društva koje su izrađene od strane Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom u 2014. godini. Dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/old_site/2012/10/SR-smernice.pdf

Organizacije civilnog društva vide sistem javne uprave pre svega kao statičan i zatvoren prema spoljnim akterima i spoljnoj kontroli. Odnos sa civilnim sektorom se pogrešno vidi kao konkurentski i OCD se ne doživljavaju kao partneri u procesu. Negativan imidž OCD koji se ponovo gradi kroz aktuelne medijske kampanje je dodatna prepreka već postojećem narušenom odnosu države i civilnog društva.¹⁰ Dodatno, OCD smatraju da je svest o važnosti učešća građana u procesu kreiranja i praćenja javnih politika nizak, što otežava napore da se civilno društvo uključi i da doprinos praćenju RJU kroz cinjenično utemeljene izveštaje i podatke dobijene direktno od građana.

Dodatno, organizacije civilnog društva smatraju da do nedavno nisu bile prepoznate kao značajni akteri u reformi javne uprave, koja je bila isključivo u domenu samih organa javne uprave. Međutim, ta percepcija se u poslednjih nekoliko godina postepeno menja kroz dvostruku proces gde i OCD prepoznaju važnost ove teme, ali i same državne institucije postepeno iskazuju spremnost da uključe civilni sektor u proces praćenja reformi.

Međutim, problem sa kojim se većina organizacija civilnog društva suočava su nedovoljni kapaciteti za bavljenje procesom reforme javne uprave. Iako funkcionisanje javne uprave na posredan ili neposredan način utiče na sve segmente populacije, većina organizacija civilnog društva, bar one na lokalnom nivou, nije učestvovala na obukama koje su za cilj imale izgradnju kapaciteta OCD za praćenje reforme javne uprave. Osim toga, same organizacije prepoznaju nedostatak kapaciteta kao prepreku za učešće u praćenju RJU.

Zaključci i preporuke:

Organizacije civilnog društva treba da rade na izgradnji kapaciteta za praćenje reforme javne uprave. Imajući u vidu da je RJU jedan od fokusa u kontekstu pridruživanja Srbije Evropskoj uniji, ali i da je dobro upravljanje i funkcionalna javna uprava preduslov za reforme kojima se unapređuje životni standard građana, učešće civilnog društva u praćenju RJU je neophodno i poželjno. Stoga, ulaganje u ljudske resurse i izgradnja kapaciteta predstavnika civilnog sektora da budu relevantan i pouzdan partner kako državnim organima, tako i Evropskoj komisiji, važno je postaviti kao jedan od prioriteta u budućem delovanju civilnog sektora u Srbiji. Istovremeno, izgradnja kapaciteta, znanja i razumevanja javne uprave, odnosno mehanizama za učešće u njenoj reformi, trebalo bi uvrstiti i među prioritete donatora. Dobro upravljanje je važan preduslov da se dostupna sredstva pretoče u konkretne rezultate i održive ishode.

Potrebno je podstaći umrežavanje organizacija civilnog društva, i to na dva nivoa. Najpre, umrežavanje je značajno kroz razmenu informacija, znanja i iskustava između OCD koje imaju različita polja delovanja. Pomenuti aspekt je naročito značajan u kontekstu pozicije lokalnih organizacija koje, kao što je naša radionica pokazala, dobro prepoznaju potrebe građana, ali često nemaju potrebno iskustvo i ekspertizu da

¹⁰ Indeks održivosti organizacija civilnog društva za 2015. godinu koji radi Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) pokazuje da se sve manje medijske pokrivenosti daje radu OCD i njihovom pozitivnom doprinosu društvu, dok se u pojedinim medijima vodi negativna kampanja protiv civilnog sektora. Više na <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://decentralizacija.org.rs/tmp/IOCD2015-Srbija-final.pdf>

to instrumentalizuju i pretoče u konkretne akcije i ishode. Sa druge strane, neophodno je stvaranje tematskih platformi i mreža OECD, kao i okupljanje organizacija u partnerske projekte u kojima se kombinuju i dopunjavaju kako tematski tako i metodološki. Na taj način bi se stvorili sveobuhvatni projekti koji problemu pristupaju sa različitih aspekata (npr. kombinacija bottom-up i top-down pristupa u zagovaranju), čime se povećavaju šanse da se ostvari trajan uticaj na rezultate reforme javne uprave.

Izrada ovog sižea politike omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj ove publikacije odgovorni su Evropski pokret u Srbiji (EPuS) i Centar za evropske politike (CEP) koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD-a.