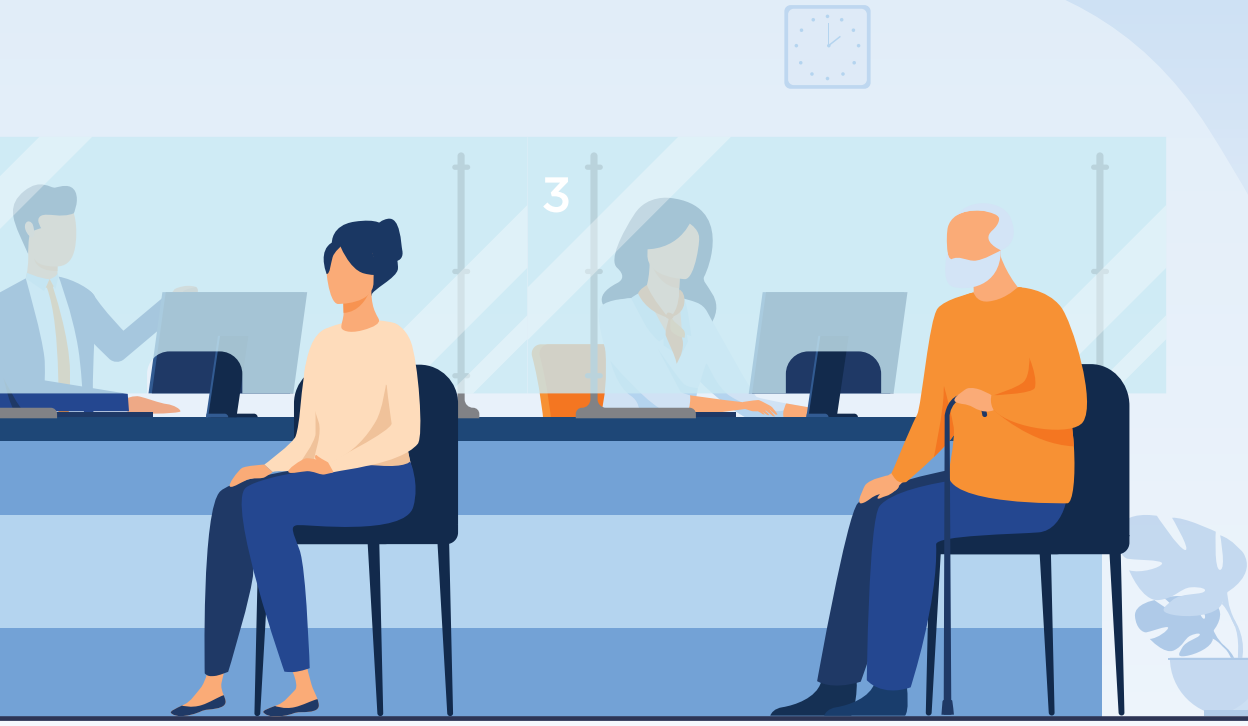
Република Србија
МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И ДРУШТВЕНИ ДИЈАЛОГ

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

KNJIGA UTISAKA GRAĐANA

Kampanjama sa građanima do bolje javne uprave u Srbiji



NACIONALNA KOALICIJA ZA DECENTRALIZACIJU

CenTriR

Станиште
еколошки центар

KNJIGA UTISAKA GRAĐANA

Kampanjama sa građanima do bolje javne uprave u Srbiji

Publikacija:
Knjiga utisaka građana – Kampanjama sa građanima do bolje javne uprave u Srbiji

Izdavač:
Centar za evropske politike – CEP

Autori:
Vladimir Mihajlović i Sava Mitrović, CEP

Lektura:
Marijana Bajin

Grafička dizajnerka:
Marija Milenković

Štamparija: Prototype, Beograd

Tiraž: 500

ISBN: 978-86-89217-36-0

Beograd, novembar 2022.

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

Ova publikacija izrađena je u okviru projekta ***Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalu – PratimJA***. Projekat sprovode Centar za evropske politike (CEP), zajedno sa partnerima: Centrom za ravnomerni regionalni razvoj (CenTriR), Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju (NKD) iz Niša i Ekološkim centrom Staništе iz Vršca. Projekat finansira Evropska unija, uz sufinansiranje Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Sadržaj ovog izveštaja je u potpunosti odgovornost CEP-a, CenTriR-a, NKD-a i *Staništa* i ne izražava nužno stavove Evropske unije ili Ministarstva.

WeBER 2.0
Western Balkan Civil Society Empowerment for a Reformed Public Administration

Informacije i podaci koji se nalaze u ovoj knjizi utisaka su delimično prikupljeni putem kampanje www.pratimoreformu.rs koja je sprovedena na regionalnom projektu ***Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za refomisanu javnu upravu (WeBER2.0).*** WeBER je inicijativa koja traje od 2015. godine, sa vizijom povećanja angažovanja organizacija civilnog društva i dijaloga između civilnog društva i vlada u reformi javne uprave na Zapadnom Balkanu. WeBER2.0 vodi mreža *Think for Europe* – šest organizacija civilnog društva, po jedna u svakoj zemlji Zapadnog Balkana, sa CEP-om kao projektnim koordinatorom. U svojim nacionalnim radnim grupama, WeBER okuplja 184 lokalne organizacije civilnog društva. Donatori WeBER-a su do sada bili Evropska komisija, Kraljevina Holandija, Švedska agencija za međunarodni razvoj – SIDA, preko Balkanske mreže za razvoj civilnog društva – BCSDN, Ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu, Nemački Maršalov fond u SAD-u, Fondacija za otvoreno društvo u Srbiji i Ministarstvo za državnu upravu, digitalno društvo i medije Vlade Republike Crne Gore.

Република Србија
МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА И МАЊИНСКА ПРАВА И ДРУШТВЕНИ ДИЈАЛОГ

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE

#ЕУ ЗА ТЕБЕ

KNJIGA UTISAKA GRAĐANA

Kampanjama sa građanima do bolje javne uprave u Srbiji

NACIONALNA KOALICIJA ZA DECENTRALIZACIJU

CenTriR

Станиште
еколошки центар

UVOD

Centar za evropske politike (CEP) je u okviru dva projekta posvećenih reformi javne uprave (RJU) na lokalnom i državnom nivou sproveo kampanje kroz koje je prikupio iskustva građana i njihove utiske o funkcionisanju javne uprave. Tokom 2021. godine, u sklopu projekta *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalu – pratim JA*, sprovedena je kampanja usmerena na pitanja RJU na lokalnom nivou. Kampanja se sastojala od 85 uličnih akcija sprovedenih u 17 gradova i opština u kojima su građani neposredno anketirani. Dodatno, kampanja je sprovedena i onlajn, putem portala *Pratim JA*[1], kako bi se svim građanima u Srbiji dala prilika da podele svoja iskustva. Takođe, CEP je u okviru projekta *Osnaživanje civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu – WeBER 2.0* od 2020. godine prikupljao iskustva građana putem onlajn platforme[2], ali i u direktnoj komunikaciji sa građanima na terenu. Dok je projekat *Pratim JA* prikupljao iskustva građana koji su bili u kontaktu sa opštinskim / gradskim upravama, WeBER 2.0 je građanima dao mogućnost da podele svoja iskustva o različitim tipovima usluga koje su im pružali organi javne vlasti.

Uvereni da za građane nije od suštinskog značaja da li im je neku uslugu pružio organ jedinice lokalne samouprave, organ državne uprave ili javna služba, te da je građanima najbitnije da im javne usluge budu pristupačne i pružene na efikasan i profesionalan način, istraživači Centra za evropske politike su izradili *Knjigu utisaka građana* kako bi donosiocima odluka ukazali na probleme sa kojima se građani najčešće susreću, ali i ponudili konkretne preporuke za unapređenje funkcionisanja javne uprave u Srbiji.

[1] https://www.pratimja.rs
[2] https://www.pratimoreformu.rs

Transparentnost, otvorenost i odgovornost lokalnih vlasti

Primetan je nedostatak mogućnosti da se lokalnim upravama pruži povratna informacija o tome koliko kvalitetno rade i koliko smo svi mi, kao građani, zadovoljni ili nezadovoljni, šta nam smeta, a šta nam se dopada. Iz tog razloga je u okviru projekta *Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalu – pratim JA* pokrenuta kampanja kojom je pružena mogućnost da se prikupe i čuju iskustva i mišljenja građana. Ova kampanja predstavlja jedinstven način na koji nosioci lokalnih vlasti mogu da dobiju povratne informacije od građana. Realizacijom uličnih kampanja i prikupljanjem iskustava građana doprinosi se stvaranju pritiska „odozdo prema gore". Ovim konstruktivnim pritiskom utiče se na lokalne vlasti da se odlučnije posvete sprovođenju reformi koje bi posledično trebalo da dovedu do otvorenijih, transparentnijih i odgovornijih lokalnih uprava. Do sada je ukupno 5204 građana podelilo svoje utiske o radu lokalnih uprava i time dalo svoj doprinos izradi *Knjige utisaka građana*. Sa građanima se razgovaralo o efikasnosti rada lokalnih uprava, o zadovoljstvu građana pruženim uslugama, o uključenosti građana u procese odlučivanja, u oblikovanje gradskih / opštinskih budžeta, o zapošljavanju službenika lokalnih uprava, itd. Dodatno, kao izvor informacija za *Knjigu utisaka građana* uzeti su prilozi građana dobijeni putem nagradnog konkursa na temu funkcionisanja lokalne uprave iz njihovog ugla. Učešćem u ovom konkursu, građani su na kreativan način dočarali svoja iskustva sa radom opštinske ili gradske uprave – kroz video, vizualne ili pisane sadržaje.

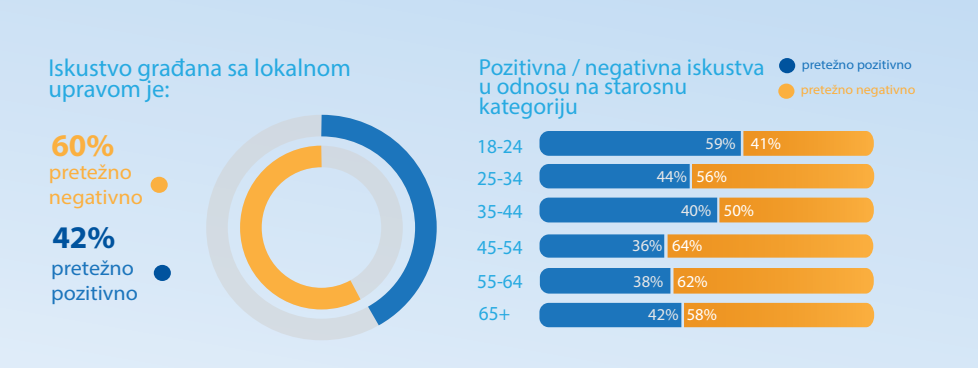
Najveći broj ispitanika je iz Beograda, Valjeva, Novog Pazara, Bečeja, Užica, Niša, Ivanjice i Subotice.

Svrha *Knjige utisaka građana* je da donosiocima odluka i zaposlenima u jedinicama lokalne samouprave pruži povratne informacije (žalbe i pohvale) građana o radu lokalnih uprava, ali i da ponudi preporuke za unapređenje njihovog rada. Stoga su, u ovom dokumentu, komentari dobijeni od građana „prevedeni" u jezik javnih politika i usmereni ka donosiocima odluka.

Pomenuti projekat, skraćenog naziva *Pratim JA*, sprovodi Centar za evropske politike u saradnji sa partnerskim organizacijama – Centrom za ravnomerni regionalni razvoj, Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju i Ekološkim centrom *Staniše*. Kao deo mreže Nacionalne koalicije za decentralizaciju u sprovođenje projekta su uključene i sledeće organizacije civilnog društva: Klub *Ars Nova* iz Valjeva, *Urban In* iz Novog Pazara i Odbor za ljudska prava iz Niša. Finansijsku podršku sprovođenju Projekta pružaju Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji – u okviru Programa podrške civilnom društvu i medijima, koji ima za cilj jačanje participativnih demokratija i procesa integracije u EU kroz osnaživanje civilnog društva da aktivno učestvuje u donošenju odluka, kao i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – u okviru programa *Sufinansiranje projekata udruženja i drugih organizacija civilnog društva* kojima su dodeljena sredstva Evropske unije u 2019. i 2020. godini.

Ključni nalazi

Upitani o svom iskustvu sa lokalnom upravom, oko 58% građana je odgovorilo da ima negativno iskustvo sa radom svoje gradske / opštinske uprave, dok 42% ima pretežno pozitivno iskustvo. Gotovo u svim starosnim grupama, većina građana svoje iskustvo sa lokalnom upravom ocenjuje kao negativno, sa izuzetkom najmlađih građana uzrasta između 18 i 24 godine. Kao pozitivni primeri među jedinicama lokalne samouprave izdvajaju se opština Bečej i grad Beograd gde se oko 65% građana pozitivno izrazilo o svom iskustvu sa lokalnom upravom. S druge strane, Tutin sa 78%, odnosno Užice sa 73% negativnih iskustava, izdvajaju se kao lošije samouprave.



Izrada i koordinacija politika

Nalazi istraživanja dobijeni prilikom uličnih akcija, onlajn upitnika i nagradnog konkursa ukazuju da većina građana Srbije ne učestvuje u oblikovanju odluka u svojim gradovima i opštinama. Skoro 90% građana nikada nije učestvovalo u oblikovanju neke odluke lokalne samouprave na bilo koji način (89.1%). Kao razlog za neučestvovanje najveći broj ispitanika je označio da nisu znali da mogu učestvuju (27.19%) ili da nisu bili informisani o javnoj raspravi (27.23%). S druge strane, svega 13.54% ispitanika smatra da nema dovoljno znanja da bi mogli da učestvuju, dok četvrtina (25.41%) nije zainteresovana.

„Zainteresovan sam ali nema svrhe učestvovati, jer oni urade kako oni hoće."

Ispitanici koji su pozitivno odgovorili kada je reč o učešću u donošenju odluka (10,9%) naveli su da su davali predloge i učestvovali u radu nekih tela, da su učestvovali u anketama ili na javnim raspravama. Najčešći akti i procesi u kojima su građani učestovali obuhvataju učešće u javnim raspravama prilikom izrade lokalnih akcionih planova za mlade, izradu urbanističkih i prostornih planova, pripremu strategija lokalnog ekonomskog razvoja, pripremu planova razvoja opština, donošenje odluka o asfaltiranju puteva i uvođenju gasovoda, itd. Takođe, određeni broj građana je ukazao na sopstvene građanske inicijative na nivou mesnih zajednica koje se odnose na infrastrukturu, ekološki aktivizam, uličnu rasvetu, gasovod, kanalizacionu mrežu, sprovođenje organizovanih peticija za izmenu saobraćaja, izmenu naziva ulica itd.

„Učestvovao sam [na javnoj raspravi], ali smatram da moje mišljenje i prisustvo nije ništa promenilo, stoga vise ne idem."

„Iako sam znala da postoje [javne rasprave] ne smatram da moje učešće može nešto da promeni."

„Angažovana sam kroz jedno udruženje i na taj način doprinosim.“

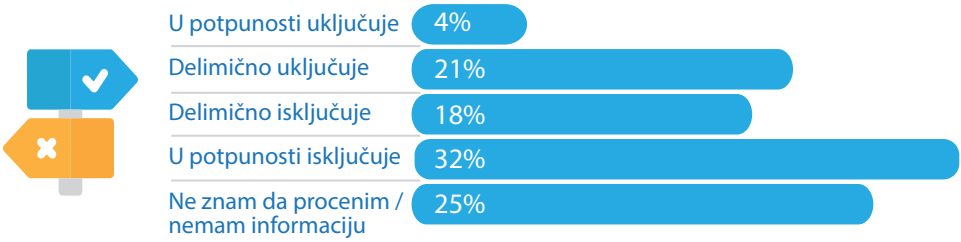
„Učestvovala sam na javnim raspravama u donošenju odluka u vezi sa izgradnjom doma zdravlja i škole. Iskustvo je, u principu, bilo pozitivno.“

Ipak, veći broj ispitanika, među onima koji su, na neki način, participirali u procesima donošenja odluka je svoje iskustvo označio kao negativno. Među negativnim utiscima se izdvaja da su javne konsultacije održavane samo radi ispunjavanja forme, te da su građani i predstavnici civilnog društva samo formalno bili pozvani da učestvuju u kreiranju akta. Određeni ispitanici su saglasni u stavu da stručne službe lokalne uprave, po nalogu članova gradskih, odnosno opštinskih veća, kreiraju sve unapred, dok su skupštine grada ili opština samo glasačke mašine, te da građani nemaju nikakav uticaj. Percepcija da učestvovanje nije imalo uticaj na proces je dovela do toga da građani više nisu učestvovali u narednim procesima. Upitani u kojoj meri njihova lokalna samouprava uključuje građane u proces donošenja odluka, svega četvrtina njih je odgovorila pozitivno. Zabrinjava podatak da više od 30% anketiranih građana smatra da su u potpunosti isključeni iz procesa odlučivanja u svojoj lokalnoj samoupravi.

„Predlog mi je prihvaćen i zadovoljna sam.“

„Sve je stvar ispunjavanja forme i zakonskog okvira, a struka i suština su potpuno zanemarene.“

U kojoj meri Vaša lokalna uprava uključuje građane u proces donošenja odluka?



Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

O službeničkom sistemu i upravljanju ljudskim resursima u lokalnim upravama, percepcija građana (4977 ispitanika) je izrazito negativna. Svega je 3,5% ispitanika označilo da se službenici u opštinskoj / gradskoj upravi zapošljavaju potpuno na osnovu kompetencija, odnosno kvalifikacija, stručnosti i sposobnosti. Nešto veći broj ispitanika (13,06%) smatra da se zapošljavanje odvija, donekle, prema kompetencijama, dok ostali građani (4153 ispitanika, 83.44%) smatraju da kao važan faktor postoje političke i lične veze. Više od polovine od tog broja ispitanika (53,43%) smatra da se zapošljavanje odvija *potpuno* na osnovu političkih i ličnih veza, dok 30,02% smatra da je to donekle situacija. Od 4122 građana koji su odgovorili na pitanje da li preovlađuju lične ili političke veze, jedna petina (21,76%) je označila lične veze kao ključni faktor, dok je preovlađujuća većina (78,24%) istakla političke veze kao najznačajniji faktor za zapošljavanje službenika u lokalnim upravama.

Zapošljavanje „preko veze“ u lokalnoj upravi

Samo **17%** građana smatra da se službenici u njihovoj gradskoj / opštinskoj upravi zapošljavaju prema kvalifikacijama, stručnosti i sposobnostima.

83% smatra da su prilikom zapošljavanja ključne **političke ili lične veze**, od čega **22%** kao glavne navodi **lične veze i poznanstva** službenika, a čak 78% smatra da su najvažnije **političke veze**.

Odgovornost

Odgovornost rada lokalnih uprava je sveobuhvatniji koncept koji uključuje organizaciju uprave, otvorenost i transparentnost, internu i eksternu odgovornost i institucije za praćenje rada. Iz perspektive građana, transparentnost rada lokalne uprave je ključni princip. Jedan od mehanizama za ostvarivanje prava na informisanje o radu lokalnih uprava, građani imaju u pravu na pristup informacijama od javnog značaja. Mala većina od ukupnog broja ispitanika (54.35%) je upoznata sa svojim pravom da pristupe informacijama od javnog značaja koje nastaju u radu organa lokalne uprave. Ipak, rezultati su primetno drugačiji kada se postavi pitanje da li građani znaju kako mogu da traže pristup informacijama od javnog značaja. Dok 62,19% ne zna kako mogu da zatraže pristup informacijama od javnog značaja, 37.81% ispitanika to zna, što je za 830 potvrdnih odgovora manje nego na pitanje da li znaju za to pravo.

Takođe, negativan trend je primećen i u oblasti razmene podataka iz službenih evidencija. Uprkos pravnim okvirima o pribavljanju podataka iz službenih evidencija i postavljenim Zakonom o opštem upravnom postupku, svega 26.98% ispitanika je reklo da ih je službenik obavestio da dokumenta mogu da pribave umesto njih. U svim ostalim situacijama (73.02%) je od građana traženo da sami dostave dokumenta iz zvaničnih evidencija.

Pružanje usluga

Utisci građana o kvalitetu usluga koje im pružaju lokalne uprave su podeljeni.

> Iako su zaposleni ljubazni, pravna regulativa je loša. Sada mi traže jedan dokument, a pre tri godine neki potpuno drugi.
>
> Ljudima koji žive van Beograda je mnogo teže i mnoge usluge su im manje pristupačne.

> Išla sam da podignem državljanstvo za ćerku. Dala sam im njene osnovne informacije. Nisu me dodatno nigde slali - sve je bilo obavljeno za pet minuta na jednom šalteru. Primećujem da je ranije bilo mnogo mučnije jer se više čekalo sve. Zadovoljna sam organizacijom - nije potrebno toliko čekanja i papira koliko je ranije bilo.

> Preko eUprave ne mogu da pribavim izvod iz matične knjige venčanih. Jedini način jeste da odem lično u opštinu i preuzmem izvod. Radno vreme je do 15h, u tom periodu radim i ne mogu da gubim vreme kako bih otišla do opštine. Nisam sigurna čemu služi eUprava, ako je jedina usluga koju sam uspela da završim korona sertifikat i zakazivanja vezana za pandemiju.

Dok je 12,13% potpuno zadovoljno uslugama, čak 31.06% je donekle zadovoljno kvalitetom usluga koje im pružaju lokalne uprave, što ukazuje da ukupno 43,19% ispitanika ima pozitivan stav o kvalitetu usluga. S druge strane, 40.89% ima negativan stav i to 18,74% ispitanika je donekle nezadovoljno, dok je 22.15% potpuno nezadovoljno uslugama. Preostalih 14,95% ispitanika je označilo da ne može da proceni, jer u poslednje 2 godine nisu koristili lokalne usluge. Nalazi koji ukazuju na potrebu za promenama u praksi rada lokalnih uprava, odnosi se na mogućnost građana da iskažu svoje mišljenje ili iskustvo u vezi sa uslugama koje im pruža administracija. Dok je svega 15,86% ispitanika odgovorilo da je imalo tu mogućnost, čak 84,14% je ukazalo da nisu imali prilike da podele svoje utiske sa lokalnom upravom o pruženim uslugama.

Upravljanje javnim finansijama

Samo 7,63% građana smatra da je imalo mogućnost da se uključi u donošenje opštinskog ili gradskog budžeta, dok je čak 40,06% građana, koji su učestvovali u anketi, negativno odgovorilo na ovo pitanje.

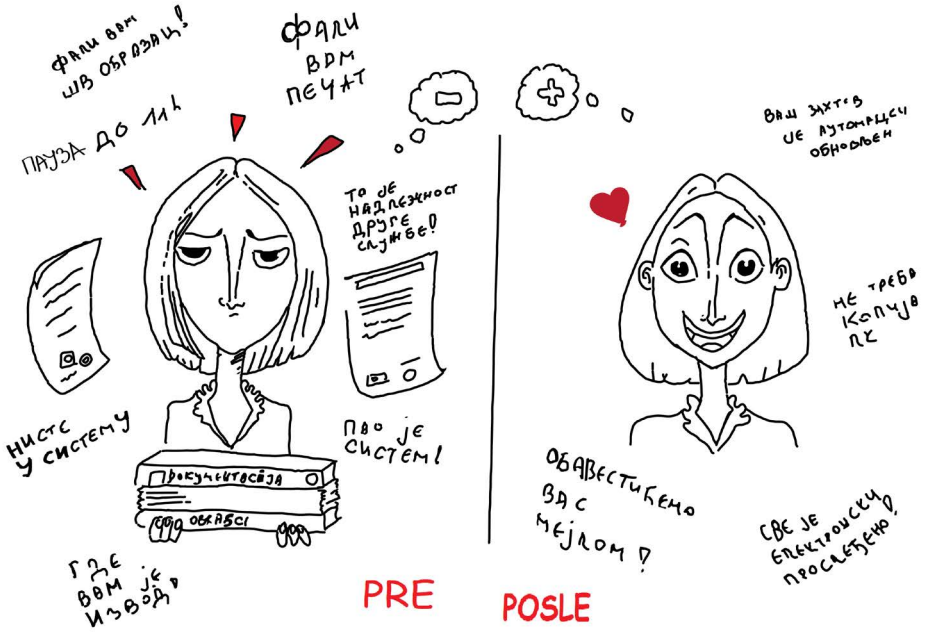
„Budžet treba da bude javan, pa da građani mogu da daju svoje predloge da li više ulagati u kulturu ili infrastrukturu ili obrazovanje....“

Građani koji su, pak, imali prilike da učestvuju u ovim procesima su navodili da su to činili, uglavnom, preko formalnih javnih rasprava, dok su neki građani imali prilike da budu deo akcije *Budžet po meri građana* koja je viši nivo participacije i otvorenosti. Kao osnovni izvor informisanja građani su navodili tradicionalne medije, ali i Internet i to zvanični sajt grada / opštine i društvene mreže.

„Nijednu uslugu ja nisam dobio od lokalne samouprave bez nekih začkoljica.“

Najbolji prilozi građana pristigli na konkurs *Pratim JA*

Od mnogobrojnih iskustava građana koja su pristigla, konkursna komisija je izdvojila po četiri pozitivna i negativna iskustva koja su predstavljena na najkreativniji način. Tako selektovan sadržaj podeljen je na instagram i fejsbuk stranici CEP-a, a pobednika je odlučio veći broj lajkova na društvenim mrežama. Video prilog koji je poslala građanka iz Bečeja u kojem je ona opisala svoje iskustvo u kontaktu sa opštinskim organima, osvojio je najveći broj lajkova u kategoriji pozitivnih. U prilogu je pohvaljena transparentnost opštinskih vlasti i saradnja sa civilnom društvom, unutar kojeg je izdvojena komunikacija sa udruženjima posvećenim rodnoj ravnopravnosti, položaju mladih, informisanju građana i dr. Drugo pozitivno iskustvo koje su pratioci na društvenim mrežama podržali velikim brojem lajkova, prikazano je u vidu karikature koja pokazuje promenu raspoloženja građanke nabolje, zahvaljujući reformi i digitalizaciji javne uprave.



Još neka od pozitivnih iskustava koja su, ocenom stručne komisije, ušla u uži izbor, takođe su prikazana na duhovit, vizuealan način. Tako je treće mesto osvojio strip u kojem je građanin u organ uprave došao

sa očekivanjem da će, uprkos zakazanom terminu, morati da čeka u dugačkom redu kako bi dobio traženu uslugu. Ipak, ispostavilo se da sistem zakazivanja funkcioniše, a digitalizacija je građane oslobodila obaveze da sami pribavljaju gomilu dokumenata koje organ može pribaviti po službenoj dužnosti.

Na konkurs je pristigao i zanimljiv mim koji odgovornog građanina rešenog da stvari promeni nabolje i bori se za svoja prava, sučeljava sa građaninom koji nekonstruktivno kritikuje i unapred diže ruke, bez spremnosti da se angažuje na poboljšanju prilika u svojoj zajednici.

proveri sve na vreme

konstantno se usavršava i informiše

zove i pita kad mu nešto nije jasno

zna da mnoge stvari ne funkcionišu, ali ne diže ruke i bori se za svoja prava

koliko god može učestvuje u procesu donošenja odluka na lokalu, raspituje se na šta se troše njegove pare

trudi se da menja šta može da promeni

podstiče na aktivizam, informiše javnost o svojim konkretnim iskustvima, pohvali šta valja, žali se kad ne valja

priča kako sve ide preko veze

ne želi zakazivanje onlajn, ništa mu nije jasno

žali se kako zemlji nema spasa, ništa ne valja

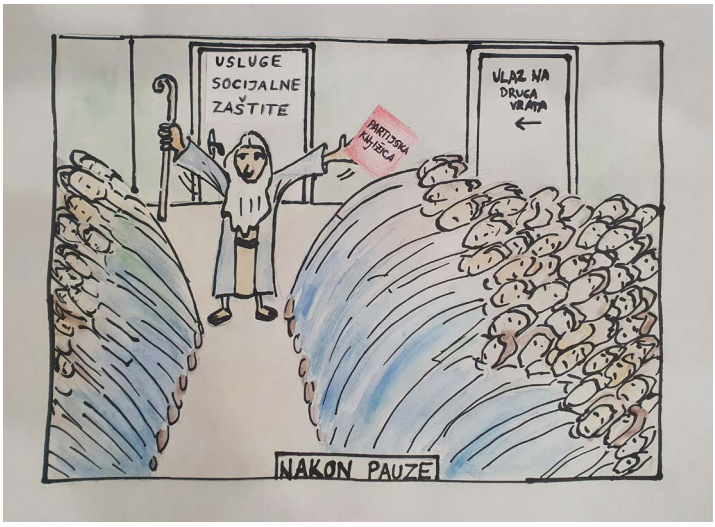
kuka na situaciju a govori kako nema poente da učestvuje u donošenju odluka, jer njegov glas ništa ne menja

ne proveri pre odlaska u opštinu šta mu treba i onda kuka

nema pojma na šta se troše pare iz lokalnog budžeta, ali priča da sigurno kradu

žali se da ga niko ni za šta ne pita, a potpuno je pasivan

Što se negativnih iskustava tiče, najviše lajkova na društvenim mrežama prikupio je prilog u kojem je na karikaturan način prikazana neprofesionalnost državnih službenika, ali i moć „partijske knjižice". Naime, na prvoj karikaturi prikazano je kako, dok građani čekaju u redovima, službenici na šalteru opštinske uprave, tokom radnog vremena, posećuju društvene mreže i druge sajtove, pod izgovorom da je sistem pao. Druga karikatura je metaforom Mojsija i biblijske priče o razdvajanju vode pokazala kako građanin koji je član partije biva privilegovan u odnosu na građane koji strpljivo čekaju u redovima.



Drugo mesto u kategoriji negativnih iskustava osvojio je građanin koji je u literarnoj formi prikazao svoje iskustvo sa eUpravom nakon rođenja deteta. Šaljivu pesmu prenosimo u celosti:

Skoro godinu i po dana na ovom svetu postojim.
Slažem se da bogatog tu iskustva nema,
Ali istroših prste da bih probao da nabrojim
S koliko sam se sreo birokratskih problema.

Skoro godinu i po dana postojim na ovom svetu,
A izvod mi je već prvog imao nedostatke.
Odgovorni brzo sanirali su štetu
I uneli nove pogrešne podatke.

Dakle na samom početku tih godinu i po dana
Brljalo se svašta: datum, pol, čak ime...
I uvek je kriva „ona druga strana“:
„Nek se oni sada pozabave time“.

Bar godinu i po dana mogu da pričam o tome.
Svi se prave blesavi, ne nude rešenja.
Ko unosi ispravke na izvodu mome?
Da li opština gde živim ili opština rođenja?

Mogao je godinu i po dana tata mejlove slati,
U voždovačku opštinu na kraju ode peške.
Tamo neki čika dobru volju pokaza tati
I u četiri oka ispraviše greške.

Skoro godinu i po dana, a kovid bez prekida s nama.
„Elektronski“, „na daljinu“, odsvud se čuje dično.
Često se nervira tata, češće se nervira mama,
Jer na kraju im kažu: „Ipak dođite lično“.

Za skoro godinu i po dana jedan primer baš štrči:
Zdravstvenu karticu šalju mi na pogrešnu adresu!
Mama primeti grešku, mejl da pošalje trči...
Odgovore da moraju prvo tamo da je odnesu.

Ma kao godinu i po dana da čekali smo da stigne,
Pa svratismo kod lekara tu u susednoj zgradi,
A ljubazna nam sestra samo blago namigne:
„Ova vam kartica izgleda ne radi".

Pa sad će godinu i po dana neko da stoji u redu!
Na sve ostale muke samo nam to još fali!
Aktivaciju kartice moraju da izvedu,
A taj se problem rešava u odgovarajućoj RFZO filijali.

Kakvih godinu i po dana? Je l' to šala neka?
Uđeš, izađeš, završiš. Sve za dva minuta!
Stvar je lakša izbliza nego iz daleka.
Ni šalterska službenica ovde nije ljuta!

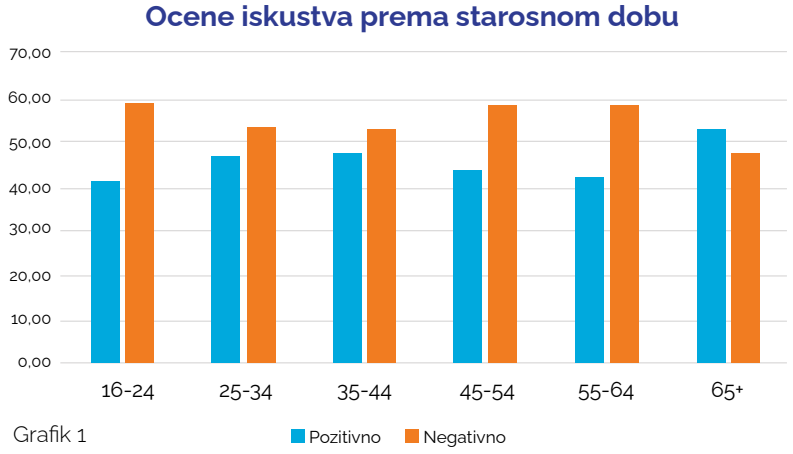
Sa skoro godinu i po dana ja već znam za nauk:
Onlajn slabo radi, bolje ga preskoči.
(Ne znam zašto) Taj je metod ovde neki bauk,
Jedino što uvek uspe je oči u oči.

Efikasnija, odgovornija i ka građanima orijentisana javna uprava

Putem regionalne kampanje *Promisli o svojoj reformi* i onlajn platforme za prikupljanje i deljenje stavova građana o RJU i njihovih iskustva sa javnom upravom, WeBER 2.0 je sakupljao inpute građana kako bi uticao na donosioce odluke i pomogao u kreiranju javne uprave koja je u potpunosti orijentisana ka građanima. Do sada je prikupljeno 6000 iskustava širom Zapadnog Balkana. U Srbiji je, do prvog maja, prikupljeno 935 iskustava koja su analizirana, kako kvantitativnim, tako i kvalitativnim istraživačkim metodama. Ova analiza ima za cilj da ukaže na ključne nedostatke u radu javne uprave iz ugla građana, a donosiocima odluka ponudi konkretne preporuke kako bi javna uprava postala efikasnija, odgovornija i orijentisanija ka građanima.

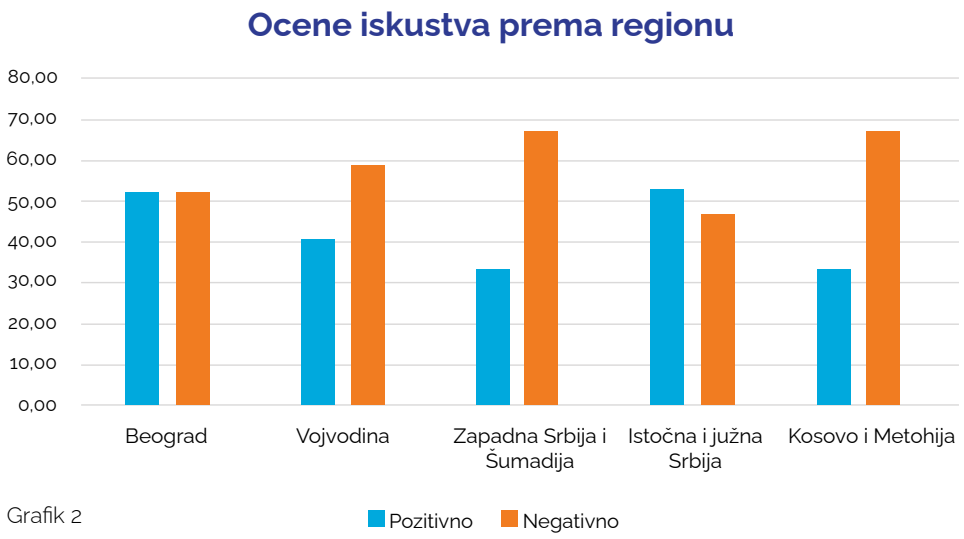
Kvantitativni nalazi

Od 935 građana Srbije koji su svoje iskustvo podelili putem onlajn platforme ili u neposrednoj komunikaciji sa istraživačima CEP-a, blagu većinu čine oni čije je iskustvo bilo pretežno negativno. Negativno iskustvo u kontaktu sa javnom upravom izražavaju kako muškarci (oko 56%) tako, u nešto manjem udelu, i žene (oko 52%). Kada se ocene iskustva strukturiraju prema starosnim grupama kojima ispitanici pripadaju, može se uočiti da negativna iskustva pretežu u svakoj starosnoj kategoriji (*Grafik 1*).



Grafik 1

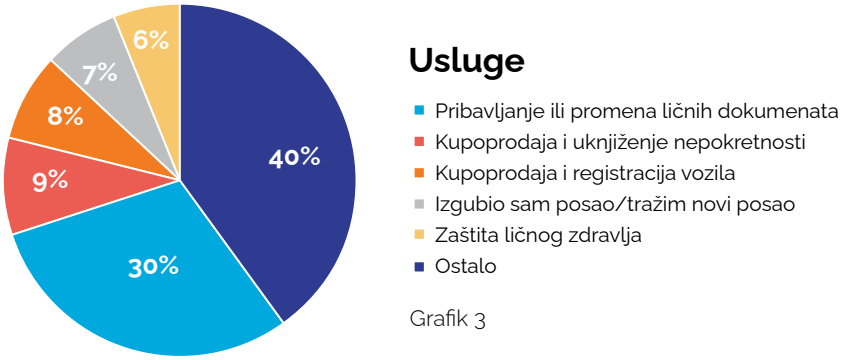
Jedini izuzetak predstavljaju građani starosne dobi iznad 65 godina, kod kojih blaga većina (oko 52%) ima pozitivno iskustvo. Kada prikupljenja iskustva sagledamo iz ugla regiona iz kojeg dolaze građani, može se uočiti da su stanovnici na zapadu Srbije i Šumadije najnezadovoljniji (preko 67%), dok građani u južnoj i istočnoj Srbiji jedini iskazuju pretežno pozitivno iskustvo (*Grafik 2*).



Grafik 2

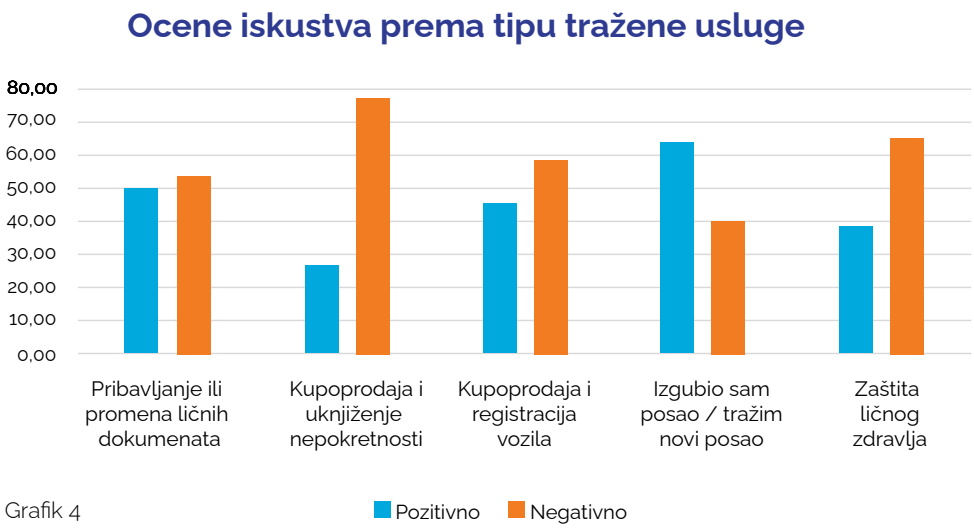
Ono što treba imati na umu kada razmišljamo o generalnoj percepciji građana, to je da su one u značajnoj meri određene očekivanjima i prethodnim iskustvima – pa tako činjenica da 53% građana u jugoistočnim delovima zemlje pozitivno ocenjuje svoje iskustvo u dodiru sa javnom upravom, za razliku od svega 33% u zapadnoj Srbiji i Šumadiji, ne mora nužno značiti bolje funkcionisanje administracije na jugoistoku.

Kada govorimo o konkretnim javnim uslugama, ubedljivo najveći broj prikupljenih, čak 30% njih, ticao se iskustva građana prilikom pribavljanja ili promene ličnih dokumenata (*Grafik 3*).



Grafik 3

Značajan udeo prikupljenih iskustava odnosi se na usluge u kontekstu kupoprodaje i uknjiženja nepokretnosti, kupoprodaje i registracije vozila, potrage za poslom, prijave i plaćanja poreza i dr. Od pomenutih javnih usluga, jedino su usluge povezane sa potragom posla koje pruža Nacionalna služba za zapošljavanje dobile prelaznu ocenu građana (*Grafik 4).*



Grafik 4

S druge strane, građani su veoma nezadovoljni radom Katastra nepokretnosti, te gotovo tri četvrtine njih kaže da je imalo loših iskustava prilikom kupoprodaje i uknjiženja nepokretnosti.

Kvalitativna analiza

Iskustva građana su, u analitičke svrhe, grupisana u četiri kategorije: efikasnost organa uprave, ponašanje i etičnost državnih službenika, stanje tehničke opreme i eUprava. U svakoj od ovih grupa bilo je građana sa pozitivnim i, u nešto većem udelu, onih sa negativnim iskustvima. Izuzetak predstavljaju utisci građana o stanju tehničke opreme gde su, po pravilu, svi ispitanici kritikovali zastarelost računara i druge opreme, te ukazali na nedovoljnu obučenost službenika za njihovo korišćenje. Manji broj građana koji je pozitivno ocenio efikasnost organa uprave, svoje utiske uglavnom svodi na pojednostavljene procedure, smanjen broj neophodne papirologije za dobijanje javne usluge, kao i brzinu i efikasnost državnih službenika. Brojnija negativna iskustva, kada je reč o efikasnosti organa uprave, imaju različite aspekte. Građani smatraju da su informacije koje su im neophodne da bi ostvarili neko svoje pravo ili dobili uslugu, nedovoljno jasne i dostupne, usled čega dolazi do grešaka koje usporavaju čitav proces. Posledično, građani se žale i na veliki broj ličnih odlazaka, koji sa sobom nose dugo čekanje u redovima ispred šaltera, složenost procedura i nepotrebno veliki broj potpisa koji se od njih zahteva.

„Na lično iznenađenje, čitava procedura nije trajala kao nekad, sve je završeno relativno brzo i bez poteškoća u smislu 'fali ti jedan papir'."

„U Upravi za trezor je sve brzo, tačno, funkcioniše, brzo ide, nema čekanja, primaju stranke od 10h."

„Prenos vlasništva i plaćanje poreza pri kupovini vozila teku veoma brzo."

„Trebalo je mesec dana da dođem do Rešenja za porez na vlasništvo vozila. Znači, vi predate zahtev, hoćete da platite porez, i onda njima treba mesec dana, a za to vreme morate u Parking servisu da dostavljate dokumenta da biste ostvarili pravo na parking zonu."

„MUP i čekanje po njihovim šalterima... MUP najgora ustanova u Srbiji, a i druge službe nisu dobre. Odvratni redovi, trista potpisa, pa ponovo. Imaju 100 mojih otisaka šta rade sa njima – idiotizam."

Građani koji su pozitivno ocenili ponašanje i etičnost državnih službenika opisali su svoje iskustvo u kojem su naišli na razumevanje i ljubaznost službenika. Čak i kada je problem nastao usled propusta građana, službenici su pokazali strpljenje i pomogli da se problem otkloni. S druge strane, negativna iskustva uključuju različite situacije u kojima su se državni službenici ponašali nedovoljno profesionalno i u skladu sa radnom etikom. Počev od neljubaznosti službenika, preko njihovog odbijanja da odgovore na pitanja građana, sve do sporosti, neažurnosti, pa čak i obavljanja privatnih obaveza tokom radnog vremena.

„Službenica je bila preljubazna i čak me nekoliko puta slikala jer nisam prvih par puta dobro ispala na slici. Pomogla mi je i da brzo sastavim zahtev za hitno izdavanje lične karte i dala broj telefona na koji treba da pozovem narednog dana da proverim da li je LK stigla.“

„Iako je samo nas dvoje čekalo na registraciju, trajalo je jako dugo, jer je službenica tokom radnog vremena završavala privatne obaveze, odnosno zakazivala večeru u restoranu i pozivala prijatelje telefonom. Na našu molbu da nam obradi dokumentaciju bila je veoma neljubazna.“

Valja istaći da građani pokazuju visok nivo zadovoljstva korišćenjem portala eUprava. Oni ukazuju da je portal ubrzao i olakšao dobijanje javnih usluga. Pozitivna iskustva građana se odnose, pre svega, na: smanjenje vremena koje im je potrebno da dobiju neku uslugu, otklanjanje bespotrebnog čekanja u redovima, mogućnost zakazivanja termina onlajn. Pored ovoga, građani su zadovoljni i zbog mogućnosti da administrativne takse uplate onlajn. Portal je naročito pohvaljen zbog usluga koje je pružao tokom epidemije koronavirusa (zakazivanje termina za vakcinaciju, vađenje digitalnog sertifikata i dr). Ipak, brojna su i negativna iskustva kada je portal eUprava u pitanju. Građani su se često žalili kako im je portal isuviše komplikovan zbog različitih tehničkih prepreka u njegovom korišćenju. Takođe, postojale su situacije u kojima je u praksi zanemareno ono što su građani uradili onlajn putem. Građani su, pored toga, ukazivali da određene javne usluge još uvek nisu dostupne putem portala (npr. pribavljanje Izvoda iz matične knjige rođenih).

„Jednostavna uplata administrativnih taksi putem portala eUprave, bez suvišnih papira.“

„Sve pohvale za eUpravu u pogledu vakcinacije. Zakazili smo, primili vakcinu u svom terminu i dobili potvrdu o vakcinaciji na imejl.“

„Upis deteta u vrtić sam završio u potpunosti onlajn preko portala eUprava, uz popunjavanje formulara sa osnovnim ličnim podacima, dok su sva dokumenata razmenjena direktno izmedju organa.“

„Preko eUprave ne mogu da pribavim Izvod iz matične knjige venčanih. Jedini način jeste da odem lično u opštinu i preuzmem izvod. Radno vreme je do 15h, u tom periodu radim i ne mogu da gubim vreme kako bih otišla do opštine.“

„Organ državne uprave i dalje insistira da se donesu kopije dokumenata ne starije od 6 meseci, a ista ta dokumenta mogu da vide i u onlajn sistemu. Za šta nam služi JMBG, ako će za sve ovako da se traži? Meni eUprava ništa nije promenila, iako je koristim.“

Preporuke na osnovu analize iskustva građana

Na osnovu iskustava građana prikupljenih kroz kampanje sprovedene u okviru projekata *Pratim JA i WeBER 2.0*, izrađena je tabela sa preporukama usmerenim prema različitim institucijama. Oslanjajući se na kategorije kroz koje je izvršena kvalitativna analiza na projektu *WeBER 2.0*, preporuke su odgovornim organima upućene s ciljem unapređenja efikasnosti, službeničke etike, tehničke modernizacije, poboljšanja usluga, kao i kreiranja javnih politika. Preporuke koje se nisu mogle upodobiti navedenim kategorijama, grupisane su kao zasebne.

Mada je većina preporuka upućena organima državne uprave, njihovim bi sprovođenjem bio unapređen kvalitet dobijanja usluga i na lokalnom nivou, tako da je određeni broj preporuka usmeren ka donosiocima odluka u jedinicama lokalne samouprave.

Preporuke

Efikasnost organa uprave	Rok primene	Odgovorni organ
1. Otvoriti veći broj šaltera kako bi se smanjili redovi u onim policijskim upravama gde je to slučaj.	Kratkoročna	Ministarstvo unutrašnjih poslova
2. Ubrzati izdavanje novih zdravstvenih knjižica. Ovo je posebno osetljivo pitanje u slučaju novorođenčadi, s obzirom na to da je bilo građana koji su ukazivali da i više meseci od rođenja deteta zdravstvena knjižica nije dobijena. Takođe, građani koji su izgubili zdrastvenu knjižicu, žalili su se na vreme potrebno da im bude izdata nova.	Kratkoročna	Ministarstvo zdravlja
3. Dodatno smanjiti potrebu za fizičkim odlascima i omogućiti da se većina dokumenata dobija putem pošte.	Srednjoročna	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
4. Približiti procedure dobijanja javnih usluga građanima. Dodatno uložiti u obrazovanje i informisanje građana o načinima na koji mogu da pristupe javnim uslugama.	Dugoročna	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

Ponašanje i etičnost državnih službenika	Rok primene	Odgovorni organ
1. Omogućiti građanima da u elektronsku knjigu utisaka unose pohvale i kritike na račun zaposlenih u državnoj upravi.	Kratkoročna	Kancelarija za IT i eUpravu
2. Uvesti praksu ispitivanja zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava, kroz sprovođenje godišnjih anketa građana i *Knjige utisaka građana* u uslužnim centrima i Jedinstvenim upravnim mestima. 3. Usvojiti Kodekse ponašanja zaposlenih i nameštenika i obezbediti redovno praćenje njegove primene u svim JLS. 4. Unaprediti načine oglašavanja javnih konkursa za zapošljavanje u lokalnim upravama kroz više različitih komunikacijskih kanala od zvaničnih internet prezentacija JLS, preko dnevnih novina, zvaničnih naloga JLS na društvenim mrežama, izdanja Nacionalne službe za zapošljavanje itd.	Kratkoročna	Jedinice lokalne samouprave
5. Uvesti posebne nagrade za službenike koji se, prema ocenama građana, ponašaju naročito ljubazno i profesionalno.	Srednjoročna	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
Stanje tehničke opreme	**Rok primene**	**Odgovorni organ**
1. Uložiti u modernizaciju tehničke opreme.	Srednjoročna	Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave

Pružanje usluga i Portal eUprava	Rok primene	Odgovorni organ
1. Uspostaviti Jedinstvena upravna mesta u gradovima i opštinama u cilju poboljšanja kvaliteta pružanja usluga građanima i omogućavanja lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja prava građana.	Kratkoročna	Jedinice lokalne samouprave
2. Građanima dodatno pojednostaviti i prilagoditi portal eUprava. Omogućiti da nakon što građani zakažu svoj termin putem portala dobiju sms sa potvrdom da je zakazivanje uspešno izvršeno, sa navedenim vremenom, adresom i nazivom organa. Ovako bi se predupredila situacija u kojoj službenici zanemaruju zakazivanja sprovedena putem portala, sa čime su se građani neretko suočavali. 3. Omogućiti da za sva plaćanja izvršena putem portala, građani dobiju potvrdu o uplati putem sms-a.	Kratkoročna	Kancelarija za IT i eUpravu
4. Proširiti opseg usluga dostupnih putem portala (npr. pribavljanje Izvoda iz matične knjige venčanih).	Srednjoročna	Kancelarija za IT i eUpravu Jedinice lokalne samouprave
5. Sprovesti javne kampanje upoznavanja građana sa mogućnostima portala i obuke za njegovo korišćenje.	Dugoročna	Kancelarija za IT i eUpravu

Kreiranje javnih politika i donošenje odluka	Rok primene	Odgovorni organ
1. Uspostaviti praksu održavanja javnih konsultacija i javnih rasprava prilikom izrade lokalnih propisa i dokumenata javnih politika u skladu sa Zakonom o planskom sistemu i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Posebno je potrebno uvesti praksu konsultacija u ranoj fazi pripreme propisa i planskih dokumenata (pre prvog nacrta dokumenta). 2. Uspostaviti praksu održavanja javnih konsultacija i rasprava prilikom rebalansa budžeta, zbog važnosti donošenja ovih odluka, bez obzira na to što to nije zakonska obaveza.	Srednjoročna	Jedinice lokalne samouprave
3. Promovisati program obuke za kreiranje politika.	Dugoročna	Republički sekretarijat za javne politike
Ostalo	**Rok primene**	**Odgovorni organ**
1. Pojednostaviti procedure priznavanja radnog staža stečenog u bivšim jugoslovenskim republikama.	Srednjoročna	Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje
2. Preispitati svrsishodnost prakse javljanja u Nacionalnu službu za zapošljavanje i omogućiti da se razgovori sa nezaposlenim licima odvijaju onlajn, bez neophodnosti fizičkog prisustva.	Srednjoročna	Nacionalna služba za zapošljavanje
3. Promovisati pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.	Srednjoročna	Poverenik za slobodan pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352:32.019.5(497.11)

МИХАЈЛОВИЋ, Владимир, 1988-
Knjiga utisaka građana : kampanjama sa građanima do bolje javne uprave u Srbiji / [Vladimir Mihajlović i Sava Mitrović]. - Beograd : Centar za evropske politike - CEP, 2022 (Beograd : Prototype). - 26 str. : ilustr. ; 25 cm

Kor. nasl. - Tiraž 500.

ISBN 978-86-89217-36-0

1. Митровић, Сава, 1998- [аутор]

а) Локална управа -- Јавно мњење -- Србија

COBISS.SR-ID 82734345

ISBN 978-86-89217-36-0
9 788689 217360