

# Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији

Стратегија је објављена у "Службеном гласнику РС", бр. [9/2014](#), [42/2014](#) -  
исправка и [54/2018](#).

## I. УВОД

Реформа јавне управе је трајан процес и представља, нарочито у савременим условима, битан услов за успешно спровођење реформских принципа и циљева у свим областима друштва.

Стратегијом реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године (у даљем тексту: Стратегија РДУ), на темељу европског принципа добре управе, у основи је започет преображај овог сегмента јавне управе, а делимично и локалне самоуправе. Стратегија РДУ обухватила је, поред затеченог стања, основне циљеве и принципе реформе, кључне области реформе и управљање њима.

У спровођењу Стратегије РДУ донети су акциони планови за период 2004-2008. године и 2009-2012. године, а остварени резултати, посебно у процесу успостављања законодавног оквира, обезбедили су потребне правне претпоставке за даљи подстицај и усмеравање развоја и унапређења система државне управе.

### I.A Активности на спровођењу Стратегије реформе државне управе у Републици Србији (2004)

У периоду спровођења Стратегије РДУ (од 2004. до 2013. године) у највећој мери остварен је основни циљ да се обезбеди неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Усвојени су бројни прописи који одређују правац даљих промена. Влада је усвојила и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе, као што су "Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ)", "Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016)", "Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији" и "Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији".

Међутим, реформа јавне управе не подразумева само усвајање бројних закона и других прописа и јавних политика, већ и њихово спровођење, на шта ће предстојеће реформске активности првенствено и бити усмерене, уз даљу хармонизацију постојећег законодавства са прописима Европске уније.

Институционални оквир за координацију спровођења реформе, утврђен Стратегијом РДУ, није био у потпуности делотворан у претходном периоду. Примарни разлози за то су релативна неактивност Савета за реформу државне управе и недовољно развијени капацитети министарства надлежног за послове државне управе.

### Децентрализација

Реформске мере усмерене ка децентрализацији спровођене су у појединим областима и по одређеним питањима које је Влада оценила као приоритетне (нпр. у јавним финансијама), уз остављање значајног простора за унапређење и системско спровођење свеобухватније децентрализације.

У циљу успостављања ефикасног механизма за координацију процеса децентрализације, Влада је основала Национални савет за децентрализацију Републике Србије и поверила му израду Стратегије децентрализације Републике Србије. Октобра 2013. године Савет је реконституисан и редесфинисана је његова улога у процесу израде и примене Стратегије. Очекује се да ове измене и јачање Савета, утичу на интензивирање процеса израде Стратегије децентрализације Републике Србије.

Предвиђене измене законских решења у овој области углавном су остварене према плану, што представља добар нормативни основ за даљи напредак у овој области. Јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) су општине, градови и град Београд, чија је територијална организација уређена Законом о територијалној организацији Републике Србије. Положај града Београда, као посебне ЈЛС уређен је Законом о главном граду.

Законом о локалној самоуправи значајне надлежности су постале изворни послови ЈЛС. Такође, законима који уређују посебне области свим ЈЛС (понекад уз прављење разлика између општина, градова и града Београда) поверени су значајни послови из надлежности Републике Србије. У појединим ЈЛС, услед недовољног броја запослених, или недовољних знања и вештина, недостатка опреме или финансијских средстава, поједини послови нису у потпуности реализовани или нису обављани у складу са жељеним квалитетом.

Усвојен је Закон о изменама и допунама Закона о финансирању локалне самоуправе који мења начин расподеле пореза на зараде и расподеле трансфера по појединим ЈЛС.

Битан подстицај процесу децентрализације представља усвајање Закона о јавној својини, који уводи могућност да ЈЛС стекну и упишу право својине на непокретностима чији су актуелни корисници, што ће им омогућити да стеченом својином располажу аутономно у циљу унапређења локалног социо-економског амбијента (нпр. кроз јавно-приватно партнерство). Ипак, квалитетно управљање стеченом својином представљаће изазов у административном и финансијском смислу, поготову у мањим општинама.

Усвојен је Закон о комуналној полицији којим се комунална полиција образује у градовима и граду Београду. Она је надлежна за комунални ред, заштиту животне средине, људи и добра, одржавање реда у коришћењу земљишта, простора, локалних путева, улица и јавних зграда. На овај начин се поред децентрализације нормативних послова јачају и извршне надлежности градова, неопходне за успешно спровођење одлука из изворног делокруга ЈЛС.

У овом периоду реализоване су бројне активности чији је циљ изградња капацитета у ЈЛС. У одабраним ЈЛС спроведене су функционалне анализе, на основу којих су израђени стандардизовани модели организације за градске и општинске управе, у зависности од њиховог статуса и величине, као и смернице за управљање људским ресурсима и процесима рада у управи.

### Професионализација и деполитизација

Планирано је да се резултати у овој области остваре унапређењем службеничких система на централном и локалном нивоу, као и систематским стручним усавршавањем запослених. Усвојен је Закон о државним службеницима који уводи службенички систем заснован на принципима деполитизације, професионализације, као и на моделу напредовања и награђивања у складу са заслугама (мерит систем). Закон о државним службеницима уређује радноправни режим државних службеника и намештеника. Посебном радноправном режиму, као државни службеници, подлежу лица чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Намештеници су лица чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу и на њих се, по правилу, примењују општи прописи о раду. Изван уређења Закона о државним службеницима остали су народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

Закон о државним службеницима је више пута инован. Нарочито битна измена односила се на увођење посебног тромесечног

оцењивања резултата рада и испуњења постављених циљева, док се интегрална оцена изриче на годишњем нивоу. Такође, значајне измене садржане су у вези са спровођењем конкурса у органима државне управе. Поред тога, усвојени су и подзаконски акти неопходни за спровођење овог закона. Будуће измене и допуне Закона о државним службеницима уредиће нови систем стручног усавршавања, у складу са Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Акционим планом за спровођење Стратегије стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2013-2015. године, као и одређена питања неопходна за обезбеђење делотворнијег рада и функционисање органа државне управе и унапређење капацитета државно-службеничког система.

Припремљен је Нацрт закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, којим се њихов радноправни положај усклађује са решењима Закона о државним службеницима, на принципима службеничког права, нарочито на принципу заслуга у поступку одабира кадрова и напредовања, уз истовремено, пуно уважавање специфичности положаја аутономних покрајина и ЈЛС. Нова законска решења унеће значајне промене у области каријерног развоја, напредовања у служби и стручног усавршавања запослених у аутономним покрајинама и ЈЛС.

У области стручног усавршавања усвојена је "Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији". Документ предвиђа и оснивање Централне националне институције која би обављала послове спровођења програма општег стручног усавршавања државних службеника, док ће министарство у чијем су делокругу послови државне управе који се односе на стручно усавршавање државних службеника, бити задужено за обављање послова који се односе на припрему, утврђивање и надзор над спровођењем програма стручног усавршавања државних службеника, као и за управљање процесом реализације Стратегије.

Поред тога, у јануару 2014. године очекује се усвајање Стратегије стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, са Акционим планом за период 2014-2016. године која, заједно са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, предвиђа успостављање јединственог система стручног усавршавања запослених у ЈЛС. Овај документ уважава специфичности које постоје у односу на државне органе, а пре свега у погледу разликовања општих и посебних програма стручног усавршавања и специфичних потреба ЈЛС као посебног послодавца.

### *Рационализација*

Рационализација државне управе представља сталан процес у Републици Србији. Међутим, поједине активности нису у потпуности спроведене у складу са суштином рационализације, која подразумева укидање непотребних послова, поједностављење процедура, смањивање броја запослених за којима не постоји потреба и друге уштеде трошкова, а да се при томе не умањи делотворност и ефикасност обављања управних послова. Извршено је линеарно смањивање броја службеника најпре у судовима и јавним тужилаштвима, а потом и у свим органима државне управе за одређени проценат, али без претходне анализе потребе за вршењем одређених послова и њиховог обима, постојања преклапања или дуплирања послова, анализе начина обављања послова и могућности за њиховом модернизацијом. На основу оваког приступа задржани су поједини органи или превелики број запослених у појединим органима, док је у појединим органима, без оправданог разлога, смањиван број запослених, иако је њихов број - према новим надлежностима или обиму посла - требало повећати. Такође, у појединим случајевима решење није било у механичком смањивању или повећању броја запослених него у њиховој преоријентацији и стицању нових знања и вештина. Последице такве "рационализације" често су биле у пријему нових службеника, чак у већем броју у односу на обим претходног смањења. Коначно, са тим је повезан и проблем недовољне деполитизације, што је водило запошљавању одређених партијских кадрова, без реалних потреба за тим бројем или структуром службеника.

### *Координација јавних политика*

Спроведен је низ планираних активности, али су оне само полазна тачка за даљи развој и унапређење процеса обликовања, спровођења и праћења ефеката јавних политика Владе. У посматраном периоду припремљене су у виду препорука Смернице за израду стратешких докумената, урађена је Анализа стратешких докумената Републике Србије, са предлогом препорука за унапређење стратешког оквира, уведен је једнообразни Информациони систем за прикупљање података за израду програма и извештаја о раду Владе којем се приступа преко веб портала Генералног секретаријата Владе, измењен је Пословник Владе, којим се прати увођење информационог система итд. Генерални секретаријат Владе је припремио нацрт "*Методологије интегрисаног система планирања јавних политика у Републици Србији*".

Област планирања још увек није правно уређена на одговарајући начин. У оквиру ИПА пројекта "Подршка реформи државне управе" припремљена је прва анализа и предлог правног уређења ове области.

У Генералном секретаријату Владе образован је Сектор за планирање, надзор, координацију политика и послове у вези са интеграцијом у Европску унију, који врши нове надлежности од посебног значаја за реформу државне управе. Такође, Влада је образовала Савет за реформу јавне управе. Одлуком о образовању Савета за реформу јавне управе председник Владе именован је за председника Савета, а министар правде и државне управе за потпредседника Савета, док су за чланове Савета именовани министар финансија, министар без портфеља задужен за европске интеграције, генерални секретар Владе и директор Републичког секретаријата за законодавство.

Правни и институционални оквир за управљање јавним финансијама успостављен је и у великој мери усклађен са европским и међународним стандардима. Влада сваке године усваја *Фискалну стратегију* за наредне три буџетске године, којом дефинише макроекономски и фискални оквир, стратегију управљања јавним дугом и структурне реформе привреде и јавног сектора, приоритетне области финансирања и средњорочни оквир расхода, укључујући јасна фискална правила.

У протеклом периоду значајно је унапређена област управљања ЕУ фондовима. Успостављена је одговарајућа организациона структура система децентрализованог управљања (DIS - енгл. "Decentralised Implementation System"). Обука државних службеника који су ангажовани у оквиру овог система обавља се континуирано и ускоро се очекује акредитовање, које је услов за прелазак на овај систем.

Спроведене активности представљају само почетак процеса планирања, развоја, координације и праћења учинка јавних политика, коме предстоје бројне активности, чији ће успех зависити од програма рада Владе, планова рада министарстава, као и капацитета људских ресурса и обезбеђених средстава.

### *Контролни механизми*

Све планиране активности у овој области углавном су реализоване. Остварен је низ резултата на плану унапређења контролних механизма.

Усвојен је Закон о управној инспекцији, који уређује надлежност, положај и овлашћења управне инспекције, груписање послова према њиховој садржини и предмету надзора и врши њихово прецизирање. Сагласно овом закону образован је орган у саставу министарства надлежног за послове државне управе - Управни инспекторат.

Основа је Управни суд, чије су унутрашње уређење и рад уређени Законом о уређењу судова, Законом о судијама и Судским пословником. Оснивањем Управног суда и усвајањем новог Закона о управним споровима битно је промењен модел управног

спора. Уведено је начело правичности суђења, проширен је предмет управног спора, уведена је усмена расправа као правило, прецизиране су ситуације када се спроводи спор пуне јурисдикције, додељена је надлежност Управном суду да одлучује о одложном дејству тужбе и др.

Независна регулаторна тела успостављена су и функционишу као део сталног административног окружења за контролу законитог и правилног рада управе.

Канцеларија Заштитника грађана наставила је да ефикасно функционише и унапређена је њена доступност заинтересованим странкама. Број жалби грађана је порастао, а највећи број пријава односи се на повреде настале у раду управе. Капацитети Канцеларије ојачани су спровођењем бројних обука запослених у поступању по притужбама, развоју информационих технологија и спровођењу јавних кампања за подизање свести о значају Заштитника грађана. Канцеларија је припремила Кодекс добре управе који је Заштитник грађана предао Народној скупштини на усвајање. Он представља "општи оквир правилног административног понашања (добре управе) за органе јавне власти и јавне службенике, који садржи професионалне стандарде и етичка правила понашања за обављање службених послова и остваривање комуникације са грађанима".

Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности има проактиван приступ у вршењу својих надлежности. Остварен је извештај напредак у нормирању и спровођењу прописа којим се осигурава приступ информацијама од јавног значаја. Ојачани су капацитети Канцеларије Повереника.

Унапређен је правни оквир у области планирања, евидентирања и спровођења транспарентнијих јавних набавки у државним органима, као и јавно-приватних партнерстава (у даљем тексту: ЈПП). Пружање саветодавне помоћи наручиоцима и припремање модела одлука и других аката које наручилац доноси у поступцима јавних набавки спадају у делокруг Управе за јавне набавке. У току је утврђивање услова и начина организовања и полагања испита за стицање сертификата за службеника за јавне набавке. Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки, као другостепено тело у поступку контроле, значајно је појачала своје административне и извршне капацитете, и додељена јој је додатна одговорност одлучивања о жалбама у вези са доделом ЈПП и концесија.

У области контролних механизма, подзаконски прописи о интерној ревизији и финансијском управљању и контроли додатно су усклађени са међународним стандардима, а Централна јединица за хармонизацију наставила је да усмерава техничке активности, нарочито обуку и издавање сертификата за интерну ревизију. Државна ревизорска институција (ДРИ) наставила је постепено да гради своје капацитете. ДРИ је након четири године функционисања још увек у фази развоја, будући да у наредном периоду предстоји даље проширење обухвата ревизије, као и почетак спровођења ревизије сврсисходности пословања.

### *Модернизација државне управе*

У планском периоду донето је неколико кључних системских закона који регулишу ову област - Закон о електронском потпису, Закон о електронском документу, Закон о електронским комуникацијама и Закон о потврђивању Конвенције о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података. Затим, донете су стратегије развоја ове области од којих су најзначајније Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2009. до 2013. године и Стратегија развоја информационог друштва у Републици Србији до 2020. године.

Такође, донет је низ посебних закона који су допринели увођењу информационих технологија у рад државних органа, на централном и на локалном нивоу, као и изградњи и доступности грађанима и привреди различитих сервиса електронских путем, нпр. Закон о електронској трговини, Закон о привредним друштвима, Закон о јединственом бирачком списку, Закон о матичним књигама и др.

Формирана је Посебна радна група за успостављање правног оквира за развој е-управе. Најзначајнији резултати рада ове Радне групе су доношење Уредбе о електронском канцеларијском пословању органа државне управе и Упутства о електронском канцеларијском пословању.

Поред тога, урађена је анализа правног оквира развоја е-управе и дефинисани су главни недостаци постојећих прописа чија се унапређења и усаглашавања очекују у наредном периоду. Ово се посебно очекује након доношења новог Закона о општем управном поступку чији је предлог достављен Народној скупштини на разматрање и доношење, будући да, у складу са принципима доброг управног поступања, у делу е-управе уводи значајне новине.

У систему службених евиденција и регистара који се воде на републичком нивоу већина планираних активности за посматрани период су реализоване.

У складу са Законом о јединственом бирачком списку успостављен је јединствени бирачки списак, као јавна исправа у којој се води јединствена евиденција држављана Републике Србији који имају бирачко право. Бирачки списак води се као електронска база података и ажурира се по јединственој методологији министарства надлежног за послове управе.

У Законом о матичним књигама утврђеном року успостављен је Централни систем за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига, а општине, градови и град Београд којима су поверени послови вођења матичних књига дужни су да до краја 2014. године све матичне књиге преведу у електронски облик и доставе на чување министарству надлежном за послове државне управе. Овај систем, између осталог, обезбедио је издавање извода из матичних књига без обзира на месну надлежност органа за вођење матичне књиге из које се издаје јавна исправа.

Претпоставке за потпуно функционисање катастра непокретности, јединственог адресног регистар као и националне инфраструктуре геопросторних података нису у потпуности обезбеђене.

Такође, као јединствене централизоване електронске базе података успостављени су Регистар привредних субјеката, Регистар заложног права на покретним стварима и правима, Регистар финансијског лизинга, Регистар јавних гласила, Регистар удружења, Регистар страних удружења, Регистар мера и подстицаја регионалног развоја, Регистар комора, Регистар туризма, Регистар финансијских извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, Регистар стечајних маса, Регистар задужбина и фондација, Регистар представништва страних задужбина и фондација, Регистар удружења, друштава и савеза у области спорта, Регистар судских забрана и др.

Кључна активност за развој е-управе је усвајање Националног оквира интероперабилности који за циљ има успостављање стандарда и добре праксе у погледу размене података између органа јавне управе, као и повећање ефикасности јавног сектора кроз унапређени квалитет услуга на локалном и националном нивоу, а касније и у складу са прописима Европске уније, на прекограничном нивоу, за добробит грађана и привредних субјеката и да би се повећала конкурентност у земљи.

На плану развоја електронских сервиса, од основног ЕУ скупа 12+8 сервиса, три још увек нису реализована, док је већина реализованих на нивоу 2 или 3 у складу са метриком ЕУ.

Портал за јавне набавке је у функцији, а новим Законом о јавним набавкама уведена је обавеза да сви органи своје набавке велике вредности објављују преко портала.

## **1.5 Разлози израде Стратегије реформе јавне управе Републици Србији**

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија РЈУ) обезбеђује наставак започетих реформских активности и проширује их на систем јавне управе. Кључни разлог проширења предмета Стратегије са државне на јавну управу, односи се првенствено на потребу обезбеђења функционалног јединства и стандарда квалитета активности којима се врше одређене врсте управних послова и јавних овлашћења, независно од субјеката (органа, организација, институција) који их обављају (врше).

Наиме, кроз територијалну, функционалну и персоналну децентрализацију или деконцентрацију (поверовање) управних послова, односно јавних овлашћења, субјекти различитог статуса, облика организовања и/или подручја деловања, обављају их у виду

изворних или поверених послова. То се чини ради обезбеђења уско специјализованих знања и вештина који су неопходни за квалитетно делотворно и ефикасно обављање ових послова, обезбеђења извесног степена независности или повећане самосталности у њиховом вршењу, приближавања ових послова локалитетима, грађанима или правним лицима у односу на које се они обављају, смањења трошкова вршења послова, растерећења органа државне управе и сл.

При томе, у повереним пословима органи државне управе имају сва општа и посебна овлашћења надзорног органа, прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.

Са организационог аспекта јавну управу чине органи државне управе (министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације) и други државни органи који обављају управне послове и јавна овлашћења. Такође, ту спадају и органи покрајинске аутономије и јединица локалне самоуправе, који, независно од тога да ли их врше у оквиру изворног или повереног делокруга, суштински обављају послове истог карактера као и државни, односно органи државне управе, само на подручјима ужих територијалних јединица, са различитим начином финансирања и степеном контроле. Иста констатација важи и за јавне агенције независно од тога на нивоу које територијалне јединице обављају послове. Поред тога, у појам јавне управе, спадају и разноврсна независна регулаторна тела различитих назива, статуса и послова (комисије, агенције) која у оквиру изворног или повереног делокруга обављају управне послове и јавна овлашћења.

У погледу јавних служби ситуација је нешто другачија. Наиме, установе, јавна предузећа и други облици организовања утврђени Законом о јавним службама обављају делатности, односно послове којима се, пре свега, обезбеђује остваривање права грађана односно задовољавање њихових потреба у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци, социјалног осигурања, здравствене заштите животиња, јавног информисања, ПТТ саобраћаја, енергетике, путева, комуналних услуга и другим областима. Међутим, када значај континуираног и квалитетног обављања ових делатности за све грађане, привреду и друштво у целини, захтевају поверавање појединих јавних овлашћења (првенствено нормативних и управних), она улазе у предмет Стратегије првенствено са аспекта законитог, делотворног, ефикасног и економичног вршења наведених јавних овлашћења, док услови и начин пружања услуга релевантним субјектима остаје предмет других стратегија и јавних политика у посебним областима (нпр. здравство, култура, енергетика и сл.). Коначно, у јавну управу спадају и друга правна и физичка лица којима су одговарајућим законом поверена или ће бити поверена јавна овлашћења (нпр. привредна комора, берза, јавни бележници, удружења јавноправног карактера и сл.).

Циљ оваквог приступа је да се успоставе основе јединственог правног режима и система стандарда за вршење послова јавне управе, усклађеног система јавних службеника, као и организације и стандардизованих информационих и комуникационих система, уз поштовање неопходних и потребних специфичности у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе.

Процес реформе јавне управе ће обухватити даље унапређење система јавне управе у целини, а посебно делова који у протеклом периоду нису били обухваћени одговарајућим процесом реформе. Ово стога што се у савременим условима, као општеусвојени стандард, полази од промена у схватању положаја јавне управе у друштву, односно схватања управе у целини као сервиса грађана способног да привреди и грађанима пружи потребан ниво услуга.

У овој фази реформе следи унапређење усвојеног правног оквира и усклађивање појединих делова система јавне управе са утврђеним принципима, институционално и професионално јачање капацитета, као и повезивање процеса реформе јавне управе са процесом европских интеграција, у складу са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), као једним од најважнијих приоритета Републике Србије.

У Републици Србији у току су веома значајне реформе у различитим друштвеним областима, од којих је процес европских интеграција један од најважнијих. За доношење квалитетних одлука, што се првенствено односи на способност јавне управе да се усвојени прописи односно јавне политике у потпуности и доследно примењују у пракси, нужно је и постојање "административних капацитета", као једног од критеријума за пријем у Европску унију.

Влада реформу јавне управе и европске интеграције посматра као два међусобно повезана и условљена процеса. Иако у области система јавне управе на европском нивоу не постоје одговарајуће тековине европског права, ипак су усвојени и постоје извесни принципи и стандарди Европске уније - принципи европског управног права, односно начела тзв. Европског административног простора<sup>1</sup>.

Циљ реформе јавне управе је да поменуте принципе Европског административног простора у потпуности унесе и примени у домаћем систему јавне управе, како би се дошло до остваривања високих циљева које поставља реформа јавне управе.

Принципи Европског административног простора ће се остварити и кроз процес преговора о чланству Републике Србије у Европску унију. Република Србија почиње преговоре о чланству у ЕУ и део тих преговора ће се односити и на тзв. административне капацитете јавне управе, која мора имати способности да примењује правне тековине ЕУ. У циљу потпуне примене правних тековина ЕУ, органи јавне управе морају одговорати законодавству ЕУ и имати оптималан број службеника који ће ове тековине ефикасно примењивати у оквиру домаћег правног система. У току преговора од стране Европске комисије целиће се административни капацитети у скоро свим областима јавне управе у Републици Србији, а потом ће Република Србија дати предлоге за формирање, попуњавање и оспособљавање административних капацитета појединих органа, у складу са потребама ефикасног примењивања правних тековина ЕУ. Након фазе планирања органи јавне управе ће у току преговора постепено јачати административни систем како би до краја преговора био способан да ефикасно примењује правне тековине ЕУ у различитим областима. Достижање високих стандарда за примену правних тековина ЕУ уједно је комплексан процес стварања ефикасног и модерног система јавне управе.

<sup>1</sup> Енгл. "European Administrative Space".

## II. ЦИЉЕВИ И ПРИНЦИПИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

### II.A Општи циљ реформе

Општи циљ реформе је даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. Европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана.

### II.B Посебни циљеви реформе

Посебни циљеви Стратегије РЈУ односе се на:

- 1) унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе;
- 2) успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованих на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима;

3) унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама;

4) повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга;

5) јачање транспарентности, етичности и одговорности у обављању послова јавне управе.

Ови циљеви одређују најважније садржаје планираних реформских мера и активности.

### II.B Принципи реформе јавне управе

Искуства показују да не постоје унапред припремљена односно стандардизована решења за успешан процес реформе јавне управе. Постоје одређене сличности реформских циљева и метода, али је неопходно да свака земља пронађе сопствени приступ.

Поред тога, на нивоу Европске уније постоје и одређена начела, односно стандарди у области јавне управе и управног права, као и одређене "најбоље праксе" у оквиру функционисања тзв. европског административног простора. Преузимање и примена тих стандарда и начела представљају велики део процеса реформе јавне управе. Тиме се истовремено обезбеђује и одређена унификација, односно повезивање управних система различитих европских земаља - иако се увек ради о потпуно другачијим конкретним околностима и историјско-развојним моделима.

Кључни принципи на којима ће се заснивати политика Владе у овој области истоветни су са принципима тзв. Европског административног простора, а то су:

- 1) поузданост и предвидивост, односно правна сигурност;
- 2) отвореност и транспарентност управног система и унапређење учешћа грађана и других друштвених субјеката у раду јавне управе (тзв. "партиципација");
- 3) одговорност рада органа јавне управе;
- 4) ефикасност и делотворност.

Поред наведених европских принципа, који се узимају као полазиште, даљи процес реформе јавне управе у Републици Србији ће се заснивати и на принципима које је већ афирмисала Стратегија РДУ и то: децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација.

### *Стратешки документи од међународног значаја на којима је заснована Стратегија*

Решења Стратегије РЈУ заснивају се, пре свега, на следећим стратешким документима од међународног значаја:

Европско партнерство у области реформе јавне управе као један од средњорочних приоритета дефинише "наставак потпуног спровођења закона у службеничком систему и систему јавне управе, спровођење мера за развој људских ресурса у службеничком систему, јачање капацитета за доношење јавних политика и координацију у јавној управи..."

У оквиру Споразума о стабилности и придруживању између ЕУ и Републике Србије, одредба члана 114. (Поглавље VIII - Политике сарадње), посвећена јавној управи, наглашава се да ће сарадња између ЕУ и Републике Србије: "имати за циљ да се обезбеди развој ефикасне и одговорне јавне управе у Србији, а нарочито пружање подршке примени владавине права, одговарајућем функционисању државних институција у корист целокупног становништва Србије, као и несметаног развоја односа између ЕУ и Србије. Сарадња у овој области ће превасходно бити усредсређена на изградњу институција, укључујући развој и примену транспарентног и непристрасног система запошљавања, управљања кадровима и напредовања у државној служби, континуирану обуку и промовисање етике у јавној управи. Сарадња ће обухватити све нивое јавне управе..."

Такође, са аспекта реформе јавне управе у Републици Србији релевантни документи су Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије у процесу европских интеграција и Мишљење Комисије о захтеву Србије за чланство у Европској унији, на основу кога је Србија добила статус кандидата.

### *Агенда ЕУ*

Посвећеност ЕУ запошљавању и паметном, одрживом, инклузивном расту представљена је у оквиру Стратегије Европа 2020. Утицај на сектор реформе јавне управе је углавном посредан, али видљив посебно кроз унапређење обуке и образовања, широкопојасни приступ брзом интернету, унапређење социјалног укључивања, за младе и старије особе, као и националне мањине. Низ промена предложених Стратегијом Европа 2020 захтеваће интеракцију различитих стратешких сектора и актера (јавних, приватних и организација цивилног друштва). Стратегија РЈУ ће најдиректније допринети остваривању циљева Стратегије Европа 2020 у смислу унапређења пословног окружења и функционисања унутрашњег тржишта.

Активности неопходне за даљу хармонизацију прописа наведене су у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ за период 2013-2016. године (НПАА). Иако реформа јавне управе не представља одвојено поглавље у оквиру НПАА, Стратегија РЈУ позива се на стандарде Европског административног простора, а подразумева се и нужност унапређења капацитета јавне управе у циљу успешног вођења преговора и поступка усклађивања прописа. Такође, бројне одреднице Политичких критеријума у структури НПАА релевантне су за област јавне управе, а посебно одељци о Уставу, Народној скупштини, Влади и јавној управи. НПАА у том смислу садржи приказ кључних изазова и главних предстојећих реформских корака. Неколико поглавља НПАА односи се на модернизацију управе, као и на управљање јавним финансијама.

## **III. МЕРЕ И АКТИВНОСТИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈУ ПОСЕБНИХ ЦИЉЕВА**

### **III.A. УНАПРЕЂЕЊЕ ОРГАНИЗАЦИОНИХ И ФУНКЦИОНАЛНИХ ПОДСИСТЕМА ЈАВНЕ УПРАВЕ**

Полазни елемент система јавне управе требало би да буду послови и задаци којима органи и организације остварују своју улогу и постављене циљеве. Наиме, делокруг и надлежности одређују врсту организационог облика, број органа и организација које би требало основати, потребна знања, вештине, искуства и број службеника, обим и врсту неопходних средстава, начин унутрашњег уређења и систематизације, као и успостављање међусобних односа органа и организација унутар система јавне управе (сарадња, координација, хијерархијски односи), као и са другим институцијама државе и цивилног друштва. У досадашњим реформама (државне) управе овим аспектима није придавана неопходна пажња. Недовољно узимање делокруга, послова и задатака као полазне основе за одређивање осталих елемената органа и организација јавне управе, као и непостојање јасних критеријума за оснивање и избор врсте организационог облика, представљају значајне разлоге што у систему постоје органи и организације који нису неопходни за делотворно, ефикасно и економично обављање послова, што поједини органи и организације имају неодговарајућу кадровску структуру, која се огледа не само у превеликом или премалом броју запослених, него и у неадекватности врсте, обима и ажурности знања и вештина којима располажу. Коначно, то се у негативном смислу одражава и на начин расподеле и повезивања послова и задатака и успостављање унутрашњих организационих јединица, као и на нерационално коришћење иначе ограничених средстава.

У погледу децентрализације и деконцентрације послова државне управе, у пракси постоје нејасноће око тога да ли одређени послови припадају изворном или у повереном делокругу органа покрајинске аутономије, односно јединица локалне самоуправе. У вези са тим, постоји и проблем јасног дефинисања начина финансирања ових послова. Такође, у погледу послова из изворног делокруга, понекад постоји потреба обезбеђења додатних извора прихода надлежним органима. У управном округу, као административно-територијалној јединици, постоји проблем координације и извршавања деконцентрисаних послова од стране Владе, као и координације и надзора над пословима који су поверени јединицама локалне самоуправе на подручју округа. Такође, постоје проблеми вертикалне и хоризонталне координације не само у оквиру државне управе, већ и између министарстава и агенција и других ималаца јавних овлашћења на свим нивоима јавне управе.

Наведене недоречености управног система стварају значајан простор за арбитрарност у организовању и обављању послова јавне управе. Имајући у виду и да је систем стратешког планирања и координације јавних политика недовољно уређен, да се поједина правила не примењују у пракси, као и да су капацитети за стратешко планирање недовољни, последица је неделотворан, неефикасан и неекономичан рад јавне управе. Све то се огледа и кроз високе трошкове управе и лоше "услуге" које управа пружа

грађанима и привреди, односно кроз високи степен правне несигурности.

### *III.A.1. ОРГАНИЗАЦИОНО И ФУНКЦИОНАЛНО РЕСТРУКТУРИРАЊЕ ОРГАНА, ОРГАНИЗАЦИЈА И ДРУГИХ ТЕЛА КОЈИ ОБАВЉАЈУ ПОСЛОВЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ*

Правни оквир постојећег територијалног, функционалног, организационог и контролног подсистема јавне управе и управљања људским ресурсима садржан је у одредбама Устава Републике Србије, бројних закона, као и низа подзаконских аката.

Послови управе у Републици Србији према подручју деловања обављају се на следећим нивоима: републичком, покрајинске аутономије и локалне самоуправе.

Важећим правним оквиром утврђене су врсте организационих облика. Органи и организације јавне управе могу се сврстати у органе државне управе, органе покрајинске аутономије, органе јединица локалне самоуправе, и остале "носиоце/имаоце јавних овлашћења", основане или образоване на територијалном, функционалном или персоналном принципу (јавне агенције, јавне установе, независни државни органи и организације, јавна предузећа, независна тела, организације за обавезно социјално осигурање) и друге организације које су подесне за обављање јавних послова (нпр. коморе, удружења, као и јавни бележници и друга физичка лица којима су поверена управна јавна овлашћења).

Врсте органа државне управе утврђене су сагласно Закону о државној управи, док су имаоци јавних овлашћења утврђени Уставом и Законом о државној управи, али питања њиховог функционисања и организације нису уређени јединственим законом.

Министарства, поједини органи управе у саставу министарстава и поједине посебне организације образовани су Законом о министарствима. Знатан број органа управе у саставу министарстава и неке посебне организације су образовани према посебним законима који уређују посебне области рада. Службе Владе основане су на основу Уредбе о службама Владе. Јавне агенције основане су на основу Закона о јавним агенцијама, а могу се основати на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Независни државни органи и организације основани су посебним законима и одговорни су Народној скупштини. Регулаторна тела и независни државни органи и организације формирани су посебним законима и одговорна су Народној скупштини или Влади, и јављају се различитим организационим облицима. Јавне установе основане су или сагласно посебним законима у областима науке, образовања, социјалне заштите и сл. или сагласно Закону о јавним службама. Јавне установе могу се основати на републичком, покрајинском и локалном нивоу. Организације за обавезно социјално осигурање основане су посебним законима. Јавна предузећа, као и установе основане су или сагласно посебним законима или у складу са одредбама Закона о јавним службама. На крају, постоји изванредан број других тела који врше управна јавна овлашћења (савети, комисије, центри, координациона тела итд.) формирани према посебним законима који уређују специфичне области политике.

У погледу оснивања и избора организационе форме постоје следећи проблеми:

1) не постоји јединствена евиденција органа и других субјеката по било ком критеријуму (нпр. органи и други субјекти који су носиоци или имаоци јавних овлашћења, органи и други субјекти који се у целини или делом финансирају из буџета Републике Србије, односно аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе и сл). У току је реализација активности које ће утврдити потребне мере, у нормативном и операционалном смислу, за успостављање регистра органа и других субјеката према називу органа или другог субјекта; органу који врши надзор, ако је прописан; правном основу оснивања; врсти органа, односно другог субјекта; надлежности утврђеној прописом и укупном броју запослених;

2) имајући у виду да не постоји јединствена евиденција органа, не постоји ни јединствена евиденција запослених у јавној управи. Тренутно, Служба за управљање кадровима у складу са Законом о државним службеницима, води Централну кадровску евиденцију о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе, док Министарство финансија, сагласно Закону о буџетској систему води Регистар запослених, изабраних, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава буџета Републике Србије;

3) послови и задаци нису стандардизовани. То отежава сагледавање и поређење сличних и повезаних послова, што је услов за квалитетан одговор на питање потребе оснивања, избора организационе форме и утврђивања делокруга органа и организација јавне управе;

4) не постоји јасна и конзистентна типологија организационих облика, односно субјеката којима је прописано поверено вршење управних јавних овлашћења. Бројност управних послова и различитих организационих облика, са сличним или идентичним називима и различитим обимом и садржајем послова и јавних овлашћења, не пружа довољно гаранција за рационалан и транспарентан рад ових организација;

5) не постоје прецизни критеријуми о томе које од типова организационих форми јавне управе треба користити и у којим случајевима, да би се изабрала најделотворнија, најефикаснија и најекономичнија форма у конкретном случају. Понуђени критеријуми су још увек отворени за тумачења и до сада их креатори политике нису адекватно или уопште користили. Стога, постоје бројна питања у вези са оснивањем и функционисањем различитих организационих облика у смислу одговорности, транспарентности, управљања учинком и финансијама, итд;

6) основани су органи и организације са неодговарајућим називима, који не одражавају њихове реалне организационе форме. Тако се, поред облика органа управе у саставу министарстава предвиђених Законом о државној управи (управе, инспекторати и дирекције), законом предвиђају и други називи (нпр. агенције). Закон о државној управи предвиђа да се посебне организације оснивају као секретаријати и заводи, с тим што овај Закон дозвољава могућност да посебне организације имају и неки други назив (у пракси су то агенције и дирекције, али и управе). То ствара проблеме у погледу мешања организационих облика органа државне управе, али и њиховог разликовања у односу на друге организације којима је поверено вршење (управних) јавних овлашћења (нпр. јавне агенције и независне агенције);

7) нису увек разумљиви разлози због којих неке организације (нпр. јавне агенције) функционишу независно од Владе и поседују знатан ниво самосталности, уместо да чине део система државне управе са нижим нивоом организационе самосталности, или орган управе у саставу министарстава. Такође није јасно зашто се сматрају економичнијим и ефикаснијим од других организационих облика који су препознати у систему јавне управе;

8) постоје очигледне разлике у надзорном механизму коме су подложни органи исте врсте (нпр. надзор над једним бројем посебним организацијама врше поједина министарства, док за друге посебне организације то није прописано). Важећи закони не пружају јасне критеријуме и разлоге за додељивање статуса правног лица. Стога сви органи и организације у оквиру исте врсте немају исти статус. Коначно, с обзиром да министарства немају статус правног лица, није јасно зашто би органи управе у саставу министарстава и посебне организације то имале (као што то допушта Закон о државној управи). Ово је противречно пракси европских земаља, јер ове врсте органа, по правилу, чине део система државне управе, и не поседују правну независност;

9) постоје правне празнине у погледу "регулаторних тела". Иако је могућност поверавања јавних овлашћења посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима предвиђена Уставом, ова организациона форма није јасно одређена, нити су успостављени критеријуми за оснивање;

10) код постојеће структуре управљања учинком у оквиру јавне управе постоји низ проблема у погледу извештавања, праћења, оцењивања и предузимања одговарајућих мера;

11) критеријуми за укидање различитих органа и организација у систему јавне управе су прилично непрецизни. Стога су Влада и надлежна министарства, често без образложења, користили дискреционо право да мењају или укидају поједине организационе облике у систему јавне управе.

Крајња последица наведених проблема је неоправдано велики број органа, организација и тела јавне управе. Поред тога, изванредан број органа, организација и тела јавне управе делује у истој области политике уз често преклапање надлежности и послова. Све ово

доводи до неделотворног и неефикасног вршења послова јавне управе, несразмерно великог броја запослених у појединим органима, организацијама и телима, и неадекватног коришћења ресурса, као и непотребних високих трошкова јавне управе.

Имајући у виду наведено, у наредном периоду неопходно је, пре свега, утврдити законски основ за централно прикупљање и вођење података о организационим облицима, пословима и запосленима ради утврђивања врсте и броја органа и организација јавне управе, њихових надлежности и кадровских капацитета (регистар органа и организација јавне управе). Након тога, требало би успоставити јединствени регистар и у њега унети све податке неопходне за праћење стања у овој области и надзора над њиховим радом и резултатима рада, у вези са чиме је Министарство правде и државне управе већ предузело одређене активности. Ови подаци омогућиће да се спроведе детаљна хоризонтална, вертикална и системска функционална анализа у циљу утврђивања потребних послова и задатака јавне управе и избегавања преклапања надлежности која ће бити основ за успостављање оптималне организације послова, органа и организација јавне управе.

Ради успостављања транспарентног и функционалног система у овој области неопходно је да се:

1. након претходно спроведених анализа дефинише типологија органа и организација јавне управе успостављањем одређених категорија послова и организационих форми и једнообразним коришћењем назива за организационе облике одређених карактеристика;

2. успоставе јединствени критеријуми за оснивање и избор организационе форме и системске контроле над процесом оснивања нових организација у систему јавне управе и поверавање послова државне управе;

3. размотри да ли је потребно да органи управе у саставу Министарства имају статус правног лица.

Сва ова питања требало би уредити кроз усвајање нових и измене и допуне постојећих закона и других прописа којима се уређује организација и функционисање, као и надзор над органима и организацијама јавне управе засновано на јединственим принципима. Овим законима би требало:

1. утврдити врсте органа и организација државне управе, као и категорије носилаца јавних овлашћења којима се могу поверити послови државне управе;

2. утврдити јединствене критеријуме за оснивање органа и организација државне управе и критеријуме за поверавање послова државне управе, као и систем за праћење и контролу оснивања органа и организација јавне управе и поверавање послова државне управе;

3. унапредити систем мерења и управљања учинком на нивоу јавне управе, сваке организације, и на нивоу запослених, кроз: унапређење стратешког планирања и програмирања као услова чврстог управљања учинком, законско утврђивање стандарда и јасније прецизирање обавезе органа и организација јавне управе у вези са подношењем годишњих и посебних извештаја надзорним органима, усавршавање начина дефинисања показатеља учинка и утврђивање правних последица њиховог неиспуњавања;

4. уредити разликовање развојних и других извршних агенција од независних регулаторних и сличних тела. Критеријуми за формирање извршних агенција, које обављају сличне задатке као неки органи у саставу министарстава, могу да обухвате извршан ниво професионализма, континуитет у организационом управљању, одвајање од директне политичке одговорности и статус правног лица, као предуслов за одговарајући степен ефикасности, делотворности и квалитета;

5. размотрити проширење примене закона који уређује јавне агенције и на регулаторна тела и независне државне органе и организације, као и слична тела, која треба формирати када је неопходно обезбедити делотворно и независно уређивање и надзор у одређеној области, поштовање прописа и стандарда ЕУ.

### *III.A.2. УНАПРЕЂЕЊЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И ДЕКОНЦЕНТРАЦИЈЕ ПОСЛОВА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ*

Закон о државној управи је у основи добро уредио основне послове државне управе. Према неким проценама велики број послова државне управе обављају јединице локалне самоуправе, односно покрајинске аутономије, као и органи и организације јавне управе основане или образоване на функционалном и персоналном принципу. Наведени организациони облици не спадају у ужи организациони систем државне управе, али су са њима функционално тесно повезани.

Међутим, при обављању сваке од категорија послова државне управе у пракси су уочени одређени недостаци. Имајући у виду проблеме у вези са обављањем послова из изворног и повереног делокруга, неопходно је извршити детаљне анализе стања у вези са деконцентрисаним и децентрализованим пословима државне управе у Републици Србији и добре праксе држава у овој области, на основу чега би се одредили главни правци децентрализације, односно деконцентрације послова државне управе. Сврха процеса децентрализације, односно деконцентрације није у простом развлашћењу централних органа власти и преношењу надлежности. Овај процес има свој смисао ако обезбеђује квалитетно задовољавање свакодневних потреба грађана, при чему ове потребе најбоље могу препознати органи који су најближи грађанима.

## *Т е р и т о р и ј а л н а д е ц е н т р а*

Одговарајућим законом поједини послови могу се по територијалном принципу дислоцирати на нивоу управног округа или законом предвидети као изворни или поверени делокруг органа јавне управе на нивоу покрајинске аутономије, односно локалне самоуправе. Смисао управне територијализације првенствено се састоји у приближавању управног одлучивања и управних услуга грађанима, односно другим странкама у управним поступцима, као и омогућавање двостепености управног одлучивања.

## *У п р а в н и о к р у з и*

У Републици Србији, Уредбом о управним окрузима образовани су управни окрузи и одређени њихови називи, подручја и седишта. Орган државне управе који одлучи да у управном округу врши послове државне управе образује своју окружну подручну јединицу. Управни округ има начелника, који за свој рад одговара министру надлежном за послове управе и Влади. Управни округ има савет управног округа који, поред осталог, усклађује односе окружних подручних јединица органа државне управе и општина и градова са подручја управног округа. У управном округу постоји и стручна служба управног округа, којом руководи начелник управног округа.

Досадашња пракса показала је бројне проблеме у вези са neodговарајућом координацијом послова на нивоу управних округа. Разлози за то су положај начелника управног округа, његова овлашћења и дужности, као и првенствена окренутост окружних подручних јединица ка органима управе у чијем су саставу. Стога постоји недовољна међусобна координација између органа државне управе који су дислоцирали послове, као и са органима ЈЛС са подручја управног округа. Наиме, овлашћења начелника сужена су првенствено на руковођење стручном службом управног округа, док су службеници дислоцирани у управним окрузима одговорни републичким органима у којима су запослени.

## *П о к р а ј и н с к а а у т о н о м и ј*

Уставом Републике Србије утврђено је право грађана на покрајинску аутономију и локалну самоуправу. Према Закону о територијалној организацији Републике Србије, територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и град Београд,

као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа, и аутономне покрајине, као облик покрајинске аутономије.

Покрајинску управу образује одлуком скупштина аутономне покрајине и уређује њену организацију и рад. Врсте покрајинских органа управе су покрајински секретаријати, образовани за поједине управне области, на чијем челу су покрајински секретари, који су истовремено чланови покрајинског извршног органа. Поред њих се могу образовати и покрајинске управне организације, јавне и стручне службе.

Законом о локалној самоуправи на системски начин уређена су питања од значаја за функционисање локалне самоуправе. Систем је у основи усклађен са ратификованом *Европском повељом о локалној самоуправи*. Утврђен је значајан број изворних надлежности јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), које обезбеђују спровођење принципа децентрализације. ЈЛС имају нову економску функцију да доносе програм и спроводе пројекте локалног економског развоја, као и да се старају о унапређењу општег оквира за привређивање у локалној заједници.

Законом о локалној самоуправи утврђене су исте изворне надлежности градова и општина, док су посебним законима одређене надлежности утврђене само за градове (нпр. комунална полиција). Поред послова у изворној надлежности, у протеклих десетак година дошло је и до ширења круга поверених послова. У оквиру ЈЛС могу да постоје градске општине (у градовима) и облици месне самоуправе (у градовима и општинама). Градске општине немају положај ЈЛС, иако имају сличну структуру органа и начин избора.

Доношењем Закона о главном граду, први пут је на посебан начин уређен положај Београда. Он има шире надлежности од осталих ЈЛС, а круг послова се може додатно проширити доношењем посебних закона у различитим областима.

Иако је досадашња реформа система локалне самоуправе, према неким општим оценама, једна од успешнијих у односу на друге области, одређене мере и активности нису дале очекиване резултате или нису до краја изведене.

При изради Стратегије, прописа и предузимању других мера и активности у овој области неопходно је имати у виду и следеће слабости у функционисању органа покрајинске аутономије и локалне самоуправе и то: (1) поједини секторски закони не утврђују јасно да ли су одређени послови у изворном или повереном делокругу ових органа; (2) систем финансирања још увек нема обележја стабилности и довољне предвидљивости; (3) предвиђање нових изворних и поверених послова није у свим случајевима извршено на одговарајући начин или није увек праћено обезбеђењем потребних финансијских, кадровских и других ресурса; (4) извршавање закона од стране наведених органа није увек обезбеђено на одговарајући начин, односно није у потребној мери јединствено и надзирано, нити сагласно легитимним очекивањима странака; (5) консултовање ових органа приликом доношења закона и подзаконских аката који се тичу аутономне покрајине, односно локалне самоуправе је недовољно организовано, често формално и спорадично; (6) постоје велике разлике у капацитетима појединих локалних власти; (7) негативни ефекти претежно монотипног система локалне самоуправе; (8) недовољна стручност општинског, односно градског већа да одлучује у другостепеном поступку по жалбама на првостепена решења органа управе локалне самоуправе (9) међуопштинска сарадња обично функционише само док постоје средства за њихов рад (нпр. донација); (10) у пракси углавном преовлађује накнадни надзор органа државне управе у односу на органе ЈЛС и аутономне покрајине који се заснива на исправљању грешака када проблем већ настане. Не постоји систем уређених односа који обезбеђује сарадњу и превентивно деловање. Разлози су недовољна свест о потреби таквог функционисања и недовољни капацитети државних органа, као и неспремност органа територијално-политичких јединица да прихвате такву врсту надзора.

Да би се утврдио обим потребне децентрализације, требало би утврдити визију и стратегију институционалног развоја свих нивоа јавног управљања, идентификовати економске, правне, културолошке, социолошке и традиционалне основе децентрализације и прецизирати циљеве децентрализације. Политика децентрализације биће разрађена кроз Стратегију децентрализације Републике Србије. Основни принципи ове Стратегије заснивају се на опредељењу Републике Србије за рационалније и ефикасније обављање послова јавних власти, јачање грађанског учешћа у њиховом обављању и другим принципима Европске повеље о локалној самоуправи. Мера децентрализације, њен обим и динамика биће у функцији остваривања равномерног регионалног развоја и вишег степена демократизације Републике Србије.

На нивоу управних округа постоји потреба за обављањем ширег круга послова од значаја за већи број становника, односно ЈЛС (нпр. послови инспекцијског надзора, припрема заједничких пројеката) у циљу њиховог координираног и делотворног обављања. Стога би требало преиспитати могућност редефинисања положаја округа и јачања капацитета. Такође, потребно је преиспитати статус начелника управног округа, у циљу делотворнијег и ефикаснијег обављања послова унутар округа.

Поред ових стратешких и структурних интервенција имајући у виду проблеме, који су наведени, неопходно је законима који уређују посебне области прецизирати послове који се органима покрајинске аутономије, односно ЈЛС утврђују у изворни или поверени делокруг. Да не би дошло до опадања квалитета обављања послова који се утврђују као изворни или поверени делокруг, у образложењима закона који утврђују нове надлежности органа покрајинске аутономије, односно ЈЛС неопходно је утврдити постојање капацитета за обављање тих надлежности. Друга опција је да се прелазним и завршним одредбама закона уреде услови које су наведени органи дужни да испуне да би могли да преузму обављање ових послова или да се утврди рок након кога би они преузели ове послове. Решења би зависила од обима послова, од тога да ли се преносе или поверавају свим или само појединим ЈЛС. Према томе, неопходно је обезбедити услове за обављање поверених послова у складу са прописаним стандардима. Поред опште одговорности органа Републике Србије за вршење поверених послова, ово питање посебно добија на значају у вези са процесом европских интеграција у погледу обавезе обезбеђења стандардизованог извршавања одређених послова.

У вези са унапређењем рада органа ЈЛС, односа ЈЛС и месних заједница, надзора над радом јавних служби на нивоу ЈЛС, као и међуопштинске сарадње, потребно је извршити измене и допуне Закона о локалној самоуправи.

Неопходно је обезбедити одрживо и стабилно финансирање послова ЈЛС.

Даљи развој комуналне полиције подстакло би увођење законске могућности да се ова служба успостави и у општинама, користећи моделе међуопштинске сарадње (сарадње са градовима). Такође, неопходно је јасније разграничити овлашћења комуналне полиције у односу на овлашћења полиције.

Потребно је размотрити начин решавања проблема у вези недовољном стручношћу општинског, односно градског већа да одлучује у другостепеном управном поступку.

Када је међуопштинска сарадња услов квалитетног обављања послова, требало би размотрити могућност, да се законом таква сарадња утврди као обавезна.

Потребно је детаљније уредити положај месних заједница, чиме се повећава осећај припадности грађана локалној заједници и мотивисаност за учешће у процесу одлучивања.

## Р е г и о н а л н и р а з в о ј

Уставом је прописана обавеза државе да се стара о равномерном и одрживом регионалном развоју, у складу са законом, као и да уређује и обезбеђује развој Републике Србије, политику и мере за подстицање равномерног развоја појединих делова Републике Србије, укључујући и развој недовољно развијених подручја.

Значајни помаци у погледу регионалног развоја омогућени су доношењем Закона о регионалном развоју и пратећих подзаконских аката.

Регион је уређен као статистичка функционална територијална целина, која се састоји од једне или више области успостављене за потребе планирања и спровођења политике регионалног развоја у складу са номенклатуром статистичких територијалних јединица на нивоу (НСТЈ2). Он није административна територијална јединица и нема правни субјективитет. Законом је установљено пет региона са карактером економско-развојних и статистичко-функционалних територијалних јединица. Ови региони одговарају нивоу "НУТС 2", а области нивоу "НУТС 3". Конципирани су као одговарајући статистички оквир за вођење европске регионалне политике.



У току је припрема "Националног плана регионалног развоја" и регионалних развојних стратегија. Кроз наведене документе креираће се основни развојни приоритети регионалног развоја Републике и региона, ради решавања све већих међурегионалних и унутар-регионалних разлика. Паралелно са тим спроводиће се и активности на унапређењу законског оквира кроз измене и допуне Закона о регионалном развоју. Кључна начела на којима ће се заснивати политика регионалног развоја у Републици Србији су партнерство, супсидијарност, синхронизација, стратешко планирање и концентрација.

Утврђивање целовите политике регионалног развоја и јачање капацитета субјеката утврђених Законом о регионалном развоју, представљају сложен и дуготрајан процес који захтева стратешко планирање, синхронизацију и укључивање свих субјеката, као и секторски приступ у спровођењу.

Доношењем "Националног плана регионалног развоја", повезаће се низ министарстава и институција на националном нивоу са социо-економским актерима и институцијама, на осталим нивоима у координираном, дугорочном и двосмерном приступу, са циљем смањења разлика у степену развијености региона и обезбеђења уједначеног развоја свих региона Србије.

Ефикасно спровођење политике регионалног развоја зависиће од унапређења капацитета субјеката регионалног развоја и креираног законодавног оквира за подршку вертикалним и хоризонталним партнерским институцијама.

У овој области очекује се остваривање следећих циљева:

- 1) даље унапређење прописа којима се подстиче регионални развој у функцији свеукупног друштвено-економског одрживог развоја;
- 2) одређивање улоге регионалног развоја у процесу планирања, креирања, координације и спровођења јавних политика;
- 3) даље унапређење сарадње, као и јачање капацитета субјеката регионалног развоја на свим нивоима;
- 4) унапређена ефикасност и делотворност система финансирања регионалног развоја.

## Ф у н к ц и о н а л н а и д п е е к р о с н о ц н е а н л т н р а ц

Република Србија, аутономна покрајина и ЈЛС могу органима и организацијама јавне управе, доделити управне послове из свог делокруга по функционалном или персоналном принципу.

У савременим правним системима најважнији организациони облици ових субјеката су јавне агенције, јавни фондови и јавне службе, као и други вршиоци послова јавне управе. Циљ поверавања је да се они рационалније обављају на овакав начин, уз задржавање послова и надлежности, за које је оправдано да остану у оквиру државне организационе управне структуре.

У Републици Србији не постоје све наведене врсте организационих облика нпр. јавни фондови иако одређени организациони облици у свом називу имају реч фонд. Слично томе, назив јавна агенција у правном систему Републике Србије се неоправдано користи за организационе облике потпуно различитог статуса.

У упоредним системима јавне фондове може основати држава или територијално-политичка јединица са циљем остваривања јавног интереса у одређеној области. Они представљају јавну имовину са одређеном наменом.

Тренутно у правном систему Србије функционише неколико врста организација која у свом називу имају реч "фонд". Ту су, пре свега, фондови са статусом организација за обавезно социјално осигурање (Републички фонд за здравствено осигурање, Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање и Фонд за социјално осигурање војних осигураника). Ови фондови имају статус правног лица.

Посебним законима основани су и Фонд за развој, који делује према прописима о акционарским друштвима, или Фонд за иновациону делатност, који такође може променити правни статус у акционарско друштво, ако тако одлучи Управни одбор Фонда, уз сагласност Владе.

Фондови који имају статус правног лица постоје и на нивоу аутономне покрајине и локалне самоуправе (нпр. покрајински или локални фонд за развој).

Такође, Закон о буџетском систему познаје категорију буџетских фондова који представља евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора који се отвара по одлуци Владе или извршног органа локалне власти, да би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља предвиђеног републичким, локалним прописом или међународним споразумом. Прописом којим је основан буџетски фонд дефинише се његова сврха, време за које се оснива, орган одговоран за управљање фондом и извори његовог финансирања. У пракси постоји проблем што се ови фондови често третирају као посебна правна лица са читавом управљачком структуром, уместо да имају карактер евиденционог рачуна.

У правном систему Републике Србије предвиђена је јавна агенција. јавна агенција је самостална у свом раду. Влада не може усмеравати рад јавне агенције, нити га усклађивати са радом органа државне управе. У пракси функционисања јавних агенција постоји проблем недоследне примене Закона о јавним агенцијама и одређена неконзистентност у оснивању правних лица јавног права које имају назив "агенције".

Устав Србије одређује да се у интересу рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, нека јавна овлашћења могу законом поверити предузећима, установама и појединцима, посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима и делатностима, као и да Република, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе могу оснивати јавне службе. Иста могућност је предвиђена и Законом о локалној самоуправи за општине и градове.

У правном систему Републике Србије делатности јавних служби регулисане су бројним законима, од којих су најзначајнији: Закон о јавним службама; Закон о јавним предузећима; Закон о комуналним делатностима; Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, као и бројни закони који регулишу посебне управне области.

Законима из појединих области деловања јавних служби утврђује се посебан правни положај јавних служби, њихови органи, однос према оснивачу, однос према субјектима који користе услуге односно делатности јавних служби, итд.

Поред јавних установа и јавних предузећа, посебним законима могу се предвидети и други облици организовања јавних служби (нпр. центри за социјални рад и сл).

Уместо оснивања јавних служби покрајина, општина односно град може обављање одређених делатности јавних служби уговором поверити поједином правном или физичком лицу (концесиониране јавне службе). За сада се већина делатности јавних служби обавља путем локалних јавних служби, док је облик концесије и развој јавно-приватних партнерстава још увек слабо заступљен у пракси.

Тренутно су главне карактеристике деловања јавних служби: постојање бројних административних баријера за грађане и правна лица приватног права, неповезаност система јавних служби (међусобна фрагментација и неусклађеност деловања појединих јавних служби), крајња нефлексибилност у раду односно у деловању јавних служби, и неприхватљив утицај политичких партија на деловање ових служби.

Поред тога, прописи у овој области често су застарели (нпр. Закон о јавним службама и већина законских прописа из области деловања система јавних служби у појединим областима) нејасни и непрецизни. У неким случајевима прописи не регулишу све релевантне аспекте деловања јавних служби у статусно правном смислу - нпр. Закон о јавним службама не регулише на систематичан начин односе између оснивача јавних служби и органа јавних служби, односе између јавних служби и корисника услуга које обезбеђују јавне службе, питање системског финансирања јавних служби, итд.

На покрајинском и локалном нивоу, надзор над радом јавних предузећа, установа и организација стављен је у делокруг скупштина општина/градова, али начин обављања тог надзора није детаљније уређен ни законом, а најчешће ни локалним прописима.

Поред наведених организационих облика, постоје и друге државне односно јавне организационе структуре, којима се поверавају управна јавна овлашћења. Међу овим облицима у Србији се најчешће појављују: савети (нпр. Национални просветни савет и Савет

за стручно образовање и образовање одраслих, Национални савет за високо образовање) или комисије (нпр. Комисија за заштиту конкуренције, Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки). Ове структуре се формирају посебним законима и свака од њих има специфичан правни статус, који је другачији од раније наведених организационих облика. У пракси постоје проблеми у вези са њиховим функционисањем и надзором над обављањем управних јавних овлашћења која су им поверена.

У погледу свих претходно приказаних организационих облика постоје већ наведени општи проблеми у погледу нејасне типологије, непостојања јасних критеријума за оправданост њиховог оснивања, као и за утврђивање изворних и поверених послова. У том смислу постоји потреба за уређењем питања правног статуса, обављања управних јавних овлашћења, радноправног статуса запослених и надзора над организационим облицима функционалне децентрализације, односно деконцентрације. Неопходно је анализирати законске одредбе које се односе на надзор и ојачати положај оснивача ових организационих облика. Осим управне контроле, која је иначе потребна, неопходно је оцењивати ефикасност и економичност деловања ових организационих облика на основу јасних индикатора.

Наведене активности спровешће се у оквиру активности које су предвиђене у области реорганизације и функционалне анализе унутар система органа и организација јавне управе, при чему постоји могућност да се уреде и активности предвиђене у погледу уређења радноправног статуса запослених у јавној управи на јединственој основи.

### *III.A.3. УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА СТРАТЕШКОГ ПЛАНИРАЊА И КООРДИНАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА*

У периоду примене Стратегије реформе државне управе припремљен је текст Методологије интегрисаног система планирања јавних политика у Републици Србији, којом је утврђен начин утврђивања планова рада министарстава и посебних организација у складу са програмом рада Владе. Наиме, Методологијом се уређује процес стратешког планирања од утврђивања приоритета и циљева Владе, преко стратешких планова органа државне управе који су основ за израду Годишњег плана рада Владе, Годишњег извештаја рада Владе итд. Истовремено, ова Методологија обезбеђује повезаност наведеног процеса са процесом програмског буџетирања. Новина је и рано започињање оба ова процеса и њихова тесна координација у циљу правовременог усвајања плана рада Владе, како би се они уредили као јединствен процес, почев од фазе стратешког планирања приоритета јавних политика, преко израде лимита буџетских корисника за период од три године и планирања годишњих буџета где се сви издаци повезују са циљевима владиних политика.

У погледу информационог система, тзв. ГОП-а, који је успостављен и функционише од 2008. године активности попуњавања података одвијају се у три фазе. Прва фаза подразумева обраду података у вези са будућим програмима, пројектима и активностима на основу свих стратешких докумената Владе и међународних докумената на основу којих је Република Србија преузела одређене обавезе, који се налазе у бази информационог система. У вези са овим активностима тренутно постоји проблем јер се програми углавном произвољно дефинишу, што је последица недовољног уважавања стратешких приоритета Владе и стратешких докумената, али и чињенице да бројни стратешки документи који се односе на повезане области нису међусобно у потпуности усаглашени. Иначе, ова фаза се одвија на нивоу органа државне управе и није видљива за остале органе. Следећа, посебно важна фаза подразумева да су планиране активности одређеног органа државне управе доступне другим органима, чиме им се пружа могућност да сагледају предлоге програма и активности од значаја за њихов делокруг и надлежности. На тај начин, омогућава се правовремена координација у смислу давања сугестија за редифинисање програма, планирање учешћа у радним групама за израду прописа и сл. Коначно у трећој фази утврђују се дефинитивни програми, пројекти и активности.

У овој области неопходно је унапређење институционалних капацитета и процедура за осигурање усклађености средњорочних стратегија, инвестиционих планова и средњорочног фискалног оквира. У том смислу потребно је усвојити Методологију интегрисаног система планирања јавних политика, ускладити прописе којима се омогућује њена примена у пракси, као и проширити овлашћења Генералног секретаријата и Министарства финансија, на плану координације органа државне управе при припреми њихових годишњих планова и у погледу праћења реализације утврђених планова. Повећање одговорности за утврђивање годишњих планова и њихову реализацију обезбедиће се повећаном транспарентношћу, због чега је неопходно да се они објављују.

Ради имплементације мера и активности предвиђених Методологијом, неопходно је ојачати капацитете свих учесника у овим процесима. То подразумева припрему и спровођење програма свесобухватног стручног усавршавања државних службеника из области стратешког планирања односно припреме, координације, спровођења и праћења ефеката усвојених јавних политика, а нарочито: формулисања јавних политика/стратегија; приоритизације и одређивања редоследа програма, пројеката и мера на основу прорачуна свих трошкова и користи који се очекују у спровођењу истих; средњорочног буџетирања капиталних расхода; дефинисања акционих планова за реализацију јавних политика/стратегија прилагођених расположивим финансијским средствима; утврђивања и формулисања одговарајућих показатеља/индикатора и развијања функција праћења; ефикасне сарадње у приоритизацији одређених програма, пројеката и мера.

Такође, неопходна је прерасподела кадрова унутар система јавне управе и запошљавање неопходних службеника који располажу одговарајућим знањима и вештинама. То се нарочито односи на Сектор за планирање, надзор, координацију политика и послове у вези са процесом интеграција у ЕУ Генералног секретаријата Владе, Сектор за буџет Министарства финансија, Канцеларију за европске интеграције, као и на лица која обављају наведене послове у органима државне управе. Тренутно на овим пословима у органима државне управе првенствено раде лица која у својству контакт особе обављају оперативне послове и немају овлашћење за доношење стратешких одлука. Стога је неопходно да се на овим пословима ангажују лица која су у стању да разумеју стратешке циљеве Владе и да их повежу са плановима активности Министарстава.

Са организационог аспекта неопходно је обезбедити синхронизовану припрему и спровођење планова рада на свим нивоима јавне управе. Тесна сарадња и координација посебно је неопходна између Генералног секретаријата Владе, Министарства финансија и осталих органа државне управе. Такође, неопходно је обезбедити унутрашњу координацију између сектора или других организационих јединица органа државне управе, формирањем одговарајуће радне групе, како се не би догађало да се из истог органа (нпр. министарства) упућују међусобно неусклађени предлози програма и активности. Коначно, још увек постоји потреба за успостављањем или јачањем функција стратешког и финансијског планирања у свим органима јавне управе и њихово повезивање са функцијама/јединицама за ЕУ интеграције и за координацију јавних политика. Ово би требало да доведе до смањења фрагментације координационих центара.

У погледу коришћења информационог система (ГОП-а), неопходно је утврдити приоритете, што је од посебног значаја јер се кроз повезани процес програмског буџетирања дефинишу расположива средства за ове програме, пројекте и активности у буџету и кроз донаторску помоћ. Такође, потребно је повезати ГОП са информационом системом Трезора и да се обезбеди јединствен тезаурус/класификација активности, међусобна компатибилност и интероперабилност ова два система. Такође, неопходно је унутар ГОП-а прилагодити део програма који се односи на процесе европских интеграција.

Важна мера у овој области је праћење и оцена утицаја/ефеката јавних политика, што је нужан предуслов за унапређење ефикасности и делотворности јавних политика у остваривању циљева. Праћење и оцена утицаја/ефеката јавних политика посебно захтева капацитете за управљање и координацију, за преглед и прикупљање података, за анализу података и припрему извештаја и за представљање резултата праћења креаторима политика (Народна/локална скупштина, Влада) и другим актерима (цивилно друштво и приватни сектор). У вези са тим, неопходно је унапредити административне капацитете и техничка знања у областима статистике, анализе и пројекција које су од кључне важности за формулисање поузданих економских и развојних политика утемељених на тачним подацима. У области статистике, то првенствено укључује националне рачуне и званичну статистику Владе у складу са стандардима Система националних рачуна и Европског система рачуна, као и статистичко извештавање о кључним

економским збирним подацима и показатељима друштвеног развоја, укључујући пољопривреду и регионални развој. У области анализе и пројекција, нагласак је на разумевању и праћењу пословног циклуса и анализи конкурентности, затим на антиципирању краткорочних и средњорочних економских трендова, као и на пројекцијама дугорочних демографских, друштвених и економских трендова.

### *III.A.4. РАЗВОЈ Е-УПРАВЕ*

Употреба ИКТ у систему јавне управе поред повећања делотворности, ефикасности и економичности на унутрашњем плану, требало би првенствено да се усредсреди на пружање јавних услуга грађанима и правним лицима.

У претходним годинама, неколико државних органа је у значајној мери унапредило свој рад имплементацијом ИКТ. Међутим, у овој области готово да није постојала координација са свеобухватним циљевима Владе приликом спровођења појединачних иницијатива, односно реформи. Главни иницијатори развоја често су били пројекти углавном усмерени на интерне циљеве државних органа, без увида у ширу слику и свеопште циљеве Владе.

Бројни државни органи у Републици Србији поседују сопствену ИКТ инфраструктуру и у току је повезивање појединих органа са Управом за заједничке послове. Израда магистралне мреже државних органа на нивоу целе Србије још није отпочела.

Према последњим изменама и допунама Закона о министарствима, Министарство правде и државне управе је одговорно за предлагање политике и стратегије развоја е-управе.

Е-управа је од значаја за више димензија развоја јавне управе. Најпре, то је успостављање и квалитетније вођење евиденција, већа поузданост и ажурност података, међусобна повезаност и размена података. У вези са тим она је од значаја за стратешко планирање, обликовање јавних политика и праћење њиховог спровођења, лакше утврђивање чињеничног стања, праћење тока предмета и евиденцији донетих одлука при вођењу управног поступка и поступка инспекцијског надзора, праћењу управне и управносудске праксе. Поред тога, е-управа је од значаја и за вођење евиденције о органима и организацијама јавне управе, запослених (са подацима о конкурсима, поступцима пријема у службу, компетенцијама, знањима и вештинама, стручном усавршавању, напредовању у служби, престанку радног односа). Такође, она је важна за разне аспекте буџета: приходи и расходи, корисници (директни и индиректни), плате и накнаде запослених.

Главни циљеви активности у области развоја е-управе су обезбеђивање техничке подршке за квалитетно управно одлучивање на свим нивоима система јавне управе. Такође, е-управа мора одговорити на потребе јавности за приступачним, поузданим и транспарентним управним услугама. Пружање услуга мора бити прилагођено потребама грађана и правних лица, а не искључиво јавној управи. Коначно, при развоју е-управе, поред основног скупа, неопходно је узети у обзир и велики број е-сервиса и услуга које се морају увести као предуслов за напредак процеса придруживања Републике Србије ЕУ.

Постоје три основне категорије података о којима се воде регистри као основа е-управе. То су подаци о грађанима, правним лицима и имовини. Сви остали сервиси и базе података су их њих изведени. Претпоставка успостављања е-управе садржана је у смањивању улоге људског фактора у свим фазама поступка управљања процедурама, за шта је основни предуслов потпуно успостављање и консолидовање наведена три регистра (у смислу стандардизовања извора података на принципима јединствености). Државе са развијеном е-управом успоставиле су ове регистре у почетној фази улажући значајна финансијска средства.

У Републици Србији регистри правних лица постоје и функционишу, док су за успостављање Регистра грађана, након доношења Закона о изменама и допунама Закона о министарствима којим је прописана надлежност Министарства правде и државне управе у пословима државне управе који се односе на регистар грађана, створене правне претпоставке да се ово питање најпре законски уреди, а затим и да се приступи успостављању овог регистра.

Не постоји добра пракса у погледу прикупљања и размене података. Велики број државних органа је развио базе података са подацима о грађанима, са истом или сличном структуром, али са различитим подацима. Неопходно је пренети терет прибављања података из јавних евиденција са грађана на управу.

Основни изазови у области развоја е-управе су:

- 1) координација и сарадња између органа државне управе по питању развоја е-управе;
- 2) правна регулатива у области развоја е-управе;
- 3) дигитализација и аутоматизација управних поступака и административних и пословних процеса;
- 4) капацитет људских ресурса (неопходно је, између осталог, успостављање стандарда информатичке писмености државних службеника);
- 5) степен информационе безбедности у систему јавне управе.

Да би се на одговарајући начин постигао што ефикаснији развој е-управе, Влада ће обезбедити координисано деловање на нивоу државе и на нивоу појединих институција, као и доследно спровођење кључних аспеката планирања и имплементације овог процеса. Ради унапређења у овој области, неопходно је да се усвоји Стратегија развоја е-управе и одговарајући Акциони план за период 2014-2018, који ће прописати мере потребне за остварење тог циља.

## **III. Б. УСПОСТАВЉАЊЕ УСКЛАЂЕНОГ ЈАВНО-СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА ЗАСНОВАНОГ НА ЗАСЛУГАМА И УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА**

### *III.B.1. УСПОСТАВЉАЊЕ УСКЛАЂЕНОГ СИСТЕМА РАДНИХ ОДНОСА И ПЛАТА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ*

Службенички систем успостављен је Законом о државним службеницима, Законом о платама државних службеника и намештеника и пратећим подзаконским актима. На права и дужности државних службеника која нису уређена Законом о државним службеницима или неким другим посебним законом односно другим прописом, примењују се општи прописи о раду и посебан колективни уговор за државне органе. На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду (Закон о раду) и посебан колективни уговор за државне органе, ако Законом о државним службеницима или посебним законом није друкчије одређено.

Запослени у органима покрајинске аутономије и ЈЛС обављају исте или сличне послове као и државни службеници, користећи иста или слична управна овлашћења. Међутим, њихов радноправни статус није уређен на исти начин као и за државне службенике. Стога у току је усклађивање са радноправним статусом државних службеника, уз уважавање специфичности које произлазе из посебног уставно-правног положаја аутономне покрајине и ЈЛС.

Радноправни статус запослених у јавним агенцијама и другим имаоцима јавних овлашћења уређен је општим прописима о раду и не постоји обавеза примене принципа и одредаба закона којим се уређује радноправни статус државних службеника. Стога је, при пријему у радни однос, оцењивању, награђивању, престанку радног односа и сл. остављано доста простора за дискреционо одлучивање. Ова лица, по правилу, имају повољније зараде. То је један од разлога што значајан број државних службеника напушта органе државне управе и запошљава се у јавним агенцијама.

Положај запослених у јавним установама уређен је посебним законима из области у којима се оне оснивају, а супсидијарно важи општи режим радних односа, прописан Законом о раду. На запослене у јавним предузећима примењује се општи режим, уз

поједина различита решења предвиђена посебним законима. Запослени у јавним службама углавном не потпадају под посебан режим државних службеника (нити онај који важи за запослене на покрајинском и локалном нивоу), већ се на њих примењују општи прописи о раду.

Овакво стање није прихватљиво са аспекта потребе за системским уређењем деловања јавне управе. Дobar службенички систем на свим нивоима захтева постојање усклађеног радноправног статуса запослених у јавној управи. Зато ће надлежно министарство припремити одговарајуће анализе и препоруке са циљем сагледавања потребе усклађивања радно-правног статуса запослених у целокупној јавној управи, уз одговарајуће системске промене у свим деловима система јавне управе. Ради сужавања простора за дискреционо одлучивање у вези са заснивањем радних односа, напредовањем, платама код органа и организација јавне управе код којих нису јасно дефинисани стандарди и критеријуми за број и структуру запослених, мерљивост резултата, поступак вршења надзора и сл., требало би спровести анализу правног оквира којим је уређен радноправни статус и систем плата запослених у јавној управи и, након тога, уредити га на истим принципима који важе и за државне службенике, уз поштовање специфичности послова који се обављају у датим органима и организацијама јавне управе. У вези са тим, требало би проширити примену Закона о државним службеницима на запослене у јавним агенцијама. Поред тога, неопходно је размотрити потребу доношења посебног закона којим би се уредио положај функционера.

Укупни расходи за запослене у јавној управи у Републици Србији, на свим нивоима власти, износе око 11% БДП-а, што је знатно више (за око 3% БДП-а) у односу на просек упоредивих земаља Централне и Источне Европе. у односу на број становника, територију државе и њене надлежности, у јавној управи у Републици Србији ангажовано је знатно више запослених него у другим европским државама. У земаљама Европске уније у јавној управи у просеку је запослено седам лица на сваких 100 становника, док је у Републици Србији тај број изнад 8, што указује да су високи расходи за запослене у јавној управи у знатној мери последица неадекватности броја и структуре запослених у јавној управи. Осим тога, високи расходи запослених последица су и неадекватног система зарада и награђивања запослених у јавној управи који је често неправичан (лица са истим пословима у различитим деловима јавне управе у одређеним случајевима примају вишеструко различите износе зарада), али и неефикасан (разлика у зарадама често не одражава на одговарајући начин разлику у сложености послова). Према бројним показатељима, квалитет већине јавних добара и услуга које пружа јавна управа (ефикасност администрације, образовање, здравствена заштита и сл.) је знатно испод просека земаља Европске уније, а најчешће и испод просека земаља Централне и Источне Европе. Наведено указује на неопходност реформе система зарада запослених у јавној управи Републике Србије, на начин који ће обезбедити усклађивање расхода на незапослене са економским могућностима земље, а при томе довести до унапређења:

1) *апсолутне правичности* - да основна зарада на упоредим радним местима буде једнака у целој јавној управи;

2) *релативне правичности* - да се разлика у степену сложености послова и неопходних знања одражава на ниво зарада, без обзира на то што су лица запослена у различитим деловима јавне управе. На тај начин би се сузио простор за појаву да запослени са нижим образовним профилем, ангажован на мање сложеним пословима у једном делу јавне управе, има већу зараду од запосленог са вишим образовним профилем ангажованог на сложеним пословима у другом делу јавне управе;

3) *ефикасност* - да систем зарада и награђивања запослених у већој мери учини зависним од радног учинка, тако да се разлика у погледу продуктивности запослених рефлектује и на одговарајућу разлику у заради.

У том смислу, реформа система зарада и награђивања представља битан елемент реформе јавне управе усмерене на унапређење ефикасности њеног рада, јер представља основни механизам стимулисања запослених на повећање ефикасности и ефективности рада. Будућа реформа система зарада подразумева увођење ограниченог броја стандардизованих платних разреда у целој јавној управи. Запослени у органима и организацијама који су корисници јавних средстава ће бити разврстани у наведене платне разреде полазећи од: а) обима надлежности ресурса којима управљају те организације рада, б) сложености послова и неопходности креативног рамишљања у вршењу тих послова, в) захтеваног нивоа знања, вештина и радног искуства, г) степена усмерености на комуникацију са другим лицима унутар и изван институције, те других релевантних критеријума. Зараде запослених ће се утврђивати полазећи од основне зараде и коефицијентна одређеног за сваки платни разред. Поред тога, овом реформом ће бити обухваћен и систем увећања зарада по основу стимулација, награда, радног искуства и сл, тако да се овај систем учини транспарентнијим и делотворнијим, у смислу подстицања продуктивности и ефикасности запослених. Да би се остварили наведени циљеви, реформом ће бити обухваћени запослени у свим областима јавне управе. С обзиром на потребу да се у релативно кратком року оствари значајније ефикасности рада јавне управе, реформа система зарада биће дефинисана и у знатној мери и спроведена у току 2014. године.

### *III.B.2. РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА У ЈАВНОЈ УПРАВИ*

Постојећи систем управљања и развоја људских ресурса у државној управи, уведен Законом о државним службеницима 2005. године обухвата планирање запошљавања, спровођење поступака запошљавања, анализу и израду описа послова радних места, оцењивање рада и напредовање, континуирано стручно усавршавање државних службеника, као и употребу информатичке базе података. Овим законом образована је и Служба за управљање кадровима, задужена за стручне послове управљања кадровима у државној управи.

Међутим, још увек се не може говорити о интегрисаном службеничком систему и сходно томе, интегрисаном систему управљања људским ресурсима у државној управи. Доношењем закона који уређују поједине области државне управе омогућено је појединим органима државне управе да делом "изађу" из система, што нарушава целовитост система и отежава спровођење одређених функција управљања кадровима.

Иако кадровско планирање подразумева планирање потребних кадрова по образовном профилу и квалификацијама, оно се у пракси своди само на планирање потребног броја запослених, према структури звања за једну буџетску годину.

Запошљавање у државној управи засновано је на принципу заслуга. Избор кандидата се врши на основу испуњености општих и посебних услова, као и провере знања, вештина и стручне оспособљености кандидата. Међутим, нису јасно и прецизно дефинисани захтеви и критеријуми за одабир. Посебан проблем представља запошљавање на најодговорнијим руководећим радним местима - положајима. Као што је истакнуто и у извештају Европске комисије о напретку Србије ка ЕУ за 2013. годину, попуњавање положаја и других руководећих радних места представља основ за велику забринутост, јер се већина обавља на нетранспарентан начин и без конкурсне процедуре.

Иако је деполитизација била један од најважнијих циљева претходне Стратегије РДУ, врло мало напретка је остварено у овој области. Процес деполитизације државне управе знатно је успораван у неколико наврата кроз измене прелазних и завршних одредаби Закона о државним службеницима, којима се одлагао крајњи рок у коме се морају спровести конкурси за положаје.

Систем оцењивања државних службеника има слабости. Аналитички извештаји о оцењивању показују:

1) тенденцију све веће инфлације високих оцена - око 80% оцењиваних државних службеника има оцену "истиче се" или "нарочито се истиче". Превелики нагласак на тзв. административној функцији оцењивања, за сврху напредовања, као и петостепена скала оцена "наводе" све актере у процесу оцењивања на фаворизовање високих оцена;

2) тенденцију да се радни циљеви не доводе у везу са оперативним и стратешким циљевима органа државне управе. Они пре представљају списак послова и активности, чиме се губи из вида колики је и какав допринос појединаца. Такође, недостаје аспект унапређења резултата рада, односно унапређења у погледу квантитета, квалитета и утрошеног времена у реализацији послова. Посебна тешкоћа постоји код планирања и формулисања радних циљева за послове ниже сложености (првенствено тамо где се обављају рутински послови, где доминирају прецизно утврђене методе и технике рада);

3) оцењивачи и оцењивани имају притужбе на проблеме субјективности и пристрасности у оцењивању, посебно када се ради о тзв. "осталим мерилима". Садашњи систем оцењивања даје превелику моћ информацијама и суду само једног извора.

Централна кадровска евиденција (у даљем тексту: ЦКЕ) прописана Законом о државним службеницима води се као информатичка база података о државним службеницима и намештеницима у органима државне управе и службама Владе. У пракси постоји проблем ажурности и потпуности података с обзиром да поједини органи неажурно, а други уопште не достављају податке. У овом тренутку не постоји адекватан начин да се обезбеди ажурност и потпуност ове базе.

У погледу стручног усавршавања, као значајног елемента управљања људским ресурсима, Влада је 2011. године донела Стратегију стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији.

Иако су у претходном периоду вршене активности на унапређењу административних капацитета осталих органа и организација јавне управе за вршење управних послова, они још увек нису довољно развијени. У одређеном броју општина уочен је недостатак високошколских кадрова за обављање појединих кључних послова, а још у већем броју општина и мањем броју градова евидентан је недостатак компетентних руководећих кадрова. Да би се отклонили ови недостаци, потребно је унапредити кадровску структуру запослених и процес стручног усавршавања у органима покрајинске аутономије и локалне самоуправе, као и код других органа и организација јавне управе.

У вези са тим, кључно питање представља успостављање система стручног усавршавања лица запослених у тим органима и организацијама, а посебно у погледу поверених послова државне управе. Имајући у виду да је Република Србија одговорна за вршење поверених послова, да их финансира и да је дужна да обезбеди јединствен квалитет обављања тих послова у односу на све грађане и правна лица, потребно је обезбедити јединствен систем стручног усавршавања у оквиру Централне националне институције за стручно усавршавање на основу јединствено утврђених програма стручног усавршавања за поверене послове. Поред тога, на овај начин би се створиле претпоставке за бољу сарадњу и координацију надлежних органа. Коначно то би имало значајне ефекте и на плану уштеде трошкова организовања стручног усавршавања.

До успостављања јединственог система стручног усавршавања, на истим или сличним принципима, донеће се Стратегија стручног усавршавања службеника у ЈЛС, на основу које ће се обезбедити унапређење кадровских капацитета ЈЛС за обављање изворних и поверених послова.

Осим развоја службеничког система на нивоу државне управе, за одговарајуће функционисање система јавне управе потребно је усклађивање и унапређење управљања људским ресурсима у целом систему јавне управе. Један од важних аспеката унапређења система функционисања органа и организација јавне управе је и потпуна примена принципа професионализације.

Имајући у виду наведено, у наредном периоду неопходно је:

1) дефинисати правце развоја службеничких система у јавној управи, засноване на јединственим принципима (деполитизацији, професионализацији, принципу заслуга и принципу "иста плата за исти посао" и др) кроз усклађивање закона који уређују статус државних службеника и запослених у различитим сегментима јавне управе, у мери у којој је то могуће;

2) завршити процеса деполитизације радних места на положају у органима државне управе;

3) унапредити систем управљања људским ресурсима у државној управи;

4) унапредити систем стручног усавршавања успостављањем институционалног оквира и спровођењем мера и активности предвиђених Стратегијом стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Акционим планом за 2013-2015;

5) успоставити правни и институционални оквир за стручно усавршавање запослених у осталим органима и организацијама јавне управе на основу јединствено утврђених програма стручног усавршавања за поверене послове и дефинисање претпоставки за обједињавање стручног усавршавања службеника у целом систему јавне управе;

6) унапредити информациони систем ЦКЕ ради потпуне подршке развоју кадрова у државној управи;

7) обезбедити међусобну повезаност и усклађеност система ЦКЕ са системом евиденције о зарадама Управе за трезор. То би обезбедило да се подаци о евиденцији запослених уносе само у једну базу података (ЦКЕ), док би Управа за трезор могла да добије све потребне податке о службеничкој евиденцији директно из ЦКЕ.

### **III. В. УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И ЈАВНИМ НАБАВКАМА**

#### *III.V.1. УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА ПЛАНИРАЊА И ПРИПРЕМЕ БУЏЕТА*

Законом о буџетском систему (у даљем тексту: ЗОБС) који представља свеобухватан оквир за припрему и извршавање буџета Републике Србије, локалне самоуправе, као и за припрему и доношење финансијских планова организација за обавезно социјално осигурање, уређен је систем управљања јавним финансијама којим се обезбеђује интегритет буџетског система и буџетских циљева.

ЗОБС предвиђа новине у деловима планирања, припреме, доношења, извршавања и контроле државног буџета и покрајинског буџета те буџета јединица локалне самоуправе. ЗОБС ствара основе за рад Управе за трезор, као и Фискалног савета, који независно оцењује кредибилитет фискалне политике са аспекта поштовања утврђених фискалних правила и на тај начин обезбеђује јавну одговорност у његовом вођењу. ЗОБС успоставља систем одговорности и транспарентности у трошењу јавних средстава, за ефикасно спровођење буџетских циљева, за ефикасност, економичност и ефикасност у припреми и извршењу буџета, итд. ЗОБС садржи и одредбе које се односе на управљање средствима развојне помоћи Европске уније и средствима за суфинансирање програма развојне помоћи Европске уније у контексту увођења децентрализованог система управљања фондовима Европске уније (ДИС). ЗОБС одређује циљеве које треба да оствари буџетски систем на одржавању укупне фискалне дисциплине и контроле, алокацијску и техничку/оперативну ефикасност.

У циљу ефикаснијег управљања финансијским средствима, законом је предвиђено и обавезно трогодишње исказивање капиталних издатака у Закону о буџету. У вези са тим, неопходно је применити Методологију за селекцију и приоритизацију инфраструктурних пројеката која је саставни део документа "Национални приоритети Републике Србије за међународну развојну помоћ у периоду 2014-2017, са пројекцијама до 2020. године". Ради одговарајућег системског праћења у овој области планира се и припрема анализа реализације пројеката и мера за унапређење планирања и реализације капиталних пројеката.

Имајући у виду да је Закон о буџетском систему усаглашен са GFS стандардима<sup>2</sup> и да садржи одредбе које се односе на коришћење средстава из претприступних фондова Европске уније и суфинансирање развојних програма који се финансирају из тих фондова, може се закључити да је правно уређење буџетског система Републике Србије, што се тиче основног буџетског процеса, у складу са тековинама Европске уније у овој области (*Acquis*).

С обзиром да је нужно повезати буџетски процес са стратешким планирањем и спровођењем утврђених јавних политика, процес израде буџета биће уређен као јединствен процес почевши од процеса стратешког планирања приоритета јавних политика, преко израде лимита буџетских корисника за период од три године и планирања годишњих буџета где се сви издаци повезују са циљевима владиних политика.

Следећи ниво у овом процесу је увођење програмског буџета<sup>3</sup> уместо садашњег класичног "линијског" буџетског планирања. У вези са тим, утврдиће се и усвојити посебна Методологија програмског модела буџета. Буџет ће се припремати по програмском моделу од почетка 2015. године. У складу са буџетским календаром, процес планирања буџета за наредну годину почиње већ у фебруару текуће буџетске године, тако што корисници буџетских средстава предлажу приоритетне области финансирања за наредне три године.

И поред прецизних, законом прописаних рокова и процедура за припрему и доношење буџета, у пракси постоје проблеми чије решавање може допринети подизању ефикасности буџетског процеса. Зато ће се приступити систематичном процесу обуке државних службеника за припрему и спровођење буџета, а осим тога је предвиђена и припрема анализа процеса доношења буџета

са препорукама за унапређење тога процеса од 2015. године.

<sup>2</sup> Енгл. "Government Finance Statistic".

<sup>3</sup> До сада је програмско буџетирање примењено у 5 пилот министарстава.

### III.B.2. УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА И ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА

Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ) представља централну организацију у Републици Србији одговорну за припрему и промовисање методологија за финансијско управљање и контролу и интерну ревизију, у складу са међународно прихваћеним стандардима и најбољом праксом. ЦЈХ обавља послове централне хармонизације, координације, праћење примене и сагледавање квалитета финансијског управљања и контроле и интерне ревизије у јавном сектору, послове дефинисања заједничких критеријума и стандарда за успостављање и функционисање система финансијског управљања и контроле, дефинисања заједничких критеријума за организацију и поступање интерне ревизије у јавном сектору, организује обуку руководиоца и запослених на пословима финансијског управљања и контроле и интерних ревизора и врши сертификацију интерних ревизора. Руководилац ЦЈХ извештава директно министра финансија о развоју и напретку у области интерне финансијске контроле у јавном сектору.<sup>4</sup>

Материја интерне финансијске контроле се даље разрађује кроз три подзаконска прописа која су донесена у 2011. години<sup>5</sup>. Наведени подзаконски прописи (правилници) су усклађени са опште прихваћеним INTOSAI стандардима интерне контроле за јавни сектор<sup>6</sup>, који обухватају и интегрисани оквир интерне контроле који је дефинисала Комисија спонзорских организација<sup>7</sup> и међународне стандарде професионалне праксе интерне ревизије Института интерних ревизора<sup>8</sup>. И поред тога је потребна прецизнија анализа и даља дорада ових прописа.

У циљу хармонизације и интеграције Влада је током 2009. године усвојила "Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији". У годишњем Извештају Европске комисије о напретку Србије у процесу приближавања Европској унији за 2012. годину се наводи да је остварен извесан напредак у области ИФКЈ у смислу већег степена усклађености регулативе из области интерне ревизије и финансијског управљања са међународним стандардима. Менаџерска одговорност је боље дефинисана. Ипак, у извештају се указује на потребу за иновирањем Стратегије за ИФКЈ и припремом измена и допуна Закона о буџетском систему (у вези са финансијским управљањем, контролом и ревизијом). Свест о месту и значају одговорности руководиоца у јавном сектору за успостављање система интерне финансијске контроле и о улози унутрашње ревизије у њиховим организацијама је на незадовољавајућем нивоу, што ће бити предмет посебних активности планираних овом Стратегијом. Осим тога је нужно обезбедити и унапређење механизма за праћење спровођења препорука интерне финансијске контроле.

Недостаци система ИФКЈ су редовно констатовани и у извештајима Државне ревизорске институције. Према извештајима ДРИ динамика и квалитет успостављања система интерне контроле код буџетских корисника још увек се не би могла сматрати задовољавајућом.

Најзначајније слабости уочене из достављених извештаја везане за развој у овој области су<sup>9</sup>:

1) У области финансијског управљања и контроле:

(1) већина корисника јавних средстава који су доставили извештаје, није одредила руководиоца задуженог за финансијско управљање и контролу, није основала радну групу за увођење и развој система за финансијско управљање и контролу и није донела планове за спровођење и развој система за финансијско управљање и контролу;

(2) за поједине пословне процесе још увек није прописан начин њиховог обављања;

(3) корисници јавних средстава постепено прихватају методологије управљања ризицима, иако су постојећи системи контрола успостављени преваходно ради обезбеђења законитости пословања;

(4) постојећи системи контроле обезбеђује законитост, али нису у довољној мери усмерени на овладавање ризицима који могу утицати на остварење осталих општих циљева;

(5) недовољан број руководиоца на највишем нивоу је похађао обуку за ФУК;

2) У области интерне ревизије:

(1) од 18 директних корисника буџетских средстава на републичком нивоу који су у обавези да успоставе сопствену интерну ревизију, 2 нису успоставила интерну ревизију;

(2) при систематизацији броја интерних ревизора корисници јавних средстава нису вршили процену потребног броја извршилаца у односу на ризике, сложеност пословања и обим средстава којима управљају;

(3) постојећа систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла, конкуренције приватног сектора;

(4) недовољно практично искуство интерних ревизора из појединих области које могу бити предмет ревизије, што ће бити превазиђено додатом обуком и оспособљавањем интерних ревизора;

(5) ангажовање интерних ревизора на пословима који нису у оквиру послова интерне ревизије;

3) Као и у погледу Централне јединице за хармонизацију:

(1) недовољан степен разумевања и прихватања система за финансијско управљање и контролу и интерне ревизије од стране руководиоца, који им представља средство за ефикасно управљање и контролу;

(2) недостатак финансијских средстава и других ресурса који омогућавају ЦЈХ повезивање са осталим учесницима у ИФКЈ, организовањем редовних састанака, радионица, коришћењем интернет странице или издавањем часописа ради разматрања питања од значаја за ИФК.

Ово ће бити превазиђено повећањем капацитета запослених у Централној јединици за хармонизацију за подршку институцијама јавне управе у процесу имплементације и унапређења систем ЈИФК и другим планираним мерама у овој области.

4 Централна јединица за хармонизацију припрема и подноси Министру финансија консолидовани годишњи извештај о стању Интерне финансијске контроле у јавном сектору који тај извештај подноси Влади са предлогом мера и активности на даљем унапређењу и развоју система.

5 Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору ("Службени гласник РС", број 92/11), Правилник о заједничким критеријумима за организовање и стандардима за успостављање и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору ("Службени гласник РС", број 99/11) и Правилник о условима, начину и поступку полагања испита за стицање звања овлашћених интерних ревизора у јавном сектору ("Службени гласник РС", бр. 46/09 и 94/10.

<sup>6</sup> Енгл. INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector.

<sup>7</sup> Енгл. COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission).

<sup>8</sup> Енгл. IPPF International Professional Practices Framework.

<sup>9</sup> Министарство финансија и привреде, сектор ЦЈХ "Консолидовани годишњи извештај за 2011. годину о стању интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији", Београд, август 2012.

### III.B.3. УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЈАВНИХ НАБАВКИ

Систем јавних набавки уређен новим Законом о јавним набавкама значајно је унапређен у процесу хармонизације са директивама Европске уније и по питању сузбијања корупције. Кључне новине огледају се у следећем: смањен је број изузетака од примене закона и поштрени су услови за њихову примену, уведени су механизми за спречавање корупције и сукоба интереса, повећана је транспарентност прописивањем обавезе објављивања малих набавки и конкурсне документације, ефикасније је уређен систем објављивања јавних набавки, повећана је контрола примене преговарачког поступка, уведена је делимична централизација, уводе се електронске набавке под одређеним условима, прописана је могућност закључивања оквирних споразума, уређене су набавке у области одбране и безбедности, промењен је састав и начин рада Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и повећане су надлежности Управе за јавне набавке.

Међутим, није извршено јасно разграничење надлежности кључних институција у систему јавних набавки. Наиме, Управа за јавне набавке обавља, између осталог и послове вршења надзора над применом Закона о јавним набавкама, а како у систему органа државне управе има статус посебне организације, нејасно је која права и обавезе има у вршењу тог надзора. Ово посебно ако се има у виду да Министарство финансија сагласно Закону о министарствима обавља и послове државне управе који се односе на јавне набавке, а нарочито надзор над применом Закона о јавним набавкама врши то министарство, односно Буџетска инспекција, као ужа унутрашња јединица у Министарству финансија.

Функција буџетске инспекције сагласно Закону о буџетском систему је контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског трошења буџетских средстава од стране њихових корисника. У поступку контроле, буџетска инспекција проверава и начин спровођења јавних набавки, односно утврђује да ли је конкретна јавна набавка извршена у складу са прописима који уређују ову област.

Имајући у виду изнето, основано се поставља питање садржине и обима овлашћења Управе за јавне набавке, одредби по којима она врши надзор над применом Закона о јавним набавкама, као и односа које у вршењу наведене контроле, односно надзора има Министарство финансија са Управом за јавне набавке.

Повећање транспарентности и информисаности као основних начела у области јавних набавки, постигнуто је захваљујући даљем развоју Портала јавних набавки кроз новине које је предвидео нови Закон, и то: обавезно објављивање јавних набавки мале вредности, обавезно објављивање конкурсне документације, објављивање обавештења наручиоца о покретању преговарачког поступка, објављивање списка наручиоца, негативних референци и мишљења Управе за јавне набавке о оправданости покретања преговарачког поступка. Такође, Влада треба уредбом да уведе општи речник набавке (CPV).

У досадашњем функционисању Портала јавних набавки, уочено је да систем претраге и прегледа постављених садржаја није довољно ефикасан, као и да је потребно унапредити комуникацију са свим корисницима, а пре свега са понуђачима, односно привредним субјектима. Зато ће деловање овог система бити унапређено, а осим тога се планира и увођење система за електронско спровођење јавних набавки.

У досадашњем систему планирања јавних набавки као кључни проблем је идентификован одсуство Методологије за утврђивање процењене вредности без спроведеног истраживања тржишта. Такође, недостаје Методологија за утврђивање стварних потреба наручиоца у погледу карактеристика, квалитета и количина производа и услуга које се набављају. Зато је нужно унапређење методолошких оквира за утврђивање процењене вредности добара и услуга и утврђивање стварних потреба наручиоца, а осим тога ће бити припремљена и усвојена и посебна Методологија оцене оправданости и сврсисходности јавне набавке и Методолошко упутство за концепт "Трошкови животног циклуса производа".

У пракси је уочено да више није довољно само познавање постојећих прописа за успешно спровођење јавних набавки, већ да су руководиоцима и службеницима за јавне набавке потребна нова знања и вештине из повезаних области као што су: економија, организација, комуникација, информационе технологије итд. У вези са тим, требало би успоставити ефикасан механизам праћења и контроле над уговарањем и извршењем уговора за јавне набавке у свакој фази.

Имајући у виду све нове надлежности и послове који су новим Законом додељени Управи за јавне набавке, извесно је да Управа не располаже довољним кадровским, финансијским и просторним капацитетима, како би могла да ефикасно реализује постављене задатке. Зато је нужно, пре свега, обуком унапредити капацитете службеника и доносилаца одлука из области система јавних набавки, а осим тога обавити и претходне анализе и увести одговарајући систем сертификације у овој области.

Још увек није успостављена одговарајућа сарадња између свих релевантних институција у систему, што ће отпочињањем примене нових законских решења у пракси донети још веће ризике. Зато ће бити унапређена сарадња између регулаторних, контролних и правосудних органа у овој области. У наредном периоду требало би да се између Министарства финансија (Група за систем јавних набавки и Буџетска инспекција) и Управе за јавне набавке успостави институционални однос заснован на међусобној сарадњи и обавештавању.

У претходном периоду започета је интензивна сарадња између Управе за јавне набавке и Државне ревизорске институције у циљу заузимања јединствених ставова приликом примене прописа.

Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама ЈПП се по први пут уводи у правни систем Републике Србије. Законом су уређена питања поступка у којима државни и локални органи долазе до најадекватнијих приватних партнера за реализацију пројеката јавно приватног партнерства.

Овим законом се такође оснива међуресурска Комисија за јавно-приватно партнерство (у даљем тексту: КЈПП) која као саветодавно тело даје мишљење у поступку одобравања предлога пројекта ЈПП или предлога концесионог акта.

## П о к р а ј и н с к а а у т о н о м и ј

Закон о буџетском систему представља правни оквир за припрему и извршавање и буџета аутономне покрајине и локалне самоуправе. Овим законом су предвиђене новине и по питању планирања, припреме, доношења, извршавања и контроле буџета ЈЛС. Проблеми у овој области у великој мери су аналогни проблемима који су идентификовани на државном нивоу, због чега ће планирана реформа система јавних финансија утицати и на промене у систему јавних финансија на покрајинском односно локалном нивоу управног система.

## Ј а в н е с л у ж б е

Систем јавних финансија у извесном обиму утиче и на јавне службе (пре свега на установе, које се финансирају из буџета Републике, аутономне покрајине и/или ЈЛС), чиме је овај систем у непосредној вези са најважнијим државним односно покрајинским и локалним јавним политикама. Сходно томе, потребно је успоставити системску синхронизацију између државног буџета и покрајинских односно локалних јавних финансија (као и везу са системом стратешког планирања на државном нивоу са системима стратешког планирања покрајинских и локалних нивоа).

У следећем периоду реформе (2013-2016), нарочито важно ће бити постизање следећих мера односно резултата:

- 1) утврђивање и усвајање Методологије програмског модела буџета;
- 2) припрема буџета по програмском моделу од 2015. године;
- 3) повезивање стратешког планирања и процеса израде и реализације буџета;
- 4) повећање нивоа обучености државних службеника за припрему и спровођење буџета;
- 5) припрема анализа процеса доношења буџета са препорукама за даље унапређење;
- 6) примена Методологије за припрему и оцену капиталних пројеката;

- 7) обука државних службеника за планирање капиталних пројеката;
- 8) одабир капиталних пројеката кроз израду Нацрта Фискалне стратегије за 2016. годину са пројекцијама за 2017. и 2018. годину;
- 9) припрема анализа реализације пројеката и мере за унапређење планирања и реализације капиталних пројеката;
- 10) унапређење функционалности Портала јавних набавки;
- 11) увођење система за електронско спровођење поступака јавних набавки;
- 12) успостављање стандардизованих облика организовања служби за набавке, у зависности од категорије и просечне годишње вредности набавки;
- 13) обезбеђење адекватне сарадње између релевантних институција у систему;
- 14) усвајање Методолошког упутства за имплементацију концепта "Трошкови животног циклуса производа";
- 15) усвајање Методологије оцене оправданости и сврсисходности јавне набавке;
- 16) усвајање Методологије утврђивања процењене вредности;
- 17) увођење одговарајућег нивоа сертификације у систему јавних набавки;
- 18) унапређење нивоа обучености службеника и доносилаца одлука у поступцима јавних набавки;
- 19) измене и допуне Правилника о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору ("Службени гласник РС", бр. 99/11 и 106/13);
- 20) измене и допуне Правилника о заједничким критеријумима за организовање и стандардима и методолошким упутствима за поступање и извештавање интерне ревизије у јавном сектору ("Службени гласник РС", бр. 99/11 и 106/13);
- 21) унапређење система финансијског управљања и контроле;
- 22) успостављање функционалне интерне ревизије;
- 23) оспособљавање интерних ревизора;
- 24) повећање капацитета запослених у Централној јединици за хармонизацију за подршку институцијама јавне управе у процесу имплементације и унапређења система ЈИФК;
- 25) обезбеђење учешћа запослених у ЦХУ у програмима међународне сарадње;
- 26) унапређење механизма за праћење спровођења препорука интерне финансијске контроле;
- 27) успостављање ефикасног механизма праћења и контроле над уговарањем и извршењем уговора за јавне набавке у свакој фази.

Осим ових мера, након 2016. године биће настављен процес реформе јавне управе реализовањем осталих мера и активности предвиђених овом Стратегијом РЈУ.

### **III. Г. ПОВЕЋАЊЕ ПРАВНЕ СИГУРНОСТИ И УНАПРЕЂЕЊЕ ПОСЛОВНОГ ОКРУЖЕЊА И КВАЛИТЕТА ПРУЖАЊА ЈАВНИХ УСЛУГА**

#### *III.Г.1. УНАПРЕЂЕЊЕ ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ ПРОПИСА*

Унутрашње реформе и хармонизација с правним тековинама ЕУ захтевају интензивно усвајање квалитетних прописа и њихово делотворно, ефикасно и економично спровођење. Иако су усвојени бројни нови, измењени и допуњени закони и други прописи, поједини од њих су и даље нејасни, међусобно неусклађени или нису у складу са стварним потребама и могућностима државе и друштва, поједини прописи се не спроводе, не остварују позитивне или доводе до нежељених последица, великих трошкова субјеката који их примењују или спроводе и сл. Наведени проблеми створили су простор за правну несигурност и отежали остваривање појединих права и обавеза, успоравање привредне активности, повећање трошкова примене прописа, усмеравање пословања ка "сивој економији", као и подстицање корупције. Резултати свеобухватне реформе прописа усмерене ка унапређењу квалитета прописа и стварању уштеда привреди, ставањем ван снаге или изменом прописа, умањени су ступањем на снагу великог броја нових прописа, у релативно кратком периоду.

Унапређење законодавног процеса представља један од кључних елемената свеобухватних реформи, на путу ка успостављању демократских институција, заштите и остваривања људских права, поштовања и заштите права мањина, успостављања функционалне тржишне економије, који су предуслов за унапређену економску и социјалну слику друштва.

Циљеви унапређења законодавног процеса на унутрашњем плану су усвајање квалитетних прописа ради решавања бројних економских, социјалних и других проблема и укупног развоја друштва, а на међународном плану испуњавање преузетих обавеза, првенствено кроз постепено усклађивање и преузимање правних тековина ЕУ у национални правни систем.

Унапређење законодавног процеса непосредно је повезано са темељном реформом јавне управе. Органи државне управа учествују у обликовању политике Владе, припремом закона, других прописа и општих аката. С обзиром на децентрализацију и деконцентрацију нормативних јавних овлашћења, неопходно је имати у виду и органе покрајинске аутономије и ЈЛС, као и друге носиоце ових овлашћења (јавне агенције, независна регулаторна тела). Квалитетно праћење стања у области, стратешко планирање, координирано утврђивање јавних политика и избор оптималних регулаторних инструмената, уз отвореност ка идејама и информацијама која долазе из окружења, могу битно да допринесу изради квалитетних прописа. Нормативна и аналитичка знања и вештине, као и способност за различите видове комуникација са стручном, заинтересованом и општом јавношћу, захтевају битна унапређења кроз различите облике програма образовања и континуираног стручног усавршавања. Делотворно спровођење прописа битно зависи од укључивања ове категорије службеника у израду прописа. Истовремено, службеним лицима која воде управни поступак, обављају инспекцијски надзор и предузимају управне радње, такође је неопходно континуирано стручно усавршавање, али и информациона и друга опрема.

Од посебног значаја за унапређење законодавног процеса у наредном периоду је:

- 1) усвајање стратешког докумената у вези са законодавним процесом;
- 2) институционално уређење целокупног законодавног процеса и обезбеђивање активног и суштинског деловања релевантних субјеката који учествују у изради закона;
- 3) информатизација целокупног законодавног процеса ради његовог убрзања, смањивања грешака и повећања транспарентности;
- 4) доградња управљачког система законодавног процеса, ради праћења динамике и остваривања планираних законодавних активности;
- 5) обезбеђивање организационих, финансијских и кадровских капацитета (нарочито кроз континуирано стручно усавршавање);
- 6) у циљу унапређења ефикасности и делотворности рада органа ЈЛС, требало би уједначити прописе и процедуре на локалном нивоу кроз промовисање примера добре праксе и ширења нових и унапређених решења на друге ЈЛС. То би гарантовало једнак степен правне сигурности свим корисницима услуга локалне самоуправе. Такође, потребно је унапредити механизме консултација између органа различитих нивоа територијалне организације, као и са цивилним друштвом и приватним сектором у вези са формулисањем јавних политика и усвајањем законодавства.

#### *III.Г.2. УНАПРЕЂЕЊЕ УПРАВНИХ ПРОЦЕДУРА*

Промене друштвеног, економског и политичког окружења нису праћене одговарајућим унапређењем законодавног оквира у управном поступању на општем нивоу, што је резултирало доношењем бројних посебних закона који су предвиђали бројна одступања од Закона о општем управном поступку. Такође, поједине процедуре подразумевају непотребне трошкове и дужину



трајања, као и непотпуну правну предвидљивост, а често изостаје и заштита легитимних очекивања странака, што ствара проблеме грађанима, и правним лицима у остваривању њихових права и интереса, односно у њиховом пословању.

Реформа у овој области је услов веће делотворности, ефикасности, економичности и предвидљивости одлучивања јавне управе о правима, обавезама и правним интересима странака. Поред тога, разлози за доношење новог закона којим се уређује општи управни поступак садржани су у потреби за повећањем правне предвидљивости и заштите легитимних очекивања странака у поступку, смањењу броја посебних управних поступака, усклађивању одлучивања у управном поступку са принципима Европског управног простора и другим савременим тенденцијама у управном праву.

Предуслов остваривања наведених циљева је доношење нових или доградња постојећих правних прописа и спровођење одговарајућих организационих мера, уз што шире коришћење савремених информационих технологија, у функцији убрзавања и поједностављивања поступака и јачања оперативног капацитета јавне управе.

За побољшање система управног одлучивања потребно је обезбедити одговарајућу обуку за професионални развој запослених у јавној управи. Ово се нарочито односи на службенике који непосредно одлучују у управним поступцима и управне инспекторе. Осим тога у процесу реформе ове области треба упознати и јавност (грађане и правна лица приватног права) са новостима које се уводе новим општим управним поступком.

По утврђивању резултата инспекцијских контрола, управни инспектори би требало да обезбеде аналитичке информације и препоруке у сврху унапређења стања у области управног одлучивања. Ове информације, као и систематично праћење резултата управних поступака, представљаће основ за успостављање јединственог система вођења управне статистике, чиме се остварује могућност садржајне и формалне евалуације квалитета управног одлучивања.

Имајући у виду да се на нивоу покрајинске аутономије и локалне самоуправе спроводи више од 70% свих управних поступака, у процесу реформе јавне управе нужно је обезбедити примену свих мера из ове области и на нивоима нижим од нивоа државне управе. На овим нивоима је важност законитог и ефикасног одлучивања управе чак изразитија пошто је она у још непосреднијем односу са странкама у управним поступцима.

### *III.Г.3. РЕФОРМА ИНСПЕКЦИЈСКОГ НАДЗОРА*

У погледу инспекцијског надзора није спроведена свеобухватна суштинска реформа. Још увек није усвојен посебан закон којим се уређује инспекцијски надзор, тако да се до његовог доношења примењују одредбе Закона о државној управи из 1992, које су остале на снази само у погледу уређења инспекцијског надзора. Заједничка оцена руководилаца инспекцијских органа, привредника и стручњака је да су ове одредбе застареле и неприлагођене потребама модерне јавне управе, привреде и пословног амбијента који привлачи нове инвестиције. Паралелно са недостатком јединственог, системског закона, област инспекцијског надзора предмет је уређења преко 1.000 посебних закона и подзаконских прописа. Стање у области инспекцијског надзора ограничава конкурентност економије Србије на међународном тржишту и неповољно утиче на привредне активности на домаћем тржишту. Умањена ефикасност рада инспекција највише је условљена чињеницом да се инспекцијски надзор не планира на основу процене ризика од настанка незаконитости, односно неправилности. Недостатак координације у разуђеној организацији инспекцијског надзора (35 инспекције у саставу 15 министарстава) подрива ефикасност инспекцијског надзора и доводи до непотребно великог оптерећења субјеката инспекцијског надзора. Веома су битна и недовољно јасно постављена овлашћења у области сузбијања тзв. сиве економије, односно делатности коју обављају нерегистровани, односно непријављени субјекти. Наведено доводи до противуречних појава - с једне стране, постоји високо административно оптерећење субјеката који послују у складу са прописима и, с друге стране, недостатак контроле тзв. сиве економије. Субјекти инспекцијског надзора указују и на друге проблеме: активности инспектора најчешће нису уређене јасно дефинисаним процедурама (чак и тамо где прописи постоје, њихов садржај често није познат привредницима); инспекцијске контроле су сувише честе и трају предуго; надлежности различитих инспекција се преклапају и контролишу се исте ствари, често уз неуједначено тумачење прописа; инспектори нису увек адекватно обучени; казнена политика је недовољно усаглашена са тежином престапа и економском снагом привредних субјеката. Један од највећих проблем је схватање да је превасходна улога инспекција контрола и кажњавање привредних субјеката, тако да се успех у раду инспектора често мери износом наглаћених казни, а не оствареним степеном придржавања прописа.<sup>10</sup>

У овој области постоји висок ниво сагласности да је без одлагања потребно донети јединствени, системски и реформски Закон о инспекцијама, у циљу боље заштите јавног интереса и јачања конкурентности привреде кроз смањење административних трошкова инспекцијског надзора, уз истовремено смањење простора за нелојалну конкуренцију у виду тзв. сиве економије која подрива економску одрживост субјеката који послују у складу са прописима.

Главни правци на којима ће се заснивати реформска решења новог закона су следећи:

1) проширивање режима инспекцијског надзора на органе и организације које у свом делокругу обављају послове који су по својој суштини исти или слични пословима инспекцијског надзора (различити облици контроле, надзора које спровode независна регулаторна тела, јавне агенције, јавна предузећа, јавне установе и други имаоци/носиоци јавних овлашћења);

2) успостављање система процене ризика и управљања ризицима у спровођењу инспекцијског надзора, чиме се елиминишу, односно битно умањују арбитрарност, неуједначеност, коруптивност и друге потенцијалне злоупотребе у покретању и спровођењу инспекцијског надзора, као и примедбе на учесталост и трајање инспекцијског надзора код појединих и изостанак инспекцијског надзора код других субјеката надзора;

3) утврђивање превентивне функције инспекцијског надзора која треба да има предност над репресивном функцијом, као и подршке инспекција одрживом пословању и развоју привредних субјеката одређивањем мера које су сразмерне процењеном ризику, насталим незаконитостима и економском снагом субјекта инспекцијског надзора;

4) унапређење координације инспекција;

5) утврђивање јасних овлашћења инспекција у сузбијању обављања нерегистрованих, односно непријављених делатности;

6) обезбеђивање равнотеже између заштите права на информације од јавног значаја и заштите пословне тајне, односно права приватности;

7) обезбеђивање легитимних очекивања субјеката инспекцијског надзора (уједначавање праксе);

8) законско уређивање и успостављање информационог система у циљу ефикасне размене података и електронских докумената у планирању и спровођењу инспекцијског надзора;

9) утврђивање критеријума за вредновања рада инспекције, као целине, и инспектора, као појединца.

Поред доношења Закона о инспекцијском надзору у овој области је неопходно анализирати важеће законе и друге прописе којима се уређују посебни поступци инспекцијског надзора у складу са реформским правцима Закона о инспекцијском надзору, анализирати посебне прописе којима је уређена надлежност инспекција, ради њиховог усклађивања, попуњавања правних празнина и избегавања могућих сукоба надлежности. У складу са тим, неопходно је унапредити правни оквир који уређује ову област. У циљу повећања делотворности, ефикасности и економичности инспекцијског надзора неопходно је организовање облика стручног усавршавања инспектора, прилагођених општем режиму и посебностима различитих области инспекцијског надзора.

<sup>10</sup> Наведене констатације заснивају се на резултатима анализе коју је УСАИД БЕП спровео током 2011, 2012. и 2013. године са представницима привреде и инспекција Републике Србије који спровode инспекцијски надзор према привредним субјектима.

## **III.Д. ПОВЕЋАЊЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТИ, УНАПРЕЂЕЊЕ ЕТИЧКИХ СТАНДАРДА И**

## ОДГОВОРНОСТИ У ОБАВЉАЊУ ПОСЛОВА ЈАВНЕ УПРАВЕ

Да би јавна управа могла ефикасно, делотворно и стручно да одговори на потребе грађана и пружи квалитетне јавне услуге у складу са принципима и стандардима "доброг управљања", поред раније наведених реформских активности, неопходно је повећати транспарентност њеног рада и унапредити етичке стандарде и одговорност при обављању послова јавне управе.

Законом о државној управи прописано је да је рад органа државне управе јаван. Органи државне управе дужни су да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Такође, они су дужни да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин. Запослени који су овлашћени за припрему информација и података везани за обавештавање јавности одговорни су за њихову тачност и благовременост. Поред тога, дужни су да на примерен начин, пре свега у просторијама у којима раде са странкама, обавештавају странке о њиховим правима, обавезама и начину остваривања права и обавеза, своме делокругу, о органу државне управе који надзира њихов рад и начину контакта с њиме и о другим подацима битним за јавност рада и односе са странкама, као и да пружају информације преко телефона и других средстава везе којима су технички опремљени. На тражење физичких или правних лица, органи државне управе дужни су да дају мишљења о примени одредаба закона и других општих аката, у року од 30 дана.

Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја уређено је право на информације од јавног значаја којима располажу органи јавне власти, ради остварења и заштите интереса јавности да зна и остварења слободног демократског поретка и отвореног друштва. Рада остваривања овог права успостављен је Повереник за информације од јавног значаја, као самосталан државни орган, независан у вршењу своје надлежности.

За укључивање јавности у процес доношења политичких одлука велики значај има и правовремено информисање о годишњим плановима рада, укључујући и законодавне планове, Народне скупштине и Владе.

У контексту информисања неопходно је поменути и недавно усвојени Закон о објављивању закона и других прописа и аката. Циљ његовог доношења је успостављање економичног и делотворног система у којем ће се, смањењем или укидањем трошкова за кориснике, уз коришћење савремених информационих технологија, унапредити доступност пре свега закона и подзаконских општих аката свим органима, организацијама, службама, установама, правним и физичким лицима. Овим законом предвиђене су новине у правном систему: питања утврђивања електронског облика републичког службеног гласила, успостављања Правно-информационог система Републике Србије, коришћења база аката, података и информација из наведеног система (са могућношћу коришћења без плаћања накнаде или уз обавезу њеног плаћања у износу који се утврди сагласно закону), као и делимичног финансирања обављања делатности од општег интереса из средстава буџета.

Детаљно су разрађене уставне одредбе о објављивању закона и других општих аката. Делатности издавања Службеног гласника Републике Србије и вођења Правно-информационог система утврђене су као делатности од општег интереса и утврђени су посебни механизми за заштиту и остваривање општег интереса. У том смислу, овим законом је детаљно уређено обавезно објављивање закона, других прописа и аката, а утврђена је и могућност објављивања у Службеном гласнику и других аката органа, правних и физичких лица, као и јавних конкурса, огласа, јавних позива и других обавештења органа, правних и физичких лица уз накнаду.

Једна од најзначајнијих новина која се предвиђа овим законом јесте успостављање, поред штампаног издања, и електронског издања Службеног гласника, у PDF и HTML формату, и утврђивање да су његова званична издања штампано издање и електронско издање у PDF формату. Коришћење електронског издања Службеног гласника обезбедиће лакши приступ и већу доступност самог Службеног гласника државним органима, привредним и другим субјектима и грађанима и смањити трошкове његовог коришћења.

У складу са овим законом успостављен је Правно-информациони систем Републике Србије као збирка података у електронском облику која садржи: електронски облик "Службеног гласника Републике Србије", архиву службених гласила, базу која садржи регистар и текстове важећих прописа и других аката Републике Србије објављених у Службеном гласнику, базу која садржи судску праксу и друге податке о правном систему Републике Србије и везу са правним актима Европске уније. Посебно значајно је што је електронски облик "Службеног гласника Републике Србије" доступан без накнаде свим правним и физичким лицима.

### *III.Д.1 УНАПРЕЂЕЊЕ УСЛОВА ЗА УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ ЈАВНОСТИ У РАДУ ЈАВНЕ УПРАВЕ*

Активно учешће грађана у формулисању и спровођењу јавних политика представља једну од кључних претпоставки транспарентног рада управе. Документа усвојена на европском нивоу представљају добру полазну основу за регулисање широког круга питања учешћа јавности у процесу доношења одлука и утврђивања јавних политика на националном нивоу.

У Србији је утврђена обавеза јавности рада органа и организација јавне управе, као и право јавности на приступ информацијама од јавног значаја. Регулисана је и општа доступност закона и других прописа. Такође, прописима је предвиђена могућност спровођења јавних расправа у процесу доношења закона. На жалост, јавна расправа у пракси још увек није у довољној мери коришћена (организована је за око 20% нацрта закона), при чему је од значаја и начин њене организације, круг позваних лица и друга питања од суштинског значаја за повећање квалитета њеног резултата. Разлози за то су првенствено потреба за хитном процедуром израде и усвајања закона, узрокована унутрашњим и спољним разлозима, нарочито процесом усклађивања са правним тековинама Европске уније. С друге стране, расте свест о потреби и значају укључивања јавности у процес израде прописа, што се види и кроз недавне измене и допуне Пословника Владе, којима су разрађена питања релевантна за поступак спровођења јавних расправа.

У складу са општим принципом да квалитет јавних политика зависи од обезбеђивања широког учешћа јавности у току читавог процеса доношења одлука, од утврђивања концепта политике до њеног спровођења, интензитет и облик учешћа варира у зависности од фазе овог процеса у којој се учешће одвија. Методе и механизми учешћа јавности у поступку доношења закона и других инструмената јавних политика разликују се погледу обима учешћа јавности, степена обавезности, прописаних санкција, врсти обухваћених аката и нивоа организације власти, као и субјеката који учествују у овом поступку. Уопштено посматрано, механизам учешћа може се успоставити на неколико начина: стратешким документом, посебним законом, подзаконским прописом или кодексом добре праксе, као и њиховим комбиновањем на различите начине.

Партнерство за отворену управу (OGP) представља нову мултилатералну иницијативу чија је сврха обезбеђивање подршке и већег ангажовања влада широм света у циљу побољшања интегритета, транспарентности, ефикасности и одговорности јавне власти, кроз изградњу поверења јавности, сарадњу са организацијама цивилног друштва, оснаживање учешћа грађана у управљању, борбу против корупције, приступ информацијама, употребу нових технологија, а у вези са остваривањем делотворнијег и одговорнијег рада јавне власти. Схватајући значај ове иницијативе за сарадњу Владе са цивилним сектором на повећању транспарентности, ефикасности и одговорности јавне управе, Република Србија је, с обзиром да је испунила минималне услове за чланство у овој иницијативи, започела процес приступања овој иницијативи. Приступање иницијативи подразумева и усвајање двогодишњег Акционог плана за унапређење отворености управе. При томе, главни изазов који је Република Србија изабрала у првој години учешћа у Партнерству је унапређење јавног интегритета (мере које се односе на борбу против корупције, јавну етику, приступ информацијама, слободу медија и цивилног друштва).

Министарство правде и државне управе израдило је предлог нацрта акционог плана, и основало Пројектну радну групу за израду акционог плана за унапређење отворености управе. С обзиром на то да Влада чврсто верује да је укључивање цивилног друштва у процесе доношења одлука кључни предуслов за концепт отворене управе, поред представника државних органа, у рад радне групе укључиће се и представници цивилног друштва. Министарство правде је са представницима цивилног друштва одржало већ неколико састанака на којима је дефинисан начин активног учешћа представника организација цивилног друштва у раду радне групе. У складу са принципима отворене управе, веома је важно то што ће предлог Акционог плана за отворену управу у Републици

Србији за период 2014-2015. године бити резултат заједничког рада државних органа и цивилног друштва. Планирано је да се Акциони план заврши до краја јануара 2014. године, после чега ће уследити јавна расправа.

Имајући у виду све наведено, у наредном периоду значајно би било да се дефинишу смернице за општу сарадњу државних и других јавних институција са јавношћу, као и утврђивање начела, стандарда и мера за сарадњу у поступцима доношења одлука којима се уређују питања и заузимају ставови од општег интереса. Такође, иницијатива Партнерство за отворену управу даје додатни квалитет у комуникацији органа државне управе и цивилног сектора, обзиром да је учешћем у овој иницијативи омогућено да поред наведене сарадње у радној групи за израду Акционог плана, цивилно друштво буде стални партнер у праћењу реализације и даљег унапређења Акционог плана - праћењу активности на отварању управе према грађанима. Поред тога, неопходно је донети и Закон о лобирању који би био ваљан оквир за стављање у равнотежу права на учешће јавности у раду управе и неопходност заштите јавног интереса у обављању послова управе и њен транспарентан рад и у овом сегменту.

### *III.D.2. ЈАЧАЊЕ ЕТИЧКИХ СТАНДАРДА ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ И СМАЊЕЊЕ КОРУПЦИЈЕ*

Закон о државним службеницима предвиђено је да Високи службенички савет доноси Кодекс понашања државних службеника, који је од изузетног значаја за успостављање етичких стандарда и њихову примену у државној управи. Поред тога, схватајући неопходност утврђивања стандарда рада "добре управе" њихове примене на шири круг лица која обављају послове јавне управе, Заштитник грађана је припремио и доставио Народној скупштини Кодекс добре управе, који представља општи оквир правилног административног понашања за органе јавне власти и јавне службенике, и садржи професионалне стандарде и етичка правила понашања за обављање службених послова и остваривање комуникације са грађанима. Кодекс још увек није усвојен и поред његове несумњиве потребе и значаја Овај кодекс би истовремено био и претеча успостављања јединственог правног оквира за све службенике јавне управе који се овом Стратегијом предвиђа као битан предуслов за обезбеђење делотворнијег и ефикаснијег рада јавне управе, заснованог на јединственим стандардима.

Борба против корупције један је од приоритета у раду Владе што се и огледа у низу активности које су спроведене у претходном периоду. У области борбе против корупције успостављен је институционални оквир, који поред Агенције за борбу против корупције, која је самостална и подлеже надзору Народне скупштине подразумева и активну улогу Министарства правде и државне управе, Министарства унутрашњих послова, јавног тужилаштва, као и осталих државних органа (нпр. Управа за спречавање прања новца, Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција (ДРИ), Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности) Такође, донета је Стратегија за борбу против корупције 2013-2018. године и Акциони план за њену примену, којима је предвиђен читав низ мера и активности у овој области. Примена ове стратегије и Акционог плана захтева интензивирање активности у области међуинституционалне сарадње.

Повећање транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе предуслови су за системско смањење корупције, која и поред напретка на листи индекса перцепције корупције за 2013. годину (за осам места) и даље представља један од кључних проблема квалитетног функционисања јавне управе и економског развоја земље.

У Извештају Европске комисије о напретку из 2012. године наводи се да корупција и даље представља озбиљан проблем у низу области, као и да је неопходно унапредити законски оквир, посебно у области заштите узбуњивача. Такође, морају се знатно унапредити примена закона и ефикасност институција за борбу против корупције. Сличан закључак стоји и у Годишњем извештају Агенције за борбу против корупције из 2012. године.

Реформске активности предвиђене Стратегијом реформе јавне управе директно или индиректно доприносе смањењу могућности за корупцију унутар јавне управе, при чему су од посебног значаја мере и активности предвиђене на плану реорганизације система јавне управе као и успостављање усклађеног радноправног статуса запослених у јавној управи. Успостављање ефикасног система за превенцију и борбу против корупције захтева, пре свега, успостављање система доброг управљања заснованог на транспарентности, јасним поступцима и јасним одговорностима надлежних институција. У сваком случају дограђивање правног оквира у овој области је од изузетног значаја и у овом тренутку је од посебне важности у што скоријем року донети Закон о заштити узбуњивача, чија израда је у току. Такође посебан значај за реализацију свих наведених активности има дизање свести о значају борбе против корупције као и јачање капацитета запослених за спречавање корупције у јавној управи. У том смислу неопходно је да се етика државних службеника и борба против корупције уведу као део државног стручног испита како би се системски дизагла свест о непожељном понашању унутар јавне управе и начинима превентивног деловања.

### **III.E. ЈАЧАЊЕ МЕХАНИЗАМА НАДЗОРА У ЈАВНОЈ УПРАВИ**

Бројни формални и неформални контролни механизми који су се развили у савременој демократској правној држави треба да допринесу равнотежи између велике моћи државе (нарочито управног апарата) и права и слобода појединаца и правних лица приватног права. У Републици Србији поред постојећих и традиционалних облика унутрашње контроле управе (инстанционе контроле, инспекцијске контроле, службеног надзора) убрзано настају и бројни нови облици контроле управе. Осим унутрашњих облика, у међувремену су настали и бројни нови облици спољне контроле - како од стране традиционалних институција (нпр. судске контроле управе, коју данас обезбеђује Управни суд у управном спору) - тако и у виду нових механизма. Правни оквир различитих облика унутрашње и спољне контроле јавне управе утврђен је читавим низом посебних закона.

Унутрашњи надзор управе

1) Органи државне управе и други субјекти којима је поверено вршење управног јавног овлашћења у поступку инстанционе контроле у управном поступку (у оквиру права на жалбу у управном поступку);

2) Органи државне управе кроз управни надзор хијерархијски вишег органа државне управе над хијерархијски нижим органом државне управе;

3) Управна инспекција (као орган у саставу Министарства правде и државне управе);

4) Буџетска инспекција (као унутрашња организациона јединица Министарства финансија и привреде);

5) Контрола органа државне управе над органима локалне самоуправе, односно покрајинске аутономије и другим носиоцима/имаоцима јавних овлашћења.

Што се тиче правних облика контроле управе над управом, поступак инстанционе контроле и службени надзор детаљно су разрађени Законом о општем управном поступку. Управна инспекција је облик надзора над спровођењем закона и других прописа и поступањем органа државне управе, али и бројних других органа и служби (служби судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина и др) чији су садржина, границе и овлашћења утврђени Законом о управној инспекцији и посебним законима. Управна инспекција обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују: државна управа; радни односи у државним органима и органима ЈЛС; општи управни поступак и посебни управни поступци; изглед и употреба грба, заставе и химне Републике Србије и др.

Конечно, значај доследне односно систематичне контроле треба истаћи и у смислу надзора над деловањем различитих носилаца јавних овлашћења у систему јавне управе. Са тога аспекта је у претходном периоду уочено да је контрола органа државне управе односно локалне самоуправе над носиоцима јавних овлашћења често неефикасна, или чак у пракси и не постоји, иако је за то предвиђен законодавни оквир за спровођење такве контроле. Зато је нужно анализирати постојеће процесе вршења надзора над радом носилаца јавних овлашћења и на том основу дефинисати стандарде за надзор над ефикасношћу носилаца јавних овлашћења.

Спољна контрола управе

- 1) Уставни суд (као највиши облик контроле уставности и законитости на националном односно државном нивоу);
- 2) Управни суд (као облик судске контроле законитости деловања и законитости аката извршне власти и управе);
- 3) Заштитник грађана (као независан и самосталан орган који се стара о заштити и унапређењу људских и мањинских слобода и права);
- 4) Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (као највиши независан државни орган у ове две области);
- 5) Државна ревизорска институција (као највиши независан државни орган за контролу јавне потрошње);
- 6) Агенција за борбу против корупције (као самосталан државни орган за борбу против корупције);
- 7) Повереник за заштиту равноправности (као независан државни орган о области спречавања и заштите од дискриминације).

Спољна контрола управе од стране Уставног суда спроводи се у поступку за оцену уставности и законитости општих правних аката (између осталих и оних које доносе органи државне управе), као и кроз право и поступак по уставној жалби (којем се штите права грађана од појединачних одлука пре свега органа јавне управе). Статус Уставног суда је утврђен Уставом Републике Србије (као и његове надлежности), а детаљно је разрађен Законом о уставном суду. На овај начин, у Републици Србији је по први пут установљен и облик уставне контроле у поступку по уставној жалби.

Следећи облик спољне правне контроле управе јесте контрола управе од стране судова. Најзначајнији облик судске контроле који је посебан и непосредно се односи само на јавну управу (у функционалном смислу) је судска контрола законитости управног акта, која је регулисана Законом о управним споровима. Од 2010. године, започео је са радом и посебан Управни суд који је надлежан са решавање управних спорова. Нови Закон о управним споровима је отклонио бројне недостатке ранијег закона који је регулисао овај облик судске контроле. Унапређена процедура вођења управних спорова кореспондира са европским стандардима (јер између осталог предвиђа и обавезу вођења усмене расправе и знатно проширује могућност вођења спора пуне јурisdикције, што значи да Управни суд не решава само судску ствар односно законитост управног акта већ у одређеним ситуацијама утврђеним законом и управну ствар која је предмет решавања јавне управе).

Проблеми у вези са овом облашћу се огледају у недовољном броју судија, непостојању специјализације већа за одређене области, као и непостојању двостепености управног судства.

Специфичан механизам заштите права грађана и контроле управе је и Заштитник грађана који штити људска права и контролише рад органа јавне власти који су утврђени законом. Највећи број органа које контролише Заштитник грађана у Србији јесу управо органи и различити организациони облици јавне управе. Заштитник грађана је доношењем Устава Републике Србије 2006. године, постао орган уставног ранга. У Републици Србији омбудсман постоји и на нижим нивоима власти, тачније у Аутономној покрајини Војводина, а установљен је још и у 20 општина и градова у Србији. Средином 2012. године основана је и Асоцијација локалних омбудсмана.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја је остваривањем права на слободан приступ информацијама од јавног значаја обезбедио грађанима непосредну правну контролу органа јавне власти и установио посебан механизам заштите овог права ван управне организационе структуре од стране Повереника. Повереник је био и први независни *sui generis* орган који контролише рад јавне управе. У каснијим фазама, на Повереника је пренета и област заштите података о личности (кроз Закон о заштити података о личности). За разлику од области слободе приступа информацијама, у оквиру које Повереник контролише само рад органа јавне власти, у области заштите података о личности, Повереник не контролише само јавну управу већ и све остале субјекте који прикупљају, рукују и обрађују податке о личности. Овде је посебно важно истаћи обавезу да органи јавне управе сами у што већем броју објављују информације од јавног значаја, те да се утврди и поступак утврђивања одговорности одговорних лица у случају непоступања по решењима Повереника.

Спољна државна финансијска контрола уређена је Уставом Републике Србије и Законом о државној ревизорској институцији. ДРИ је највиши државни орган ревизије јавних средстава у Републици Србији и законом је утврђена њена независност, самосталност и одговорност непосредно Скупштини. ДРИ обавља активности у складу са Законом и Пословником ДРИ, стандардима и осталим прописима као и у складу са међународним стандардима ревизије, ИНТОСАИ (INTOSAI) који предвиђају функционалне, институционалне и финансијски независне врховне ревизорске институције које своје извештаје подносе искључиво Парламенту.

Закonom су створени услови за спровођење поступка ревизије за све кориснике јавних средстава. Не постоји ограничење у погледу документације и других података које ови субјекти морају да пруже овлашћеном лицу ДРИ у поступку ревизије, чиме је створен први институционални оквир за супротстављање корупцији.

ДРИ врши финансијску ревизију и ревизију правилности пословања, а финални ревизорски извештаји се публикују на интернет страници ДРИ. Такође, очекује се и увођење ревизије сврсисходности пословања. Међутим, потребно је имати у виду да због изузетне комплексности послова које врше службеници ДРИ постоје извесни проблеми и у вршењу већ постојећих облика контроле. Разлози за то леже у чињеници да је ова институција релативно млада и да је реч о новој врсти послова за које нису постојали одговарајући кадровски потенцијали.

Према наводима у Извештају Европске комисије, Закон о ДРИ још увек не омогућава пуну финансијску и оперативну независност ДРИ у складу са стандардима ИНТОСАИ. ДРИ се још увек налази у почетној развојној фази, имајући у виду релативно кратак период од оснивања. Расположиви ресурси (материјални и људски) су недовољни, а покривеност корисника јавних средстава ревизијама је ограничена. Ревизија сврсисходности пословања још увек се не спроводи у пракси. Поред овога, ДРИ је законом задужена за подношење прекршајних и кривичних пријава надлежним органима.

Агенција за борбу против корупције (као самосталан државни орган за борбу против корупције) такође има значајну улогу као механизам контроле органа управе. Агенција је добила бројна овлашћења. Нека од њих најчешће подразумевају контролу јавне управе у циљу успешног спречавања корупције (сукоб интереса, план интегритета, поступање по представкама грађана и др).

Повереник за заштиту равноправности је *sui generis* институција која врши и контролу јавне управе (али и свих других субјеката) ради спречавања дискриминације и неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања у односу на лица или групе лица, с обзиром на њихово лично својство. Овај орган установљен је Законом о забрани дискриминације.

У претходној фази реформе државне управе, створен је снажан процесни и институционални оквир различитих облика, нарочито спољне контроле јавне управе од стране независних контролних органа, тако да је остварен значајан напредак у овој области. Иако још увек постоје значајни проблеми који произилазе из постојећег законског и институционалног оквира, у овој фази реформе, посебна пажња се мора посветити обезбеђивању различитих услова (правних, политичких, организационих, материјалних и просторних), који ће унапредити њихов положај и рад.

Закони којим је уређен статус и рад независних контролних органа још увек садрже различите недостатке услед чега и у овој фази реформе јавне управе треба радити на њиховом даљем унапређивању. Иако препоруке и мишљења, услед специфичности институције омбудсмана, немају обавезујућу правну снагу за органе којима је упућена, приметно је да се повећава број органа који не поступају по препоруци Заштитника грађана што је констатовано и у годишњем извештају тог органа за 2011. годину. У вези са Законом о тајности података још увек нису донета законом предвиђена а за спровођење закона неопходна подзаконска општа правна акта. Закон о заштити података о личности, треба заменити у целости новим законом, јер не кореспондира са Конвенцијом бр. 108 Савета Европе и Директивом 45/96 Савета министара Европске уније што је већ више пута констатовано.

Осим ових формализованих облика надзора над деловањем и одлучивањем (и над актима) органа јавне управе, у Републици Србији постоје и други неформални облици контроле над јавном управом - као што је нпр. контрола независних медија, јавно мњење, контрола стручне јавности, контрола организација цивилног друштва итд.

У овом контексту треба поменути и Извештај Европске комисије (2012). О независним телима је у том Извештају констатовано да бројна независна регулаторна тела имају логистичке проблеме у свом деловању, а да би Скупштина требало да расправља о

њиховим годишњим извештајима и да у већој мери подржава предлоге измена и допуна прописа које предложе ова тела. Управо тако је констатовано да се још увек очекује усвајање Закона о заштитнику грађана, којим треба да се ојача независност ове институције, те да се његове препоруке још увек не поштују у довољној мери. Иста таква констатација важи и за препоруке Повереника (у том смислу ће бити прописани и механизми за извршење закључака Народне скупштине који се усвајају када и годишњи извештај о раду Повереника).

Имајући у виду да су ово релативно младе институције и да се кроз рад ових органа у пракси показала потреба за унапређењем одредби закона којима би се омогућио њихов ефикаснији рад и остваривање пуне независности. Нарочито је важно променити садашње стање и обезбедити одговарајуће поступање појединих, пре свега органа државне управе, по коначним и извршним решењима Повереника за информације од јавног значаја и заштити података о личности у области слободе приступа информацијама као и препорукама Заштитника грађана.

У овој области треба такође обратити пажњу на успостављање ефикасног система одговора на притужбе грађана у самим органима јавне управе и усклађивање праксе у овој области са праксом Заштитника грађана.

ДРИ би требало да достигне потпуну независност у припреми ревизорских извештаја, као и повећање капацитета за редовну ревизију резултата рада државних институција, развој информационог система и успостављање блиске сарадње са Европском канцеларијом ревизора<sup>11</sup>. У оквиру развоја ревизије сврсисходности пословања државних институција, препоручује се да ДРИ посвети већу пажњу имплементацији стратегија ресорних министарства, као и оцењивању реализације пројеката финансираним ИПА средствима. Поред тога, у циљу пружања заштите субјектима који су предмет контроле, требало би предвидети право на правно средство против одлука ДРИ.

Такође, у наредном периоду би требало интензивно радити на стручном усавршавању службеника за обављање послова ДРИ за које нису постојали релевантни капацитети унутар система јавне управе. Поред тога, приликом спровођења конкурса за пријем службеника, потребно је предвидети посебне тестове за проверу знања и способности који ће обезбедити високо стручни кадар за ове високо стручне и специјализоване врсте послова, који захтевају интердисциплинарни приступ.

<sup>11</sup> Енгл. *European Audit Office*.

#### **IV. УПРАВЉАЊЕ РЕФОРМОМ ЈАВНЕ УПРАВЕ**

Стратегијом РЈУ одређује се нова институционална и организациона структура за координацију, праћење, извештавање и евалуацију процеса спровођења ове Стратегије.

Координација спровођења Стратегије РЈУ одвијаће се на три нивоа:

Први и други су нивои стручне координације, а трећи ниво је ниво политичке координације процеса реформе јавне управе.

Први ниво: Министарство надлежно за послове државне управе наставиће да обавља оперативне послове и координацију процеса реформе јавне управе. У циљу успешне реализације ових задатака и осигурања одрживости овог процеса, неопходно је успоставити одговарајуће капацитете, превасходно јачањем капацитета унутрашње организационе јединице (сектора) министарства у чијем делокругу су послови државне управе који се односе на систем државне управе и организацију и рад министарства, посебних организација, јавних агенција и јавних служби, јачањем организационе јединице у чијем делокругу се обављају послови координације активности у спровођењу Стратегије РЈУ. Такође у органима државне управе неопходно је обезбедити особу задужену за праћење, извештавање и евалуацију спровођења Стратегије РЈУ.

Други ниво: Међуминистарска пројектна група има стручну улогу у координацији и праћењу процеса спровођења Стратегије РЈУ. Задаци чланова ове Пројектне групе првенствено су усмерени на стручну координацију и утврђивање извештаја о спровођењу Стратегије РЈУ. Овим механизмом обезбеђује се активно учешће свих релевантних државних органа у процесу реформе јавне управе.

Специфични задаци Међуминистарске пројектне групе су: учествовање у креирању стратегија и акционих планова у процесу реформе јавне управе; укључивање свих пројеката и нормативних активности у Стратегију РЈУ (у оквиру редовних ревизија ове стратегије, односно у процедуру израде нове Стратегије РЈУ); препоручивање укључивања одређених активности у Годишњи план рада Владе (у сарадњи са министарством надлежним за послове државне управе); усклађивање других националних стратешких докумената са Стратегијом РЈУ (у сарадњи са Генералним секретаријатом Владе и Републичким секретаријатом за јавне политике); разматрање полазних основа и нацрта прописа којима се оснивају органи и организације и друга тела у систему јавне управе (пре достављања органима државне управе на мишљење), утврђују надлежности у обављању послова јавне управе, дефинише статус запослених, као и међусобни односи и координација органа и организација јавне управе; усвајање извештаја о спровођењу и евалуацији резултата постигнутих Стратегијом РЈУ (односно одговарајућим акционим планом на основу налага организационе јединице министарства надлежног за послове државне управе); предлагање Савету за реформу јавне управе за расправу и усвајање одлука о којима се не постигне консензус у оквиру рада Међуминистарске пројектне групе; учествовање у евалуацији резултата спровођења Стратегије РЈУ (сваки члан из делокруга рада свог органа).

Међуминистарску пројектну групу чине чланови секретари министарства и помоћници министара чији је делокруг повезан са активностима реформе јавне управе. Међуминистарска радна група састаје се редовно у складу са Пословником међуминистарске пројектне групе.

Трећи ниво: Савет за реформу јавне управе образован је Одлуком о образовању Савета за реформу јавне управе, као централно стратешко тело Владе за реформу јавне управе, са задатком да утврђује предлоге стратешког развоја јавне управе у Републици Србији, иницира и предлаже Влади предузимање мера и активности које се односе на реформу јавне управе, разматра и усваја извештаје о постигнутих циљевима у области реформе јавне управе, промовише и прати спровођење Стратегије реформе јавне управе, нарочито са становишта укључивања принципа и циљева реформе јавне управе у секторске стратегије развоја и планске мере и разматра и даје претходно мишљење Влади о стратегијама развоја, нацртима закона и другим актима који се односе на организацију и рад Владе, органа државне управе, а нарочито оне којима се предлаже оснивање нових државних органа, организација, служби или тела Владе. У претходном периоду Савет је разматрао питања у складу са својим задацима, а очекује се да ће у периоду од доношења Стратегије реформе јавне управе преузети стратешку улогу координације и усмеравања реформских процеса у јавној управи.

#### **Праћење и вредновање**

Праћење и вредновање реализовања планираних реформских активности је неопходно за перманентно прилагођавање процеса, односно омогућавања благовременог реаговања и увођења корективних мера у случају утврђених кашњења или одступања. Систем праћења овог процеса заснива се на редовној обради прикупљених података из редовних и ванредних извештаја. Досадашњи систем није у довољној мери био системски постављен, већ се углавном заснивао на ad hoc и неусаглашеном извештавању и праћењу. Стога је неопходно, извршити успостављање потпуног и ефикасног система праћења и вредновања резултата спроведених активности. То подразумева, пре свега увођење обавезних извештаја свих носилаца активности, који се достављају надлежном министарству. Након обраде у надлежном министарству, они се разматрају на Међуминистарској пројектној групи. Најмање једном годишње се обавезно о томе расправља и на Савету за реформу јавне управе. У случају да се одређена питања тичу свих органа државне управе, по потреби ће се организовати и тематске седнице Владе на којима се расправља и закључује о одређеним питањима од ширег значаја (одређена питања могу се укључити и на редовне седнице Владе).

Извештаји на којима је заснован систем праћења овог процеса укључују јединствено структуриране разумљиве информације, коментаре и препоруке. Посебан додатак (анекс) даје детаље о спровођењу актуелног Акционог плана и о исходу анализе односно праћења резултата. У вези са тим припремиће се и усвојити и посебна Методологија, као и други инструменти (обрасци, инфо-

систем, итд.) за праћење и вредновање процеса реформе јавне управе.

Након сакупљања и обраде података из редовних извештаја о обављеним активностима, односно у оквиру непрекидног процеса праћења, нужно је припремати и повремене (али редовне и системски засноване, утемељене) оцене успешности спровођења реформе односно вршити тзв. Вредновање<sup>13</sup> тог сложеног процеса. Поред унутрашњег вредновања извештаја, потребно је обезбедити и систем независног спољног вредновања кроз укључивање репутираних образовних и других стручних институција из одговарајућих области, цивилног друштва и извештаја независних контролних тела и релевантних међународних организација.

Информације које су добијене у процесу праћења и вредновања служе планирању корективних активности које се предузимају у случају када спровођење Стратегије РЈУ заостаје за планираним темпом и очекиваним резултатима односно када се утврди да планиране активности нису у складу са постављеним стратешким циљевима.

Да би надлежно министарство могло да обезбеди делотворно и ефикасно обављање ових процеса, неопходно је успоставити посебну организациону јединицу у сектору надлежном за послове државне управе, уз одговарајући број службеника који располажу специфичним знањима и вештинама неопходним за обављање ових послова.

<sup>13</sup> Термин "евалуација" означава процену односно стручну оцену квалитета и квантитета одређених резултата у процесу реформе јавне управе, у нашем случају се ово односи на стручно оцењивање напретка односно успешности у реализовању реформских активности и постизању одговарајућих резултата у том процесу.

## V. ПЛАН СПРОВОЂЕЊА И ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКОГ УТИЦАЈА

Посебни акциони планови биће саставни део нове Стратегије РЈУ и прецизираће садржај и динамику спровођења ове стратегије.

У оквиру секторског приступа Стратегија јавне управе у Републици Србији представљаће кровну стратегију реформе јавне управе. На основу ове стратегије припремиће се три подсекторске стратегије које ће бити посвећене управљању јавним финансијама, децентрализацији и електронској управи. На основу ових стратегија донеће се одговарајући акциони планови који ће прецизирати садржај и динамику њиховог спровођења.

### Финансирање процеса реформе јавне управе

Имплементација мера и активности неопходних за реформу јавне управе ће захтевати значајна финансијска средства.

Ово значи да ће носиоци активности и главни координатор реформе (министарство надлежно за послове државне управе) у координацији са министарством надлежним за послове финансија обезбедити неопходна буџетска средства за спровођење пројектованих активности за сваку буџетску годину (средства за спровођење Акционог плана ће се редовно планирати у процесу припреме буџета). Већина потребних средстава се обезбеђује кроз рад државних службеника у процесу припрема прописа и других јавних политика.

Одређени део потребних финансијских средстава биће обезбеђен и из различитих других финансијских извора (нпр. из ИПА фонда Европске уније, из билатарелних донатора итд.).

## VI. ЗАВРШНИ ДЕО

### Акциони план

Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2014-2016. године донеће се у року од 60 дана од дана доношења ове стратегије.

### Објављивање

Ову стратегију објавити у "Службеном гласнику Републике Србије".

## Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018–2020. године

### Увод

Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, за период 2018–2020. године операционализује Стратегију<sup>1</sup> и дефинише мере – резултате за спровођење реформе јавне управе, као и конкретне активности неопходне за постизање наведених резултата. У његовој припреми су сагледани претходни извештаји о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у РС за период од 2015. до 2017. године као и контекстуална ограничења, пре свега у вези са потребама фискалне консолидације, али и приступања Републике Србије Европској унији. Усклађеност са стратешким оквиром у контексту приступања ЕУ, као и са националним стратешким оквиром су представљали један од основних начела у припреми Акционог плана. У том смислу, недавно објављена Стратегија проширења ЕУ на земље Западног Балкана подвлачи да: „*Реформа јавне управе је кључна за јачање управљања на свим нивоима. То подразумева побољшање квалитета и одговорности управе, повећање професионализма, деполитизације и транспарентности, такође у запошљавању и отпуштању, транспарентнијег управљања јавним финансијама и бољих услуга за грађане. Потребно је наћи и одговарајућу равнотежу између централне, регионалне и локалне управе. Владе треба да осигурају да заинтересоване стране могу активно да учествују у процесу реформи и креирања политике, на пример кроз успостављање инклузивног структурираног дијалога о приоритетима реформе уз укључивање цивилног друштва. Стварање подстицајног окружења за укључивање организација цивилног друштва је стога кључно. Све ове реформе се налазе у средишту пута региона ка ЕУ. Само са постизањем опипљивих и одрживих резултата постићи ће потребан кредибилан тренутак.*”<sup>2</sup>

У складу са наведеним, Акциони план за период 2018–2020. година који обухвата све горе наведене циљеве, припремљен је кроз партиципативни приступ, формирањем Посебне радне групе<sup>3</sup> у коју су укључени представници свих органа државне управе и служби Владе, удружења грађана изабраних преко јавног позива и чланови и посматрачи из појединих независних државних органа<sup>4</sup>. Посебна радна група је подразумевала координацију између кровне групе на нивоу функционера и лица на положају и пет оперативних подгрупа формираних на нивоу посебних циљева Стратегије РЈУ. На састанцима Посебне радне групе на кровном нивоу присуствовали су представници Делегације Европске уније у РС. У припреми документа подршку су пружили и експерти програма СИГМА при Организацији за економску сарадњу и развој (ОЕЦД).<sup>5</sup>

Методолошки приступ у изради Акционог плана одликује усмереност на резултате, при чему су задржани одређени елементи процесног приступа. Акциони план садржи мере и активности за период од три године (2018–2020.) у табеларној форми, према структури циљева и мера из Стратегије РЈУ. Индикатори за праћење успешности у реализацији Акционог плана дефинисани су на нивоу циљева и мера. За сваку меру излистане су главне активности чија је реализација неопходна за остварење мере, и дати су и рокови за реализацију тих активности, како би било могуће пратити и напредак ка остварењу мере. Термини који се користе у Акционом плану преузети су из Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији.

У изради АП обезбеђена је повезаност са другим стратешким документима на више начина.<sup>6</sup> Најпре, у складу са стратешким опредељењем Републике Србије да приступи Европској унији и испуни све обавезе које проистичу из процеса преговора са ЕУ, Акциони план за РЈУ посебну пажњу посвећује обавезама из процеса приступања ЕУ. Такође, две врсте повезаних стратешких докумената су идентификоване и везе са њима обезбеђене у највећој могућој мери:

- Подсекторске стратегије (субстратегије)
- Побочне стратегије

Детаљна методологија Акционог плана представљена је у **Прилогу** који чини саставни део овог Акционог плана и то:

- **Прилог 1:** Методолошки приступ изради Акционог плана;
- **Прилог 2:** Систем за координацију и управљање РЈУ;
- **Прилог 3:** Систем за праћење и евалуацију (оцену) РЈУ;
- **Прилог 4:** Динамички преглед спровођења Акционог плана (Гантограм);
- **Прилог 5:** Преглед обезбеђених и недостајућих додатних финансијских средстава за спровођење АП;
- **Прилог 6:** Претпоставке и ризици у реализацији Акционог плана;
- **Прилог 7:** Листа скраћеница.

1 Стратегија РЈУ („Службени гласник РС”, бр. 9/14 и 42/14 – исправка), Акциони план РЈУ за период 2015–2017. („Службени гласник РС”, број 31/15) и извештаји о спровођењу су објављени на сајту МДУЛС, на следећем линку на српском језику: <http://www.mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-sprovodjenje-strategije.php> и на енглеском језику: <http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php>

2 Стратегија проширења ЕУ на земље Западног Балкана, „A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, Strasbourg, 6.2.2018, страница 5, линк ка документу: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf)

3 Посебна радна група за израду текста Нацрта акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у РС за период 2018-2020. године, формирана је Решењем министра државне управе и локалне самоуправе број 021-00-00403/2017-06 од 13. септембра 2017. године.

4 Позиви за учешће у раду Посебне радне групе су упућени свим независним државним органима (Државној ревизорској институцији, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Поверенику за заштиту равноправности, Заштитнику грађана, Агенцији за борбу против корупције). Од независних државних органа, представници Агенције за борбу против корупције и Државне ревизорске институције су именовали своје представнике за чланове Посебне радне групе, представници Повереника за заштиту равноправности се позивају на све састанке као посматрачи, по израженој жељи Повереника за такав одговарајући начин учествовања, а представници Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у складу са политиком наведених органа, не учествују у раду радних група органа државне управе, али су изразили спремност за сарадњу кроз писмено давање мишљења на израђен Нацрт акционог плана или посебне састанке у циљу стручних консултација.

5 Више о процесу израде АП и Посебној радној групи у 1.2. Процес израде АП и тим у Прилогу 1. Акционог плана РЈУ за период 2018–2020. године.

6 Више о везама са стратешким документима у 1.5. Везе са другим стратешким документима у Прилогу 1. Акционог плана РЈУ за период 2018-2020. године.

**НАПОМЕНА РЕДАКЦИЈЕ:** Прилоге у PDF формату можете преузети кликом на следећи линк:

**Акциони план с прилозима**