

Европска комисија представљена кроз
делегацију Европске уније у Србији

Подршка реформи јавне управе у оквиру
Секторског реформског уговора за сектор
реформе јавне управе
EuropeAid/137928/DH/SER/RS
Број уговора за услуге: *CRIS 2018/395-584*

**Екстерна евалуација
Стратегије реформе јавне
управе у Србији
- Финални извештај -
21. april 2019**



Овај Пројекат финансира Европска унија

'Ова публикација је израђена уз финансијску подршку Европске уније: Садржај ове публикације је искључива одговорност консултаната GOPA и не мора нужно да одражава ставове Европске уније'



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији
Финални извештај



Република Србија

Пројекат спроводи:

GOPA
WORLDWIDE CONSULTANTS

У конзорцијуму са





Контролна путања Извештаја

Назив документа:	Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији
Назив Пројекта:	Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе
Број уговора:	CRIS 2018/395-584
Земља:	Србија
Извођач:	ГОПА Консултанти
Адреса:	Хинденбургринг 18 61348 Бад Хомбург Немачка
Број телефона:	+49 6172 930 561
Број фаха:	+49 6172 930 500
Е-маил:	ged@gopa.de
Датум Извештаја:	21/04/2019
Период извештавања:	01/8/2018 – 21/4/2019

Аутори Извештаја:

Датум: 21/4/2019

Младен Момчиловић, виши експерт - вођа тима

Александра Урошев, млађи експерт

Контролор квалитета: Шон Веб

Датум: 21/4/2019



Садржај

Списак акронима и скраћеница	vi
Списак табела	ix
Резиме.....	x
1. Увод.....	1
2. Циљеви, питања, методологија и изазови евалуације	1
2.1 Циљеви евалуације	1
2.2 Евалуациона питања и критеријуми просуђивања	2
2.3 Методологија.....	3
2.4 Ризици, изазови, и њихово ублажавање.....	4
3. Основне информације	5
3.1 Изборни, институционални и нормативни контекст	5
3.3 Процес придруживања ЕУ и РЈУ у Србији.....	7
3.5 Центар владе и плански систем	13
4. Контекст Стратегије РЈУ у Србији и логика интервенције	14
4.2 Логика интервенције АП РЈУ 2015-2017.....	15
4.3 Кључне институције за спровођење Стратегије РЈУ	17
4.5 Извештавање, координација, праћење и евалуација Стратегије РЈУ	18
5. Налази извештаја, закључци и препоруке према евалуационој матрици	20
5.1 (Релевантност) ЕП 1: Релевантност циљева Стратегије РЈУ и два АП	20
5.1.1 ЈЦ 1.1: Мера у којој су циљеви Стратегије РЈУ и пратећих АП СМАРТ и релевантни.....	21
5.1.2 ЈЦ 1.2: Мера у којој су циљеви Стратегије РЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020 усклађени и одговарају капацитетима кључних актера у имплементацији.....	30
5.1П Кључне препоруке за ЕП 1: Релевантност циљева Стратегије РЈУ и два АП	32
5.2 (Релевантност) ЕП 2: Укљученост заинтересованих страна у израду Стратегије РЈУ и два АП.....	36
5.2.1 ЈЦ 2.1: Спектар заинтересованих страна (нпр. ОЦД) које су учествовале у изради Стратегије РЈУ и два АП.....	36
5.2П Кључне препоруке за ЕП 2: Укљученост заинтересованих страна у изради Стратегије РЈУ и два АП	38
5.3 (Делотворност) ЕП 3: мера у којој је реализовано пет Посебних циљева АП РЈУ 2015-2017	39
5.3.1 ЈЦ 3.1: Делотворност 19 мера у оквиру пет Посебних циљева АП РЈУ 2015-2017	40
5.3П Кључне препоруке за ЕП 3: Мера у којој је реализовано пет Посебних циљева АП РЈУ 2015-2017 ...	60
5.4 (Делотворност) ЕП 4: Неочекиване позитивне и негативне промене	64
5.4.1 КП 4.1: Распон неочекиваних позитивних и негативних промена, и промена везаних за евентуална хоризонтална питања	64
5.4П Кључне препоруке за ПУ 4: Неочекиване позитивне и негативне промене	65
5.5 (Делотворност) ЕП 5: Најутицајније покретачке и ограничавајуће силе које су повећавале и смањивале делотворност.....	67
5.5.1 КП 5.1: Дијапазон различитих покретачких сила и чинилаца успеха	67
5.5.2 КП 5.2: Дијапазон различитих ограничавајућих сила и чинилаца успеха	68
5.5П Кључне препоруке за ПУ 5: Најутицајније покретачке и ограничавајуће силе	70
5.6 (Ефикасност) ЕП 6: Степен у ком су циљеви АП РЈУ 2015-2017. године остварени на време и чиниоци који леже иза тога	71
5.6.1 КП 6.1: Временски распоред остваривања свих мера у оквиру пет посебних циљева АП РЈУ 2015-2017. године.....	72
5.6.2 КП 6.2: Степен у ком су кашњења адекватно решавана с обзиром на њихову природу и обим.....	74
5.6П Кључне препоруке за ПУ 6: Степен у ком су циљеви АП РЈУ 2015-2017. године остварени на време и кључни чиниоци.....	75
5.7 (Ефикасност) ЕП 7: Адекватност управљања спровођењем, институционалне и организационе структуре, као и капацитета за координацију, праћење, извештавање и оцену	76



5.7.1 КП 7.1: Адекватност опште институционалне и организационе структуре за управљање спровођењем...	76
5.7.2 КП 7.2: Капацитети МДУЛС за координацију, праћење, извештавање и оцену процеса спровођења.....	80
5.7П Кључне препоруке за ЕП 7: Адекватност управљања спровођењем, институционалне и организационе структуре, као и капацитета за координацију, праћење, извештавање и оцену.....	85
5.8 (Ефикасност) ЕП 8: Ниво АП РЈУ 2015-2017. године био је економичан и исплатив	88
5.8.1 КП 8.1: Степен у ком је АП РЈУ 2015-2017 спроведен економично у поређењу са алтернативама ...	88
5.8 П Кључне препоруке за ЕП 8: Ниво АП РЈУ 2015-2017. године био је економичан и исплатив	91
5.9 (Ефекти) ЕП 9: Утицај АП РЈУ 2015-2017. године на приступање ЕУ, делотворност власти и различите крајње кориснике	92
5.9.1 КП 9.1: Степен општег пораста делотворности власти и степен у ком су различити корисници искусили стварни напредак	92
5.9 П Кључне препоруке за ЕП 9: Утицај АП РЈУ 2015-2017. године на приступање ЕУ, делотворност власти и различите крајње кориснике	98
5.10 (Одрживост) ЕП 10: Будуће финансирање интервенција РЈУ и одрживост капацитета спроводилаца.....	99
5.10.1 КП 10.1: Одрживост буџета ВРС и донаторских средстава потребних за будуће интервенције РЈУ	99
5.10.2 КП 10.2: Степен у ком су постојећи и нови капацитети институционалних актера за АП РЈУ 2015-2017 одрживи (механизми за праћење и спровођење ЗПС).....	101
5.10 П Кључне препоруке за ЕП 10: Будуће финансирање интервенција РЈУ и одрживост капацитета спроводилаца.....	101
-Annexes-	103
Annex 1. Evaluation Matrix: Revision and consolidation of the Evaluation Questions from the ToR	103
Annex 2. List of performed interviews during the inception and implementation phase.....	110
Annex 3. List of reviewed documents.....	114
Annex 4. List of AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 key reporting sources	119
Annex 5: Adopted and upcoming legislation related to the implementation of the AP PAR 2015 – 2017	121
Annex 6. Continuity and coherence of PAR Strategy and AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 objectives, and the sub-strategies.	124
Annex 7. List of implementation timelines for the measures of PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020	130
Annex 8. AP PAR 2015-2017 Final Report Performance Traffic Lights.....	132
Annex 9. Employed in Serbian Public Administration and cumulative % changes per CROSO for the period from August 2014 to June 2018	134
Annex 10. Challenges and obstacles per each AP PAR measure	135
Annex 11. Detailed causes of delays per the "red" results and activities V.4	140
Annex 12. List of AP PAR Reports, IMPG and PAR Council meetings.....	146
Annex 13. Aggregated responses of the survey questionnaires.....	151
Annex 14. The AP PAR 2015-2017 final financial balance sheet reconstructed	180
Annex 15. Full report part on evaluation objectives, questions, methodology and challenges.....	181
Annex 16. Full report part on background.....	189
Annex 17. Full report part on context of the PAR Strategy in Serbia and intervention logic	202
Annex 18. Full report part on effectiveness assessment per the 19 AP PAR 2015-2017 measures	210



Списак акронима и скраћеница

АБПК	Агенција за борбу против корупције
УИ	Управна инспекција
АП	Акциони план
АП РЈУ	Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији
АПСПВ	Акциони план за спровођење Програма Владе
АПР	Агенција за привредне регистре РС
АПР	Агенција за пословне регистре РС
ЗБС	Закон о буџетском систему
ПВ	Почетна вредност
ЦЕП	Центар за европске политике
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију
ЦВ	Центар Владе
Савет РЈУ	Савет за реформу јавне управе
ПЗР	Повереник за заштиту равноправности
ЦРОСО	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
ЗДС	Закон о државним службеницима
ОЦД	Организација цивилног друштва
ДГ ЕЛАРГ	Генерални директорат за проширење
ДГ НЕАР	Генерални директорат за суседску политику и проширење
ДЕУ	(бивша) Дирекција за е-управу, МДУЛС. Сада ИТЕ
ЕК	Европска комисија
Е-Гов	Е-управа
ЕП	Евалуационо питање
ЕМ	Евалуациона матрица
РГЕ	Референтна група за евалуацију
ЕРП	Програм економске реформе
ЕУ	Европска унија
ЕУ ИПА	Инструмент претприступне помоћи ЕУ
ЕУР	Евро
ПФУБ	Правни факултет Универзитета у Београду
ПФУ	Процена финансијског утицаја
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ФА	Функционална анализа
ФС	Фискална стратегија
ГПВ	Годишњи програм Владе
БДП	Бруто домаћи производ
ГГФ	Фонд УК за добру управу
ВРС	Влада Републике Србије
ЉР	Људски ресурси
РЉР	Развој људских ресурса
УЉР	Управљање људским ресурсима



СУК	Служба за управљање кадровима
ИР	Интерна ревизија
ИКТ	Информационо комуникационе технологије
ММФ	Међународни монетарни фонд
ММПГ	Међуминистарска пројектна група
ИПА	Инструмент претприступне помоћи
ИТЕ	Канцеларија за информационе технологије и е-управу
КП	Критеријум просуђивања
ЗОУП	Закон о општем управном поступку
ЗПС	Закон о планском систему Републике Србије
ЗДУ	Закон о државној управи
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
МЕИ	Министарство за европске интеграције
МФин	Министарство финансија
МП	Министарство правде
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
М&Е	Мониторинг и евалуација
СБО	Средњорочни буџетски оквир
МТЕФ	Секторски средњорочни оквир расхода
СБС	Секторска буџетска подршка
НАД	Национални приоритети у области међународне помоћи
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НСРС	Народна скупштина Републике Србије
НПАА	Национални план за усвајање правних тековина ЕУ
НЗС	Национални завод за статистику
КОЦД	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој
ОГП	Партнерство за отворену управу
ОЦ	Општи циљ
ЈУ	Јавна управа
РЈУ	Реформа јавне управе
РЈУ СБС	Секторски реформски уговор за сектор РЈУ у Србији
СРЈУ	Стратегија реформе јавне управе
ПЕФА	Процена јавних расхода и јавних финансија
ПФМ	Програм реформе управљања јавним финансијама
ПИФЦ	Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору
ЈН	Јавне набавке
ПЈУ	Принципи јавне управе
УЈН	Управа за јавне набавке
РБМ	Управљање на бази резултата
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
РеСПА	Регионална школа за јавну управу
РИА	Анализа ефеката прописа



РС	Република Србија
РСД	Динар
ОДУ	Органи(и) државне управе
ДУ	Државна управа
ССП	Споразум о стабилизацији и придруживању
ДРИ	Државна ревизорска институција
СРДУ	Стратегија реформе државне управе (2004)
СКГО	Стална конференција градова и општина
СДЦ	Швајцарска агенција за развој и сарадњу
СЕЦО	Швајцарски секретаријат за економске послове
ПГ РЈУ	Посебна група за РЈУ
СИГМА	Програм подршке унапређењу у владавини и управљању при ОЕЦД
СМАРТ	Конкретни, мерљиви, достижни, релевантни, временски ограничени (ЕУ)
ПЦ	Посебан циљ
СРЦ	Уговор о секторској реформи за РЈУ
ТоР	Пројектни задатак
ЦВ	Циљна вредност
ЈИС	Информациони систем за планирање, праћење имплементације, координацију јавних политика и извештавање – Јединствени информациони систем
УНДП	Програм Уједињених нација за развој
СБ	Светска банка
ВеБЕР	Пројекат за Западни Балкан за омогућавање праћења РЈУ од стране цивилног друштва



Списак табела

ТАБЕЛА 1. ЦИЉЕВИ ЕВАЛУАЦИЈЕ.....	2
ТАБЕЛА 2. ЕВАЛУАЦИОНА ПИТАЊА.....	2
ТАБЕЛА 3. ВРЕМЕНСКИ ПОКАЗАТЕЉИ РЈУ (ЕКСТЕРНИ И ИНТЕРНИ).....	5
ТАБЕЛА 4. ЗАКони КОЈИ ПОТПАДАЈУ ПОД ОБАВЕЗУ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНЕ РАСПРАВЕ.....	6
ТАБЕЛА 5. ГЛАВНЕ ПРОМЕНЕ МАКРОЕКОНОМСКИХ ПОКАЗАТЕЉА У АНАЛИЗИРАНОМ ПЕРИОДУ 2014-2018.....	7
ТАБЕЛА 6. КЉУЧНЕ ОБЛАСТИ КОЈЕ ЈЕ ДЕФИНИСАЛА ЕК ЗА РЈУ.....	7
ТАБЕЛА 7. СВИ ПРОГРАМИ ОБУКЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА КОЈЕ СПРОВОДИ СУК/НАЈУ, ОБУКЕ И УЧЕСНИЦИ.....	12
ТАБЕЛА 8. ОПШТИ ПРОГРАМИ СУК/НАЈУ ЗА КОНТИНУИРАНО СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА.....	12
ТАБЕЛА 9. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ РЈУ ИЗ 2014.....	15
ТАБЕЛА 10. АП РЈУ 2015-2017 ЛОГИКА ИНТЕРВЕНЦИЈЕ.....	16
ТАБЕЛА 11. СТРАТЕГИЈЕ, ПРОГРАМИ, И АКЦИОНИ ПЛАНОВИ У ВЕЗИ СА СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ РЈУ.....	16
ТАБЕЛА 12. КООРДИНАЦИОНА СТРУКТУРА РЈУ.....	19
ТАБЕЛА 13. РОДНА СТРУКТУРА МЕХАНИЗМА КООРДИНАЦИЈЕ РЈУ.....	29
ТАБЕЛА 14. САМОПРОЦЕНА КЉУЧНИХ ПРЕПРЕКА КОД ГЛАВНИХ АКТЕРА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ.....	31
ТАБЕЛА 15. ФИНАЛНИ ИЗВЕШТАЈ О СПРОВОЂЕЊУ АП РЈУ 2015-2017 – СЕМАФОР УЧИНКА НА НИВОУ ОЦ И ПЦ.....	41
ТАБЕЛА 16. АП РЈУ 2015-2017 „СЕМАФОР“ УЧИНКА ЗА МЕРЕ И РЕЗУЛТАТЕ ИЗ ФИНАЛНОГ ИЗВЕШТАЈА	44
ТАБЕЛА 17. ПРЕГЛЕД УЧИНКА ПЛАНИРАНИХ РЕЗУЛТАТА И АКТИВНОСТИ АП РЈУ 2015-2017 (ДО КРАЈА 2017).....	45
ТАБЕЛА 18. СПРОВОДИОЦИ АП РЈУ 2015-2018, 47 РЕЗУЛТАТА.....	81
ТАБЕЛА 19. КЉУЧНИ РЕЗУЛТАТИ ПОКАЗАТЕЉА УТИЦАЈА РЕЛЕВАНТНИ ЗА УЧИНАК АП РЈУ 2015-2017. ГОДИНЕ.....	95



Резиме

У јануару 2014. године, Влада Републике Србије је усвојила **Стратегију реформе јавне управе (СРЈУ)**. Основна сврха усвајања стратешког документа је била да се осигура одрживост РЈУ и да се по први пут прошири њен обухват на целокупан систем јавне управе. У марту 2015. године, Влада је усвојила први Акциони план (АП) за спровођење Стратегије РЈУ за период 2015-2017. У јулу 2018. године, Влада је усвојила други АП који обухвата период 2018-2020.

Стратегија је предвидела прикупљање и обраду података о спроведеним активностима, као део континуираног процеса праћења, и спровођење редовних процена напретка, укључујући и независну екстерну евалуацију. У складу са АП (2018-2020), евалуација је предвиђена у виду *ex-post* евалуације спровођења Акционог плана и средњорочне евалуације Стратегије. Ова екстерна евалуација је спроведена уз помоћ Пројекта „Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе“ у периоду од августа 2018. до маја 2019.

Општи циљ евалуације је био да допринесе унапређењу стратешког и оперативног оквира за РЈУ, са циљаним налазима и препорукама. Евалуација стратешког документа садржи четири циља: (а) евалуацију квалитета стратешког оквира за РЈУ; (б) успостављање основе за доношење одлуке о ревизији постојеће Стратегије РЈУ; (в) процена релевантности, делотворности, ефикасности, одрживости, и утицаја АП 2015-2017; и (г) на основу налаза, израда препорука за изградњу капацитета и техничку помоћ.

Иако средњорочна евалуација природно ограничава обим налаза о коначним утицајима реформе, аутори ове евалуације такође су формулисали препоруке за будући период, са циљем да се ова активност искористи као фактор који усмерава доношење одлука о политици будуће РЈУ. Према томе, овај Резиме наводи најважније поуке изведене из евалуације уз усредсређеност на будућност. Остали битни налази, који су релевантни углавном за спровођење постојеће Стратегије, кроз други АП, нису обухваћени овим резимеом, али су детаљно наведени у Извештају, пратећи логику евалуационих питања. Резиме такође обухвата најважније препоруке у прецизном облику. Те препоруке су даље разрађене у главном делу Извештаја о евалуацији.

Стратешки дизајн – прича о континуираном напретку и неким кључним ограничењима

Иако је евалуација била усредсређена на Стратегију и њен први АП, она је ипак укључила и процену процеса осмишљавања и израде другог АП. Свеукупно је утврђено да Стратегија и поред одређених ограничења као и два АП садрже **високо релевантне циљеве и на адекватан начин одсликавају екстерну и интерну слику јавне управе у Србији**, уз идентификацију кључних изазова и разумних начина да се на њих одговори у светлу потреба европских интеграција и добре управе. Такође се може закључити да се **квалитет докумената постепено повећавао**, што је довело до јасније формулисаних активности, осмишљавања мерљивих индикатора, и оперативног планирања које је у већој мери реалистично и реформски оријентисано. Осим тога, иако је израда Стратегије и првог АП за њено спровођење већ представљала партиципаторни процес, израда другог АП представља **одличан пример континуиране укључености екстерних заинтересованих страна** у процес израде, уз коришћење различитих метода укључивања. Таква унапређења представљају добре показатеље капацитета креатора стратешких докумената и



њихове способности да уче и да се прилагођавају. Ипак, општи закључак је да је тренутни стратешки оквир преамбициозан и није у потпуности усаглашен са ограниченим капацитетима управе у погледу спровођења реформских процеса. Иако су оба АП систематски коришћена да пробају успешно да реше читав низ недостатака у осмишљавању стратешких докумената, , они су због своје природе били под ограничењима, а решење треба да буде у оквиру саме постојеће Стратегије.

Сама Стратегија је према томе крајњи узрок ограниченог обима РЈУ у погледу начина на који је реформа осмишљена. Најкритичнији фактори у начину како је Стратегија осмишљена су: (а) непостојање свеобухватне анализе основних проблема које Стратегија покушава да реши, (па самим тим не даје јасно дефинисан концепт планираних реформи (укључујући јасну дефиницију опсега јавне управе и избор приоритетних проблема које треба решавати) као ни с тим повезана мерења на нивоу резултата; (б) што не даје јасан стратешки оквир за друга стратешка документа и односе хијерархије између докумената у вези са РЈУ, при чему неке кључне области РЈУ – а најважнија међу њима је свеукупна политика пружања услуга – не садрже јасно стратешко усмерење; (в) није временски одређена, не садржи разматрање капацитета и ресурса неопходних за спровођење, и усредсређује се на продукте пре него на резултате; и (г) не поседује дефинисане механизме управљања напретком и учинцима који би осигурали правовремено и делотворно праћење и спровођење.

Иако су у изради Акционих планова узета у обзир многа од ових питања, уместо активности фиксираних по редоследу, предлаже се **израда нове Стратегије РЈУ упоредо са израдом АП** који ће омогућити свеобухватно поновно осмишљавање и редизајнирање комплетног стратешког оквира за РЈУ **при чему ће се узети у обзир акумулирана реформска достигнућа као и нови изазови са којима се суочава јавна управа у Србији**, развој догађаја у документима политике у вези са РЈУ који су израђени након 2014, као и подстицај који потиче од усвајања Закона о планском систему (ЗПС) у погледу дизајна Стратегије. Тај процес израде требало би да **искористи постојеће добре праксе у погледу укључивања заинтересованих страна** и да створи стратешки оквир који је **у потпуности усаглашен са ЗПС, који интегрише питања родне равноправности. Такође процес израде треба да одговори** на кључне аспекте РЈУ који су неопходни **за стварање једног свеобухватног оквира јавне управе, укључујући јасно дефинисану хијерархију различитих докумената политике у вези са РЈУ, који би дао усмерење за свеукупну политику пружања услуга, и одговорио на питање потребних ресурса за солидно спровођење РЈУ.**

Свеукупно спровођење, неки кључни хоризонтални фактори који доприносе и ограничавају успех реформе

Стратегијом РЈУ, Влада Републике Србије је започела па је чак и окончала читаву серију фундаментално важних реформи и у великој мери допринела фискалној консолидацији земље. Општи циљ Стратегије је унапређење јавне управе у складу са принципима Европског административног простора и пружање високо квалитетних услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и животном стандарду. Индикатор који је одређен за мерење напретка који се остварује у достизању општег циља (у АП 2015-2017) показује **позитиван тренд у правцу достизања општег циља**. У финансијском смислу, евалуација **није могла да у потпуности и детаљно представи расходе за РЈУ, ни да их распореди по резултатима**, не само због недостатка индикатора на нивоу резултата, него и због непотпуне доступности података о расходима на потребном нивоу детаљности и услед непотпуног и несистематског приступа утврђивању



трошкова за реформске активности. Осим тога, није било могуће успостављање јасне везе између буџета и предвиђених активности у вези са РЈУ. Међутим, рекло би се да је остварена **значајан позитиван поврат по основу укупних улагања у АП 2015-2017**. Расходи за спровођење АП 2015-2017 према извештајима износе око 41 милион евра, на шта треба додати трошкове из Фонда добре управе (*Good Governance Fund*). Уштеде остварене по основу смањења броја запослених у јавној управи према извештајима износе око 180 милиона евра. Додатне монетарне користи (остварене кроз нове е-услуге, унапређен инспекцијски надзор и унапређен процес издавања грађевинских дозвола, итд.), у смислу позитивних утицаја, већ достижу износ од неколико десетина милиона евра.

Неки од идентификованих кључних **хоризонталних фактора који су допринели** позитивном развоју догађаја су: (а) **препознавање РЈУ** – а нарочито неких кључних аспеката програма РЈУ који се односе на свођење на праву меру броја запослених у управи и е-управа – као приоритетних активности у кључним планским документима на централном нивоу (који су операционализовани кроз АП за спровођење Програма Владе - **АПСПВ**), **у светлу фискалне консолидације**; (б) посвећеност политичког руководства и запослених у Министарству државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) реформи државне управе као и посвећеност запослених у другим институцијама, иако се она препознаје само код одређених реформских иницијатива (на пример, дигитализација коју промовише Јединица за имплементацију стратешких приоритета у оквиру Кабинета Председника Владе, управљање јавним политикама које предводи Републички секретаријат за јавне политике, реформа инспекцијског надзора коју надгледа Министарство државне управе и локалне самоуправе или изградња капацитета јавно-службеничког система и успостављање Националне академије за јавну управу уз подршку Службе за управљање кадровима); и (в) **снажна екстерна (донаторска) подршка** за РЈУ у оквиру и мимо оквира европских интеграција.

Са друге стране, иако ова евалуација не може да процени колики обим предвиђених реформи ће бити остварен до краја периода спровођења другог АП-а, већ сада се може констатовати да је **успех у имплементацији** циљева Стратегије до краја 2017. **ограничен**, у просеку је до краја 2017. године остварено само 23% циљних вредности у оквиру пет посебних циљева АП (2015-2017). Међутим, захваљујући значајном напретку који је остварен у неколико додатних области РЈУ током 2018, **стопа достизања циљних вредности до почетка 2019. се процењује на око 50%**. Осим тога, достигнућа у оквиру пет посебних циљева значајно варирају и постоји **неравномерна имплементација осмишљених мера и активности**.

Евалуација је утврдила и одређени број **хоризонталних фактора који ограничавају делотворну и ефикасну имплементацију**. Што је најважније, Стратегија и АП (2015-2017) не само да су генерално преамбициозни, него нису осмишљени на основу солидне процене расположивих капацитета за спровођење. Према томе, спровођење је повећало оптерећење послом у јавној управи, док су број запослених и капацитети јавне управе који су се постепено смањивали у складу са захтевима фискалне консолидације такође имали негативан утицај. У суштини, **било је потребно да мање људи обави више посла**. Осим тога, **висока флукуација кадрова, слаба управљачка одговорност и оснаживање (укључујући висок проценат државних службеника на положајима који су у статусу вршилаца дужности)**, као и **недостатак специфичних компетенција** и вештина за новодељене послове (између осталог за праћење и координацију), и **неједнаку спремност за реформе и сарадњу између институција**



(укључујући, у одређеним случајевима, одсуство довољне сарадње са цивилним друштвом и независним телима) били су фактори који су ограничавали напредак реформи. Надаље, период спровођења реформе се преклопио са процесом фискалне консолидације, што не само да је **ограничило доступност финансијских средстава за РЈУ**, него је ограничило и **континуирану усредсређеност, систематски и свеобухватни фокус на све аспекте предвиђених реформи** од стране доносилаца одлука. Чињеница да је било више изборних циклуса је имало за последицу спорији темпо одлучивања, што је узроковало негативан ефекат по рокове у спровођењу реформи.

Обзиром на успех фискалне консолидације, Србија је сада у бољој позицији да на екстензивнији начин финансира РЈУ, укључујући алокацију средстава неопходних за имплементацију, изградњу капацитета и задржавање људских ресурса за РЈУ на одржив начин. Осим тога, увођење средњорочног оквира расхода за РЈУ омогућава систематичније планирање ресурса. Стабилна финансијска ситуација земље такође омогућава да се Влада на систематичнији начин усредсреди на РЈУ као на кључну приоритетну област реформи неопходних за пружање бољих услуга грађанима и давање доприноса економском и друштвеном напретку.

Евалуација је такође укључивала процену делотворности функционисања механизма за руковођење и координацију РЈУ и утврдила да **ни Савет за РЈУ и Међуминистарска пројектна група (ММПГ), као форум за координацију на оперативном нивоу, нису у потпуности искоришћени за сврхе руковођења**, а посебно за благовремено и одлучно ублажавање проблема у имплементацији. Састајали су се ређе (и често са одлагањима) него што би било потребно за решавање уских грла на правовремен начин и омогућавања транспарентне платформе (укључујући и организације цивилног друштва) за дијалог о политици у вези са спровођењем РЈУ, и доносиле су прилично техничке одлуке, уместо усредсређивања на делотворно ублажавање проблема. Услед тога, у случају приоритетних реформи, други форуми за координацију (нпр. Подгрупа за е-управу у оквиру Савета за РЈУ и Јединица за имплементацију стратешких приоритета при Кабинету Председника Владе или механизми АПСРВ) су били замена – која је успешно – помагала у решавању кашњења у спровођењу. **Такође, рад ММПГ и Савета за РЈУ није био у довољној мери повезан са** (а) структурама за праћење и руковођење у оквиру Програма секторске буџетске подршке за РЈУ, који финансира Европска унија; и (б) **Посебном групом за реформу јавне управе**.

Поред тога, **МДУЛС** је идентификовано као **ограничено и у погледу свог реформског утицаја на друге заинтересоване стране и у погледу довољног броја запослених за координацију реформе** (само двоје запослених који се баве конкретно овим питањима). Што се тиче извештавања, систем прикупљања информација од институција које спроводе активности о оствареном напретку није био ефикасан ни правовремен (делимично услед **недовољно јасно дефинисаних линија извештавања и делимично услед отпора да се размењују информације**), док **извештаји о праћењу**, иако су се постепено побољшавали, **нису у довољној мери одражавали препреке и одлагања**.

У светлу ових фактора, а са циљем **да се обезбеди интегрисано, ефикасно управљање и координација система РЈУ (укључујући питања и јавне политике у вези са РЈУ), упоредо са изработом нове Стратегије РЈУ, препоручује се ревидирање постојећих механизма, јасније утврђивање мандата различитих форума, институција и нивоа, и њихово пуно мобилисање и оспособљавање за предузимање правовремених корективних мера и стварање усклађене слике РЈУ** како унутар Владе тако и према екстерним заинтересованим странама. У смислу позитивних фактора, недавно



успостављени Јединствени информациони систем у складу са Законом о планском систему – уколико се буде систематски и доследно примењивао – отвара могућност за **унапређење система извештавања о РЈУ и коришћење правовремених информација за предузимање мера за решавање проблема.**

Неки кључни конкретни резултати и важне реформе које су у кашњењу

Стратегија РЈУ и пратећи АП су осмишљени кроз пет посебних циљева. Евалуација је спровела процену достизања резултата у оквиру ових пет аспеката. Овде су сумарно представљени најважнији остварени резултати реформског процеса и реформе са којима се касни по посебним циљевима. Генерално говорећи препоручује се **предузимање свих потребних напора да би се осигурала одрживост достигнутих резултата, уз обраћање додатне пажње на она питања која су до сада уживала ограничену пажњу или су била суочена са конкретним изазовима у спровођењу.** Детаљни извештај о евалуацији даје конкретне циљане препоруке о овим питањима.

Напори у правцу посебног циља 1 (*Унапређење организационих и функционалних подсистема ЈУ*) довели су до већег броја унапређења, укључујући **увођење е-услуга** и приступ преко јединственог портала за грађане и привредне субјекте. Међутим, та унапређења још увек нису у потпуности преточена у промене на нивоу исхода. **Смањење броја запослених у јавној управи је окончано, док “Програм оптимизације”¹ јавне управе показује спор напредак.** Усвојен је **Закон о планском систему**, који омогућава свеобухватно и систематско креирање и циљано спровођење, праћење и евалуацију јавних политика. Иако се касни са усвајањем **Стратегије децентрализације**, покренут је нови механизам **међуопштинске сарадње** са „online“ аналитичком алатком за локалне самоуправе. Очекује се **даљи напредак** у вези са **интероперабилношћу регистара, и у погледу јачања управљачке одговорности.** Недостаје значајан напредак у **транспарентности одлучивања на нивоу Владе**, али остварен је одређени **напредак у правцу рационалније и усклађеније свеукупне структуре** министарстава и других тела у оквиру Владе.

Иницијативе у оквиру посебног циља 2 (*успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима*) довеле су до одређеног броја унапређења у правцу професионалнијег и усклађенијег јавно-службеничког система. **Унапређења се виде у институционалној поставци у правцу доследније праксе у управљању људским ресурсима у целој јавној управи. Праведан и транспарентан систем плата и запошљавања у јавно-службеничком систему иако је нормативно заокружен – још увек не постоји у пракси.** Основана је **Национална академија за јавну управу** и израђени су програми стручног усавршавања. Усвојени су **усклађен систем запошљавања јавних службеника у јединицама локалне самоуправе и оквир компетенција за државне службенике.**

У оквиру посебног циља 3 (*унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама*), кроз имплементацију је остварено **јачање финансијске одговорности, контроле и дисциплине.** Усвојен је стратешки оквир за управљање јавним финансијама и био је основа за **унапређење капацитета Буџетске инспекције и система јавних набавки.** Такође је **унапређен је кредибилитет пројекција у средњорочном буџетском оквиру.** Осим тога, остварена је **финансијска стабилност и суфицит националног буџета.** Оперативни оквир за финансијско управљање и контролу је унапређен, а **имплементација усвојене Стратегије за развој јавне интерне**

¹ Спровођење унапређења организационих облика изабраних подсистема ЈУ кроз спровођење препорука из извештаја о спроведеним функционалним анализама



финансијске контроле (ЈИФК) је **ограничена** углавном због лимитираних капацитета Министарства Финансија (МФ). И даље постоји потреба јачања способности **Централне јединице за хармонизацију** унутар МФ да спроводи аналитички посао и прикупља податке, на основу чега може да пружа савете Влади. Циљеви који се односе на **родно одговорно буџетирање су достигнути**.

У контексту посебног циља 4 (*повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања услуга*), реформске активности су довеле до унапређења планског система и регулаторног оквира. Усвајање **Закона о општем управном поступку је омогућило ефикасније управне поступке** за унапређење пружања услуга грађанима и привредним субјекти. **Реформе Управне инспекције су већ оствариле утицаје на нивоу резултата**. Одређени број **поједностављених управних поступака** је такође преточен у пружање нових услуга. Јединице локалне самоуправе су већ акумулирале додатне приходе од повећаних доприноса за уређење грађевинског земљишта кроз бољи систем издавања грађевинских дозвола. Међутим, **унапређења процеса израде јавних политика споро напредује**.

Што се тиче посебног циља 5 (*повећање партиципације грађана, транспарентности и, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе*), циљне вредности су постављене скромно, у складу са приоритетима Владе. Последично, **напредак на нивоу резултата, у погледу повећане партиципације грађана, транспарентности и контроле учинка јавне управе није у потпуности остварен** са изузетком унапређеног нормативног оквира за заштиту узбуњивача и очитих резултата у том погледу. Ипак, остварена су важна нормативна унапређења. Закон о локалној самоуправи и Закон о планском систему прописују јавне консултације за креирање јавних политика и закона. У пракси, међутим, органи државне управе тек треба да пређу са спорадичних јавних расправа у финалној фази израде закона или јавних политика на систематске и транспарентне консултације од самог почетка процеса. Остварен је напредак у погледу **имплементације два АП за Партнерство за отворену управу, усвајање прве генерација планова интегритета**, и промовисања **увођења грађанских буџета**. Иако је сада већи обим података сакупљених и обрађених од стране органа државне управе слободно доступно, генерално говорећи, потребно је да органи државне управе буду активнији у објављивању информација на проактиван начин „online“.

Осим остварења по општем и посебним циљевима, спровођење Стратегије је такође допринело остварењу непланираних резултата, наиме **повећаном нивоу свести међу државним службеницима о њиховој улози као пружалаца услуга** и постизању става који је у већој мери оријентисан на пружање услуга јавне управе грађанима.



1. Увод

Ова евалуација је спроведена у оквиру пројекта “Подршка реформи јавне управе по Секторском реформском уговору за сектор РЈУ” (Пројекат)², који је део комплементарне подршке Програма секторске буџетске подршке РЈУ у Србији (СБС). Сврха Пројекта је јачање капацитета централне власти да управља свеобухватним процесом РЈУ и да врши координацију спровођења Секторског реформског уговора за сектор РЈУ (РЈУ СРЦ). Секторски реформски уговор за сектор РЈУ је потписан између Србије у Европске комисије (ЕК) 2016. године, ради доприноса Европске уније РЈУ у Србији. Ова евалуација Стратегије РЈУ је прва велика евалуација чији је наручилац Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС).

Влада Републике Србије (ВРС) је усвојила Стратегију реформе јавне управе³ (СРЈУ) у јануару 2014. године и она представља кључни стратешки документ Републике Србије (РС). Спровођење СРЈУ из 2014 подржано је кроз два Акциона плана (АП): АП за спровођење СРЈУ у РС за период 2015–2017 (АП РЈУ 2015-2017)⁴, који је усвојен 19. марта 2015., и АП за спровођење СРЈУ за период 2018–2020. (АП РЈУ 2018-2020)⁵ који је усвојен 6. јула 2018. године. У складу са АП РЈУ 2018-2020., евалуација СРЈУ треба да започне средином 2018. године, као комбинована *ex-post* евалуација спровођења АП РЈУ 2015-2017 и средњорочна евалуација СРЈУ, на основу којих је могуће, по потреби, извршити ревизију СРЈУ и будућег / будућих АП. Надаље, АП РЈУ 2018-2020 наводи: “Нацрт извештаја о евалуацији би тако био припремљен до краја 2018. године, након чега би био прослеђен Савету за РЈУ РС (СРЈУ) на разматрање. Да би евалуација била што објективнија, ангажоваће се независни оцењивачи кроз комплементарну подршку Секторске буџетске подршке за РЈУ ЕУ.”⁶

Главни циљ ове евалуације је да представи налазе евалуације и закључке и препоруке. Оне се заснивају на налазима до којих се дошло у фази спровођења евалуације, од 15. октобра до 25. децембра 2018. године, у складу са планом садржаним у Почетном извештају који је одобрила Референтна група за евалуацију (РГЕ) 12. октобра 2018. Овај план је утврдио дизајн и начин спровођења “Екстерне евалуација Стратегије реформе јавне управе (РЈУ) у РС”.

2. Циљеви, питања, методологија и изазови евалуације

*Намера овог кратког поглавља је да представи циљеве евалуације, евалуациона питања и критеријуме просуђивања, методологију прикупљања података и информација, као и да наведе главне изазове током процеса евалуације. Ово поглавље ће се позивати на Евалуациону матрицу (ЕМ), која је дата у прилогу. **Комплетан текст овог поглавља налази се у Прилогу 15.***

2.1 Циљеви евалуације

Основни циљ евалуације је да се обезбеди комбинована средњорочна и *ex-post* анализа СРЈУ и њених пратећих АП. Евалуација је усредсређена на ова документа и процену њиховог учинка у погледу релевантности, делотворности, ефикасности, утицаја, и одрживости, и начина како

² Секторски реформски уговор за сектор РЈУ, ИПА 2015/038-444. Линк: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/2015/pf_04_sector_reform_contract_for_public_administration_reform.pdf

³ Стратегија реформе јавне управе Републике Србије, (Службени гласник РС, бр. 9 од 30.01.2014, бр. 42 од 23.04.2014 - исправке, бр. 54 од 13.7.2018). <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

⁴ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе Републике Србије, 2015 – 2017 (Службени гласник РС, бр. 31/15). Линк: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

⁵ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе Републике Србије за период 2018-2020 (Службени гласник РС, бр. 54/2018). Линк: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

⁶ АП РЈУ РС за период 2018-2020, Влада Р Србије, с. 66.



је ове аспекте могуће унапредити. Крајњи циљ је према томе да се допринесе унапређењу стратешког и оперативног оквира РЈУ у РС кроз циљане налазе и препоруке.

Како је проценила СИГМА у Извештају о полазним мерењима 2015⁷, СРЈУ дефинише циљеве РЈУ, док АП дефинишу циљне вредности учинка и активности за њихово достизање. Студија је препоручила спровођење прве *ex-post* евалуације, са циљем да се доносиоцима одлука представи стварни напредак који је остварен у достизању постављених циљева РЈУ, укључујући процену утицаја на основу података о показатељима учинка на нивоу резултата.

У складу са Пројектним задатком (ТоР) за овај уговор, евалуатори су постигли договор са главним корисником (МДУЛС) током почетне фазе да ће независна екстерна евалуација Стратегије РЈУ и пратећих АП бити усмерена на следеће циљеве:

Табела 1. Циљеви евалуације

Циљ 1: Процена квалитета стратешког оквира за РЈУ, односно Стратегије РЈУ, у облику средњорочног прегледа, и пратећих АП, уз указивање да ли ови документи узимају у обзир најновије поуке и приступе политици РЈУ.

Циљ 2: Формирати основу за доношење одлука како би се проценило и одлучило да ли је потребна ревизија постојеће Стратегије РЈУ.

Циљ 3: Процена релевантности, делотворности, ефикасности, одрживости и утицаја АП РЈУ 2015-2017, и формулисање конкретних и урадивих препорука на основу налаза евалуације.

Циљ 4: На основу налаза евалуације, израдити нацрт препорука за мере изградње капацитета и техничке помоћи, као и за побољшање процеса одлучивања за унапређење стратешког и оперативног оквира РЈУ.

2.2 Евалуациона питања и критеријуми просуђивања

Евалуациона питања анализирају СРЈУ у односу на пет евалуационих критеријума које је формулисао Комитет за развојну помоћ Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД-ДАЦ)⁸: релевантност, делотворност, ефикасност, одрживост, и утицај. Њиховом формулисању је претходио детаљан преглед логике интервенције, анализа докумената – укључујући извештаје о праћењу израђене у току спровођења СРЈУ – као и процес консултација са кључним заинтересованим странама за спровођење РЈУ. Интензиван партиципаторни процес са кључним заинтересованим странама одвијао се током почетне фазе и резултирао коначним формулисањем методологије за евалуацију, укључујући и прецизна евалуациона питања. Евалуациона матрица (ЕМ), која је дата у Прилогу 1, резимира кораке кроз које је евалуациони тим одговарао на свако од евалуационих питања и произвео кредибилне налазе.

Табела 2. Евалуациона питања

1. РЕЛЕВАНТНОСТ

ЕП # 1 У којој мери су циљеви Стратегије РЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020, и даље релевантни за приоритетне потребе, укључујући међуресорне прожимајуће потребе, и у којој мери су циљеви у складу са капацитетима за имплементацију у Србији?

ЕП # 2 Колико адекватно су заинтересоване стране биле укључене у израду Стратегије РЈУ, АП РЈУ 2015-2017, односно АП РЈУ 2018-2020?

2. ДЕЛОТВОРНОСТ

ЕП # 3 У којој мери је постигнуто достизање пет конкретних циљева АП РЈУ 2015-2017?

⁷ ОЕЦД/СИГМА Извештај о полазном мерењу, Принципи јавне управе (2015). Линк: <http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

⁸ Линк: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



ЕП # 4 До којих неочекиваних позитивних и негативних промена је дошло (уколико их је било), укључујући и промене које се односе на било које прожимајуће питање, код свих пет конкретних циљева дефинисаних у АП РЈУ 2015-2017?

ЕП # 5 Који су били кључни покретачи и фактори успеха за конкретне активности заинтересованих страна и актера који су спроводили активности, и који су били ограничавајући фактори који су доводили до смањења делотворности?

3. ЕФИКАСНОСТ

ЕП # 6 Да ли су циљеви АП РЈУ 2015-2017 постигнути у роковима, који су били главни фактори и узроци који су довели до кашњења, и како се на њих утицало?

ЕП # 7 У којој мери је било адекватно управљање спровођењем АП РЈУ 2015-2017 и у којој мери су били адекватни институционална и организациона структура и капацитети за координацију, праћење, извештавање и евалуацију процеса спровођења?

ЕП # 8 Да ли је АП РЈУ 2015-2017 спровођен на високо економичан начин, у поређењу са алтернативама, тако да су активности и трошкови били сразмерни оствареним користима?

4. УТИЦАЈ

ЕП # 9 Какви ефекти су постигнути спровођењем АП РЈУ 2015-2017 у смислу напретка ка достизању критеријума за придруживање ЕУ, повећања делотворности у раду Владе, и друштвено-економских промена за широк спектар корисника?

5. ОДРЖИВОСТ

ЕП # 10 У којој мери су будуће интервенције у оквиру РЈУ одрживе у смислу финансирања и у којој мери су одрживи постојећи и нови капацитети институција које спровode АП РЈУ 2015-2017?

2.3 Методологија

У припреми евалуације, додатно су коришћена два кључна извора смерница: Смернице Генералног директората за суседску политику и проширење (ДГ НЕАР)⁹ о повезивању планирања, програмирања, мониторинга и евалуације (ЕК 2016), као и Методе ЕК за евалуацију екстерне помоћи Европске уније, Методолошка основа за евалуацију, томови 1-4 (ЕК 2016).¹⁰

Први кораци у организацији евалуације започели су у августу 2018. године и иницијално су предвиђали рок за израду финалног извештаја о евалуацији за јануар 2019. (што је касније измењено у март 2019.), и комплетан завршетак (са дистрибуцијом резултата) до марта 2019. године. Ради остварења партиципаторног приступа, формирана је Референтна група за евалуацију (РГЕ која се састајала ради расправе о нацрту почетног извештаја, окончању израде методологије евалуације, дана 27. септембра 2018., расправе о кључним налазима у фази спровођења евалуације, дана 17. децембра 2018., и разматрања нацрта финалних закључака и препорука, дана 13. фебруара 2019. године (детаљније о улози РГЕ у Прилогу 15).

Осмишљавање и спровођење евалуације одвијало се у три главне методолошке фазе. Током почетне фазе, евалуациони тим је прикупио и анализирао релевантну документацију и укључио главне заинтересоване стране у израду почетног извештаја. Почетни извештај детаљно наводи изабрани методолошки приступ, и даје детаљан нацрт плана рада и фаза рада. Током наредне фазе спровођења евалуације, евалуациони тим је прикупио податке и информације у складу са постављеном методологијом, кроз спровођење анкета, циљаних интервјуа, састанака фокус група, као и даље прикупљање и појашњење докумената и података, што је довело до израде прелазног извештаја. Коначно, фаза синтезе и израде

⁹ Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programming-vol-1-v-0.4.pdf

¹⁰Link: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/evaluation-methods-guidance-vol1_en.pdf



финалног извештаја посвећена је изради нацрта финалног извештаја (детаљније о методологији евалуације у Прилогу 15).

Дизајн евалуације је подразумевао три главне методолошке фазе и следеће кључне инструменте за прикупљање података и информација: преглед докумената, анализа економичности (трошковне ефикасности), десет онлајн анкета, седам фокус група, *SWOT* анализа (анализа предности, слабости, шанси и претњи), и интервјуи са око 75 саговорника. Детаљније информације и резултати у вези са инструментима за прикупљање података и информација дате су у Прилогу 15.

2.4 Ризици, изазови, и њихово ублажавање

Ова независна екстерна евалуација Стратегије РЈУ представља прву евалуацију ове врсте чији је наручилац МДУЛС. Пројектни задатак евалуације одговара тренутним slabим капацитетима тако што осигурава да се на МДУЛС и друге заинтересоване стране не ставља претерани терет спровођења евалуације да се не би угрозило њихово организационо учење. Из тог разлога, Пројекат је на себе преузео одређене обавезе које су типичне обавезе интерног руководиоца евалуације као наручиоца екстерне евалуације. Да би се осигурало потребно власништво Владе РС над процесом евалуације, РГЕ окупља представнике 16 кључних институција за спровођење Стратегије РЈУ као и представнике одређених спољних заинтересованих страна, са мандатом да верификују процес евалуације и врше функцију заједничког радног тела које пружа подршку у извршењу овог задатка уз потребно разумевање и контролу.

Процес спровођења евалуације и синтезе реализован је на задовољавајући начин, иако је продужаван због ниже стопе одговора него што се очекивало, и због ограниченог ангажовања неких од циљаних испитаника у процесу који се састојао од интервјуа, фокус група, и анкета. Обзиром на новине које собом носи оваква специфична хоризонтална евалуација у Србији и обзиром на оптерећеност послом релевантних државних службеника у јавној управи, таква одлагања нису била велико изненађење; заправо су таква кашњења била идентификована као ризик у почетном извештају који треба ублажити додатним ресурсима (укључујући време) да не би дошло до угрожавања нивоа и квалитета прикупљених података ради одговора на евалуациона питања. Према томе, упркос одлагањима која су уследила због продужења рокова за извршење задатка, прикупљени подаци и информације испуњавају очекивања постављена у почетном извештају и обезбеђују солидну основу за одговарање на евалуациона питања и 95 показатеља евалуације.

Евалуација се суочила са следећим главним изазовима: **(1)** широк опсег хоризонталне Стратегије РЈУ, укључујући пет посебних циљева (ПЦ), 19 мера, и 47 резултата (циљева), и одређени број блиско повезаних додатних стратегија; основни изазов је био утврдити и представити све исходе евалуације у стандардни формат и обим извештаја о евалуацији; **(2)** структура АП РЈУ 2015-2017 јесте комплексна, али не укључује свеобухватне индикаторе на нивоу резултата и индикаторе на нивоу мера. Одсуство одговарајућих индикатора је имало за резултат ограничену могућност праћења и евалуације учинка на нивоу резултата; **(3)** у складу са обимом стратегије, Евалуациона матрица (ЕМ) је комплексна и широка, и укључује 16 критеријума за процењивање и 95 показатеља евалуације. Оваква сложеност је представљала изазов за давање свеобухватних али концизних одговора; **(4)** за разлику од добре праксе у евалуацији исхода, услед непостојања претходних евалуација РЈУ и непостојања свеобухватног сета индикатора на нивоу резултата, целокупна евалуација Стратегије РЈУ је ограничена; и коначно, **(5)** непостојање комплетних и прецизних финансијских информација потребних за свеобухватну анализу трошкова и користи (економичности), односно непотпун финални финансијски биланс стања АП РЈУ 2015-2017 је представљао препреку за детаљнију анализу трошковне ефикасности. (Више информација о ризицима и изазовима у Прилогу 15).



3. Основне информације

Намера овог кратког поглавља, осим што даје општи преглед изборног, институционалног и нормативног контекста у РС, је да се конкретно позабави економским контекстом, фискалном консолидацијом у периоду 2014-2018, као и питањем придруживања ЕУ и питањем РЈУ у Србији. **Комплетан текст овог поглавља налази се у Прилогу 16.**

3.1 Изборни, институционални и нормативни контекст

Брзина напора у правцу спровођења РЈУ је била под негативним утицајем значајног обима промена на нивоу политичког одлучивања у оквиру извршне власти, укључујући и МДУЛС, због више избора у периоду 2012-2017., од којих је сваки подразумевао неколико месеци током којих је нагласак са РЈУ померан ка изборним кампањама и формирању нове владе. **Укупно, око једна трећина периода спровођења Стратегије РЈУ се поклапала са изборним активностима.** Такође, истовремено је дошло до високог нивоа флукуације кадрова. Осим тога, током целог периода, није дошло до промена у надлежностима МДУЛС¹¹ од 2014. године, иако је унутрашња структура министарства прошла кроз неколико промена и реструктурисања, што је довело до губитака институционалног памћења и оперативне делотворности у имплементацији.

Надаље, имајући у виду ограничен степен управљачког делегирања у оперативном одлучивању у државној управи у РС, свака промена на руководећем нивоу има ефекат преливања на спровођење РЈУ (кроз различите структуре управљања). **Ти фактори су потенцијално имали последице у погледу достизања циљева РЈУ.** То стоји без обзира на чињеницу што су почев од 2014., све Владе кроз своје политичке изјаве указивале да је РЈУ један од приоритета Владе (РЈУ је препозната као приоритет у кључним хоризонталним средњорочним планским документима: експозе Председника Владе, Фискална стратегија за 2017. са пројекцијама за 2018. и 2019., Национални план за усвајање правних тековина ЕУ

Табела 3. Временски показатељи РЈУ (екстерни и интерни)

Интерни догађаји	Година	Екстерни фактори
	2012	Статус кандидата за ЕУ 2012 Председнички избори 2012 парламентарни избори Нова Влада Нови Министар правосуђа и државне управе, Салаковић
Почетак израде нацрта Стратегије РЈУ	2013	Претприступни економски програм Забрана запошљавања у ЈУ Закон о смањењу плата у ЈУ
Усвајање нове Стратегије РЈУ	2014	Почетак преговора са ЕУ Поплаве у мају 2014 2014 Парламентарни избори Нова Влада Нова Министарка на челу МДУЛС и Потпредседница Владе, Удовички Наступање фискалне кризе СИГМА: Принципи ЈУ из 2014
Седница Савета за РЈУ Састанак Специјалне групе за РЈУ Седница Савета за РЈУ Седница Савета за РЈУ Усвајање АП за РЈУ 2015-17	2015	Почетак 3-годишњег аранжмана са ММФ Закон о смањењу плата запослених у ЈУ
Седница Савета за РЈУ Састанак ММПГ Усвајање Извештаја о РЈУ 1/2 2015 Састанак Специјалне групе за РЈУ Седница Савета за РЈУ и састанак ММПГ	2016	Програм економске реформе ПЕР 2016 Парламентарни избори Нова Влада Нова Министарка на челу МДУЛС, Брнабић
Седница Савета за РЈУ Састанак Специјалне групе за РЈУ Састанак ММПГ Састанак платформе за дијалог о РЈУ Савет за РЈУ усваја Извештај о АП РЈУ 15-16 Састанак платформе за дијалог о РЈУ	2017	2017 Председнички избори Нова Влада Нови Министар МДУЛС, Ружић СИГМА: Принципи ЈУ из 2017
Седница Савета за РЈУ Састанак платформе за дијалог о РЈУ Састанак Специјалне групе за РЈУ Усвајање новог АП РЈУ 2018-2020 Састанак платформе за дијалог о РЈУ Транша од 30 милиона евра, секторска буџетска подршка РЈУ Савет за РЈУ усваја Извештај о АП РЈУ 15-17 Састанак ММПГ	2018	Крај аранжмана са ММФ Спроведена фискална консолидација ВРС Забрана запошљавања у ЈУ до краја 2019

¹¹ Закон о министарствима (Службени гласник РС, бр. 44 од 26.04.2014, бр. 14 од 04.02.2015, бр. 54 од 22.06.2015, бр. 96 од 26.11.2015 - др. закони, бр. 62 од 26.06.2017). Линк: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html



(НПАА) 2014-2018. Програм економских реформи (ЕРП) 2016-2018 даје само уопштене напомене¹² током периода који је предмет анализе.

У складу са релевантним одлукама Народне скупштине Републике Србије (НСРС) и Владе РС, крајњи циљ земље је придруживање Европској унији (ЕУ), што има за последицу хармонизацију националног законодавства са правним тековинама ЕУ. У току хармонизације, потребно је да јавна управа спроведе крупна прилагођавања и да се оспособи да одговори на огромне изазове процеса придруживања. Та неопходна прилагођавања укључују регулаторне и друге промене и реформе, укључујући и оснивање и изградњу капацитета нових институција, каква је на пример Канцеларија Владе за информационе технологије и е-управу (ИТЕ) или Национална академија за јавну управу (НАЈУ), што је имало за последицу велики број планираних регулаторних активности предвиђених Акционим плановима за спровођење Стратегије РЈУ.

Табела 4. Закони који потпадају под обавезу спровођења јавне расправе

Транспарентност система управљања јавним политикама – Закони који подлежу јавној расправи ¹³			
Година	2015	2016	2017
# од укупног броја закона (не укључујући потврђивање међународних уговора)	123	56	22
# од укупног броја предлога закона који су прошли јавну расправу	48	23	11
% укупног броја предлога закона који су прошли јавну расправу	39%	50%	50%

Комплетан списак усвојених и планираних закона и стратегија који су у вези са спровођењем АП РЈУ 2015-2017 дат је у Прилогу 5. Важно је напоменути да је одређени број ових закона и стратешких докумената завршен током 2018., тј. након периода извештавања по АП РЈУ 2015-2017, чиме се повећава степен делотворности који је наведен у извештају МДУЛС о праћењу спровођења за период 2015-2017, који је објављен у марту 2018. (у даљем тексту: Финални извештај). Докази о тим активностима дати су у делу 5.3 овог извештаја.

3.2 Економски контекст и фискална консолидација у периоду 2014-2018

Током 2014. године у Србији је дошло до пада бруто домаћег производа (БДП), услед континуираног пада домаће потражње, додатно погоршаног катастрофалним поплавама, и ниским нивоима трговинске размене. Укупан износ штета услед поплава у 24 града и општине које су биле погођене (од укупно 174 градова и општина у Србији) процењен је на 1.525 милиона евра и губитак 51.800 радних места.¹⁴ Упоредо с тим, висока стопа незапослености у то време представљала је један од највећих друштвених проблема. Рецесија из 2014. године била је трећа рецесија по реду од 2008. године. Јавни дуг Србије порастао је на 70% БДП-а, а фискални дефицит је 2014. године достигао 6,6%¹⁵. Тиме је Србија ушла у фискалну кризу. **Као одговор на насталу кризу и са циљем да осигура кредибилитет, Србија је крајем 2014. године увела нове мере фискалне консолидације.** У фебруару 2015. године Србија је потписала нови трогодишњи „стенд-бај“ аранжман из предострожности са Међународним монетарним фондом (ММФ) (у износу од 1,2 милијарде евра)¹⁶.

¹² ОЕЦД/СИГМА Извештај о праћењу за Србију, (2017), стр. 11

¹³ Подаци из Пасоша индикатора # 19 за АП РЈУ 2015-17

¹⁴ Извор: Процена потреба након катастрофе Владе РС, уз подршку Европске уније, Уједињених нација и Светске банке, Линк: http://www.sepa.gov.rs/download/SerbiaRNAreport_2014.pdf

¹⁵ Извор: Министарство финансија РС, Линк:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2015%20januar/Tekuca%20makroekonomska%20kretanja.pdf>

¹⁶ Извор: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1567>



Влада РС је 3. марта 2016. године усвојила Програм економских реформи (ЕРП) за период 2016-2018. Програм је увео средњорочни оквир макроекономске политике и политике фискалне консолидације и конкретне приоритетне реформе. Циљ програма је био да се елиминишу препреке за привредни раст и повећање конкурентности. **Фискална консолидација је у потпуности остварена до 2018. године.** Изјава коју је дао ММФ већ крајем октобра 2015. потврдила је да Србија наставља са остваривањем солидног напретка у спровођењу реформи и да је привредни раст ушао у позитивну фазу услед проширења привредне делатности.

Табела 5. Главне промене макроекономских показатеља у анализираном периоду 2014-2018¹⁷

	Раст БДП-а %	Јавни дуг % БДП-а	Фискални дефицит /суфицит % БДП-а	Годиш ња инфлац ија % (дец.)	Незапо леност %	Фискал не инвести ције %	ФДИ као % БДП-а	Повећањ е наплате пореза %	С&П кредитни рејтинг
2014	-1.6	66.2	-6.6	1.7	19.2	-3.4	3.5	Н/А	ББ-, негативан
2015	1.8	70	-3.5	1.5	17.7	4.9	5.1	Н/А	ББ-, негативан
2016	3.3	67.8	-1.2	1.6	15.3	5.4	5.2	Н/А	ББ-, стабилан
2017	2.0	57.9	1.1	3.0	13.5	7.3	6.2	7.8	ББ, стабилан
2018	4.4	56.7	1.5	1.9	11.3	11.5	6.2	6.7	ББ, позитиван

Са друге стране, политике које су уследиле или су у вези са ММФ аранжманом и делом ЕРП, поклопиле су се са периодом спровођења АП РЈУ 2015-2017, и постале део агенде РЈУ (рационализација, односно смањење броја запослених у органима државне управе). **Те политике су стајале на путу остварења одређеног броја циљева РЈУ (део 3.4.1 овог извештаја о људским ресурсима и РЈУ).** Мере политике рационализације укључују забрану запошљавања у државној управи са циљем смањења броја запослених, уз смањење плата државних службеника.

3.3 Процес придруживања ЕУ и РЈУ у Србији

Србија је поднела захтев за чланство у ЕУ 19. децембра 2009. године. Савет ЕУ је одобрио Србији статус земље кандидата 1. марта 2012., а Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је потписан 22. јула 2013. Претприступни преговори су започели 2. јануара 2014. године првом претприступном конференцијом. Девети састанак одржан је 10. децембра 2018. До сада су, од укупно 35 преговарачких поглавља, отворена 16 поглавља¹⁸. **Током целог овог периода, ЕК је наглашавала да снажан напредак у спровођењу РЈУ представља предуслов за придруживање ЕУ.** Значај процеса РЈУ за европске интеграције снажно је подвучен и у документу ЕУ "Стратегија проширења и главни изазови 2014-2015"¹⁹, који наводи да РЈУ – без обзира на чињеницу што не постоји преговарачко поглавље које је конкретно везано за ово питање - представља један од три "фундаментална стуба" проширења, упоредо са владавином права и економским управљањем. **Осим тога, почев од 2014. године, ЕК је дефинисала опсег РЈУ тако да обухвата шест кључних области:**

Табела 6. Кључне области које је дефинисала ЕК за РЈУ²⁰

1. Стратешки оквир реформе јавне управе односно политичка посвећеност процесу реформе, укључујући политичко руководство, техничку координацију и праћење спровођења;

¹⁷ Извори: Народна банка, Линк: http://www.нбс.рс/интернет/латиница/18/18_3/презентација_инвест.пдф и Фискални савет Владе, линк: <http://www.fiskalnisavet.rs> and Statistical Office of the Republic of Serbia, Link: <http://www.stat.gov.rs>

¹⁸ Извор: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/serbia/#>

¹⁹ Стратегија проширења ЕУ, новембар 2015. Линк: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf

²⁰ ОЕЦД/СИГМА "Принципи јавне управе (2014). Линк: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>



- 2. Израда и координација политика** односно одговарајућа координација на нивоу центра владе, међуресорна координација, израда и финансијска анализа политика;
- 3. Јавно-службенички систем и управљање кадровима** односно организација и функционисање јавних служби, деполитизација, запошљавање и напредовање државних службеника засновано на заслугама, усавршавање и професионализација;
- 4. Одговорност, односно транспарентност управе** укључујући приступ информацијама и могућност жалбе у управним и судским поступцима;
- 5. Пружање услуга** односно унапређење услуга грађанима и привреди, укључујући боље управне поступке и услуге е-управе;
- 6. Управљање јавним финансијама (ПФМ)** односно посвећеност свеобухватнијем приступу за унапређење управљања јавним финансијама и свеукупног буџетског процеса.

У контексту Србије то значи да би ефикаснија и рационалнија и мање скупа јавна управа била у већој мери прилагођена потребама државе на путу чланства у ЕУ. Од 2014. године, ЕК је израдила четири извештаја са проценом напретка Србије и напора у правцу европских интеграција, конкретно у октобру 2014., новембру 2015., новембру 2016., и априлу 2018.

ЕУ спада међу најпосвећеније актере који подржавају РЈУ у Србији, као што је случај и у другим земљама у процесу проширења. Та подршка се рефлектује значајем који ЕУ придаје успостављању редовног дијалога о питањима РЈУ (посебно у контексту Посебне групе за РЈУ), као и кроз техничку помоћ посвећену изградњи капацитета за РЈУ (великим делом у оквиру подршке коју пружа СИГМА). Такође, ЕУ је и највећи донатор за РЈУ.

3.3.1 Посебна група (ПГ) за РЈУ за праћење спровођења ССП. Специјална група за реформу јавне управе (ПГ РЈУ) основана је као механизам праћења и форум за дијалог о питањима политике за спровођење ССП-а у области РЈУ. ПГ РЈУ је постала кључна платформа за дијалог о питањима РЈУ и њеним резултатима, заснована на шест кључних области РЈУ, које су у горњем тексту наведене, а додатно разрађене у Принципима јавне управе (Принципи) које је израдила СИГМА. Резултати рада ПГ РЈУ се достављају Комитету за ССП, уз структурисану, политичку дискусију о кључним питањима РЈУ. Овај механизам омогућава политички дијалог о питањима РЈУ између представника ЕК и Владе РС. Први састанак СГ одржан је 23. октобра 2014., након чега је одржано још пет састанака. Закључци састанка су по први пут објављени на вебсајту МДУЛС-а за састанак одржан 29. маја 2018. у Београду²¹. **Сваки од састанака дао је закључке који се односе на напредак у правцу РЈУ и дефинисао будуће кораке.** Почев од 2017. године, такође се одржавају консултативни састанци између СГ РЈУ и организација цивилног друштва (ОЦД).

3.3.2 Подршка унапређењу у владавини и управљању (СИГМА). Са циљем да пруже подршку државама у спровођењу свеобухватних и усклађених мера у области РЈУ, Организација за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) и ЕУ су 1992. године основале инструмент СИГМА, као заједничку иницијативу. СИГМА је по први пут објавила свој детаљни стратешки оквир за добру управу под називом “Принципи јавне управе” 2014. године²². Након тога, СИГМА је објавила Извештај о мерењу полазног стања за РЈУ за Србију 2015. године, као и Извештаје о праћењу напретка у мају 2016. и новембру 2017²³. Коначно, 2017. године објављен је нови Методолошки оквир за Принципе јавне управе који је у већој мери оријентисан на резултате. Заједнички, ови извештаји представљају важан оквир и инструмент за мерење РЈУ у Србији и широко су коришћени при изради оба акциона плана за спровођење Стратегије РЈУ.

Осим тога, почев од 2015. године, СИГМА је проширила техничку помоћ Влади РС, посебно за МДУЛС и Министарство финансија (МФин), за развој капацитета и знања у вези са

²¹ Извор: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

²² Стратешки оквир за реформу јавне управе: израда и координација политике, јавно-службенички систем и управљање кадровима, одговорност, пружање услуга, управљање јавним финансијама

²³ Извор: <http://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>



осмишљавањем стратешког оквира за РЈУ, координацију сврсисходности, и напора у спровођењу. СИГМА је такође објавила широк спектар важних докумената у вези са активностима и добром праксом у области РЈУ. То укључује документа која је израдила СИГМА о управљачкој одговорности у земљама Западног Балкана, и сет алата за припрему, спровођење, праћење, извештавање и евалуацију РЈУ и секторских стратегија.²⁴ **Редовне мисије техничке помоћи које је СИГМА спроводила током овог периода евалуације (2014-2018) значајно су допринеле унапређењу политика у области РЈУ у Србији, и њиховом спровођењу.**

Надаље, акциони планови за спровођење Стратегије РЈУ користе оквир за праћење који је израдила СИГМА и у великој мери уграђују одређени број СИГМА показатеља у свој оквир за праћење. Сврха овог интегрисања била је да се омогући мерење и праћење РЈУ и успостављање везе између РЈУ и процеса приступања ЕУ. Осим тога, овакав приступ је омогућио већу економичност процеса праћења спровођења АП РЈУ. СИГМА показатељи до сада су праћени и наставиће се њихово праћење кроз редовне процене које спроводи СИГМА на основу података које обезбеђује Влада РС. **У поређењу са првим АП РЈУ (2015-2017), виши квалитет у изради АП РЈУ 2018-2020 јасно одражава користи од сарадње са Сигмом.**

3.3.3 Уговор о секторској реформи за РЈУ и кредит Светске банке. Секторски реформски Уговор за РЈУ, који су потписале Србија и ЕК 2015. године, представља додатну подршку за РЈУ у вредности од 80 милиона евра (уговор је потписан 5. децембра 2016.), од чега је 70 милиона евра намењено за рефундирање кроз секторску буџетску подршку (СБС) а 10 милиона евра кроз комплементарну техничку помоћ.²⁵

Општи циљ Уговора СРЦ је пружање помоћи Влади да унапреди ефикасност, одговорност и транспарентност у јавној управи у Србији и квалитет у пружању услуга, као и управљање јавним финансијама. Уговор СРЦ дефинише конкретне циљеве и резултате²⁶ за усмеравање подршке и мерење резултата по АП РЈУ и по Програму реформе управљања јавним финансијама (ПФМ). Општи услови за рефундирање свих транши кредита укључују (1) остварење задовољавајућег напретка у спровођењу Стратегије РЈУ и континуиран кредибилитет и релевантност Стратегије; (2) имплементација кредибилне макроекономске политике оријентисане на стабилност; (3) остварење задовољавајућег напретка у спровођењу програма ПФМ; (4) остварење задовољавајућег напретка у погледу јавне доступности правовремених, свеобухватних и солидних информација о буџету. Циљеви Уговора СРЦ за РЈУ се највећим делом поклапају са циљевима утврђеним Стратегијом РЈУ Србије, као и СИГМА принципима. Основана је конкретна координациона структура за усмеравање, руковођење, координацију и праћење активности које потпадају под Уговор СРЦ РЈУ. Влада РС је оформила “Оперативне тимове” за размену информација, координацију активности и праћење напретка у спровођењу уговора СРЦ за РЈУ. Први састанак чији циљ је био да се омогући Платформа за политички дијалог у вези са спровођењем Уговора СРЦ за РЈУ одржан је 12. јуна 2017. године, након чега су одржани састанци 27. новембра 2017., 26. априла 2018., и 30. октобра 2018. године.

²⁴ Документ СИГМА бр. 58: Managerial Accountability in the Western Balkans (Управљачка одговорност у земљама Западног Балкана), новембар 2018. Линк: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>; Документ СИГМА бр. 57: Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies (Сет алата за припрему, имплементацију, праћење, извештавање и евалуацију реформе јавне управе и секторских стратегија), октобар 2018. Линк: <http://www.sigmaxweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-October-2018.pdf>

²⁵https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/2015/pf_04_sector_reform_contract_for_public_administration_reform.pdf

²⁶ (1) Унапређење одговорности управе путем реструктурисања администрације централне владе; (2) Унапређење израде и координације политике, укључујући повећано учешће грађана и организација цивилног друштва у процес креирања политике ; (3) Допринос професионализације И деполитизацији у управљању људским ресурсима, (4) Унапређење пружања услуга и поједностављење администрације кроз подизање квалитета инспекцијских услуга; и (5) унапређење управљања јавним финансијама, посебно допринос транспарентнијем буџетском процесу, унапређење интерне контроле.



Након процене напретка оствареног у области РЈУ, ЕУ је 30. октобра 2018. године одобрила исплату по првом финансијском захтеву по основу испуњења преузетих обавеза по Уговору СРЦ, у износу од 30,5 милиона евра. ЕК је препоручила да Влада РС захтев за следећу траншу достави средином 2020. године, да би се остварила координација са редовним годишњим извештавањем по АП РЈУ 2018-2020²⁷. Сва будућа плаћања ће вероватно зависити од процене оствареног напретка у достизању циљева СРЦ. Дакле, потребно је да Влада РС да приоритет овим циљевима да би се осигурала исплата будућих транши по Уговору о СРЦ.

ЕК је такође подржала Програм оптимизације Владе РС у партнерству са Светском банком (СБ) из ИПА II (2014-2020). Програм за резултате модернизације и оптимизације јавне управе је буџетска подршка Републици Србији са циљем да се имплементирају унапред дефинисане обавезе, у износу од укупно 69 милиона евра. Тај програм подржава спровођење два од укупно пет циљева АП РЈУ: (1) успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима; и (2) унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама. **Дефинисано је 6 индикатора у области управљања људским ресурсима, од којих су до сада достигнута само два.**²⁸

3.4 Управљање људским ресурсима

Стратегија РЈУ се спроводи у специфичном контексту рационализације јавне управе, у складу са захтевима фискалне консолидације и „стенд-бај“ аранжмана са ММФ-ом. **Рестриктивне мере запошљавања из 2013. године су и даље на снази.** Измене Закона о буџетском систему из децембра 2013. увеле су двогодишњу забрану (која је касније продужена и још увек је на снази)²⁹ у погледу запошљавања у ЈУ.³⁰ Истовремено је уведено и прогресивно смањење плата у ЈУ.³¹ Коначно, у августу 2015, уведене су додатне редукције Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору.³² **Упркос чињеници да је фискална криза окончана, поменути закон је измењен 22. новембра 2018. и продужен до 31. децембра 2019.**

Од увођења ових мера рационализације, број запослених у ЈУ смањен је за преко 45.000. **Значајан негативни споредни ефекат ових мера – током периода већег терета посла услед РЈУ и процеса европских интеграција – био је да су органи јавне управе чешће запошљавале нове запослене на привременом основу.** Таква пракса је, међутим, не само умањила осећај власништва за процес реформе, него је и повећала ризик да се неће успети у акумулирању потребних компетенција и стручног знања у ЈУ.

²⁷ Записник са састанка Платформе за дијалог о политици, 31.10.2018.

²⁸ ДЛИ 1: Процент запослених у јавној управи распоређених у платне разреде у складу са Законом о систему плата запослених у јавној управи; ДЛИ 2: Процент запослених у јавној управи распоређених у нове платне разреде у складу са Законом о систему плата запослених у јавној управи; ДЛИ 3: Укупан број запослених у јавној управи на или испод годишње границе прописане Законом о максималном броју запослених; ДЛИ 4: Процент вишка запослених у ЈУ који добијају отпремнине у складу са одредбама Закона о максималном броју запослених, Закона о државним службеницима, и Закона о раду; ДЛИ 5: Процент уговора о јавним набавкама у оквиру категорије ОДУ по вредности прелази РСД 5.000.000, потписано током фискалне године зајмопримца, у року од 90 дана или мање између дана објављивања тендерске документације и потписивања уговора о јавној набавци; ДЛИ 6: Вредност уговора о јавним набавкама склопљеним путем Оквирних споразума (у РСД); ДЛИ 7: Број индиректних буџетских корисника укључених у ФМИС; ДЛИ 8: процент преузетих обавеза у систему извршења буџета унетих у прописаном року у складу са Законом о роковима плаћања комерцијалних трансакција (%).

²⁹ Закон о буџетском систему (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 108/13, 68/15, 81/2016, 95/2018). Линк: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html The freeze excluded NARS, elected and appointed officials, directors of public enterprises and agencies, judges, public prosecutors, and independent institutions, as Fiscal Council, CPIPDP, CPE, SAI, ACA...

³⁰ Изузетно, запошљавање је могуће уз сагласност органа ВРС.

³¹ Закон о смењењу нето прихода лица у јавном сектору (*Службени гласник Републике Србије*, бр.108/13). Линк: <http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/pravna-lica/pregled-propisa/zakoni/877/zakon-o-umanjenju-neto-prihoda-lica-u-javnom-sektoru.html>. Приходи који прелазе РСД 60.000 се смањују за 20%, а они који прелазе РСД 100.000 за додатних 25%.

³² Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору (*Службени гласник РС*, бр. 68/15). Линк: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_nacinu_odredjivanja_maksimalnog_broja_zaposlenih_u_javnom_sektoru.html Искључени су запослени у здравству, запослени у установама социјалне заштите, и сва места у вези са ЕУ интеграцијама и запослени у инспекцијама.



Међутим, имајући у виду опсег РЈУ и потребе у вези са процесом европских интеграција, постоје разлози да се очекује да ће број запослених у ЈУ у средњорочном периоду расти. Тренутно, РС запошљава 6,4 запослена у ЈУ на 100 становника, док тај број у ЕУ износи 8,5 а у новим државама чланицама 8,0. Прилог 9 садржи табелу са ЦРОСО³³ подацима који показују кумулативне промене у броју запослених. Смањење броја запослених које показују ови подаци се поклапа са периодом спровођења АП РЈУ 2015-2017. Рационализација ЈУ је представљала приоритет АП РЈУ 2015-2017, односно то је био први резултат у оквиру мере из првог посебног циља (1.1.1.). **Осим тога, у државној управи постоји диспропорционално висок број вршилаца дужности на руководећим радним местима.** Према стању на дан 31. октобра 2018., од укупно 370 руководећих положаја на нивоу централне владе, 322 је попуњено руководиоцима, од којих су 214 (или 66%) вршиоци дужности³⁴.

Напори за развој и имплементацију јасног концепта јавно-службеничког система усмереног на развој каријере, управљање људским ресурсима на бази заслуга и деполитизације и систем развоја људских ресурса у Србији датира још од раних 2000-их година. Већ Стратегија РЈУ из 2004 наглашава дуализам (нејасну границу) између политичке и каријерне улоге државних секретара, и генерално између политички и неполитички именованих државних службеника. **Стратегија РЈУ из 2014. године предвиђа даље напоре у правцу професионализације, деполитизације, рационализације и модернизације ЈУ.**

Конкретне нове мере у правцу професионализације ЈУ укључују и основање Националне академије за јавну управу (НАЈУ) у октобру 2017. Академије је нова централна институција на националном нивоу за стручно усавршавање државних службеника у ЈУ Републике Србије. Раније је тај мандат имала Служба за управљање кадровима (СУК), која је била задужена за осигурање и даљи развој стандарда и процедура у процесима у вези са управљањем људским ресурсима.³⁵ Иако је током протеклих неколико година у просеку годишње обуку похађало 10 до 15% запослених у ЈУ (видети Табелу 7 и Табелу 8 у даљем тексту), потребе за обуком су у порасту услед нових задатака и нових услова квалификованости. НАЈУ је припремила и спроводи програме опште обуке, као и програме стручног усавршавања за руководиоце³⁶ како на националном нивоу тако и на нивоу јединица локалне самоуправе³⁷. Мандат Националне академије је да обезбеди и спроводи општи програм (који обухвата обуку за новозапослене), тј. обуку која је на располагању полазницима из свих органа државне управе који немају интерну обуку. Такође, на захтев органа државне управе (ОДУ), Академија може да се ангажује у организовању специфичних програма стручног усавршавања кроз: 1) припрему и спровођење специјалних програма; 2) припрему програма које ће спроводити ОДУ; 3) спровођење програма које израде ОДУ; и осим тога 4) ОДУ могу да израђују и спроводе сопствене програме.³⁸

Током протеклих година, Национална академија за јавну управу (и њен институционални претходник) постепено је уграђивала и покретала одређене додатне обуке, специфично прилагођене потребама РЈУ (више детаља о обукама организованим у претходним годинама у табелама у даљем тексту). **Међутим, упркос оствареном напретку, ЈУ у Србији и даље показује слабост у смислу необједињених података и неповезаних база података, између осталог и у области управљања људским ресурсима (УЉР).** Постоји потреба да се успостави јединствена база података програма стручног усавршавања на нивоу државних органа у оквиру МДУЛС, у складу са Правилником о стручном усавршавању државних службеника

³³ Министарство финансија, ЦРОСО – Централни регистар обавезног социјалног осигурања, Регистар запослених у јавном сектору и управа трезора. Линк: <http://www.croso.gov.rs/cir/index.php>

³⁴ Према кореспонденцији између СУК и Тима за евалуацију од 19.11.2018.

³⁵ О новим надлежностима СУК http://www.suk.gov.rs/en/about_us/competence.dot

³⁶ Члан 97 Закона о државним службеницима и Члан 1226 Закона о запосленима у АП и ЈЛС.

³⁷ Члан 2 Закона о Националној академији.

³⁸ Члан 97 Закона о државним службеницима и Члан 122 Закона о ЛСУ.



усвојеним у марту 2015., упоредо са постојећим Централним кадровским регистром и базом података Програма општег стручног усавршавања који води СУК.³⁹ Национална академија је усвојила Правилник о централном регистру програма стручног усавршавања и водиће евиденције о усвојеним/акредитованим програмима стручног усавршавања и њиховог спровођења.⁴⁰ Такође, за Националну академију тек треба обезбедити просторије и опрему (планирано за јуни 2019. године), одрживо финансирање и довољан број запослених, да би се осигурало њено функционисање као централне институције за стручно усавршавање.⁴¹ Следеће две табеле приказују обим обуке и циљаних специфичних потреба за РЈУ.

Табела 7. Сви програми обуке државних службеника које спроводи СУК/НАЈУ, обуке и учесници

Програм:	Број обука ⁴²				Број полазника			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Уводни општи програми	11	8	9	11	178	165	212	402
Општи програми	89	135	206	161	1486	2759	3488	2981
Општи програм – државни службеници на положајима	15	22	31	19	247	392	432	279
Општи програм – напредне вештине - руководиоци	3	18	21	9	46	234	290	156
Укупно:	118	183	267	200⁴³	1957	3550	4422	3818

Табела 8. Општи програми СУК/НАЈУ за континуирано стручно усавршавање државних службеника

Програмске области:	Број обука ⁴⁴				Број полазника			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Стратешко и финансијско управљање, координација политике (2015). Систем управљања јавним политикама (2016, 2017)	6	8	9	9	94	124	126	121
Управљање законодавним процесом и управним актима	10	13	30	19	143	527	580	291
Јавне финансије	5	9	23	8	152	217	500	266
Управљање међународном развојном помоћи, укључујући финансијску помоћ ЕУ	15	26	32	20	262	608	613	411
Управљање људским ресурсима	9	17	6	3	158	298	64	56
Борба против корупције	12	13	8	5	200	201	133	64
Заштита људских права и поверљивост података	9	13	14	19	129	193	195	255
Пословна комуникација	10	11	8	13	172	200	156	259
Информационо-комуникационе технологије	13	20	22	14	176	282	281	196
Инспекцијски надзор	Н/А	4	4	9	Н/А	93	96	212
Управа као сервис грађана	Н/А	Н/А	33	15	Н/А	Н/А	490	260
Кохезиона политика ЕУ	Н/А	Н/А	6	1	Н/А	Н/А	98	13
Безбедност, заштита и здравље на раду	Н/А	Н/А	10	9	Н/А	Н/А	145	118
Укупно:	89	134	205	144	1486	2743	3477	2522

Упркос приметном институционалном и законодавном напретку у области управљања људским ресурсима, неопходни су додатни напори, посебно у спровођењу законодавства. Такви напори су од суштинског значаја не само да би се осигурала солидна имплементација

³⁹ 2016 Полугодишњи извештај о стању спровођења АП РЈУ РС 2015-2017. Линк: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

⁴⁰ Члан 10 Закона о Националној академији.

⁴¹ Тематске/експертске фокус групе за АП РЈУ Стуб 2 (КЦ 1) АП 2015: Успостављање јавно-службеничког система и управљање људским ресурсима, одржано у МДУЛС / Корејском Информационо приступном центру 15.11.2018.

⁴² Не укључујући курсеве страних језика, подаци се односе само на стандардну обуку. Податке обезбедили СУК и НАЈУ

⁴³ Без додатних активности обуке

⁴⁴ Нису укључени курсеви страних језика и цифре се односе само на стандардну обуку. Податке су обезбедили СУК и НАЈУ.



Стратегије РЈУ, него и свеукупно функционисање ЈУ у Србији у светлу ЕУ интеграција, и испуњавање циљева АП РЈУ 2015-2017 у вези са јавно-службеничким системом заснованом на заслугама (2.1.1), праведним платама (2.1.2), деполитизацији и избору екстерних кандидата на основу заслуга (2.2.1).

3.5 Центар владе и плански систем

3.5.1 Тренутни паралелни плански систем. Стратешки оквир за РЈУ је успостављен као свеобухватан оквир, међутим почев од 2017. године, Извештаји СИГМА наводе да је квалитет планирања низак, посебно на нивоу оперативног планирања. Ова слабост је највећим делом последица преклапања и паралелизма између различитих планских активности које предводе различите институције центра владе (ЦВ), нпр. Годишњи програм рада Владе који израђује Генерални секретаријат (ГС), Акциони план за спровођење Програма Владе који израђује Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП). Осим тога, постоји тек врло ограничена веза између оперативног планирања и средњорочног планирања буџета, што је активност коју предводи МФин. **Неусклађеност између планских процеса често води мултипликацији сличних (или идентичних) информација у извештавању од стране запослених у ОДУ.** Надаље, у случају РЈУ, постоји дуплирање система управљања документима. Такође, иако постоје институције задужене за осигурање система планирања на нивоу централне власти, координација политике сусреће се са изазовима у пракси услед формалних и процедуралних питања, пре него услед суштине, што за последицу има слабо стратешко планирање.⁴⁵

3.5.2 Нова архитектура центра владе и Закон о планском систему Републике Србије. Унапређење функционисања центра Владе се посматра као важан циљ и у оквиру РЈУ и у оквиру ЕУ интеграција. Напори за достизање ових циљева обухватају јачање процеса креирања политике и законодавства и резултата на централном нивоу, као и структуре израде јавних политика. Иако је више Влада почев од краја 2000-те обраћало пажњу на ово питање, продор се десио оснивањем Републичког секретаријата за јавне политике 2014. године. РСЈП је основан као посебна организација по Закону о министарствима. АП РЈУ 2015-2017 је доделио задатак РСЈП за 'Унапређење организационих и функционалних под-система јавне управе' и 'Подизање нивоа правне сигурности и промовисања пословног окружења и квалитетног пружања јавних услуга'. **Формирањем РСЈП попуњен је институционални јаз и створена основа за координацију јавних политика и њихово усклађивање са буџетским оквиром, у правцу стварања првог интегрисаног планског и буџетског система у РС.**

Усвајањем Закона о планском систему Републике Србије⁴⁶ дана 29. априла 2018. (који је ступио на снагу 29. октобра 2018.) и усвајањем одговарајуће Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа, и садржају појединачних докумената јавних политика, као и Уредбе о методологији за израду средњорочних планова⁴⁷, успостављен је кључни нормативни оквир за свеобухватан и јединствен плански систем и управљање јавним политикама.⁴⁸ РСЈП је наручио израду Јединственог информационог система (ЈИС) за планирање и праћење спровођења јавних политика. ЈИС је постао оперативан од јануара 2019. за унос података и извештавање о документима јавне политике. Модул за средњорочно планирање биће оперативан од 1. јуна 2019. **ЗПС уводи систем одговорности за резултате и ствара оквир за мерење ефикасности рада ЈУ.** Очекује се да ће кохерентан систем праћења и евалуације на националном нивоу, укључујући одговарајуће формуларе, бити

⁴⁵ Извештај ЕК о напретку за Србију 2016, новембар 2018, Линк:

<https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

⁴⁶ Закон о планском систему Републике Србије (*Службени гласник Републике Србије*, бр. 30/2018). Линк:

<https://rsjp.gov.rs/EN/wp-content/uploads/2018/07/Law-On-Planning-System.pdf>

⁴⁷ Развој обе методологије је подржан кроз пројекат ГИЗ ПАР.

⁴⁸ Закон предвиђа под трећом мером први ПЦ из АП 2015-2017, унапређење система управљања политикама ВРС.



омогућен захваљујући усвајању овог закона. ЗПС у Члану 34. прописује обавезне јавне консултације у свим фазама креирања докумената јавне политике.

Надаље, под водећом улогом РСЈП, израђени су Акциони планови за спровођење Програма Владе (АПСПВ) за 2015. (Пилот), 2016. и 2017., који садрже кључне мере у вези са РЈУ као приоритетне мере.

4. Контекст Стратегије РЈУ у Србији и логика интервенције

*Осим што даје општи преглед програма развоја РЈУ, ово кратко поглавље је и увод у тему евалуације, односно тему евалуације Стратегије РЈУ, начина на који је осмишљена и која логика лежи у њеној основи. Ово поглавље такође представља и кључне заинтересоване стране надлежне за имплементацију Стратегије РЈУ, као и питања извештавања о Стратегији, координације, праћења и начина евалуације. **Комплетна верзија овог поглавља налази се у прилогу 17.***

4.1 Стратегија РЈУ из 2014, наследница Стратегије РДУ из 2004

По први пут од демократских промена које су се десиле 2000. године, Влада РС је својом Стратегијом реформе државне управе из 2004. године представила стратешки преглед главних циљева реформе ДУ.⁴⁹ Ти циљеви су били двоструки: (1) изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, транспарентности, ефикасности и делотворности, и (2) развој државне управе усмерене на грађане и способне да обезбеди квалитетне услуге грађанима и приватном сектору по разумним трошковима. **Та Стратегија је прогласила пет руководећих принципа за имплементацију реформе:** децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација. **Принцип модернизације био је усредсређен на неколико кључних области реформе:** децентрализација, фискална децентрализација, развој професионалне и деполитизоване државне управе, рационализација државне управе, увођење информационих технологија, и механизми контроле ДУ. За разлику од других стратегија у региону Балкана, ова Стратегија је била широка и далеко од стављања нагласка искључиво на реформу јавно-службеничког система. Стратегија није имала дефинисане рокове, иако су два узастопна АП обухватала периоде од 2004-2008 и 2009-2012.⁵⁰ **Такође, ни један од два АП није дефинисао рокове за циљеве, а индикатори полазног стања и циљних вредности углавном су се односили на усвајање закона.**

Преглед Стратегије реформе јавне управе, чија имплементација је започела 2015., указује да је ова Стратегија наследила пет кључних области реформе од своје претходнице. **Нова Стратегија, међутим, проширује те области реформе на цео систем ЈУ.** Образложење за овакво проширење је потреба да се осигура функционална целина и стандардан квалитет активности које производе конкретне врсте управних операција и органа управе, без обзира ко су тела која их спроводе (органи, организације, или институције).

Постојећа Стратегија РЈУ је израђена на основу анализе претходне стратегије и уз консултације са различитим заинтересованим странама. **Опсег Стратегије је проширен са ранијих око 25.000 запослених у државној управи на око 500.000 запослених у јавној управи.** Свеукупни циљ Стратегије је да Србија, кроз РЈУ и у складу са принципима Европског административног простора, обезбеди висок квалитет услуга грађанима и привредним субјектима, и тиме оствари позитиван ефекат на животни стандард грађана. Стратегија РЈУ дефинише пет посебних циљева (ПЦ) које треба достићи (видети Табелу 9).⁵¹

⁴⁹ Стратегија реформе државне управе. Линк: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-7.pdf>

⁵⁰ СРДУ АП за период 2004-2008 (линк: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-9.doc>) и СРДУ АП за период 2009-2012 (линк: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/Pregled%20realizacije%20AP%20RDU.doc>).

⁵¹ Стратегија реформе јавне управе Републике Србије, с. 10-11.

Табела 9. Посебни циљеви Стратегије РЈУ из 2014⁵²**ПЦ1: Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе**

Овај циљ подразумева оптимизацију ЈУ (односно броја и надлежности институција, броја запослених, организационе структуре), као и потребу да институције ЈУ управљају својим надлежностима, координационим улогама, операцијама и управљачким задацима у вези са својим циљевима. Овај циљ се такође односи на е-управу, дигитализацију, унапређење децентрализације и деконцентрације.

ПЦ2: Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима

Да би се достигао овај посебни циљ, неопходно је да ЈУ унапреди своју ефикасност успостављањем система заснованог на заслугама са уређеним системом плата и награђивања.

ПЦ3: Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама

Достизање овог циља захтева унапређење ефикасности у управљању јавним финансијама, израду стандарда и капацитета за функције интерне и екстерне финансијске контроле, и јачање буџетске инспекције и система јавних набавки.

ПЦ4: Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга

Правна сигурност обезбеђује оквир за постизање конкурентности и креирање радних места, и тиме и постизање економског раста, креирање бољег квалитета услуга за грађане и привредне субјекте.

ПЦ5: Повећање партиципације грађана, транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе

Партиципација грађана ствара потребу за транспарентношћу, већом укљученошћу цивилног друштва у процесе одлучивања и креирања и праћења јавних политика. Достизање овог ПЦ такође захтева јачање независних државних тела у вршењу њихових контролних функција.

Ових пет ПЦ је садржано у оба Акциона плана за спровођење Стратегије РЈУ као и у њиховим мерама, иако су ти циљеви понекад донекле другачије формулисани или измењени. **У суштини, постоји континуитет посебних циљева дефинисаних садашњом Стратегијом РЈУ и акционим плановима за њено спровођење.** Стратегија РЈУ и њена два АП такође показују висок степен корелације са СИГМАПринципима, што је посебно случај код АП 2018-2020.

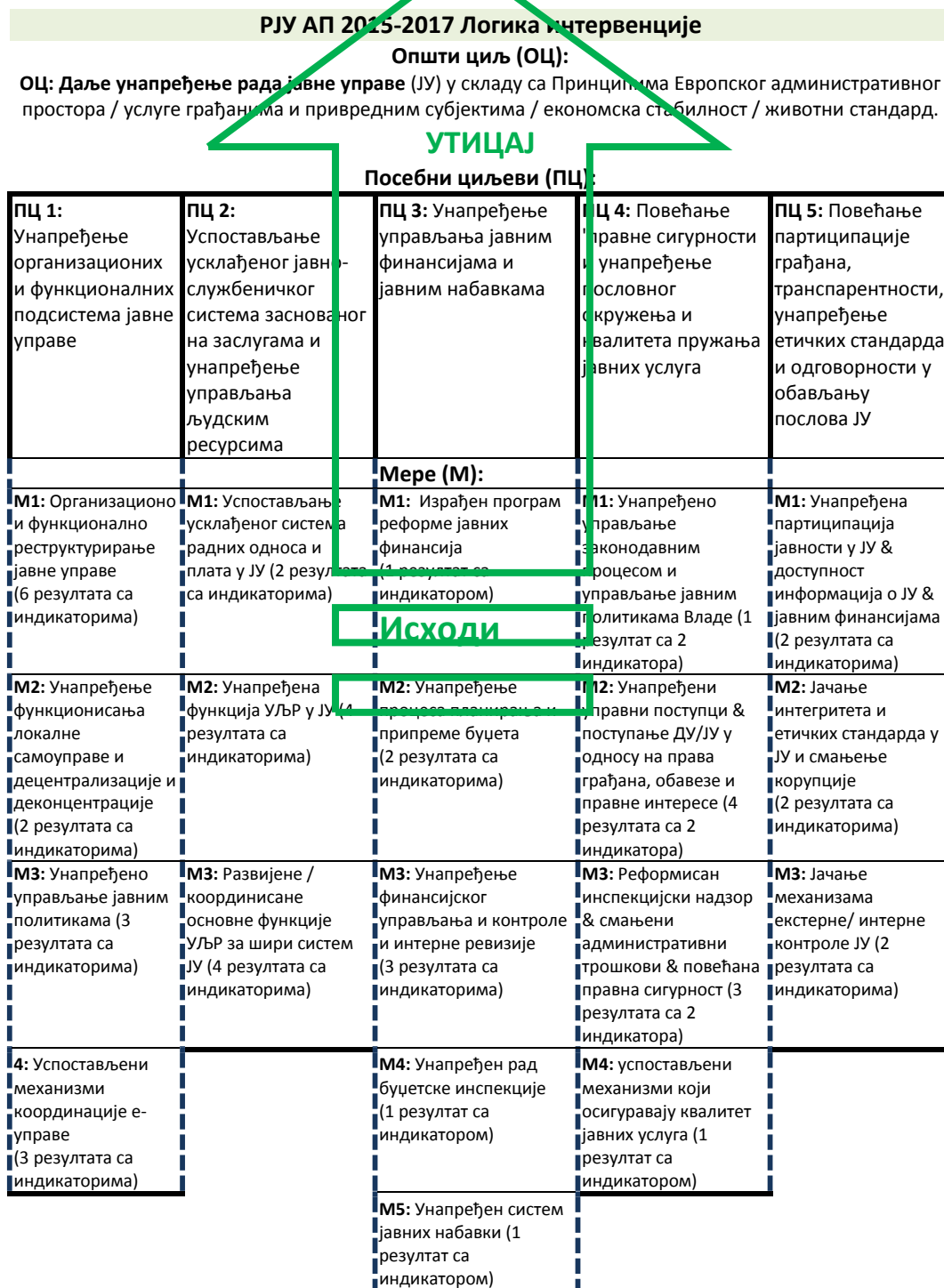
4.2 Логика интервенције АП РЈУ 2015-2017

У случају оба АП, сваки од пет ПЦ треба да буде остварен кроз одређени број мера, што је детаљно наведено у Прилогу 6, где се даје преглед континуитета и кохерентности циљева и мера Стратегије РЈУ и АП. Табела 10 у даљем тексту сумарно приказује посебне циљеве и мере. У оквиру сваке од 19 мера, први АП садржи укупно 47 исхода по 19 мера, који се означавају као "резултати". Иако Стратегија РЈУ није ставила нагласак на утврђивање приоритета, ресурса и капацитета, кроз АП су учињени напори да се да приоритет ресурсима потребним за имплементацију Стратегије, уз постављање разлике између државних ресурса и ресурса које обезбеђују донатори. **Поређење двају АП показује евидентан развој јер најновији АП указује на достигнућа која су остварена и она која још нису остварена кроз спровођење првог АП.** Осмишљен је одређени број активности (уместо "резултата") које су прилагођене развојним околностима, да би се допринело сету од садашњих 17 мера за које су утврђени процесни индикатори и индикатори на нивоу резултата. Додатне информације о континуитету АП дате су у Прилогу 7, у коме се даје поређење временске линије односно рокова за два АП.

⁵² Стратегија реформе јавне управе Републике Србије



Табела 10. АП РЈУ 2015-2017 Логика интервенције



Имајући у виду да је Стратегије РЈУ из 2014. хоризонтална стратегија, утврђено је да постоје две врсте веза са другим кључним документима јавне политике Владе РС, ради осигурања усклађености међу њима. Под окриљем СРЈУ постоје подстратегije и латералне стратегије и акциони планови.

Табела 11. Стратегије, програми, и акциони планови у вези са спровођењем Стратегије РЈУ

Стратегије и програми у вези са спровођењем АП РЈУ 2015-2017



ПЦ 1.3.	Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама 2016-2020; АП за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама, 2016-2017;
ПЦ 1.4.	Стратегија развоја е-управе РС за период 2015-2018 са АП за период 2015-2016; АП за спровођење Стратегије за период 2017 –2018;
ПЦ 2.3.	Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији и Акциони план за спровођење Стратегије за период 2015 -2016;
ПЦ 3.1.	Програм управљања јавним финансијама (ПФМ) 2016-2020 и Акциони план 2016-2020;
ПЦ 3.3.	Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору за период 2017 – 2019;
ПЦ 3.5.	Стратегија развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2014 – 2018;
ПЦ 4.1	Стратегија и АП за спровођење регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама, 2016-2020;
ПЦ 5.1.	Први АП ОГП 2014-2016. Други П ОГП 2016-2018;
Стратегије и програми у вези са спровођењем АП РЈУ 2018-2020	
ПЦ 1.3.	У изради: АП за спровођење регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама 2019-2020;
ПЦ 1.2.	У изради: програм реформе локалне самоуправе (ЛСУ);
ПЦ 1.4.	У току: Програм развоја е-управе 2019-2021;
ПЦ 3.1.	У току: израда нацрта Програм реформе управљања јавним финансијама и нови АП
Латералне стратегије и акциони планови	
Национална стратегија борбе против корупције Републике Србије;	
Акциони план за Поглавље 23 у преговорима са ЕУ;	
Акциони план спровођења Иницијативе отворене владе (ОГИ)	

4.3 Кључне институције за спровођење Стратегије РЈУ

У напору да се препознају институције које могу значајно да утичу на имплементацију СРЈУ и ради бољег разумевања односа међу њима, спроведена је анализа кључних заинтересованих страна у оквиру ове евалуације. Постоји опште уверење да анализа заинтересованих страна помаже бољем разумевању мере у којој су остварени резултати. Међутим, хоризонтална природа СРЈУ повезује већи број сектора. То представља изазов у обезбеђењу конкретне заинтересованости било које конкретне заинтересоване стране и нивоа моћи у односу на целу РЈУ. **Укратко, осећај власништва над програмом РЈУ се разликује међу заинтересованим странама и подједнако је раздвојен колико је СРЈУ широка и прожимајућа.**

Кључне заинтересоване стране у извештавању и имплементацији АП РЈУ 2015-2017 укључују 16 институција: МДУЛС, РСЈП, Канцеларија за информационе технологије и е-управу (ИТЕ), Министарство правде (МП), МФин, НАЈУ, СУК, Министарство за европске интеграције (МЕИ), Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (КОЦД), као и виши руководиоци у ресорним министарствима и органима центра Владе; (у Прилогу 4 се налази списак ових институција). Највећи донатор за РЈУ, Европска унија (и последично Делегација ЕУ у Републици Србији) је још један кључни актер осим организација цивилног друштва.

4.4 Стратешко управљање РЈУ унутар МДУЛС

Иако је Савет за РЈУ (Савет РЈУ), којим председава Председник Владе, задужен за РЈУ на стратешком и политичком нивоу, МДУЛС је централна институција задужена за спровођење РЈУ и координацију на оперативном нивоу. У оквиру Министарства постоји Група за управљање РЈУ у оквиру Сектора за добру управу, која је надлежна за координацију активности у вези са Стратегијом РЈУ. Савет РЈУ је био тај који је идентификовао потребу за постојањем снажне интерне организационе јединице (одељења) у (тадашњем) Министарству правде и државне управе, ради вршења надзора над активностима система ЈУ (организација и рад министарстава, посебних организација, јавних агенција и јавних служби). **Утврђена је потреба да се изграде одговарајући капацитети, између осталог и кроз систематизацију**



радних места, у организационим јединицама које би биле задужене за координацију активности у вези са СРЈУ.⁵³ У том циљу, 2014. године основано је Одељење за управљање РЈУ и обуку, са пет запослених, који су се, између осталог, бавили координацијом РЈУ, активностима РеСПА, и иницијативном Партнерство за отворену управу (ОГП), као и стручним усавршавањем државних службеника. Надаље, у АП РЈУ 2015-2017 се наводи да ће – приликом израде нове систематизације МДУЛС – бити основана нова унутрашња организациона јединица за управљање РЈУ. **То одељење је 2015. године трансформисано у “групу” и састојало се од само три државна службеника.** Формирање Групе за РЈУ је био први корак ка успостављању засебних интерних капацитета унутар МДУЛС за РЈУ. Очекује се да ће се у будућности МДУЛС усредсредити на организационо јачање и изградњу капацитета, као део активности на процесу реструктурисања МДУЛС.

4.5 Извештавање, координација, праћење и евалуација Стратегије РЈУ

Стратегија РЈУ је утврдила организациону структуру за спровођење Стратегије, координацију и мониторинг. Сви органи Владе РС који су задужени за спровођење СРЈУ (16 по првом и 15 по другом АП) обавезни су да редовно достављају МДУЛС податке о напретку, на основу којих се израђује нацрт извештаја о спровођењу Стратегије. Прилог 4 даје списак институција које достављају податке. Након што МДУЛС обради прикупљене податке, о извештају се расправља на Међуминистарској пројектној групи (ММПГ) и (иницијално) на седници Колегијума државних секретара (који је касније укинут и уклоњен из управљачке структуре за спровођење СРЈУ). Најмање једном годишње о налазима извештаја (који израђује МДУЛС) расправља Савет РЈУ. МДУЛС је финални извештај о напретку за период 2015-2017 објавило у марту 2018. године. За делотворно праћење спровођења РЈУ и припадајућих АП, и извештавање о тим питањима, од пресудног значаја је постојање делотворне и одговарајуће структуре и механизма за праћење. Успех РЈУ зависиће и од начина на који се врши координација и управљање реформом. Како је већ раније наведено, СРЈУ је поставила темеље четворостепене структуре за управљање РЈУ: “Први и други ниво су нивои професионалне координације, док су трећи и четврти ниво нивои политичке координације процеса РЈУ”⁵², што је детаљније описано у следећим параграфима:⁵⁴

1. Први ниво координације је Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС). МДУЛС делује као фактор који убрзава промене, и обезбеђује имплементацију и праћење РЈУ. Као први корак у правцу обезбеђење потребних капацитета за обављање ових задатака, нова систематизација МДУЛС из 2015. је успоставила нову организациону јединицу за управљање РЈУ, то је Група за РЈУ са следећим надлежностима: **(1)** координација и учешће у изради развојне стратегије и акционих планова у области РЈУ; **(2)** координација и учешће у изради Акционог плана за спровођење партнерства ОГП; **(3)** стручни послови за потребе Савета за РЈУ и Међуминистарску пројектну групу (ММПГ); **(4)** припрема извештаја у процесу европских интеграција са аспекта спровођења стратегија и акционих планова у области РЈУ и партнерства ОГП.

2. Други ниво координације је Међуминистарска пројектна група (ММПГ). ММПГ има задатак да врши стручну координацију и праћење спровођења СРЈУ – и састављена је од секретара министарстава. ММПГ је по први пут основана за период од јануара 2015. до децембра 2017. Након усвајања АП РЈУ 2018-2020., дана 26. октобра 2018. Влада је основала нову ММПГ. Њени конкретни задаци укључују: (1) учествовање у изради нацрта стратегија и акционих планова у процесу РЈУ; (2) учешће у свим релевантним иницијативама и пројектима у вези са СРЈУ (у оквиру редовне ревизије СРЈУ, и у изради нове стратегије РЈУ) и давање препорука о укључивању одређених активности у Годишњи Програм Владе (у сарадњи са

⁵³ Стратегија реформе јавне управе Републике Србије, с. 52.

⁵⁴ Детаљне информације о четворостепеној структури су преузети из Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе Републике Србије, 2015 – 2017, с. 63-67



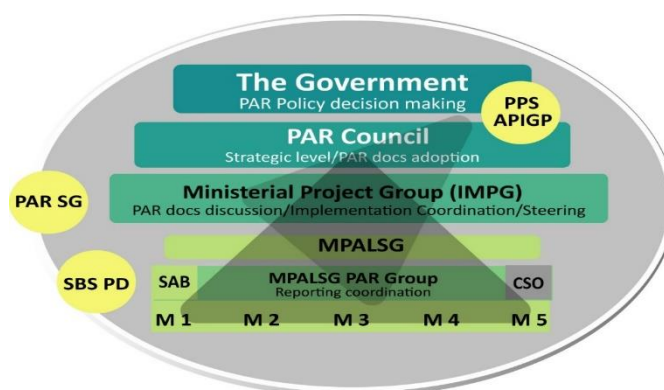
МДУЛС); (3) усклађивање других националних стратешких докумената са СРЈУ (у сарадњи са РСЈП и ВРС); (4) усвајање извештаја о резултатима оствареним кроз СРЈУ и АП, на основу анализа и предлога које израђује МДУЛС; (5) припрема предлога за Савет за РЈУ, расправа и доношење одлука о којима није постигнут консензус у оквиру рада ММПГ; и (6) учешће у евалуацији СРЈУ (сваки члан у оквиру својих надлежности).

3. Трећи ниво координације је Колегијум државних секретара. Било је предвиђено да ће ово тело решавати питања која није могуће разрешити на стручном нивоу. Међутим, услед ограничене делотворности овог тела, СИГМА извештај из 2016. под називом “Преглед координационе структуре Стратегије РЈУ”⁵⁵ је предложио да се овај ниво елиминише. Влада РС и Савет за РЈУ су у јулу 2018.⁵⁶ односно августу 2018.⁵⁷, усвојили ову препоруку.

4. Четврти ниво координације је Савет за РЈУ. Савет, који сачињавају председник Владе и ресорни министри, представља централно стратешко и политичко тело за координацију РЈУ од стране Владе РС. Савет има свеукупну одговорност за усмеравање РЈУ и утврђивање приоритета и предлога за стратешки развој ЈУ у Србији. За разлику од ММПГ, Савет за РЈУ није ограничен само на СРЈУ. Основни задаци Савета за РЈУ су: (1) утврђује предлоге стратешког развоја ЈУ у РС; (2) иницира и предлаже мере РЈУ и активности; (3) разматра и усваја извештаје о постигнутим циљевима у области реформе ЈУ; (4) промовише и прати спровођење РЈУ, нарочито са становишта укључивања принципа и циљева реформе јавне управе у секторске стратегије развоја и планске мере; и (5) 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.

Осим горе описане структуре коју дефинише СРЈУ, постоји и други процес извештавања између РСЈП и МДУЛС у вези са оним циљевима РЈУ који се налазе у АПСРВ који координира РСЈП. Од укупно 22 ПЦ у најновијем АПСРВ, који је Влада усвојила 7. новембра 2017., укључена су два специфична ПЦ за РЈУ: е-управа (3.4) и оптимизација РЈУ и реформа плата (3.5). Влада је утврдила да су то приоритетни циљеви РЈУ, као што је случај и са Акционим планом Стоп бирографији (2016) који спроводи Јединица за имплементацију стратешких приоритета при Кабинету Председника Владе. Следећи графикон приказује каква интеракција постоји између ових засебних стратешких области (АПСРВ и АП РЈУ):

Табела 12. Координациона структура РЈУ



⁵⁵ ОЕЦД/СИГМА (2016): Преглед координационе структуре Стратегије реформе јавне управе; децембар 2016; Линк: N/A

⁵⁶ Дана 6.7.2018 ВРС је усвојила измене координационе структуре за Стратегију РЈУ, чиме је структура постала тростепена уместо четворостепене. Укинут је Колегијум државних секретара, у складу са препоруком коју је дала СИГМА у анализи из 2016.

⁵⁷ Одлука Света РЈУ (Службени гласник Републике Србије, бр. 66/18). Линк: N/A



5. Налази извештаја, закључци и препоруке према евалуационој матрици

На основу информација датих у поглављима 3 и 4, намера овог поглавља је да представи евалуациону анализу и кључне налазе по редоследу евалуационих питања (ЕП), и да структурише анализу на основу главних евалуационих критеријума: Релевантност (ЕП1 и ЕП2), Делотворност (ЕП3, ЕП4, и ЕП5), Ефикасност (ЕП6, ЕП7, и ЕП8), Одрживост (ЕП9), и Утицај (ЕП10). У поступању по евалуационим критеријумима, наративни део ће одговорити на дотична ЕП, критеријуме просуђивања и одговарајуће индикаторе, како је наведено у Евалуационој матрици (Прилог 1), и дати резиме анализе налаза. За сваки део о ЕП на почетку ће се дати резиме налаза и закључака, након чега ће следити детаљан преглед налаза и с тим повезаних препорука.

5.1 (Релевантност) ЕП 1: Релевантност циљева Стратегије РЈУ и два АП

Резиме налаза и закључака за ЕП 1 СРЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020 су по својој формулацији у промењивом степену СМАРТ (конкретни, мерљиви, достижни, релевантни, и временски одређени). Сва три документа су у великој мери релевантна, и на одговарајући начин одражавају екстерну и интерну реалност ЕУ интеграција које су биле на снази у датом моменту. Међутим, СРЈУ са данашњег становишта поседује и одређене слабости, у односу на садашње потребе РЈУ.

У самој СРЈУ нема назнака о томе како (и да ли) је спроведено утврђивање приоритета између међусобно супротстављених потреба реформе. Са друге стране, до одређеног утврђивања приоритета унутар усвојене стратегије је ипак дошло услед фискалне консолидације и кроз АПСРВ (нпр. оптимизација, е-управа). Надаље, СРЈУ не даје свеобухватну дефиницију ЈУ, ни анализу заинтересованих страна, нити јасну поделу надлежности ОДУ и концепта делотворне координације. Поврх тога, стратегија је формулисана више као академски документ него као документ јавне политике, не бавећи се узроцима и не дефинишући СМАРТ елементе. Услед тога, СРЈУ не даје јасну дефиницију садржаја реформи, и не омогућава мерење учинка. У СРЈУ такође недостају индикатори, разматрање капацитета и ресурса неопходних за имплементацију, и усредсређена је више на ниво исхода (у облику „производа“) него на ниво резултата. Такође, СРЈУ није временски одређена. То су фактори који су допринели изазовима у имплементацији и праћењу, како ће касније у овом извештају бити приказано. Коначно, постоји потреба да се Стратегија усклади са ЗПС и СИГМА Принципима из 2017, и да се поново размотре циљеви у смислу остварених и потенцијално нових реформских тема. Нове теме, као што су јавне услуге или отворени подаци, али и е-управа без папира и друге шансе и циљеви за РЈУ као што су циљеви у вези са родном равноправношћу и климатским променама.

Оба АП су осигурала континуитет циљева и мера РЈУ и такође додавала нове циљеве и мере (укључујући концепт родне равноправности). Међутим, слабости Стратегије су ограничиле ниво квалитета двају АП. Први АП је на иновативан начин увео СМАРТ елементе, али се на крају показало да је претерано амбициозан и тек у одређеној мери је омогућио делотворно праћење на нивоу резултата. Други АП је у већој мери усаглашен, са јасним линијама извештавања, и кориснијим подацима за праћење. АП 2018-2020 је у себе укључио одређени број неостварених циљева из АП 2015-2017. Други АП је скоро потпуно усаглашен са ЗПС, али свеукупна Стратегије није. Иако је родно-неутрална, Стратегији недостаје анализа стања која обрађује питања рода и климатских промена као прожимајућа питања. Неке од главних тема РЈУ нису у довољној мери обрађене у СРЈУ и пратећим АП, на пример, управљање променама, комуникација, или напори за развој свеобухватне политике за пружање услуга. Такође, иако је то обухваћено ЗПС, за сада није утврђена политика о хијерархији стратешких докумената јавних политика.



Циљеви СРЈУ и пратећа два АП су само у одређеној мери кореспондирали са капацитетима кључних заинтересованих страна које имплементирају стратегију. Са једне стране, имплементација СРЈУ је повећала укупан обим посла ЈУ. Са друге стране, имплементација је углавном текла у условима постепеног смањења броја запослених и капацитета у ЈУ, и рационализације услед фискалне консолидације. У суштини, мање људи је требало да обави више посла. Осим тога, ниска стопа задржавања кадрова, слаба управљачка одговорност, и непостојање конкретних компетенција и вештина за нове задатке стајали су на путу одговарајућег упаривања капацитета за благовремено достизање постављених циљева.

Укљученост заинтересованих страна у израду нацрта ова три документа се постепено повећавала. Израда АП РЈУ 2018-2020 је изузетно добар пример у погледу високог нивоа и широког спектра укључених заинтересованих страна, али и даље није постигнута пуна транспарентност процеса, као ни родни механизам.

5.1.1 ЈЦ 1.1: Мера у којој су циљеви Стратегије РЈУ и пратећих АП СМАРТ и релевантни

Стратегија РЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020 су у различитим степенима СМАРТ⁵⁸ по свом дизајну са усклађеним циљевима који су у највећој мери релевантни за стварне реформске потребе (Индикатор- 1.1.1., у даљем тексту И-1.1.1.). У ствари, СРЈУ није документ који испуњава СМАРТ критеријуме, док два пратећа АП у великој мери задовољавају СМАРТ критеријуме. Сва три документа одражавају реалност момента у ком су настала, баве се потребама РЈУ у светлу приступања ЕУ, али без утврђивања приоритета, без одговарајуће процене трошкова и капацитета и без одговарајућег бављења питањем пружања услуга. Већина посебних циљева СРЈУ је и даље релевантна, међутим, обзиром да је код већине ПЦ остварен значајан напредак, биће потребно да се они поново процене и прилагоде новим, будућим потребама до 2025. године.

Стратегија РЈУ је од претходне стратегије наследила принципе и кључне области реформе ДУ и проширила их на систем ЈУ. Стратегија РЈУ из 2014. је проширила обухват ЈУ са око 25.000 запослених у државној управи на око 500.000 запослених у јавној управи. Стратегија повезује РЈУ и ЕУ интеграције и препознаје их као два комплементарна процеса. Због тога је општи циљ Стратегије усмерен на развој ЈУ у складу са принципима Европског административног простора, са нагласком на развој висококвалитетних услуга. Надаље, Стратегија РЈУ и ова АП поседују висок степен корелације са СИГМА Принципима јавне управе из 2014., иако је структура СРЈУ израђена пре објављивања СИГМА Принципа. Са циљем да даље анализира свеукупан квалитет и релевантност Стратегије РЈУ, евалуациони тим је спровео SWOT анализу (анализу предности, слабости, шанси и претњи), на основу свеобухватних података из процеса евалуације, односно на основу интервјуа, фокус група и анкета.⁵⁹

Табела 13. SWOTАнализа СРЈУ

1. Кључни интерни фактори	
Предности	Слабости
>Одговара на потребе ЕУ интеграција	>Процес покренут споља, са ниском стопом власништва
>Проширен обухват да би се покрила комплетна ЈУ	>Нејасан тачан опсег ЈУ
>Одговара на кључне проблеме ЈУ	>Писана академским стилем пре него стилем документа јавне политике
>Наслеђује и даље релевантне принципе РЈУ из Стратегије 2004	>Нагласак више на КАКО него на ШТА

⁵⁸ Конкретан, мерљив, достижан, релевантан, временски одређен.

⁵⁹ Тематске фокус групе, Стратегија, дизајн, релевантност, приоритети и капацитети за Стратегију ПАР, Спрско-Корејски приступни ИТ центар под руководством МДУЛС, дана 16. новембра 2018 и питање из упитника бр. 1: Стратегија, дизајн, релевантност, приоритети и капацитети за Стратегију ПАР.



<p>>Бави се питањем М&Е и механизмом управљања</p>	<p>>Нагласак на норме и производе више него на резултате реформе</p> <p>>Недостаје дефиниција институционалне оперативне одговорности, анализа стања и анализа заинтересованих страна</p> <p>>Не постоји јасна теорија промене/логика интервенције, не постоји потребно утврђивање приоритета и редоследа</p> <p>>Недостаје оквир за мерење учинка и рокови</p> <p>>Не постоји усаглашеност у погледу потреба за капацитетима ЈУ, финансијским ресурсима или руковођењем променама</p> <p>>Ограничен нагласак на пружање услуга, родна питања, итд.</p>
---	---

Резиме интерних фактора

Постоји јасан степен релевантности Стратегије РЈУ (и два пратећа АП) која потиче од чињенице да су два АП имала за циљ да се позабаве питањима наведеним у проценама и извештајима о напретку које су израдили ЕК, СИГМА, и СБ. Стратегија РЈУ је формално усаглашена са Стратегијом проширења ЕК, и одражава захтеве националног система ЈУ у светлу ССП-а и Принципа Европског административног простора. СРЈУ конкретно наводи потребе ЈУ у смислу приступања ЕУ, у складу са Националним програмом усвајања правних тековина ЕУ. Пет ПЦ је усклађено са Принципима јавне управе из 2014. Стратегија је проширила обухват реформе са ДУ на ЈУ и ставила нагласак на значај јавних услуга – осим што није предвидела потребу за свеобухватном политиком јавних услуга. Такође је наследила принципе, области реформе, посебне циљеве и додатни прожимајући циљ који се односи на контролне механизме, из Стратегије РДУ из 2004. Стратегија такође садржи одређени број других релевантних механизма и принципа, као што су они који се односе на процес праћења и евалуације, и оне који утврђују задатке ММПГ.

Међутим, процес израде стратегије је био ограничен специфичним екстерним и интерним контекстом (одељак извештаја 3, и Табела 3) и покретан је екстерно у смислу рока за усвајање (усвајена на последњој седници Владе РС пре избора 2014.), што објашњава одређене недостатке, са данашње тачке гледишта. Имајући у виду ова ограничења, ДУ је имала ограничен осећај власништва над Стратегијом. СРЈУ је дефинисала обухват ЈУ и **увела концепт ЈУ, али при том није јасно дефинисала њене границе.** Такав недостатак у концептуализацији је довео до изазова у планирању и имплементацији АП. Стратегија поставља различите врсте циљева на исти ниво, без утврђивања приоритета или јасног редоследа. Пошто је писана као академски, а не као документ јавне политике, она не поседује комплетну анализу стања или анализу заинтересованих страна, као ни комплетан сет карактеристика документа јавне политике. Стратегији недостаје институционална анализа (анализа заинтересованих страна) као и јасна дефиниција институционалног оквира у односу на постављене циљеве. Тек у два АП се дефинише институционални оквир и кључни актери координације у другим институцијама неопходни за хоризонталне операције.

Осим тога, Стратегија више говори о "КАКО" него о "ШТА", тако да не даје одговарајућу дефиницију садржаја реформи. Усредсређена је на норме и производе, више него на жељене реформске промене на нивоу резултата и утицаја. Стратегија не поставља никакве индикаторе за мерење учинка у напредовању ка достизању циљева. У ограниченој мери је усредсређена на квалитет јавних услуга и потребну политику у том погледу, не разматрајући при том шансе и циљеве у вези са отвореним подацима, управљањем променама, или е-управом без папира. Исти недостатак дефинисане политике важи на пример и у односу на капиталне инвестиције. **СРЈУ не разматра постојеће интерне ресурсе и потребне опште, финансијске, административне нити кадровске капацитете (УЉР, развој ЉР, задржавање кадрова, управљање талентима,**



запошљавање, планирање посла, итд.) нити механизме управљања променама. Ипак, сви ти ресурси су били неопходни за достизање постављених циљева, поврх циљева који се односе на процес приступања ЕУ.

2. Кључни екстерни фактори

Шансе	Претње
>Даље надограђивање остварених постигнућа	>Недовољно власништво
>Ревизија веза између РЈУ и ЕУ интеграција у складу са будућим потребама	>Неусаглашеност са ЗПС
>Акумулирано знање у области РЈУ	>Непостојање фокуса и утврђених приоритета
>Постојање цвеобухватног правног оквира	>Непостојање утврђивања обима и разматрања расположивих ресурса
>Интензивна заинтересованост донатора за РЈУ и подршка СИГМЕ	>Преамбициозно планирање
>Шанса за унапређење СРЈУ	>Недовољна финансијска средства

Резиме екстерних фактора...

Идентификоване потенцијалне будуће шансе укључују даљу надоградњу достигнућа у области РЈУ и снажнијем повезивању РЈУ са потребама које проистичу из процеса приступања ЕУ. Од 2014. године постојале су и шансе да се искористи акумулирано знање у области РЈУ (и током осмишљавања и током имплементације), а сада постоје нове шансе које потичу из свеобухватног правног оквира (ЗПС), који је у међувремену усвојен. Такође постоји интензивна заинтересованост донатора (посебно из ЕУ) за РЈУ и постоје шансе да се разреши ограничења претходне стратегије, кроз ширу дефиницију пружања услуга, успостављање политике јавних услуга и бављење питањем услуга за грађане и привредне субјекте на стратешком нивоу. Такве мере би обезбедиле нови садржај за све већи број е-услуга, као и за друге области попут управљања јавним финансијама. Нови електронски алати могу да се користе у већој мери, нпр. јачање фискалне равнотеже и смањење утаје пореза. Постоје шансе да се утврде функције јавних услуга – да ли ће се екстерно ангажовати (додељивати уговором неком екстерном актеру) или ће се интерно јачати кроз нове капацитете – и шансе да се граде капацитети, иницирају структурне промене, и успоставе нове функције и нови послови који не постоје у садашњем систему, али ће се вероватно појавити услед даљег напретка у ЕУ интеграцијама. Даље шансе укључују изградњу капацитета за УЉР, као засебног циља или мере. **СРЈУ би могла да прерасте и свеобухватну стратегију која није "само стратегија МДУЛС-а", него и стратегија коју би као своју прихватиле и бројне друге заинтересоване стране.** Шансе такође постоје у разматрању нових тема РЈУ, нпр. прожимајућих питања као што су климатске промене и/или родна равноправност, и даље коришћење додатне СИГМА подршке (и других облика техничке помоћи).

Снажна порука ЕК о значају напретка у области РЈУ подржава обнављање стратешког оквира РЈУ. Сада је потребна широка коалиција политичке подршке за нову или прилагођену стратегију, као и већи степен власништва од стране Владе РС. Успешна фискална консолидација, повољна економска перспектива, и правни темељи обједињеног планског система, представљају шансе за унапређење постојеће или израду нове Стратегије РЈУ, која би у већој мери била прилагођена будућим потребама РЈУ.

Кључне претње укључују недовољно власништво што поткопава делотворно осмишљавање АП и свеукупне напоре у имплементацији РЈУ, као и неусаглашеност са ЗПС. Покушај да се спроведе преамбициозан АП, без мапирања и усклађивања капацитета, може да угрози његов кредибилитет и вредност свеукупних напора у РЈУ. Без одрживог приступа финансијским средствима, сваки АП, и комплетан напор РЈУ, континуирано ће се суочавати са изазовима у имплементацији. Без пуне усаглашености стратегије са ЗПС, и без придржавања СИГМА стандарда за осмишљавање и функционалност стратегије, вероватно је да ће стратегија остати застарела-



Потреба за довољним ресурсима Владе РС и власништвом на политичком нивоу и посвећеност РЈУ су од пресудног значаја. Такође постоји потреба за свеобухватном подршком имплементацији ЗПС; у правцу јединственог процеса креирања јавних политика, планирања, имплементације, извештавања, праћења, координације и евалуације. Потребно је да РЈУ, у целом свом обиму и са циљевима за које су утврђени приоритети, постане стратешки приоритет Владе РС.

Како је горе наведено, не постоје утврђени приоритети у Стратегији РЈУ. Ограничен ниво утврђивања приоритета је спроведен у креирању АП РЈУ 2015-2017 и АП РЈУ 2018-2020 (И-1.1.2.).⁶⁰ Први АП није могао да утврди приоритете јер није постојала одговарајућа основа за утврђивање приоритета у оквиру стратегије. Стратегија наводи различите врсте циљева али их ставља на исти ниво без утврђивања приоритета. У недостатку Стратегије РЈУ која утврђује приоритете, РС такође не поседује развојну стратегију која би усмеравала утврђивање приоритета у АП.⁶¹

Извештај СИГМЕ о мониторингу за Србију из 2017. процењује да је утврђивање приоритета РЈУ у кључним хоризонталним планским документима делимично адекватно.⁶² Према под-индикатору 1.1.1.2 " висок степен утврђивања приоритета РЈУ у кључним хоризонталним планским документима", додељен је један од могућа два бода у процени. Тај резултат је заснован на прегледу планских докумената Владе, ради верификације у којој мери је РЈУ утврђена као приоритет. Та документа укључују Програм рада Владе; Програм економске реформе, и НПАА. Да би се сматрало да је нешто обухваћено, неопходно је да сваки документ који је предмет процене садржи значајне делове који се односе на РЈУ.

Међутим, то не значи да нису спроведене одређене мере утврђивања приоритета. Како се наводи на више места у Финалном извештају о АП РЈУ 2015-2017, Влада РС је дала приоритет мерама фискалне консолидације, то јест рационализацији ЈУ (Мера 1 у оквиру ПЦ 1), у односу на друге циљеве из АП, е-управу, нове услуге грађанима и привредним субјектима, и реформу јавно-службеничког система. Према томе, иако не постоје утврђени приоритети у оба АП на нивоу резултата, ипак су утврђени приоритети за активности и интервенције. Осим тога, додавање нових мера у оба АП, као на пример о квалитету пружања услуга, указује на одређене приоритете у осмишљавању два АП.

Како је приказано у Прилогу 6, *постоји значајна усклађеност између циљева СРЈУ наведених у АП РЈУ 2015-2017, АП РЈУ 2018-2020 као и релевантних под-стратегуја и програма (И-1.1.3.).* Међутим, обухватајући сва планска документа у вези са РЈУ, СИГМА извештај о мониторингу 2017., за под-индикатор "усклађеност планских докумената РЈУ" даје два од четири бода.⁶³ Тај СИГМА индикатор мери да ли постоје значајне разлике између кључних планова РЈУ (СРЈУ, ПФМ) у погледу циљева и активности.

Пионирски карактер АП РЈУ 2015-2017 и појављивање нових подстратегуја, комбиновано са комплексним поступцима ревидирања АП, делимично објашњавају недостатак усклађености између докумената политике РЈУ. Унапређења постигнута у АП 2018-2020 (у односу на АП РЈУ 2015-2017), у вези са усвајањем ЗПС, представљала су значајне кораке за повећање усклађености политика у области РЈУ. Спровођење ЗПС представља саставни део АП РЈУ 2018-2020 у оквиру Мере 1.3. У складу са ЗПС, све активности из других стратегија, под-стратегуја или акционих планова, које доприносе утврђеним циљевима Стратегије РЈУ, преузете су кроз нови АП РЈУ 2018-2020, уз коришћење идентичних формулација и јасно повезивање са индикаторима и роковима. **Модул ЈИС-а за унос података и извештавање о спровођењу докумената јавне политике је оперативан почев од јануара 2019. Овај модул ће вероватно**

⁶⁰ СИГМА састанак одржан 16.10.2018.

⁶¹ Састанак са НАЈУ одржан 20.09.2018.

⁶² СИГМА Извештај о праћењу за Србију (2017), с. 13.

⁶³ *Ibid*,



допринети већем степену усклађености између докумената јавних политика. Планирано је да ће ЈИС модул за средњорочно планирање бити оперативан почев од јуна 2019. Иако је то питање уређено ЗПС, политика о хијерархији стратешких докумената јавне политике тек треба да се изради, усвоји и примени. Након усвајања два прописа по основу ЗПС, очекује се процес успостављања пуне хијерархије стратешких докумената јавне политике кроз ЗПС, у време ревизије или израде нацрта таквих докумената. Међутим, ЗПС не прописује никакве крајње рокове до којих ће се то десити.⁶⁴ По новом ЗПС, постоји оквир за боље усклађивање различитих нивоа планских докумената, под условом да њихови креатори сарађују. За сада, различити рокови у различитим документима РЈУ и под-стратегијама остају отворено питање у погледу хијерархије и захтевају већи степен усклађивања у средњорочном периоду.

СИГМА Извештај о мониторингу за Србију 2017. наводи да је стратешки оквир за РЈУ у РС у потпуности успостављен и да обухвата све Принципе јавне управе. Према под-индикатору 1.1.1.1 постоји "комплетан обухват и обим планских докумената за РЈУ" што оправдава пет од укупно пет поена.⁶⁵ У том контексту, треба приметити да је један важан плански документ за РЈУ, Стратегија децентрализације, уврштена у Годишњи програм Владе још од 2016. године. Међутим, овај документ још није израђен и усвојен, у складу са ЗПС, као програм реформе локалне самоуправе.

*Што се тиче садржаја два АП (И-1.1.4.), један од главних недостатака стратешког оквира за РЈУ у Србији – према СИГМА методологији⁶⁶ – јесте непостојање комплетног сета елемената индикатора (полазне и циљне вредности), као и превласт показатеља на нивоу учинка уместо на нивоу резултата, без чега није могуће проценити како се резултати пореде са оним што је планирано. Учинци су директни резултати активности и као такви не могу да сами по себи постигну жељену промену. Типични учинци су трансфер знања или израда нових инструмената. Одређени број добро осмишљених и достигнутих учинака може, у средњорочном периоду, довести до нових резултата, који одражавају одрживу промену понашања ка напреднијој пракси. **Ниво резултата је пресудан за сваку реформу.** Ланци делотворних остварења се састоје од учинака и резултата. Такви резултати, заједно са активностима и утицајима, успостављају теорију промене. АП РЈУ треба да буде управо то, теорија промене. Борба да се стави већи нагласак на ниво резултата започела је кроз АП РЈУ 2015-2017 и наставила се кроз АП РЈУ 2018-2020. Та борба је била изазовна, јер сама Стратегија РЈУ не садржи никакве индикаторе, посебно не индикаторе на нивоу резултата. Последишно, учинак у односу на СИГМА под-индикатор "присуство минималног садржаја планских докумената РЈУ", оцењен је са само три од могућих седам бодова.⁶⁷ Међутим, на основу те методологије, АП РЈУ 2018-2020 би вероватно добио већи број бодова. Тај АП садржи комплетан опсег тражених елемената, иако велики део индикатора су процесни индикатори, а не индикатори резултата. **Постоји могућност ревидирања АП, али поступак је сложен и временски захтеван. ЗПС прописује конкретне услове за израду АП. Члан 63. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа,***

⁶⁴ Појашњење РСЈП, 8.4.2019, "Поступак усаглашавања је јасно прописан Законом о планском систему Србије и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, процени утицаја јавних политика и прописа, и садржају појединачних докумената јавне политике. У том погледу, Члан 55 Закона о планском систему прописује захтеве за усаглашавања докумената јавне политике који су на снази, на следећи начин: 'Важећа документа јавне политике ће се усаглашавати са овим законом кроз прве измене тих докумената.' Ова одредба је даље разрађена у Члану 63 Уредбе о методологији управљања јавним политикама, процени утицаја јавних политика и прописа, и садржају појединачних докумената јавне политике."

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Примењена методологија коју је користила СИГМА за утврђивање овог квалитета укључивала је преглед докумената ПАР ради верификације у којој мери она укључују информације о следећим елементима: 1) анализа стања, укључујући идентификацију постојећих проблема; 2) циљеви политике; 3) показатељи на нивоу резултата за све циљеве политике из Стратегије; 4) циљне вредности за преко 90% индикатора на нивоу резултата, који су обавезни за крајње циљеве; 5) активности повезане са конкретним институцијама, са јасним роковима за реализацију; 6) процена потребних ресурса, са информацијама о утврђивању трошкова за најмање 75% планираних активности; 7) захтеви у вези са праћењем, извештавањем и евалуацијом уз навођење институционалних обавеза и учесталости извештавања. Методолошки анекс за Принципе јавне управе (2017), с. 11.

⁶⁷ ОЕЦД/СИГМА Извештај о праћењу за Србију (2017), с. 13.



и садржају појединачних докумената јавних политика прописује начин израде нацрта и предлога измене докумената јавне политике и/или прописа.⁶⁸

Без обзира на то, имајући у виду слабости Стратегије РЈУ, и позитивне макроекономске околности, два АП се суочавају са изазовом да делотворно тумаче и осмишљавају стварне оперативне мере у складу са циљевима Стратегије. АП РЈУ 2015-2017 је обезбедио континуитет циљева и мера Стратегије РЈУ у погледу развоја људских ресурса (РЉР), буџетске инспекције, и квалитета јавних услуга. АП је такође изменио планирани редослед активности унутар Стратегије. Више него што то чини СРЈУ, АП полази од функционалне анализе и контекста рационализације ка регистру ЈУ. Та промена потиче од напора које је уложила Влада РС у фискалну консолидацију, као реформски програм који је договорен са ММФ-ом и СБ. **У одсуству утврђених приоритета у Стратегији, АП је покушао да усвоји све елементе резултата из Стратегије као своје циљеве, чиме је АП јасно постао сувише амбициозан.**

Имплементација АП РЈУ 2015-2017 је иницијално споро напредовала, услед непостојања приоритета и одложеног финансирања. Имплементација је у великој мери зависила од екстерног и често одлаганог финансирања. Буџетирање за мере политике почетком 2015. још није остварило користи од функционисања средњорочног финансијског оквира. Ограничен обим процене трошкова је такође представљао проблем услед одсуства методологије, недостатка капацитета, и ограничене укључености МФин.

Ипак, АП 2015-2017 је представљао пионирски напор у осмишљавању АП који испуњава СМАРТ критеријуме, за разлику од већине АП у другим ресорима, а посебно у односу на СРДУ (2004) и два пратећа АП. Међутим, он је садржао само један свеукупни индикатор за "Делотворност власти", који је разрадила Светска банка, а не и читав сет домаћих и конкретно прилагођених индикатора утицаја. Индикатори из СИГМА Принципа били су додати на пет ПЦ као и за праћење 47 планираних резултата. **Међутим, за 19 мера није било могућности мерења, и за њих нису утврђени никакви индикатори.** Уместо тога, те мере су биле планиране као нека врста "контејнера" за већи број различитих "резултата" - што је термин којим се у овом АП непрецизно означавају циљеви на нивоу резултата. Коначно, АП садржи и 223 активности у оквиру 47 планираних резултата, од којих су неки у ствари учинци. **Тако, АП РЈУ 2015-2017 успоставља комплексну структуру од пет нивоа са 223 активности, 47 резултата, 19 мера, пет посебних циљева, и једног општег циља.**

Изазов да се превазиђу недостаци стратегије и да се обави огроман задатак обједињавања свих хоризонталних циљева у вези са РЈУ и под-стратегија и програма, без систематски утврђених приоритета, имало је негативан утицај на квалитет осмишљавања АП, и до тога да он не садржи кохерентну теорију промене, не поседује јасан и спроводив ланац резултата са логичким редоследом активности преко учинака, резултата, и утицаја. **Надаље, чињеница да је 16 институција било обавезно да подноси извештаје о спровођењу додатно је отежала осигурање свеобухватног, правовременог и делотворног праћења реформе.**

Са друге стране, прилагођавања односно уношење измена у АП била су онемогућена предугом и претераном бирократском процедуром. Због тога, АП никада није мењан, па је тако у ствари постао мање инструмент за мониторинг, а више једна врста каталога свега онога што треба урадити. Због непостојања лаке и флексибилне процедуре за измену АП, МДУЛС је израдио документ под називом "пасоши индикатора". Тај документ садржи све потребне

⁶⁸ Појашњење, РСЈП: 8.4.2019. „Уколико се утврди потреба за усклађивањем документа јавне политике из њихове надлежности са циљевима из Чланова 60 и 61 Уредбе, и/или се утврди да су ефекти из члана 62 Уредбе незадовољавајући, израдиће нацрт и/или предлог измена документа јавне политике, и/или прописа, уз примену свих корака прописаних Уредбом за ех-анте процену утицаја. У случају измене мера предвиђених документом јавне политике, потребно је изменити документ, а ако се мењају само активности у оквиру конкретне мере довољно је унети измене у акциони план уколико акциони план није интегрисан у документ јавне политике“.



информације које недостају у АП и он се редовно ажурира, али не може да замени АП као инструмент за праћење имплементације РЈУ на путу достизања намераваних циљева.

АП РЈУ 2018-2020 је постигао огроман корак напред, на основу поука научених на ранијој пракси, али је и даље оптерећен недостацима саме стратегије која лежи у основи. Тај АП је у великој мери прилагођен оквиру за мерење који је СИГМА успоставила 2017. за мерење учинка, и уопштено је усклађен са ЗПС. Уз помоћ техничке помоћи СИГМЕ и кроз политички дијалог на нивоу ЕК, нови АП је унапређен у смислу интегрисања и дефинисања циљева и индикатора који су усаглашени са СМАРТ критеријумима. **Тако су резултати постали лакши за мерење.** Дизајн АП је такође остварио користи од унапређене методологије утврђивања трошкова за секторски средњорочни оквир расхода (МТЕФ) и повећао преузете финансијске обавезе Владе РС у поређењу са ранијим АП. Овај АП је преузео одређени број циљева који нису достигнути кроз претходне АП. Као резултат тога, многе активности су биле планиране за 2018., што је опет било преамбициозно, а што је потврђено и стопом остварења од само 41%. АП је увео структуру од четири нивоа са 92 активности, 18 мера, пет ПЦ и једним општим циљем, изостављајући ниво „резултата“ из претходног АП. **Велико побољшање је што мере сада имају индикаторе па је могуће пратити напредак у њиховом спровођењу.** Иако су многи од ових индикатора по својој природи процесно-оријентисани а не оријентисани на резултат, то представља огромно побољшање и вероватно најбоље решење за оквир мерења који се постепено развија, а који је у толикој мери хоризонталне природе. Осим тога, АП садржи укупно 40 индикатора, захваљујући чему је много лакше пратити и усмеравати имплементацију него што је био случај са 88 индикатора из претходног АП. Циљеви су јасно додељени актерима за имплементацију, у складу са методолошким захтевима из ЗПС, у самом АП и у пасошима индикатора. Пасоши индикатора су такође побољшани у погледу степена детаљности информација. Такође су, за сваку меру, дефинисани инструменти политике, како прописује закон.

Свеукупно, АП 2018-2020 је у већој мери СМАРТ и функционалан, и биће лакши за праћење, извештавање и усмеравање. Нови АП и даље користи сличан сет индикатора за општи циљ и за посебне циљеве, осим што сада има посебно израђене индикаторе за 18 мера. Велики напредак представља и чињеница да сада постоји шири опсег праћења резултата на нивоу ЈЛС. Рекло би се да су циљне вредности реалистичне, за разлику од неких рокова за окончање имплементације. Код неких циљних вредности није јасно наведено да ли су оне кумулативне или итеративне.⁶⁹ Иако неке од мера садрже сувише мали број активности (нпр. код ПЦ 3, Мера 3.2. има само три активности, док у неким другим случајевима само две активности подржавају једну меру). Међутим, ланци резултата изгледају тако да имају редослед, да су спроводови, и да на крају воде жељеним променама на нивоу резултата, или им бар доприносе. **Према томе, постоји нагласак на резултате са СМАРТ елементима за мониторинг. Осим тога, сада постоји комплетно и јасно објашњење ко мери шта, и када.** Преостала питања обухватају потребу за ефикаснијом координацијом, праћењем и усмеравањем, и да будуће постепено побољшање СМАРТ карактеристика и повећање усредсређености на оквир за праћење РЈУ са нагласком на резултате.

Реформска-оријентисаност активности у области РЈУ (И-1.1.5.) се анализира применом СИГМА под-индикатора 1.1.1.5 “степен реформске оријентације активности у планским документима за РЈУ”. У случају АП 2015-2017, Извештај СИГМЕ наводи релативно висок удео активности које нису реформски оријентисане. У просеку, у три документа о РЈУ, за само 69% активности је утврђено да су реформски оријентисане. То значи да је скоро једна трећина од укупно 388 активности из ових планова оријентисана на редовно пословање, а не на реформу. Као последица тога, СИГМА по овом индикатору додељује само један од могућа три бода.⁷⁰

⁶⁹ Кумулативне циљне вредности се израчунавају сабирањем са претходном вредношћу а код итеративних то није случај.

⁷⁰ СИГМА Извештај о праћењу за Србију (2017), с. 13.



Примењена методологија укључује стручни преглед докумената РЈУ ради анализе мере у којој ће планиране активности подразумевати реформу система ЈУ и промену понашања укључених заинтересованих страна. Анализа повлачи разлику између редовних активности (нпр. годишњи извештаји, мониторинг, итд.) и реформски-оријентисане активности, које доприносе остварењу жељене промене. На пример, пресељење Државне ревизорске институције у нове просторије, да би ДРИ била у могућности да врши ревизију и сектора одбране (у складу са строгим међународним стандардима ревизије) се посматра као административна активност, а не као реформски-оријентисана активност у оквиру АП РЈУ⁷¹.

Усаглашеност Стратегије РЈУ и два АП са новим Законом о планском систему Републике Србије (И-1.1.6.) варира. Као што је већ наведено у овом извештају, нови закон уводи систем одговорности за постизање резултата, што подразумева да је сада неопходно да општи и посебни циљеви докумената политике треба да буду дефинисани тако да испуњавају СМАРТ критеријуме. И док су Стратегија РЈУ и први АП у ниској мери усаглашени, АП РЈУ 2018-2020 је скоро у потпуности усаглашен са ЗПС. И коначно, сва важећа стратешка документа РЈУ, укључујући АП РЈУ 2018-2020, остаће у садашњем облику до рока истека. Међутим, у случају будућих стратешких докумената биће потребно било да буду усаглашена са ЗПС, или Влада РС не треба да их усваја.

Релевантност прожимајућих питања (родна питања и климатске промене) у Стратегији РЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020 је на ниском нивоу (И-1.1.7.). Иако ЈУ у РС можда још увек није спремна за веће присуство питања родне равноправности и климатских промена у контексту СРЈУ, то не значи да та питања не треба да буду укључена ("да се стави нога у врата").⁷² Стратегија је "родно слепа" и није заснована на родној анализи. Не поседује „уродњене“ циљне вредности, мере, полазна стања, или индикаторе резултата. Иако Стратегија помиње да ће њена имплементација допринети реализацији људских права, она не помиње родна питања. Главни разлог томе је што томе није дат приоритет у креирању овог документа и зато што постоји низак степен посвећености интегрисању питања родне равноправности у стратешка документа. Преовлађујуће мишљење је да се родним питањима баве "институције које имају законске надлежности за родна питања." Према томе, родна питања су и даље засебно питање којим се бави Координационо тело Владе РС за родну равноправност.⁷³

АП РЈУ 2015-2017 има везе са родном равноправношћу на два начина: родно одговорно буџетирање из ПЦ 3 и стварање услова за делотворан рад Повереника за заштиту равноправности из ПЦ 5. Међутим, индикатори и циљне вредности су и даље родно следе. Због тога, имплементација не укључује родну перспективу и самим тим не постоји родна анализа у годишњим и полугодишњим извештајима о спровођењу Стратегије РЈУ. Родни аспект није уграђен у аналитички део посла приликом креирања ПЦ и с тим повезаних мера. Координационо тело за родну равноправност није укључено у радну групу за развој Стратегије РЈУ. Уместо тога, члан радне групе је министарство надлежно за Координационо тело.

АП РЈУ 2018-2020 се не бави на експлицитан начин питањима родне равноправности, али укључује меру позитивне дискриминације (афирмативну меру) са циљем постизања родне равноправности кроз активност 2.1.2, која се односи на измене Закона о државним службеницима и могућности узастопних оцена учинка без обзира на коришћење права на породилско одсуство и одсуство ради бриге о деци. Осим тога, у оквиру мере 3.2, наставиће се активности у области родно одговорног буџетирања, што није укључено у СРЈУ, нови АП, и неке друге прожимајуће хоризонталне резултате, као што је е-управа без папира (Мере 1.4; 4.1; 4.2; 4.3; 5.1), што доприноси заштити животне средине.

⁷¹ Састанак са ДРИ 10.12.2018.

⁷² Састанак са ЦЕП 04.12.2018.

⁷³ За више информација погледати <https://www.mgsi.gov.rs/lat/coordination-body-gender-equality>



Од усвајања Стратегије РЈУ, учињени су битни нормативни кораци. Родно одговорно буџетирање је уведено у Србији 2015. године усвајањем Закона о буџетском систему (Члан 4) који поставља циљ “да се осигура ефикасна расподела буџетских средстава за унапређење родне равноправности”. Осим тога, ЗПС у Члану 3. уводи, између осталих начела, и начело интегритета и одрживог раста и развоја, што подразумева да је у изради и спровођењу планских докумената неопходно узети у обзир и захтеве за заштиту животне средине, борбу против климатских промена, смањење утицаја климе и прилагођавање на климатске промене, спречавање претеране експлоатације природних ресурса, повећање енергетске ефикасности и коришћење обновљивих извора енергије, смањење емисије гасова са ефектом стаклене баште, и њиховог утицаја на друштво, посебно на локалне заједнице, њихов развој и особености, осетљиво становништво, родну равноправност, и борбу против сиромаштва.⁷⁴

Непостојање довољно систематског и континуираног дијалога између ЈУ на свим нивоима и релевантних ОЦД, посебно женских организација, је још један важан разлог за забринутост јер се тиме смањује потенцијал за активно укључење и дијалог о уродњавању релевантних политика. Та забринутост се потврђује и чињеницом да је улога релевантних женских организација у консултативном процесу за усвајање Стратегије РЈУ била минимална, што је довело до одсуства родних аспеката у овом документу. Због тога, активности и процеси који се односе на посвећеност питањима родне равноправности, са једне стране, и на РЈУ са друге, теку упоредо и на тај начин се губе прилике за усклађивање процеса РЈУ.⁷⁵

Табела 13. Родна структура механизма координације РЈУ

Род ⁷⁶	Међуминистарска пројектна група (ММПГ)	Бивши колегијум	Савет за РЈУ
Женски	41	10	5
Мушки	26	12	12
УКУПНО	67	22	17

Државни службеници не поседују знање ни алате за размишљање о родним аспектима утицаја докумената јавне политике, и других инструмената политике на чијој изради раде, било да се ради о законима или подзаконским актима.⁷⁷ ЗПС и Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединчаних докумената јавних политика уводе “родни тест” у процес креирања политике. Тај тест ће користити државни службеници током израде нацрта јавних политика за процену родног утицаја политика.⁷⁸ Што се тиче климатских промена, оне су део обавезне процене утицаја на животну средину.⁷⁹ Стратегија РЈУ не помиње климатске промене, и исти је случај са оба АП. У разматрању климатских промена, ЈУ која ради на РЈУ треба да се ослања на систематичне информације које се прикупљају и похрањују на централном нивоу, јер се не очекује да се такви подаци прикупљају засебно за израду сваког документа. Нови ЗПС и Уредба о методологији управљања јавним политикама наводе главна питања за анализу утицаја на животну средину на која треба одговорити приликом израде јавних политика.

⁷⁴ Закон о планском систему, с. 4.

⁷⁵ Родна равноправност у јавној управи на Западном Балкану, децембар 2017.

⁷⁶ Извор: Одлука број 119-01-00242/2014-04; Одлука 23-02-12592/2016; *Службени гласник Републике Србије*, бр. 81/2016.

⁷⁷ Упитник за анкету # 1: Обухват, дизајн, релевантност, приоритети И капацитети за Стратегију Реформе јавне управе

⁷⁸ Такви родни тестови ће се достављати РСЈП током већ успостављеног процеса контроле квалитета за процену утицаја прописа и јавних политика, као прилог, за оне акте за које креатори сматрају да поседују вероватне ефекте по родну равноправност.

⁷⁹ Климатске промене су један од принципа (Члан 3 ЗПС) за документе јавних политика. Србија је држава чланица Оквирне конвенције УН о климатским променама (УНФЦЦЦ) још од 2001 и потписница Протокола из Кјота од 2008. Ту су и релевантни делови правних тековина ЕУ и релевантне Директиве. Јавни сектор је такође и значајан потрошач.



5.1.2 ЈЦ 1.2: Мера у којој су циљеви Стратегије РЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020 усклађени и одговарају капацитетима кључних актера у имплементацији

Постоји значајан ниво усаглашености између циљева СРЈУ, АП РЈУ 2015-2017, и АП РЈУ 2018-2020 (И-1.2.1.). Постоји значајан континуитет ПЦ из СРЈУ у сва три документа. У оба АП, сваки од ПЦ треба да буде остварен кроз одређени број мера. Када се пореде два АП, очито је да АП РЈУ 2018-2020 одражава достигнућа која су остварена и она која нису остварена током имплементације АП РЈУ 2015-2017.

Један приметан дисконтинуитет, или боље речено неусклађеност, постоји код инкорпорисања прожимајућег ПЦ из СРЈУ "јачање капацитета за надзор у јавној управи" (контролни механизми) у ПЦ 5. У ствари, више елемената из АП је додато, замењено или преформулисано или на други начин прилагођено новим околностима али у сагласности са, односно без конфликта са самом стратегијом. Примери таквих додатих циљева укључују у случају АП 2015-2017 родно одговорно буџетирање у оквиру ПЦ 3, и управљање квалитетом услуга (ПЦ 4) који су препознати као саставни део СИГМА Принципа из 2014 у области пружања јавних услуга. Такође, мера 2.3 (у оба АП) се односи на развој људских ресурса (РЉР) за ЈУ, и као таква није део СРЈУ, а нису ни циљеви реформисања и развоја управљања јавном својином (3.1 у АП 2018-2020), или унапређење буџетске инспекције (3.4 у оба АП). У СРЈУ је такође имплицитно, али не и експлицитно, постојала мера 3.1 у АП 2015-2017, која се односила на усвајање програма реформе управљања јавним финансијама (ПФМ). Надаље, у АП 2018-2020 мера 4.1 (Унапређење законодавног процеса) је спојена са мером 1.3. (Управљање јавним политикама). **Међутим, све ове промене су допринеле остварењу циљева СРЈУ. Према томе, постоји висока мера усаглашености циљева реформе у ова три документа.**

Акциони планови су израђени тако да се мере директно односе на неку од релевантних секторских стратегија ВРС (како је приказано у Табели 11, у делу 4.2). Мера 2.3 је повезана са стратегијом развоја људских ресурса, мера 3.5 са стратегијом интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ), и тако даље. На нивоу достигнутих циљева дефинисаних у АП РЈУ 2015-2017, многе су пренесене у АП РЈУ 2018-2020. додатне информације о континуитету АП дате су у Прилогу 6 (Континуитет и усклађеност Стратегије РЈУ и два АП и под-стратегиија).⁸⁰

Циљеви АП РЈУ 2015-2017 и, у нешто мањој мери, АП РЈУ 2018-2020, нису у одговарајућој мери прилагођени капацитетима кључних заинтересованих страна које учествују у имплементацији (И-1.2.2., такође у вези са И-6.1.6., И-6.2.1., и И-6.2.4). Иако се Стратегија РЈУ није бавила тим питањем, адекватност капацитета ЈУ за спровођење реформе је стално питање у политичком дијалогу на тему РЈУ између ЕУ и РС. Увођење СИГМА принципа, и очекивања која излазе изван законодавних оквира РЈУ, додатно појачавају овај проблем, али и помажу у налажењу решења.⁸¹ Са једне стране, обављање већег обима посла (реформе у оквиру АП РЈУ) са мање ресурса (рационализација ЈУ) наметнули су неопходност утврђивања приоритета међу посебним циљевима. **Са друге стране, недостатак одговарајућих капацитета је довео до одлагања достизања одређених циљева АП РЈУ. Спровођење нових норми у правцу резултата реформе – што је један од императива програма приступања ЕУ у области РЈУ – а не само пуко усвајање закона, било је под негативним утицајем неусклађености између постављених циљева и расположивих капацитета ЈУ (и компетенција, итд.).**

Како је наведено у делу 3.4 овог Извештаја, имплементација РЈУ била је под негативним утицајем броја запослених у ЈУ који се постепено смањивао и потребе да се рационализује комплетна ЈУ. Од увођења ових мера рационализације ЈУ, број стално запослених у ЈУ је од децембра 2013 до децембра 2018 смањен је за 48.595 (-9,43%).⁸² **Тај број би био мањи**

⁸⁰ Почетни извештај о евалуацији Стратегије РЈУ, Прилог 9. Континуитет циљева Стратегије РЈУ. Поређење посебних циљева РЈУ и мера из АП РЈУ 2015-2017 и АП РЈУ 2018-2020.

⁸¹ Састанак са Делегацијом ЕУ у Србији дана 6.8.2018.

⁸² Прилог уз трогодишњи извештај за период 2015-2017 о имплементацији Стратегије РЈУ и АП, с. 2.



уколико би се урачунала лица ангажована уговором о привременим и повременим пословима, уговором о делу и/или преко задруге. У Прилогу 9 дат је независан сет генерисаних података из регистра ЦРОСО о променама у броју запослених у ЈУ.

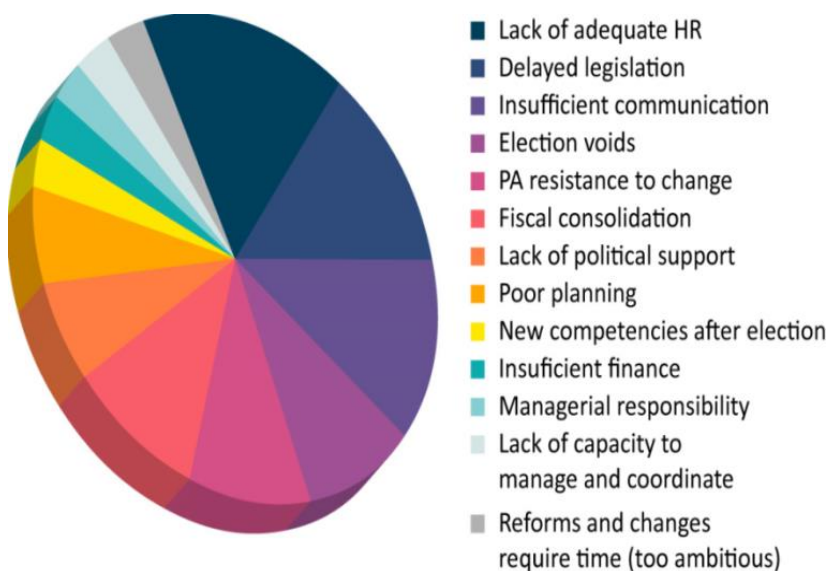
Према томе, циљеви СРЈУ и АП не кореспондирају директно са расположивим капацитетима. Са друге стране, није обављена адекватна процена потребних капацитета за спровођење РЈУ. Такође, чак и да је урађена пуна процена, рационализација би свакако смањила могућност спровођења свега што је планирано. Услед тога, постоји директна неусклађеност између нивоа амбиције посебних циљева (и припадајућих циљних вредности индикатора) и расположивих ресурса и капацитета.

Табела 15. Ниво рационализације ЈУ / смањења броја запослених

Година ⁸³	Органи ЈУ и службе Владе	ЈЛС & АП	ЈУ без ЈП	ЈУ са ЈП
2014	20.529	126.246	514.084	689.797
2017	17.401	110.232	470.150	601.730
% промене	-15,24%	-12,68%	-8,55%	-12,77%

Претходна табела приказује ниво рационализације ЈУ и смањења броја запослених у ЈУ. Иако је тај ниво значајан, представљени подаци из табеле садрже привремено запослене, а не и лица ангажована по уговорима о привременим и повременим пословима, уговором о делу и/или преко задруге. Укључивање ове последње категорије, како је приказано у табели из Прилога 9 овог Извештаја, одражава лица запослена у ЈУ, и кумулативне проценте промена према подацима којима располаже ЦРОСО за период од августа 2014. до јуна 2018., што онда смањује процентуалне вредности смањења броја запослених. **Другим речима, ОДУ који имају потребу за додатним запосленима, где је то могуће, ангажовали су додатно особље преко уговора о привременим и повременим пословима, уговором о делу и/или преко задруге.** Без обзира на то, дошло је до значајног смањења запослених у ЈУ, што је свакако умањило капацитет ЈУ да спроводи циљеве РЈУ.

Табела 14. Самопроцена кључних препрека код главних актера за имплементацију



Важно је напоменути да недостатак капацитета није постојао у свим органима ЈУ. У неким случајевима, као на пример код Управне инспекције или ДРИ, дошло је до повећања максималног броја запослених. Међутим, постојали су и други негативни фактори, као недостатак специфичних стручних профила на тржишту рада, или недостатак средстава за плате у планираним

годишњим буџетима.

⁸³ Према Финалном извештају о спровођењу АП РЈУ-2015-2017, март 2018, с. 12.



Негативни пратећи ефекат рестриктивне кадровске политике током периода интензивираних реформи и ЕУ интеграција био је тај што је ЈУ често присиљена да то питање решава склапањем уговора са екстерним пружаоцима услуга преко пројеката. Таква пракса не само што је довела до смањеног осећаја власништва над процесом реформе, него и стоји на путу акумулације знања у оквиру ЈУ.

Анкета за самопроцену постојећих капацитета код 16 институција (Прилог 13), спроведена у новембру 2018. године, делимично је потврдила горе описане налазе, али је додатно указала на постојање и додатних критичних фактора који утичу на капацитете за спровођење реформи, укључујући: задржавање кадрова, управљачку одговорност, одговарајуће кадрове на правим местима, квалификоване кадрове за специфичне задатке (нпр. процена трошкова, УЉР, планирање, координација, управљање ризицима, праћење и евалуација, интерна и екстерна комуникација), отпор променама, као и недостатак опреме и софтвера (нпр. у СУК). Другим речима, недостатак довољне обуке, УЉР, одговарајуће компетенције се понекад занемарују у корист аргумената за рационализацију. Само 50% анкетираних испитаника је навело да има довољно запослених за обављање потребних задатака.

У том контексту, СИГМА Извештај о праћењу за 2017. констатује потребу за јачањем капацитета, нпр. у МДУЛС (укључујући Сектор за добру управу и Групу задужену за РЈУ), АБПК, у областима јавних набавки, пословима инспекције, капацитетима за УЉР, и у оквиру СУК.⁸⁴

5.1Р Кључне препоруке за ЕП 1: Релевантност циљева Стратегије РЈУ и два АП

П # 1.1: Потребно је да МДУЛС иницира и предводи процес ревизије Стратегије РЈУ из 2014. (или да изради нову стратегију уколико је удео ревидованог садржаја већи од 50%). Стратегија РЈУ треба да буде усаглашена са Законом о планском систему, и да садржи потребне минималне конкретне елементе прописане законом. Надаље, Стратегија треба да има фундаменталне карактеристике документа јавне политике, који поставља стратешки правац за све активности у области РЈУ, и да се уклапа у хијерархију националних докумената јавне политике. Потребно је да Стратегија у већој мери испуњава критеријуме “СМАРТ” и да буде ажурирана тако да је усклађена са садашњим потребама РЈУ. То је потребно спровести кроз процес широких консултација (ОДУ, пословни сектор, ОЦД, и локални органи). Тај процес треба да окупља све релевантне ОДУ на овом заједничком послу и да на тај начин оствари заједничко власништво. У процес је потребно укључити родне механизме, и по могућности користити Сет СИГМА алата из 2018. (СИГМА 2018 *Toolkit*).

(МДУЛС, сви релевантни органи државне управе – ОДУ, организације цивилног друштва, академске установе, приватни сектор, ЕК, итд., средњорочно).

Напомена: Прва институција наведена у заградама је институција којој се првенствено достављају предлози, након чега следи потенцијални сет кључних заинтересованих страна; листа се завршава сугерисаним временским периодом за имплементацију.

П # 1.2: Ради постизања РЈУ која је делотворнија и у већој мери оријентисана на резултате, стручна ревизија стратегије треба да задовољи следеће минималне критеријуме:

- а) да успостави одговарајући документ јавне политике који је временски одређен и СМАРТ;
- б) обезбеђује свеобухватну и ажурирану анализу стања и анализу заинтересованих страна;
- в) по потреби указује на јасну водећу улогу МДУЛС и потребне надлежности као и улогу сарадње других ОДУ (исто важи и у случају да неки други орган ЈУ има водећу улогу);

⁸⁴ ОЕЦД/СИГМА Извештај о праћењу за Србију (2017), стр. 59, 84, 172.



г) осигурава комплетну структуру за сваки посебни циљ, у смислу теорије промене, са утврђивањем узрока проблема и постављања СМАРТ циљева кроз процес управљања циклусом стратегије;

д) осмишљава свеукупне и посебне циљеве са индикаторима (укључујући прилагођене индикаторе), полазне и циљне вредности, где је потребно, и мере које омогућавају праћење резултата (РОМ и РБМ) односно праћење напретка ка постављеним циљним вредностима на нивоу резултата;

ђ) унапређује структуру и садржај реформских тема и прецизније одражава Принципе јавне управе из 2017 и прелазак на резултате на нивоу исхода и утицаја реформе ЈУ, у правцу добре управе;

е) осим нагласка углавном на норме и учинке, такође постоји нагласак на жељене реформске промене на нивоу резултата; осим што одговара на питање "како" такође одговара и на питање "шта", и на тај начин адекватно дефинише садржај реформи;

ж) дефинише критеријуме за утврђивање приоритета циљева и мера РЈУ и предвиђа редослед имплементације циљева и мера;

и) мапира постојеће и потребне капацитете ЈУ за предвиђене активности РЈУ укључујући и нове задатке и потребне компетенције и капацитете;

ј) одговара на потребе, капацитете и надлежности за делотворно управљање променама, управљачку одговорност, одговор на отпор променама, и интерну и екстерну комуникацију;

к) детаљније разматра процену трошкова и потребне ресурсе и финансијска средства;

л) на критичан и детаљнији начин се бави системом координације и усмеравања реформе ка већем степену остварења на нивоу резултата РЈУ; унапређује систем координације РЈУ и, по потреби, подиже функцију Групе за РЈУ унутар МДУЛС на ниво кабинета Председника или Потпредседника Владе;

љ) омогућава исправке у делу под-мера АП РЈУ када праћење и усмеравање указују да је таква промена потребна ради постизање већег степена делотворности.

(Савет за РЈУ, МДУЛС, сви релевантни ОДУ, ОЦД, академске установе, приватни сектор, ЕК, итд., средњорочно и надаље).

П # 1.3: Ради постизања модернијег и стратешки напреднијег програма РЈУ, ревизија СРЈУ треба да:

а) успостави јединствену и свеобухватну визију која је у вези са садашњом перспективом ЈУ и са приоритетним темама РЈУ у Србији укључујући стратешко усмерење ка приступању ЕУ и пружању квалитетнијих услуга грађанима, чиме би постала свеобухватна Стратегија РЈУ која није "само стратегије МДУЛС";

б) свеобухватно дефинише опсег ЈУ и тиме елиминише све нејасноће, и омогућава делотворније планирање и имплементацију АП РЈУ;

в) конкретно одговара (можда кроз засебан ПЦ) на питање недовољних административних капацитета и задужи конкретне ОДУ задацима ради унапређења такве ситуације – смањење капацитета је било један од главних разлога споре имплементације;

г) разматра изградњу институционалних капацитета ОДУ за ЉР, УЉР, и РЉР као засебан циљ или меру у вези са функцијом стручног усавшавања;

д) разматра нови циљ развоја нових функција и нових послова који не постоје у садашњем систему, а иду уз ЕУ интеграције;

ђ) осим стављања нагласка на значај јавних услуга, потребно је и да стратегија предвиди свеобухватну политику (укључујући и квалитет јавних услуга) у вези са



пружањем јавних услуга, као и институционални оквир за имплементацију; утврђује функције јавних услуга – да ли ће се ангажовати уговором екстерно или ће се јачати интерно кроз успостављање нових капацитета;

е) укључује за сада непостојеће услуге грађанима и привредним субјектима на стратешком нивоу и тиме обезбеђује нови садржај за све већи број е-услуга у другим областима, нпр. управљање јавним финансијама. Могућа је већа употреба електронских алата, нпр. за јачање фискалног биланса и смањење утаје пореза;

ж) у светлу ограничених достигнућа у области ПЦ 5 из АП РЈУ, свеобухватно се бави потребом за контролним механизмима и улогом контролних механизма у ЈУ и предвиђа солидне и оствариве циљеве и конкретне мере за јачање контролних механизма ЈУ на основу постојећих изазова;

з) у складу са новим ЗПС у потпуности укључује текуће промене у правцу јединственог планског и информационог система за ЈУ, тако да се избегне садашња пракса паралелног планирања, имплементације, координације, и извештавања;

и) ревидира сваки ПЦ у смислу садашњег стања и жељеног смера; такође, разматра потребу за новим темама РЈУ, као што су климатске промене и родна равноправност, конкретно радећи у области отворених података и е-управе без папира, итд.

(Савет за РЈУ, МДУЛС, сви релевантни ОДУ, ОЦД, академске установе, приватни сектор, ЕК, итд., средњорочно и надаље).

П # 1.4: МДУЛС треба да изради будући АП РЈУ упоредо са ревидирањем или израдом нове стратегије, а не накнадно. Осигурати да елементи будућих АП буду СМАРТ, да се повећа осећај власништва код заинтересованих страна, и да се уведе више индикатора на нивоу резултата у оквиру узрочно-последичних и реалистичних ланаца резултата; одржати јасне одговорности за имплементацију и извештавање укључујући конкретно власништво за сваку меру и активност; спровести јасно утврђивање приоритета и планирати реалистично, узимајући у потпуности у обзир потребне, за разлику од расположивих ресурса и капацитета.

(МДУЛС, сви релевантни ОДУ, средњорочно).

П # 1.5: РСЈП треба да одговори на питање хијерархије докумената јавне политике. У оквиру координационе улоге коју предводи РСЈП, размотрити могућност да будући АП РЈУ укључује (на нивоу својих циљева) посебне циљеве из програма и под-стратегија. Према томе, нпр. АП ПИФЦ би се интегрисао у ПФМ, док би се он интегрисао у АП РЈУ, успостављајући јасан и усклађен ланац резултата, планиран одозго надолу а имплементиран одоздо нагоре. Јасно, потенцијална могућност ревидовања СРЈУ би олакшала овај процес у погледу планирања циљева одоздо нагоре. Такође, оставити одговарајући временски период за усклађивање различитих докумената јавне политике. (РСЈП, и сви релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 1.6: Утврдити средњорочне и дугорочне кадровске потребе и дефинисати шта је потребно на основу садашњег стања да би се задовољиле намераване потребе. Адекватно кадровско планирање је неопходан део реформе као свеукупни циљ и кључна будућа тема. У оквиру ревидирања Стратегије РЈУ, мапирати постојеће и будуће потребне капацитете за планиране активности РЈУ на начин који не посматра само недостатак кадрова него и ниво вештина за конкретне послове, и одговарајући распоред послова; израдити свеобухватан план за обезбеђење потребних капацитета за успешно спровођење РЈУ након 2020., кроз будућа повећања броја запослених на основу потреба, институционалну рационализацију (укључујући и могућност ротације кадрова), политику задржавања кадрова, пуну примену новог нормативног оквира за државне службенике,



паметно стратешко управљање људским ресурсима, као и праксе руковођења кроз делегирање и оснаживање.

(МДУЛС, СУК, НАЈУ, и сви релевантни ОДУ, средњорочно и надаље).

П # 1.7: У краткорочном периоду, осим распоређивања довољног броја запослених на најкритичније функције, у оквиру постојећих максималних нивоа, сви релевантни ОДУ треба да обезбеде активности за веће задржавање кадрова и за превођење привремено запослених у стално запослене, чиме се осигурава власништво и континуитет реформских процеса и институционално памћење. Кључни ОДУ који имају потребу за јачањем капацитета за РЈУ укључују МДУЛС (нарочито Група за РЈУ), РСЈП, АБПК, Управна инспекција и СУК, Централна јединица за хармонизацију (ЦЈХ) унутар МФин, и ДРИ и друга независна контрола тела. Са друге стране, засебна мера запошљавања нових запослених можда не би дала жељене резултате. Такође, непопуњавање редовних радних места могло би да доведе до даљег повећања запослених лица ангажованих уговором о привременим и повременим пословима, уговором о делу и/или преко, што би вероватно додатно смањило осећај власништва ЈУ за активности реформе.

(МДУЛС, СУК, и сви релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 1.8: У краткорочном периоду, потребно је да ВРС подржи даље јачање компетенција запослених и стицање вештина у свим ОДУ (укључујући ЈЛС). То нарочито важи за специфичне задатке као што су: процена трошкова, УЉР, средњорочно планирање, извештавање, праћење и евалуација, координација, управљање ризицима, функција интерне ревизије код буџетских корисника, управљање променама уз решавање питања отпора променама, и интерна и екстерна комуникација.

(ВРС, СУК, НАЈУ, СКГО, сви релевантни ОДУ, краткорочно).

П # 1.9: Потребно је да ВРС ради на оснаживању оперативног кадра да се ангажује у реформама и да им додели одговорност за постизање резултата. Дефинисати категорију управљачке одговорности у Закону о државној управи након израде полазних основа на ову тему. Омогућити министрима и високим државним службеницима да делегирају одређена овлашћења на оперативни ниво. Поново размотрити постојеће моделе унутрашње организације са циљем да се омогући делегирање овлашћења. Проширити овлашћења високих државних службеника у унутрашњим организационим јединицама и увести личну одговорност за обављени посао и постигнуте резултате.

(ВРС, МДУЛС, МФ, сви релевантни ОДУ, средњорочно).



5.2 (Релевантност) ЕП 2: Укљученост заинтересованих страна у израду Стратегије РЈУ и два АП

Резиме налаза и препорука за ЕП 2 Број и разноврсност заинтересованих страна које су биле укључене у израду нацрта ова три документа (СРЈУ и два АП) су се постепено повећавали. Широки спектар заинтересованих страна које су учествовале у изради СРЈУ је осигурао партиципаторни приступ, иако без формализованог процеса широким консултацијама и учешћем ОЦД. У изради АП РЈУ 2015-2017, ОЦД се биле представљене преко СЕКО механизма. Осим тога, јавне консултације су одржане пре него што су нацрти достављени ВРС на усвајање. Израда АП РЈУ 2018-2020 је представљала пример добре праксе. АП је припреман кроз структурисан, партиципаторан и транспарентнији и инклузивнији начин од самог почетка, изузев објављивања извештаја и укључивања родног механизма. Специјална радна група за израду АП РЈУ 2018-2020 укључивала је 12 представника ОЦД који су изабрани путем јавног позива за учешће. Израда Програм реформе управљања јавним финансијама била је у мањој мери партиципаторна.

5.2.1 ЈЦ 2.1: Спектар заинтересованих страна (нпр. ОЦД) које су учествовале у изради Стратегије РЈУ и два АП

У изради Стратегије РЈУ учествовао је широк спектар заинтересованих страна (**И-2.1.1**). Током целог процеса консултације су окупљале заинтересоване стране, укључујући ОЦД, ОДУ, ЕУ, СИГМА, и Сталну конференцију градова и општина (СКГО), али без формализованог процеса широким консултацијама и учешћем.⁸⁵ **Сам процес је подстицан споља (водили су га екстерни консултанти, и подстицан политичким дијалогом између ЕУ и РС), у специфичном контексту и под временским притиском.** МДУЛС је 18. јануара 2013. одлучио да оформи радну групу за израду нацрта СРЈУ.⁸⁶ Јавна расправа је одржана у мају и јуну 2013. и МДУЛС је објавило нацрт документа на својим Интернет страницама, наводећи емаил адресу за достављање коментара, и доставио нацрт ЕК и СИГМИ за њихове коментаре.⁸⁷ **Међутим, није објављен никакав извештај о јавној расправи.**⁸⁸

Упркос чињеници што ОЦД имају дуг историјат у Србији, однос између државе и ОЦД је и даље обележен фрагментисаном сарадњом и селективним приступом ОДУ према појединачним ОЦД. Видљиви су позитивни трендови, које такође подржава Партнерство ОГП, а такође су и резултат рада Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом (КОЦД). КОЦД обезбеђује институционални оквир за споразуме који су у већој мери структурирани. Канцеларија подстиче стварање окружења које је подстицајно за развој цивилног друштва, као и стварање снажнијег партнерства између ВРС и ОЦД. **У контексту растућег укључења ОЦД и других заинтересованих страна, приступ МДУЛС, у процесу РЈУ, представља веома добру праксу.**^{89,90}

Значајан спектар различитих заинтересованих страна је учествовао у изради АП РЈУ 2015-2017 (И-2.1.2). Кроз СЕКО механизам, оформљене су радне групе (РГ) и изабрано је пет ОЦД (осим СКГО) ради учешћа у процесу планирања, имплементације и праћења АП у контексту ММПГ. **У земљама Западног Балкана, осим Србије, само у Северној Македонији и Црној Гори, министарства редовно укључују ОЦД у радне групе задужене за процес израде нацрта јавних политика – упркос изазовима који постоје у селекцији ограниченог броја ОЦД међу неких 31.900 удружења грађана која постоје у Србији.**⁹¹ СЕКО механизам је инициран 2011.

⁸⁵ Састанак на Правном факултету, 30.10.2018.

⁸⁶ Акт ВРС о формирању РГ за израду нацрта Стратегије РЈУ од 18.01.2013.

⁸⁷ Акт ВРС о закључцима јавне расправе од 15.05.2013.

⁸⁸ WEBER Регионални монитор ЈУ, Извештај, Линк: <http://www.par-monitor.org/>

⁸⁹ Тематска фокус група, Стуб 5 (ПЦ 5) АП 2015: Повећање партиципације грађана и одговорност јавне управе, одржана у Српско-Корејском Приступном ИТ центру којим руководи МДУЛС 26.11.2018.

⁹⁰ Спроведена анкета такође указује на јасан консензус о стабилном побољшању тренда укључивања ОЦД.

⁹¹ Извор: <http://www.apr.gov.rs/eng/Home.aspx>



за РЈУ (и шест других сектора) од стране Канцеларије за Европске интеграције РС (садашње Министарство ЕУ интеграција) као механизам сарадње цивилног друштва и јавног сектора у вези са планирањем, програмирањем, праћењем и извештавањем о међународној развојној помоћи.⁹² Осим тога, МДУЛС је организовало јавне консултације, пре него што су нацрти докумената достављени ВРС на усвајање. Рад на АП РЈУ 2015-2017 је организован на три међусобно повезана нивоа. Први ниво укључује Тим за координацију, други ниво укључује Експертски тим задужен за припрему нацрта АП, а трећи ниво се састојао од мањих оперативних тимова од три до шест чланова. Због сложености овог посла, били су укључени и државни службеници из МДУЛС, МФин, Управе за јавне набавке, и других ОДУ. И коначно, Министар државне управе и локалне самоуправе је директно био укључен у овај процес, нарочито у договарању реалистичних рокова за имплементацију.

Широк спектар различитих заинтересованих страна је био укључен у развој АП РЈУ 2018-2020 (И-2.1.3). Други АП је израђен кроз структурисан и у већој мери транспарентан и инклузиван приступ. Специјална РГ која је оформљена за израду АП РЈУ 2018-2020 именовала је 12 представника ОЦД за чланство у ММПГ путем јавног позива, уз МФин и друге релевантне ОДУ и посматраче из независних државних тела. Од тих 12 ОЦД, четири су изван Београда, односно из Суботице, Ниша, Лесковца, и Пријепоља. Без ослањања на СЕКО механизам, у априлу 2017, на самом почетку процеса планирања АП, КСЦД је објавила јавни позив позивајући заинтересоване ОЦД да учествују у раду Специјалне РГ за нови АП.⁹³ Иницијално је изабрано седам најбоље ранжираних ОЦД на основу критеријума наведених у јавном позиву. Међутим, две ОЦД које нису изабране поднеле су приговор јер су сви пријављени испуњавали формалне захтеве, али није изабрана ни једна организација која није из Београда. Након прегледа приговора, комисија за избор ОЦД је ревидирала своју одлуку и свих 12 пријављених ОЦД је укључено у рад радне групе.

Интересантно је приметити да је током периода израде нацрта, након иницијалног одбијања предлога ОЦД да се у израду АП РЈУ укључи и израда нацрта стратегије децентрализације и након снажног инсистирања дотичне ОЦД, те након разматрања овог питања унутар МДУЛС, питање децентрализације је додато у документ кроз једну активност која наводи усвајање стратешког оквира за унапређење система ЈЛС.⁹⁴ Посебна РГ је координисала рад „Кровне групе“⁹⁵, која се састоји од високих државних службеника на руководећим положајима, и оформљено је пет оперативних под-група за сваки од пет ПЦ у оквиру АП. СИГМА експерти су подржали припрему овог процеса. Задатак Кровне групе је био да спроводи координацију израде АП, да припреми нацрт АП, обезбеди стручне коментаре, сугестије и предлоге на нацрт АП, и давање своје сагласности на текст нацрта АП. Задатак под-група, предвођених вођама под-група, је био да одлуче и дефинишу резултате, активности и индикаторе у складу са посебним циљевима АП и у складу са 19 мера. Специјална РГ се састојала од 102 члана, од чега 26 представника групе са највишег нивоа. И коначно, у фебруару 2018. је одржана јавна расправа.⁹⁶

Упркос укључености ОЦД у овом процесу, није израђен извештај о укључености ОЦД или о току састанака. Такође, утицај ОЦД на праћење, усмеравање и процену ризика АП преко ММПГ је ограничен због ниске делотворности ове групе. Коначно, ОЦД са недовољним искуством у области РЈУ, као што су пословна удружења, женске организације, угрожене групе, итд., за сада нису биле укључене и тек треба да се укључе у процес РЈУ.⁹⁷ Те организације не препознају своју улогу у РЈУ. Коначно, ни један од три процеса планирања није укључивао

⁹² Извор: <http://www.sekomehanizam.org/default.asp?Category=2>

⁹³ Извор: <https://goo.gl/dp4bA0>

⁹⁴ WEBER Регионални мониторинг РЈУ 2017-2018; Извештај о компаративном праћењу на регионалном нивоу, и састанак са МДУЛС 25.10.2018.

⁹⁵ Видети страну 2, АП РЈУ РС за период 2018-2020.

⁹⁶ АП РЈУ РС за период 2018-2020.

⁹⁷ Састанак са ЦЕП дана 04.12.2018.



родно осетљиве механизме кроз које би се осигурало одговарајуће разматрање питања родне равноправности.

За разлику од два АП, ПФМ није израђиван уз блиску сарадњу са ОЦД. Такође, уместо јавних консултација, организовано је представљање нацрта ПФМ-а за ОЦД преко Националног конвента / ЕУ платформе (дана 28. октобра 2015.). Међутим, ова презентација није имала експлицитну сврху да прикупи повратне информације и коментаре о нацрту програма. Нацрт је био предмет расправе само са међународним финансијским институцијама и међународном донаторском заједницом (дана 10. јула 2015.).⁹⁸ Тако, иако су ОЦД биле у већој мери укључене у израду нацрта АП РЈУ, свеукупна оцена под-индикатора "квалитет консултација у вези са мерењем планских докумената РЈУ" из СИГМА извештаја је нула од могућа два поена.⁹⁹

5.2 Ц Кључне препоруке за ЕП 2: Укљученост заинтересованих страна у изради Стратегије РЈУ и два АП

П # 2.1: Потребно је да МДУЛС у свим будућим процесима развоја докумената РЈУ осигура укљученост родног механизма и систематичну родну перспективу у документа РЈУ. Такође, у осмишљавању и имплементацији докумената РЈУ потребно је осигурати транспарентност процеса кроз објављивање Извештаја о јавним консултацијама уз навођење информација о начину како су консултације спроведене, ко је био позван, које методе су коришћене, који предлози су усвојени и какве одлуке су донете и зашто. (МДУЛС, сви релевантни ОДУ, средњорочно).

⁹⁸ Састанак са ЕУД дана 31.10.2018.

⁹⁹ ОЕЦД/СИГМА Извештај о праћењу за Србију (2017), страна 13.



5.3 (Делотворност) ЕП 3: мера у којој је реализовано пет Посебних циљева АП РЈУ 2015-2017

Резиме налаза и препорука за ЕПЗ Индикатор за општи циљ АП РЈУ 2015-2017 показује позитиван тренд у смислу унапређеног квалитета јавних услуга и других домена РЈУ. Међутим, у просеку до краја 2017. године остварено је само 23% циљаних вредности по пет посебних циљева АП 2015-2017, и у оквиру 19 мера АП РЈУ. Без индикатора на нивоу 19 мера, није било могуће спровести адекватно мерење учинка за сваку меру. Амбициозан начин на који је осмишљен АП РЈУ, без упаривања капацитета и ресурса усред фискалне кризе, упоредо са одлагањем у обезбеђењу финансијских средстава и неодговарајућом координацијом, били су главни фактори који су допринели овако ниском нивоу остварених резултата. Утврђени приоритети ВРС, у складу са фискалним програмом, били су углавном усредсређени на циљеве РЈУ који се односе на рационализацију ЈУ, реформе у области ЛР, е-управу и развој нових услуга. Услед значајног напретка који је остварен у неколико других области РЈУ током 2018., стопа имплементације почетком 2019. се процењује на око 50%. Међутим, ниво реализације између пет посебних циљева варира.

Ефекти остварени у оквиру ПЦ 1 у правцу реформе организационе структуре ВРС и њених функција, довеле су до одређеног броја унапређења, укључујући увођење е-услуга за грађане и привредне субјекте и других резултата. Таква унапређења ипак нису успела да доведу до остварења промена на нивоу резултата. Рационализација ЈУ је успешна, али програм оптимизације остварује слаб напредак, Иако су истекли рокови за усвајање Стратегије децентрализације, покренути су нови механизми међуопштинске сарадње и онлине аналитичка алатка за ЈЛС. Успостављен је нормативни и институционални оквир за јединствен систем планирања, спровођења, праћења и евалуације. Очекује се даљи напредак у погледу интероперабилности између регистара, као и у области управљачке одговорности.

У оквиру ПЦ 1, СИГМА Извештај о праћењу констатује недостатак значајног напретка у процедурама транспарентности за Владин процес одлучивања од 2015., али такође примећује одређени напредак у правцу рационализације и усклађености свеукупне структуре министарстава и других тела која су субординисана централној Влади.

Напори у оквиру ПЦ 2 у правцу реформи јавно-службеничког система ВРС довели су до одређеног броја унапређења ка успостављању професионалног и усклађеног јавно-службеничког система. Унапређења су примећена и у институционалној поставци у правцу конзистентније праксе у УЉР широм јавне управе. Праведан и транспарентан систем плата и запошљавања у јавно-службеничком систему – иако је нормативно комплетан – још увек није успостављен. Основана је Национална академија за јавну управу и израђени су програми обуке. Усвојени су нови усклађен Закон о запосленима у јединицама ЛС и нови Оквир компетенција за државне службенике на државном нивоу.

Напори у оквиру ПЦ 3 у правцу унапређења управљања јавним финансијама довели су до јачања финансијске и административне одговорности, финансијске контроле и дисциплине. Стратешки оквир за управљање јавним финансијама је успостављен и био је основа за унапређење капацитета буџетске инспекције и система јавних набавки. Према СИГМА Извештају о праћењу, кредибилитет пројекција у секторском средњорочном буџетском оквиру расхода(МТБФ) је унапређен. Осим тога, остварени су финансијска стабилности и суфицит националног буџета. Оперативни оквир за финансијско управљање и контролу је унапређен, а спровођење усвојене Стратегије интерне финансијске контроле у јавном сектору (ПИФЦ) је отежано мањим препрекама. Израђен је нацрт новог АП чије усвајање се очекује до краја прве половине 2019. Крупније је питање политичке подршке за имплементацију. И даље је потребно оснажити способност ЦЈХ да обавља аналитичке послове и прикупља податке о којима може да даје препоруке Влади. Циљеви који се



односе на родно одговорно буџетирање и програмско буџетирање су остварени. Подигнути су капацитети буџетске инспекције. Институционална структура за функционалан систем јавних набавки је ојачана, али још увек није успостављен потпуно функционалан систем е-набавки.

Напори у оквиру ПЦ у правцу унапређења процеса развоја и усвајања јавних политика довели су до унапређеног планског система и регулаторног оквира. Усвајање новог Закона о општем управном поступку (ЗОУП) омогућио је ефикасније управне поступке усредсређене на услуге, тј. потребе грађана и привредних субјеката. Према томе, правни оквир за добру управу је успостављен. Реформе Управне инспекције су већ оствариле утицај на нивоу резултата. Одређени број поједностављених управних поступака се преточио у пружање нових услуга грађанима и провредним субјектима. Процес развоја политике полако напредује.

Циљне вредности у оквиру ПЦ 5 постављене су скромно, у складу са приоритетима ВРС. Последишно, напредак на нивоу резултата, у смислу повећане партиципације грађана, транспарентности у вршењу послова јавне управе и контроле управе није остварен – са изузетком унапређеног правног оквира за заштиту узбуњивача. Ипак, остварена су значајна нормативна унапређења. Закон о локалној самоуправи и ЗПС прописују јавне консултације за израду закона и нацрта докумената јавне политике, од самог почетка до имплементације. У пракси, међутим, ОДУ тек треба да направе комплетан прелазак са спорадичних јавних расправа које укључују ОЦД и грађане у финалним фазама креирања закона или политике, на праксу систематичних и транспарентних консултација од самог почетка процеса. Осим тога, остварен је конкретан напредак у имплементацији два АП ОГП, усвојени су планови интегритета прве генерације, и промовисани су грађански буџети. Потребно је веће укључење ОЦД у креирање прописа и процес јавне политике. Потребно је да ОДУ буду још проактивнији у размени информација и да равномерније примењују постојеће норме и осигурају партиципацију грађана и ОЦД. Такође је неопходно израдити читав спектар законодавних активности и изградње капацитета у вези са контролним механизмима и партиципацијом грађана. Генерално говорећи, потребна је већа проактивност ОДУ у објављивању информација онлајн.

Са друге стране, постоје неочекиване позитивне промене које укључују резултате у области УЈФ и стабилизацији јавних финансија, где се ради више (резултати РЈУ) са мање (рационализована администрација), повећања свести запослених у ЈУ о њиховој улози као пружалаца услуга као и промени односа запослених у ЈУ према грађанима. Са друге стране, негативне неочекиване промене потичу из занемаривања значајних делова програма РЈУ, као што су ПЦ 5, и честих избора, недостатка оснаживања руководиоца, и даља политизација руководства ЈУ.

Постојао је читав низ фактора који покрећу РЈУ, укључујући и екстерне факторе, као што су програм придруживања ЕУ, политички дијалог, техничка помоћ коју пружа СИГМА, али и интерни фактори, као што су приоритети ВРС у односу на поједине циљеве. Повећање делотворности у имплементацији РЈУ захтева већи степен власништва од стране ВРС. Већи број ограничавајућих фактора и препрека потиче углавном из начина на који је Стратегија РЈУ осмишљена, фискалних криза, избора, реорганизације и кадровских промена, недостатка капацитета, и одлагања финансијских средстава. Осим тога, ту је и одређени број других питања, као што су неодговарајуће функције планирања, праћења и координације.

5.3.1 ЈЦ 3.1: Делотворност 19 мера у оквиру пет Посебних циљева АП РЈУ 2015-2017

Финални извештај по АП РЈУ 2015-2017 се састоји од Финалног извештаја и његових прилога, објављених 6. марта 2018. (у даљем тексту: Финални извештај).¹⁰⁰ АП је садржао 47 планираних

¹⁰⁰ Извори: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>



резултата у оквиру 19 мера и пет ПЦ. Резултати су у ствари формулисани као циљеви на нивоу учинака и резултата. Према Финалном извештају, 33 од ових циљева (или 70%) је реализовано са преко 50%, док је 23% остварено у потпуности, а 47% делимично. Истовремено, 52% активности је реализовано у целости, а 20% делимично, што указује на ниво ефикасности. **Међутим, постоје и додатно идентификовани резултати за 2018, на основу чега се процењује да је 50% резултата из АП РЈУ 2015-2017 остварено до времена израде овог извештаја.**

Иако постоји индикатор СБ „Делотворност власти“ за ниво свеукупног општег циља (ОЦ), и иако постоје СИГМА Принципи и индикатор WEF који израђује СБ на нивоу пет ПЦ, ипак не постоје индикатори на нивоу 19 мера у оквиру пет ПЦ. **Према томе, мерење учинка на нивоу мера није било могуће.** Према томе, мерење и процена учинка били су ограничени на ниво 47 резултата.

Табела 15. Финални извештај о спровођењу АП РЈУ 2015-2017 – Семафор учинка на нивоу ОЦ и ПЦ

АП РЈУ 2015-2017 Семафор учинка Финалног извештаја				
Општи циљ (ОЦ): Даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима Европског административног простора/ обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима / економска стабилност / повећање животног стандарда.				
Индикатор, Почетна вредност-ПВ, Циљна вредност-ЦВ, и остварена вредност-ОВ:				
Кључни учинак:	Остварена циљна вредност:	3.	Циљна вредност није остварена:	Ц.
Индикатор делотворности власти (Светска банка) – перцентилно рангирање (0-100) ¹⁰¹ ПВ (2013): 51.18 ЦВ (2018 за 2017): 53-55 ОВ (2014): 58.17 ОВ (2015): 56.73АВ (2016): 56.25АВ (2017): 60.85				
Посебни циљеви (ПЦ):				
ПЦ 1: Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе	ПЦ 2: Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима	ПЦ 3: Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама	ПЦ 4: Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга	ПЦ 5: Повећање партиципације грађина, унапређење одговорности у обављању послова ЈУ
Индикатори, почетне вредности-ПВ, циљне вредности, и остварене вредности АВ за сваки ПЦ:				
Кључни учинак:	Остварена циљна вредност	3.	Циљна вредност није остварена:	Ц.
СИГМА ПЈУ 4 ¹⁰² Ц. ПВ (2014): 2 ЦВ(2017): 3 ОВ (2017): 2	СИГМА ПЈУ 3 ¹⁰³ з. ПВ (2014): 4 ЦВ(2017): 4 ОВ (2017): 4	СИГМА ПЈУ 6 ¹⁰⁴ з. ПВ (2014): 2 ЦВ (2017): 3 ОВ (2017): 4	СИГМА ПЈУ 5 ¹⁰⁵ Ц. ПВ (2014): 4 ЦВ(2017): 5 ОВ (2017): 4	СИГМА ПЈУ 3 ¹⁰⁶ Ц. ПВ (2014): 3 ЦВ(2017): 4 ОВ (2017): 3
ОДУ одговорне Влади	Профес. Јавне службе	МТ Буџетски оквир	Пружање услуга грађ.	Интегритет у ЈУ
WEF ПЈУ 2 ¹⁰⁷ з. ПВ(2014-15): 3,6 ЦВ(2017-18): 3,8 ОВ (2017-18): 3,9	СИГМА ПЈУ 3 ¹⁰⁸ Ц. ПВ (2014): 2 ЦВ (2017): 3		СИГМА ПЈУ 5 ¹⁰⁹ з. ПВ (2014): 2	WEF ПЈУ 2 ¹¹⁰ з. ПВ(2014-15): 3,6 ЦВ(2017-18): 3,8
Транспар. Политике	УЉР ЈУ		Добар правни оквир ЈУ	Транспа. Политике

¹⁰¹ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

¹⁰² Сигмин Принцип 4: Број органа који су одговорни Влади, Председнику Владе, или Народној скупштини. Линк: Извештај о полазном мерењу – Принципи јавне управе – Србија, СИГМА 2015, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

¹⁰³ Ibid. . Сигмин Принцип 3: Мера у којој су успостављени и примењују се политички и правни оквир за професионалну и усклађену јавну управу.

¹⁰⁴ Ibid. СИГМА Индекс снаге МТВФ.

¹⁰⁵ Ibid. Сигмин Принцип 5: Мера у којој су успостављене и пружају се услуге усмерене на грађане.

¹⁰⁶ Ibid. Сигмин Принцип 3: Мера у којој су успостављени и примењују се системи интегритета и борбе против корупције у ЈУ

¹⁰⁷ WEF Транспарентност у креирању политике Владе, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

¹⁰⁸ Сигмин Принцип 3: Мера у којој институционална структура омогућава доследне праксе у области УЉР у целој ЈУ, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

¹⁰⁹ Ibid. Сигмин Принцип 5: Мера у којој је успостављен и примењује се правни оквир за добру управу.

¹¹⁰ WEF Транспарентност у креирању политике Владе, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>



	СИГМА ПЈУ 3 ¹¹¹ ц. ПВ (2014): 4 ЦВ (2017): 5 ОВ (2017): 4		СИГМА ПЈУ 2 ¹¹² ц. ПВ (2014): 3 ЦВ (2017): 4 ОВ (2017): 3	СИГМА ПЈУ 4 ¹¹³ з. ПВ (2014): 4 ЦВ (2017): 4 ОВ (2017): 4
	Праведан систем плата		Аналит. Алатке ЈУ	Контролни механизми

Једини индикатор за ОЦ у оквиру АП РЈУ 2015-2017 (Индикатор делотворности власти СБ) указује на веома позитиван тренд. Овај композитни индикатор је осмишљен у оквиру Пројекта СБ за глобалну управу са циљем да идентификује перцепције квалитета јавне и државне управе, степен њихове независности од политичког утицаја, квалитет формулисања и спровођења јавних политика, и кредибилитет посвећености владе тим политикама. Полазно стање из 2013. је износило 51.18, док је за 2017. циљна вредност постављена између 53 и 55. **Остварен је резултат 56.25 за 2016 односно 60.85 за 2017. (мерење СБ у 2018). За свеобухватнију и релевантнију процену били би неопходни додатни индикатори за Општи циљ осим овог обавезног индикатора за ССП.** За комплетан преглед резултата на свим нивоима (на нивоу ОЦ, ПЦ, мера, и резултата), видети Прилог 8 (Финални извештај о спровођењу АП РЈУ 2015-2017 – семафор учинка).

Степен достизања пет Посебних циљева из АП РЈУ 2015-2017 (И-3.1.1) варира. Индикатори СИГМА-е и *WEФ* индикатори за ПЦ, мерени средином 2017, показују да је свеукупни учинак унапређен. Следећи параграфи – услед избора, формата и обухвата индикатора, као и због протока времена од средине 2017. (крајњи рок за најновији СИГМА извештај о праћењу) – не укључују све резултате остварене до краја 2018. Ти резултати који су остварени током 2018. су у мери у којој је то било могуће представљени у даљем тексту, за сваку од 19 мера. Најважнији међу тим резултатима су представљени и текстуалним оквирима који су наглашени бојом.

По ПЦ 1 (који се односи на СИГМА Принцип 4), **број органа одговорних Влади не показује напредак према мерењу СИГМА-е 2017. Унапређења су остварена након крајњег рока за СИГМА мерење, како је и наведено у Финалном извештају о спровођењу АП ПАР 2015-2017.** Индикатор *WEФ* – Транспарентност креирања политике Владе указује на пуно остварење релативно скромног циља - испод вредности за Србију за 2010 и испод било које средње вредности за *WEФ*. СИГМА извештај констатује да од 2015. није остварен никакав значајан напредак у транспарентности процедура у поступку одлучивања Владе. Очекује се напредак у погледу јасно дефинисане временске линије за процес израде предлога које разматра Влада, свеобухватније разматрање таквих предлога са становишта приуштивости и усклађености политике, и у погледу објављивања дневног реда пре формалне седнице Владе (**И-3.1.2**).

По ПЦ 2 (који се односи на СИГМА Принцип 3), мера у којој постоји и примењује се политички и правни оквир за професионалну и усклађену јавну управу, не показује никакав напредак, јер је – имајући у виду веома изазован задатак – циљна вредност постављена на исти ниво као полазна вредност. Мера у којој институционална структура омогућава доследне праксе у области УЉР у целој ЈУ показује напредак. Међутим, није дошло до побољшања у мери у којој је система плата у ЈУ праведан и транспарентан и примењује се у пракси. Упркос усвојеним изменама Закона о државним службеницима на које се дуго чекало, а усвојене су у децембру 2018, упоредо са усвајањем Оквира компетенција (што није рефлектовано у Сигмином Финалном извештају о праћењу 2017), Учинак по ПЦ 2 у односу на постављене индикаторе је унапређен али није у потпуности повољан. **Разлог оваквог ограниченог напретка је што је ВРС**

¹¹¹ Сигмин Принцип 3: Мера у којој је систем плата у јавно-службеничком систему праведан и транспарентан и примењује се у пракси, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

¹¹²Ibid. Сигмин Принцип 2: Мера у којој процес израде јавних политика на најбољи начин користи аналитичке алатке.

¹¹³Ibid. Сигмин Принцип 4: Мера у којој постоје механизми за делотворну контролу и вршење контроле над организацијама ЈУ.



у децембру 2018. продужила рок за имплементацију потребних мера и закона до краја 2019 (И-3.1.3).

По ПЦ 3, СИГМА индекс средњорочног буџетског оквира за rashode (МТБФ) показује веома значајан напредак у правцу достизања циљне вредности. Према Сигмином Извештају о праћењу, дошло је до побољшања кредибилитета пројекција из МТБФ. Унапређен је квалитет анализе ризика Фискалног савета (ФС) за период 2017-2019, кроз укључивање информација о ризицима по основу државних гаранција у корист државних предузећа (ДП). Одређени број других напредака, као на пример ПР УЈФ и Стратегија ПИФЦ, допринели су свеукупно позитивном резултату праћења по ПЦ 3 - који је индиректно мерен овим јединим СИГМА индикатором **(И-3.1.4).**

По ПЦ 4 (који се односи на СИГМА Принцип 5), мера у којој је успостављена и примењује се политика пружања услуга оријентисана на грађане не показује промене у односу на полазну вредност. Главни разлози одсуства напретка су, према наводима из СИГМА извештаја, лоша координација вишеструких стратегија, неефикасна расподела недовољних ресурса за унапређење услуга, и различити нивои квалитета и дигитализације кључних регистара. Осим тога, постоје само ограничени капацитети за праћење учинка у пружању услуга и за пружање помоћи ресорним министарствима и агенцијама у трансформисању пружања услуга. **За разлику од тога, мера у којој је успостављен и примењује се законски оквир за добру управу превазилази постављену циљну вредност.** Успостављен је правни оквир за функционисање ЈУ, иако је потребна делотворнија институционална структура и сарадња унутар и између институција ради боље имплементације законодавства. Осим тога, мера у којој процес израде политике на најбољи начин користи аналитичке алатке (СИГМА Принцип 2), не показује никакво померање за полазне вредности, јер су се остварена унапређења, као на пример усвајање ЗПС, догодила тек у 2018. Иако су процене утицаја прописа за нацрте предлога свеобухватне и РСЈП их враћа на ажурирање подносиоцима, СИГМА извештај констатује да квалитет процене утицаја варира, а питањем имплементације и праћења се тек треба позабавити. Осим тога, финансијске информације за процену финансијских утицаја (ФИА) и РИА нису увек усклађене. Иако РСЈП у редовном раду разматра квалитет РИА, он нема увек мандат да враћа некавалитетне процене утицаја на дораду. Свеукупно, препознаје се одређени број остварених напредака али у неким областима унапређења нису успела да доведу до постизања циљних вредности. **(И-3.1.5).**

По ПЦ 5 (који се односи на СИГМА Принцип 3), мера у којој су у ЈУ успостављени и спроводе се системи интегритета и борбе против корупције, према СИГМА извештају не показује напредак у односу на полазну вредност. **Кључни разлози укључују чињеницу да нису биле усвојене измене ЗДС, слаба примена новог Закона о систему плата, и одложено усвајање Закона о Агенцији за борбу против корупције.**¹¹⁴ Као што је случај и по ПЦ 1, WEФ индикатор транспарентности у креирању политике Владе показује пуно достизање релативно скромне циљне вредности. Како је раније наведено, СИГМА извештај је комплементаран праћењу WEФ, при чему има и критичнији тон. И коначно, мера у којој постоје механизми који осигуравају делотворне контроле и контроле над радом организација ЈУ (СИГМА Принцип 4), не показује остварен напредак, јер такав напредак није ни био планиран. **Даљи развој контролних механизма није био међу приоритетима ВРС (И-3.1.6).**

У следећем делу, процена је усредсређена на 19 мера (укључујући 47 планираних резултата). За сваки ПЦ, ова кључна достигнућа су дата као додаток горњој процени и укључују ажурирање стања у достигнућима оствареним током 2018.

¹¹⁴ Одговарајуће измене ЗПС су усвојене у децембру 2018.



Табела 16.АП РЈУ 2015-2017 „Семафор“ учинка за мере и резултате из Финалног извештаја

ПЦ 1: Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе	ПЦ 2: Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима	ПЦ 3: Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама	ПЦ 4: Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга	ПЦ 5: Повећање партиципације грађина, унапређење одговорности у обављању послова ЈУ
Кључни учинак: 3 Зелено: урађено > 90% Ж Жутто: Урађено 0% Ц Црвено: урађено < 50% Нови резулт. 2018 резултати!				
М1: Спроведено организационо и функционално реструктурисање ЈУ 6 Резултата/исхода:	М1: Успостављен радних односа и плата у ЈУ 2 Резултата/исхода:	М1: Израђен програм реформе управљања јавним финансијама 1 Резултат/Исход:	М1: Унапређен законодавни процес и управљање јавним политикама Владе 1 Резултат/Исход:	М1: Унапређење партиципације јавности у ЈУ & информисање о ЈУ и јавним финансијама 2 Резултата/исхода:
Ж 111 Рационализација Ж 112 Оптимизација (ФА) Ц 113 Спроведена оптимизација Ж 114 Оптимизација комуникација Ц 115 Везе са учинком Ц 116 ЈУ е-Регистри	Ц 211 Полазне основе за УЉР: Усклађена радна права, ЉР по заслугама, Демолитизација Ц 212 Транспарентан и праведан систем плата	3 311 Израђен / усвојен ПР УЈФ	Ж 411 Регулаторна стратегија/ ПУП	Ж 511 Сви подаци / инфо ЈУ ЛСУ на Интернету усклађени Ж 512 Грађани/ОЦД консултације закон/политика
М2: Унапређење послова ЈУ у области децентрализације & деконцентрације 2 Резултата/исхода:	М2: Унапређене функције УЉР у ЈУ 4 Резултата/исхода:	М2: Унапређење процеса планирања и израде буџета 2 Резултата/исхода:	М2: Унапређење управних поступака & поступање ДУ/ЈУ у вези са правима грађана, обавезама, правним интересима 4 Резултата/исхода:	М2: Јачање интегритета и етичких стандарда у ЈУ и смањење корупције 2 Резултата/исхода:
Ж 121 Оквир за децентрализацију Ц 122 Финансијски оквир за ЛСУ	Ц 221 УЉР запошљавање, подршка даљој демолитизацији Ц 222 Институционални/политички и оквир за УЉР у ЈУ подела политика / спровођење Ж 223 ЉР компетенције, флукуација, упражњена рм, одлагања ЗДС Ц 224 УЉР капацитети	Ж 321 Вишегодишње планирање и ПББ ЈУ/ЛСУ Ж 322 Капитални пројекти	Ж 421 ЗОУП и координација Ж 422 Употреба ИТ система Портал е-управе, Е-ЗОУП Ж 423 ЗОУП кадровске и орг потребе Ж 424 ЈУ одговара грађанима	Ц 521 Запослени у ЈУ – етички стандарди и интегритет 3 522 Унапређена заштита узбуњивача
М3: Унапређење управљања јавним политикама 3 Резултата/исхода:	М3: Развијене/координисане основне функције УЉР за шири систем ЈУ 4 Резултата/исхода:	М3: Унапређени системи ЈИФК и интерна ревизија 3 Резултата/исхода:	М3: Реформисане инспекције, повећана правна сигурност. 3 Резултата/исхода:	М3: Ојачани механизми екст/инт контроле у ЈУ 2 Резултата/исхода:
Ж 131 Нови систем управљања јавним политикама Ж 132 МТ & годишње планирање приоритета ВРС Ж 133 Систем управљања политикама/законом а Транспарентност	Ж 231 основа за систем обуке у органима ЈУ 3 232 Нормативни оквиру за УЉР за ЈУ/ЛСУ 3 233 капацитети ЛСУ за УЉР 3 234 Систем ЛСУ за обуку/Савет	3 331 Усвојена стратегија ЈИФК Ц 332 ФУК на централном нивоу, информисаност Ц 333 Функција ИР код буџетских корисника	Ж 431 Нови оквир за инспекције / информисање Ж 432 Координација инспекција Ж 433 Нови систем инспекцијског надзора	Ц 531 Контролни механизма 3 532 Капацитети Управне инспекције
М4: Успостављени механизми координације за е-управу		М4: Унапређен рад буџетске инспекције 1 Резултат/исход:	М4: Уведени механизми за осигурање квалитета јавних услуга 1 Резултат/исход:	



3 Резултата/исхода: З 141 Е-управа: правни основ, развој, руковођење и координација Ж 142 Интероперабилност ИС између ЈУ и ЛСУ З 143 Промовисање нових е-услуга коришћењем регистара		З 341 Капацитети Буџетске инспекције	Ц 441Развој система квалитета за јавне услуге
		М5: Унапређен систем јавних набавки 1 Резултат/исход:	
		З 351 Систем ЈН унапређен	

Табела 17. Преглед учинка планираних резултата и активности АП РЈУ 2015-2017 (до краја 2017)

	Укупан број планираних резултата по ПЦ	Остварени резултати (остварено преко 80%)	Делимично остварени резултати (остварено преко 50%)	Неостварени резултати (остварено мање од 50%)	% имплементираних активности
ПЦ1: Под-системи ЈУ	14	2	8	4	53%
ПЦ2: УЉР и РЉР	10	3	2	5	51%
ПЦ3: УЈФ и јавне набавке	8	4	2	2	65%
ПЦ4: Правна сигурност, пословно окружење, и пружање услуга	9	0	8	1	51%
ПЦ5: Партиципација грађана и одговорност ЈУ	6	2	2	2	45%
Укупно:	47	11 (23%)	22 (47%)	14 (34%)	52%
		33 (или 70%) остварено преко 50%			

Иако РЈУ не би требало да буде ограничена на усвајање закона, прописа и јавних политика, него да укључује и њихову имплементацију ради постизања конкретних резултата, усвојен је одређен број важних закона и прописа као неопходан предуслов за достизање циљеве реформе дефинисаних у Стратегији РЈУ. Комплетан списак усвојених закона и предлога који чекају усвајање дат је у прилогу 5. У следећем делу извештаја даје се сумаран преглед резултата по ПЦ и мерама. Препреке и одлагања су предмет дела 5.5.2.

Резултати евалуационе анкете о делотворности АП РЈУ 2015-2017:

82% анкетираних испитаника наводи да је пет ПЦ остварено у одређеној мери, док 18% наводи да нису остварени у већој мери.¹¹⁵

Око 60% испитаника наводи да је ПЦ 1 (Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе) остварен у одређеној мери, а 20% наводи да је остварен у значајној мери.¹¹⁶

50% испитаника сматра да је ПЦ 2 (Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима) остварен у одређеној мери, док преосталих 50% сматра да није уопште остварен или не у пуној мери.¹¹⁷

¹¹⁵ Анкетно питање # 2: Делотворност АП РЈУ 2015-2017.

¹¹⁶ Анкетно питање # 3: Процена у складу са Посебним циљем 1 из АП РЈУ 2015-2017 / Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе.

¹¹⁷ Анкетно питање # 4: Процена у складу са Посебним циљем 2 из АП РЈУ 2015-2017 / успостављање усклађеног јавно-службеничког система и унапређење управљања људским ресурсима.



Око 84% испитаника сматра да је ПЦ 3 (Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама) остварен у одређеној мери или не посебно, док осталих 16% сматра да је циљ остварен у великој мери.¹¹⁸

80% испитаника наводи да је ПЦ 4 (Повећање правне сигурности, унапређење пословног окружења и квалитет пружања јавних услуга) остварен у одређеној мери док 20% сматра да је циљ остварен у великој мери.¹¹⁹

Око 87% испитаника сматра да је ПЦ 5 (Повећање учешћа грађана и одговорности јавне управе) остварен у великој мери или у одређеној мери, а осталих 13% сматра да није у потпуности остварен.¹²⁰

5.3.1.1 ПЦ 1: Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе (И-3.1.2)

У поређењу са Стратегијом РДУ из 2004, Стратегија РЈУ из 2014. је амбициозно проширила обухват са система ДУ на систем ЈУ. ПЦ1 има за циљ да успостави потребни законски основ и јединствене стандарде за вршење послова ЈУ, уз утврђивање надлежности и функција органа државне управе (ОДУ), и повећање коришћења информационих и комуникационих технологија (ИКТ) у целој ЈУ. Надаље, ПЦ1 има за циљ да омогући вертикалну и хоризонталну координацију и одговорност на свим нивоима ЈУ, да уреди процесе везане за јавне политике и повећа капацитете за успостављање делотворног система стратешког планирања и координације политике.

Према Финалном извештају, од укупно 14 планираних мера у оквиру првог ПЦ 14,3% (два планирана циља) и 53% активности је реализовано у потпуности. Према томе, што је случај и са другим ПЦ, постоје неостварени резултати у којима активности касне, односно чека се имплементација преосталих активности. Остварени резултати су развој, управљање и координација законског оквира за е-управу (1.4.1.) и промовисање нових е-услуга уз коришћење регистара (1.4.3), у оквиру мере "Успостављање усклађеног јавно-службеничког система" (1.4).

Кључна достигнућа у оквиру ПЦ 1 и његове 4 мере

Успешна рационализација, тј. "свођење на праву меру" броја запослених у ЈУ, смањење број запослених за око 48.000 од укупно око 500.000;

Сprovedена хоризонтална функционална анализа (ХФА) за 94 органа, и седам вертикалних функционалних анализа (ВФА), и израђен један ХФА АП и осам ВФА АП. Док је ХФА АП слабо имплементиран, за разлику од тога ВФА АП је реализован у потпуности за МФ, и скоро у потпуности за Министарство просвете;

Израђена је анализа за израду нацрта стратегије децентрализације (Програм реформе ЈЛС); Омогућена међуопштинска сарадња са израђеним моделима и могућностима финансирања, као "изворни" а не "поверени" послови ЈЛС – значајна промена;

Усвојен сет нових АПЦПВ.

Успостављен нови јединствени национални попис (рок за завршетак 2021.) са око 2.500 управних поступака за привредне субјекте и усвојено 188 стандардизованих управних поступака за ЈЛС у девет области;

Основана нова Канцеларија Владе за ИТ и е-управу и успостављен стратешки оквир за е-управу – Стратегија развоја е-управе за период 2015-2018 и АП 2015-2016;

Усвојен нови Закон о електронској управи 5. априла 2018;

¹¹⁸ Анкетно питање # 5: Процена у складу са Посебним циљем 3 из АП РЈУ 2015-2017 / Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама.

¹¹⁹ Анкетно питање# 6: Процена у складу са Посебним циљем 4 из АП РЈУ 2015-2017 / Повећање правне сигурности, унапређење пословног окружења и квалитета пружања услуга.

¹²⁰ Анкетно питање #7: Процена у складу са Посебним циљем 5 из АП РЈУ 2015-2017 / Повећање партиципације грађана и одговорности јавне управе.



Успостављен нови портал отворених података за размену података са 48 сетова података (<https://дата.гов.рс/>);

Развијено и омогућено 653 нових е-услуга за грађане и привредне субјекте од стране 141 институције преко новог националног портала за е-управу (<https://www.euprava.gov.rs/>), са шест главних база података које садрже око 80% свих званичних евиденција и преко 760.000 корисника. Електронска плаћања омогућена почев од децембра 2017;

Евалуациони резултати стручних фокус група и анкета су практично подвукли следеће резултате у оквиру ПЦ 1: (а) у јуну 2018 усвојене су измене и допуне Закона о ЈЛС и комуналној полицији; (б) спроведене су припреме за израду стратегије децентрализације, укључујући партиципаторно планирање следећих корака уз обезбеђена финансијска средства; (в) спроведена оптимизација (нелинеарна рационализација) броја запослених у ЈУ; (г) усвојен сет АПЦПВ уз редовно месечно извештавање у оквиру група за имплементацију; (д) Усвајање Закона о планском систему Републике Србије; и (е) израђен јединствени информациони систем.¹²¹

Ажурирање стања за 2018:

Извештај за 2018 за АП РЈУ 2018-2020 показује за ПЦ 1 стопу остварења резултата од 57% и стопу имплементираних активности од 20%. Овде наводимо кључна достигнућа за 2018: (а) број запослених у ЈУ је додатно смањен за 0.7%; (б) РСЈП је покренуо нови интернет сервис аналитичких услуга за ЈЛС; (в) усвојене су измене и допуне Закона о ЈЛС; (г) започео је рад на изради нацрта полазних основа за Реформу ЈЛС (децентрализација); (д) усвојен је и ступио на снагу Закон о планском систему Републике Србије са две уредбе; (е) постао је оперативан Јединствени информациони систем за планирање и имплементацију јавних политика; (ж) унапређена је интероперабилност за размену података између ОДУ; (з) повећан је унос (50%) у Регистар грађана и порасла је примена; (и) усвојен је пропис о Мета-регистру; (к) започео је рад на изради Програма развоја е-управе 2019-2021; (л) све евиденције грађана су пренесене у електронску форму. Током 2018, ОДУ су размењивале 70% података електронским путем, за разлику од постављене циљне вредности од 30%.

Детаљна процена делотворности четири мере у оквиру ПЦ 1 дате су у Прилогу 18. Статус имплементације ових мера и сумарна процена дати су у даљем тексту:

М 1.1: Спровођење организационог и функционалног реструктурисања.

Статус: Делимично реализовано

Сумарна процена делотворности за М 1.1: Организационо и функционално реструктурисање реализовано је само делимично, услед одложеног финансирања и других фактора. међутим, рационализација ЈУ је највећим делом завршена. Имплементација акционих планова проистеклих из хоризонталних и вертикалних функционалних анализа (ФА), и Програм оптимизације ВРС, показују напредак, иако уз одлагања. Имплементација се суочава са више препрека, као што су недовољан осећај власништва, неделотворна комуникација између ОДУ, и непостојање управљачке одговорности. Није јасно шта ће се десити са функцијом екстерне координације за имплементацију Програма оптимизације ВРС након истека мандата јединице за управљање пројектима СБ. Такође постоје кашњења у успостављању Централног регистра становништва, повезивању процеса оптимизације и мерења учинка, у успостављању електронског регистра ЈУ, и успостављању регулаторних услова за оснивање јединица за у ОДУ за планирање јавних политика (аналитичке јединице).

М 1.2: Унапређење послова децентрализације и деконцентрације

Статус: Делимично реализовано

Сумарна процена делотворности за М 1.2: Што се тиче унапређења послова ЈУ у вези са децентрализацијом и деконцентрацијом, припремљене су основе за нову стратегију

¹²¹ Експертска фокус група за ПЦ 1 одржана је у Српско-Корејском ИТ приступном центру дана 14.11.2018.



децентрализације (тј. Будућег Програма реформе ЈЛС). Тај процес је одлаган великим делом због буџетских ограничења, али и због ниског приоритета који ВРС придаје овом питању. Ипак, конкретни резултати укључују омогућену нову међуопштинску сарадњу. Јединице ЛС су добиле важна нова овлашћења и покренут је интернет портал аналитичких услуга ЛС који је сада у употреби. Ова услуга обезбеђује обједињене и упоредиве друштвено-економске податке о јединицама ЛС из више важних база података, који раније нису били на располагању креаторима политике, пословним субјектима и грађанима.

М 1.3: Унапређење Владиног система управљања јавним политикама.

Статус: великим делом реализовано

Сумарна процена делотворности за М 1.3: У погледу унапређења управљања јавним политикама остварен је веома добар напредак, јер су заокружени нормативни и институционални оквир. Такође је остварен напредак у погледу рационалности и усклађености свеукупне структуре министарстава и других тела субординисаних централној влади. Усвојен је ЗПС и две пратеће уредбе. Нови јединствени информациони систем за управљање јавним политикама је оперативан од краја 2018. На тај начин су учињени кораци у правцу повећане транспарентности и делотворности процедура за одлучивање на нивоу Владе и за успостављање јединственог система планирања и спровођења јавне политике.

М 1.4: Успостављање солидних механизма координације који омогућавају усклађен развој и функционисање е-управе.

Статус: Великим делом реализовано

Сумарна процена делотворности за М 1.4: Успостављање механизма координације за е-управу добро напредује, али још увек није постигнута пуна интероперабилност. Иако је нови законски и институционални оквир за е-управу још увек у развоју, покренут је широк спектар нових е-услуга за грађане и привредне субјекте, уз коришћење различитих регистара ЈУ. Интероперабилност је отежана различитим препрекама везаним за развој инфраструктуре, безбедност, и потребу за холистичким регулаторним оквиром. Да би се превазишле ове препреке у изради је нови програм развоја е-управе (2019-2021), за који се планира да буде усаглашен са новим ЗПС, и израђен је нацрт полазних основа. Усвојен је Закон о регистру становништва. Међутим, његова имплементација је отежана различитом организацијом више база података, ограниченом координацијом између ОДУ, и сложеношћу питања омогућавања електронске размене података из званичних евиденција.

**Текстуални оквир 1. Важна ажурирања Финалног извештаја # 1: Покренут Интернет портал аналитичких услуга ЈЛС**

После две године сарадње, МДУЛС, РСЈП, И СКГО су, 20. децембра 2018, покренули пионирски аналитички онлајн алат на сајту Републичког секретаријата за јавне политике (<https://rsjp.gov.rs/>) са различитим подацима релевантним за локалну самоуправу. База података садржи све већи број сетова података корисних за креирање политике на централном и локалном нивоу, као и за грађане и привреду, који омогућава приступ подацима без преседана за унакрсно табулирање, поређење међу ЈЛС, постављање мерила, итд. База ће бити инструмент за следеће кораке у децентрализацији и развој повољног привредног окружења, итд.

Текстуални оквир 2. Важна ажурирања Финалног извештаја # 2: НСРС усвојила Закон о планском систему

Успостављен је комплетан нормативни оквир према коме ће се по одређеном редоследу предузимати читав низ корака у правцу Система за планирање јавних политика, укључујући и двогодишњи период усклађивања за постојећа документа јавних политика. Усвојене су и две пратеће уредбе у јануару односно фебруару 2019. (“Уредба о управљању јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика” и “Уредба о методологији за израду средњорочних планова”, уз подршку коју је пружио ГИЗ); И коначно, успостављен је Јединствени информациони систем (ЈИС) за планирање и праћење јавних политика. Обука корисника Система је започела у децембру 2018. Извештај о имплементацији РЈУ за 2018. је израђен уз коришћење ЈИС.

55.3.1.2 ПЦ 2: Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима (И-3.1.3)

Главна настојање у оквиру овог циља је конзистентна имплементација професионализације, деполитизације, и система ЉР заснованог на заслугама, на основу начела „иста плата за исти посао“, нагласак на модернизацији система стручног усавршавања, и повезивање Централне кадровске евиденције са системом плата у Управи за трезор.

Према наводима Финалног извештаја, од укупно 10 планираних резултата у оквиру три мере по ПЦ2, у потпуности је реализовано 30% (три резултата), а у потпуности је спроведено и 51% активности. Постигнути резултати укључују (а) нормативни оквир на нивоу АП Војводина и ЛСУ за развој функција УЉР (2.3.2.); (б) унапређени капацитети запослених у локалној самоуправи за УЉР (2.3.3), и; (в) усклађен, континуиран и одржив систем обуке за ЈЛС (2.3.4). Сва три резултата су у оквиру мере 3: Развој и координација основних функција УЉР у ЈУ.

Кључна достигнућа у оквиру ПЦ 2 и његове три мере

Израђен је оквир политике за УЉР и усвојен је нормативни оквир за реформу система плата, а имплементација је одложена за 1. јануар 2020;

Утврђен је Каталог послова у јавним службама и организацијама;

НАЈУ је основана и функционална од 1. јануара 2018;

Припремљен је нови јавно-службенички систем за АП Војводини и ЈЛС у правцу нових компетенција и реформе система плата;

Нови Закон о запосленима у ЈУ у АП Војводина и ЈЛС је удвостручио обухват јавно-службеничког система у РС са 23.237 на 53.055 државних службеника;

Усвојена Стратегија стручног усавршавања запослених у ЈЛС и успостављена је Мрежа СКГО за УЉР у 130 јединица које се баве УЉР у ЈЛС; више од 260 обука за јачање капацитета за управљање ЉР за запослене у ЈЛС;



Резултати евалуације кроз фокус групе и анкете посебно подвлаче достигнућа у области измена Закона о државним службеницима, које укључују полазне основе Владе за успостављање савременог система управљања ЛР и унапређења управљачке одговорности као и израду мапе пута за имплементацију, и усвајање од стране Савета за РЈУ у новембру 2017. Резултати спроведених фокус група и анкета говоре похвално и о осталим деловима правног оквира за ЛР, као и о новом Каталогу послова и Закону о систему плата у ЈУ.¹²²

Ажурирање стања за 2018:

Према извештају о спровођењу АП РЈУ 2018-2020 за 2018, остварено је 50% резултата и 100% активности планираних у оквиру ПЦ 2. Овде наводимо кључна остварења током 2018. и почетком 2019: (а) ВРС је 21. јануара 2019. усвојила измене Закона о државним службеницима са Оквиром компетенција за државне службенике, који ступа на снагу 4. фебруара 2019. Одговарајући упитници су послати свим запосленима у ОДУ; (б) НСПС је усвојила измене и допуне Закона о државним службеницима у правцу постизања запошљавања по заслугама и деполитизације, оцене учинка, и јачања интегритета и одговорности; (в) 16. јануара 2019, ВРС је усвојила подзаконски акт о интерним и јавним конкурсима за запошљавање у ОДУ и подзаконски акт о процени учинка јавних службеника; (г) финализиране су измене нормативног оквира за реформу плата за јавне агенције; и (д) ВРС је 7. фебруара 2019. усвојила прописе о НАЈУ и четири програма стручног усавршавања, и успоставила централни регистар програма стручног усавршавања.

Детаљна процена делотворности три мере у оквиру ПЦ 2 налази се у Прилогу 18. Овде се даје статус имплементације ове три мере и сумарна процена ефикасности ових мера:

М 2.1: Успостављање усклађеног система радних односа и плата у ЈУ на основу транспарентности и правде.

Статус: Делимично реализовано

М 2.2: Унапређење функције УЛР у државној управи кроз стратешки приступ и увођење нових инструмената и јачање капацитета за управљање ЛР.

Статус: Делимично реализовано

Сумарна процена делотворности за М 2.1 и М 2.2: Имплементација мера у правцу успостављања система радних односа и плата у ЈУ и мера усмерених на унапређење функције УЛР у ЈУ је одлагана и била предмет значајне екстерне критике у погледу потребе за деполитизацијом и јавно-службеничким системом заснованом на заслугама. Током протеклог периода, додатно је порастао број привремено именованих високих државних службеника у ЈУ. Међутим, обзиром да је документ полазних основа за УЛР комплетиран у децембру 2017, и обзиром да су усвојене измене Закона о државним службеницима, могло би да се констатује да је практично заокружен оквир политике и правни оквир за професионални и усклађен јавно-службенички систем. Сада је потребно да се тај оквир имплементира са циљем да се оствари учинак на нивоу резултата. У том циљу, недавно је усвојен нови Оквир компетенција за државне службенике. Овај оквир омогућава усвајање нових норми које могу да подрже промене у јавно-службеничком систему и имплементацију нових инструмената за УЛР. Међутим, имплементација усвојених закона који се односе на реформу система плата, у правцу праведног и транспарентног система накнада за систем државних службеника одлаже се до 2020. због комплексности овог процеса (социјални дијалог) и фискалних питања. Према томе, намеравани резултати за сада нису остварени. Преостали послови укључују завршетак рада на Општем каталогу радних места у ЈУ, што ће представљати будућу основу за процену учинка државних службеника. Даљи напори су такође неопходни у јачању СУК-а и даљем развоју јединица за УЛР у ОДУ.

М 2.3: Развој и усклађивање основних функција УЛР за шири систем ЈУ (АП и ЈЛС).

¹²² Експертска фокус група за ПЦ 2 одржана је у Српско-Корејском ИТ приступном центру дана 15.11.2018.

**Статус: Великим делом реализовано**

Сумарна процена делотворности за М 2.3: Остварен је значајан напредак у правцу развоја и координације основних функција УЉР за шири систем ЈУ, што успоставља основу за систем стручног усавршавања у појединачним организацијама ЈУ. Основана је нова Национална академија за јавну управу (НАЈУ) и усвојена су подзаконска акта и четири програма стручног усавршавања. У потпуности је успостављен је стратешки и нормативни систем УЉР за АП Војводину и јединице ЛС. У текстуалном оквиру 3 сумарно су представљени развој капацитета јединица ЛС за УЉР, у оквиру успостављеног система стручног усавршавања у ЈЛС и према усвојеном програму НАЈУ за стручно усавршавање у ЈЛС који је започет изменама ЗДС.

Текстуални оквир 3. Важна ажурирања финалног извештаја # 3: Измене Закона о државним службеницима усвојене су 7. децембра 2018. Један од главних коментара Европске комисије из Извештаја о напретку за 2016. и 2018. односи се на политички утицај на више руководеће положаје, где се процењује да око 60% високих државних службеника чине вршиоци дужности (процене СУК-а су више), и многи су у том статусу већ у дужем временском периоду. Да би се решавало ово питање, према изменама ЗДС, "Руководиоци који су именовани на положаје до почетка ступања овог Закона на снагу остаће на тим положајима до истека мандата, најкасније до 1.7.2019". Имплементација ове одредбе представљаће веома битан корак у правцу деполитизације и професионализације ЈУ у Србији.

5.3.1.3 ПЦ 3: Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама (И-3.1.4)

Стратегија РЈУ утврђује потребу да се унапреди планирање буџета, кроз увођење програмског буџета, који замењује конвенционално линијско буџетирање. Програмско буџетирање има за циљ да унапреди транспарентност и делотворност у смислу прецизнијег дефинисања активности, трошкова и конкретних очекиваних исхода на нивоу резултата и оствареног утицаја. На тај начин програмско буџетирање повезује буџетски процес са процесом стратешког планирања и извршења буџета, и ПЦЗ има за циљ да допринесе: (а) унапређењу избора и утврђивања приоритета капиталних инфраструктурних пројеката; (б) унапређењу у области управљања и контроле над јавним приходима кроз успостављање јавне интерне финансијске контроле (ПИФЦ); (в) повећање капацитета Централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ) у оквиру Министарства финансија; (г) унапређење система јавних набавки кроз сарадњу свих релевантних институција; (д) унапређење функционалности и транспарентности система јавних набавки, и; (ђ) повећање капацитета Управе за јавне набавке (УЈН).

Према наводима Финалног извештаја, од укупно осам планираних резултата у оквиру пет мера из ПЦЗ, у потпуности је остварено половина резултата односно 65% свих активности. Постигнути резултати укључују израду и усвајање ПФМ са АП, укључујући и ревизију ПФМ-а и израду нацрта новог АП за период 2019-2021 (3.1.1.), усвајање Стратегије ПИФЦ (3.3.3.), унапређење капацитета буџетске инспекције (3.4.1.), и унапређење система јавних набавки (3.5.1.).

Кључна достигнућа у оквиру ПЦ 3 и његових 5 мера

Индекс снаге СИГМА МТБФ показује веома снажан напредак, који превазилази постављену циљну вредност, захваљујући кредибилитету новог средњорочног буџетског оквира за расходе (МТБФ), и усвајање ПФМ-а 2016-2020 и Стратегије ПИФЦ 2017-2020; Отварање преговора по Преговарачком поглављу 32 (финансијска контрола); Усвајање четири узастопна програма економске реформе (ЕРП) са средњорочним оквиром макроекономске и фискалне политике, који су усклађени са Фискалном стратегијом, допринело је унапређењу средњорочног планирања. Процес израде нацрта петог циклуса ЕРП-а је благовремено завршен у јануару 2019;



Омогућено програмско буџетирање са пројекцијама за две наредне године; Закон о буџетском систему из 2015. је прописао да је прелазак са линијског буџета на програмски буџет обавезан; јединице ЛС су у складу са тим израдиле своје буџете за 2017; Извештај о спровођењу АП за период децембар 2015 – децембар 2017 наводи да је реализовано 49% планираних активности; буџетски дефицит за 2017. је износио 3,1% а не предвиђених 7%; остварено је кумулативно повећање обима израде програмских буџета (процент усклађености програмске структуре буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета): 61% за 2015, 82% за 2016, односно 85% за 2017, док је удео планова јавних набавки на Порталу за јавне набавке достигао око 90% за 2017. у поређењу са циљном вредношћу од 85%;

Значајан напредак у унапређењу обухвата и квалитет извештавања о извршењу буџета, континуирана имплементација вишегодишњег програмског буџета на свим нивоима управе; Повећање усклађености програмске структуре буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета (око 90% за 2017) уз увођење индикатора родно одговорних буџета; Секторски средњорочни оквир расхода (МТЕФ) који је припремљен за сектор РЈУ и друге секторе у оквиру планирања Секторске буџетске подршке ЕУ (СБС); Изменама Закона о буџетском систему направљена је разлика између рада Буџетске инспекције и Интерне ревизије;

Унапређење система јавних набавки које је довело до отварања преговора по преговарачком поглављу 5 и спровођења прве фазе усклађивања са правним тековинама ЕУ;

У току првог тромесечја 2019. треба да буде завршена ревизија ПФМ и новог АП 2019-2021; Резултати анкете које су спровели експерти за евалуацију нарочито наглашавају достигнућа у вези са ПФМ, који укључују унапређен кредибилитет макроекономских предвиђања, даље спровођење вишегодишњег програмског буџетирања на свим нивоима управе, унапређење стратешког и законодавног оквира за спровођење финансијске контроле у јавном сектору, унапређене прописе и процедуре за јавне набавке и усвајање Стратегија ПИФЦ.

Ажурирање стања за 2018:

У складу са Извештајем о спровођењу АП РЈУ за 2018, остварено је 40% резултата у оквиру ПЦЗ и реализовано је 44% активности.

Главна достигнућа током 2018, према наводима извештаја, укључују пуну фискалну консолидацију, имплементацију ФА за МФин, унапређење финансијског управљања и контроле (ФУК) и извештавања о Интерној ревизији, као и кадровско попуњавање Буџетске инспекције.

Детаљан процена делотворности за пет мера по ПЦЗ дата је у Прилогу 18. Статус имплементације ових пет мера је сумарно приказан у даљем тексту и укључује:

М 3.1: Израда Програма реформе јавних финансија.

Статус: Реализовано у потпуности

Сумарна процена делотворности за М 3.1: Први Програм реформе управљања јавним финансијама (ПФМ) и пратећи АП израђени су и у току је њихова имплементација. Поглавље 32 је отворено за преговоре. Први извештај указује на добре резултате у области УЈФ, у складу са успешним напорима ВРС у фискалној консолидацији. ПР УЈФ је ревидован за временски период 2019-2021 и израђен је нови нацрт АП за период 2019-2021. је да ће оба ова документа бити усвојена током првог тромесечја 2019.

М 3.2: Унапређење процеса планирања и израде буџета.

Статус: Великим делом реализовано

Сумарна процена делотворности за М 3.2: Напори у правцу унапређења припрема и израде буџета остварили су добар напредак, са унапређеним средњорочним планирањем и програмским буџетирањем у ОДУ и јединицама ЛС. Унапређен је обухват и квалитет извештавања о извршењу буџета. Такође је у току и процес увођења родно одговорног



буџетирања, једног од најбољих ове врсте у региону. СИГМА индекс снаге МТБФ показује веома снажан напредак, који превазилази постављену циљну вредност, захваљујући унапређеном кредибилитету новог средњорочног буџетског оквира (МТБФ). У марту 2018. је усвојен правилник који уређује садржај, рокове и поступак подношења инвестиционе документације. Очекује се усвајање још три правилника.

М 3.3: Унапређење система финансијског управљања и контроле и интерне ревизије.

Статус: Делимично реализовано

Сумарна процена делотворности за М 3.3: Са циљем унапређења ПИФЦ и интерне ревизије, усвојена је и имплементирана нова ПИФЦ Стратегија, иако под одређеним ограничењима. Израђен је нацрт новог АП и очекује се његово усвајање до краја прве половине 2019. Важније је питање потребне политичке подршке за имплементацију на свим нивоима управе и у државним предузећима и питање како креирати нови документ јавне политике који дефинише и објашњава заједнички приступ спровођењу управљачке одговорности (Извештај за Србију за 2018). Потребно је да се изради детаљна процена потребних стручних, административних и институционалних капацитета МФ, да би се осигурала функционалност ПИФЦ. Напори у правцу повећане информисаности на централном нивоу о питањима финансијског управљања и контроле (ФУК), и у правцу унапређења функције интерне контроле, до сада су остварили ограничене резултате, због преамбициозних циљних вредности и ниских капацитета, између осталог.

М 3.4: Унапређење функционалних капацитета Буџетске инспекције.

Статус: Реализовано у потпуности

М 3.5: Унапређење система јавних набавки.

Статус: Реализовано у потпуности

Сумарна процена делотворности за М 3.4 и М 3.5: у оквиру ове две мере, у потпуности су реализоване активности за унапређење буџетске инспекције, и запослен је одговарајући број кадрова. Унапређења у систему јавних набавки довели су до отварања преговора по Преговарачком поглављу 5. Међутим, дошло је до одлагања у увођењу е-набавки. Институционални капацитети УЈН су и даље недовољни, и тек се очекује усвајање подзаконских аката и модела докумената потребних за имплементацију прописа у области јавних набавки. Такође, функције у области јавних набавки још увек нису јасно распоређене, и Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки још увек не поседује довољне ресурсе и потребан број запослених на неодређено време. И коначно, нагласак на процедуралне аспекте је и даље доминантан у односу на остварење учинка.

5.3.1.4 ПЦ 4: Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања услуга (И-3.1.5)

У оквиру ПЦ4, Стратегија РЈУ из 2014. је предвидела следеће три мере: (а) Унапређење процеса израде нацрта прописа, тј. координисано креирање јавних политика и избор оптималних регулаторних инструмената; (б) Унапређење управних поступака кроз усвајање и имплементацију новог Закона о општем управном поступку (ЗОУП), ради постизања већег степена правне сигурности и заштите легитимних очекивања странака у поступку, смањење броја специјалних управних поступака, усклађивање процеса одлучивања у управним поступцима са начелима Европског административног простора и других савремених трендова у управном праву; и (в) реформа инспекцијског надзора кроз усвајање и имплементацију системског и реформски оријентисаног Закона о инспекцијском надзору. Те мере усмерене су на бољу заштиту јавних интереса и јачање конкурентности привреде, кроз смањење административних трошкова инспекцијског надзора и уз истовремено смањење конкуренције сиве економије. Четврта мера – увођење и промовисање механизма за повећање квалитета у пружању услуга – је накнадно додата. Имајући у виду напоре у оквиру фискалне



консолидације, и с тим повезане приоритете у активностима и резултатима РДУ, ПЦ4 је представљао нижи приоритет ВРС.

У складу са Финалним извештајем, од укупно девет планираних резултата и четири мере у оквиру ПЦ4, ни један резултат ни мера нису у потпуности реализовани. Међутим, осам резултата је остварено делимично, тј. преко 50%, док је само резултат 4.4.1 остварен са мање од 50%.

Кључна достигнућа у оквиру ПЦ 4 и његове и његове 4 Мере

Пошто сада постоји успостављен правни оквир за функционалну ЈУ, мера у којој је успостављен и примењује се добар правни оквир за управу (СИГМА Принцип 5), превазилази циљну вредност постављену за 2017;

У априлу 2014. основан је РСЈП и од оснивања је дошло до развоја његових капацитета;

Усвојена Стратегија регулаторне реформе (2016-2020) са АП 2016-2017 (касније продужена до 2018);

РСЈП је спровео 92 програма обуке за 1.086 полазника;

До 2017, 88% нацрта закона за које је прописана израда анализа ефеката прописана је поднета РСЈП на мишљење;

У марту 2016, НСРС је усвојила Закон о општем управном поступку (ЗОУП);

Усвојена уредба о прибављању и давању података о чињеницама евидентираним у службеним евиденцијама на јединственом управном месту;

Основано је Координационо тело за усклађивање закона са ЗОУП;

Омогућена размена података из службених евиденција кроз е-услуге;

Закон о е-управи укључује податке из повећаног броја регистара, на пример из матичне књиге рођених, регистра пребивалишта, личних докумената, незапослености, социјалне заштите, итд.;

Нови ЗОУП је увео мање санкције за случај неразмењивања података;

ЗОУП је по први пут уредио јединствено управно место (односно, на основу ЗОУП) што омогућава грађанима и привредним субјектима да на једном месту добију све релевантне информације и услуге;

Јединствено управно место је имплементирано у мају 2016 као напредни пројекат ВРС "бебо, добродошла на свет". До 2017, овај пројекат је обухватио 76 породилишта у Србији. Од увођења пројекта, 90% новорођенчади се уписује у матичне књиге преко овог новог система; Омогућене су и бројне друге е-услуге које су доступне грађанима и привредним субјектима преко јединственог електронског националног управног места (видети део 5.3.1.1.4, ПЦ 1 и М 4);

Остварена су унапређења у областима (а) издавања електронских грађевинских дозвола; (б) скраћења времена потребног за регистровање привредних субјеката; и (в) поједностављења поступка за упис имовине;

Успостављен је и систематски се примењује нови јединствени правни оквир за инспекцијски надзор; боља координација између 41 инспекцијске службе донела је позитивне резултате за смањење сиве економије; стандардизовани су врста и облик инспекцијског надзора, што подразумева да су привредни субјекти унапред упознати са врстом, обимом и начином вршења планираног инспекцијског надзора;

Доказано повећање броја регистрованих предузетника за 71,3% и смањење броја одјављених предузетника за 26,7%;

Резултати анкете и фокус група које су спровели експерти за евалуацију посебно наглашавају резултате остварене у реформи инспекцијског надзора и смањењу административног терета кроз моделирање стандардних трошкова у вези са грађевинским дозволама и у многим другим областима.

Ажурирање стања за 2018:



Према Извештају о спровођењу АП РЈУ за 2018, у оквиру ПЦ 4 остварено је 50% резултата и реализовано 50% активности.

Усвојени подзаконски акт о прибављању и пружању података из службених евиденција обезбедио је законску основу за успостављање Портала е-управе РС (ИТ систем за ЗОУП). Нови национални систем јединственог управног места у јединицама ЛС приближио је услуге управе грађанима и привредним субјектима. Од усвајања овог подзаконског акта, осам јединица ЛС је увело јединствено управно место. Усвојен је подзаконски акт о новим механизмима за јачање инспекцијских служби и унапређење њихове надзорне и координационе функције. Током прве године свог рада, Српско-Корејски ИТ Приступни центар (којим управља МДУЛС) је одржао преко 400 програма обуке за више од 12.000 учесника, грађана, ЈУ, ОЦД и привредних субјеката. Пилотирање изградње капацитета за пет инспекцијских служби је окончано и успостављена је информационо платформа за инспекцијске службе. Тренутно се у е-ЗОУП систему налази 320 институција ЈУ. У поређењу са циљном вредношћу за 2018. годину која је износила 15%, удео закона који су усаглашени са ЗОУП износи 15,6%.

Детаљна процена делотворности за четири мере у оквиру ПЦ 4 је дата у Прилогу 18. Статус имплементације за ове четири мере и сумарна процена делотворности:

М 4.1: Унапређење законодавног процеса и управљање јавним политикама Владе.

Статус: Великим делом реализовано

Сумарна процена делотворности за М 4.1: Значајан напредак је остварен у правцу унапређења законодавног процеса и управљања јавним политикама оснивањем РСЈП, усвајањем ЗПС, и две Уредбе по ЗПС, као и усвајањем Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама (2016-2020) са АП 2016-2017. На тај начин је успостављен и у великој мери се примењује законски оквир за добру управу. РСЈП редовно даје мишљења о нацртима закона за које је обавезно подношење процене утицаја прописа. Свеукупно, процес креирања политике остварује напредак у коришћењу аналитичких алатки. Међутим, ова пракса је и даље ограничена, а израђене анализе ефеката прописа варирају по обиму и квалитету.

М 4.2: Унапређење управних поступака и поступања органа државне управе.

Статус: Великим делом реализовано

Сумарна процена делотворности за М 4.2: Што се тиче унапређења управних поступака и усаглашености ДУ и ЈУ са правима, обавезама и правним интересима грађана, усвојен је нови Закон о општем управном поступку (ЗОУП). Закон има за циљ унапређење услуга управе грађанима, јачање системског приступа вршењу управних процедура и омогућавање политика оријентисаних на грађане у пружању услуга. Основано је Координационо тело за усклађивање посебних закона са ЗОУП и ово тело још није у потпуности функционално, због недостатка кадрова и сложености сарадње између ОДУ. Пројекат ГИЗ РЈУ пружа подршку у процесу усклађивања, али услед недостатка капацитета МДУЛС постоје тешкоће у успостављању других важних функција, као што је праћење усаглашености са ЗОУП. Јединствени јавни регистар управних поступака је до сада идентификовао 2.500 управних поступака за оптимизацију и дигитализацију, од чека 188 на нивоу локалне самоуправе, што треба реализовати до 2021. у циљу остварења већег степена ефикасности и делотворности, у пружању услуга грађанима, ВРС је повећала коришћење модерних ИТ технологија у спровођењу управних поступака, и успоставила Портал е-управе (ИТ систем за ЗОУП). На тај начин је омогућена размена података између званичних евиденција, кроз е-услуге за прибављање и размену података. иако је размена података између ОДУ континуиран посао, већ су видљиве конкретне и суштинске користи на нивоу утицаја откако је започела размена података из службених евиденција. ЗОУП је, по први пут, уредио јединствено управно место што укљученим странама омогућава да на једном месту добију све информације и услуге. Та



интеграције је омогућила значајан број нових е-услуга које су сада на располагању грађанима и пословним субјектима преко Портала е-управа.

М 4.3: Реформе инспекцијског надзора, смањење административних трошкова, повећање правне сигурности инспектора.

Статус: Великим делом реализовано

Сумарна процена делотворности за М 4.3: Реформисан инспекцијски надзор, смањени административни трошкови и повећана правна сигурност су помогли модернизацију националног оквира за инспекцијски надзор и његов обухват. У јуну 2018. је усвојен унапређен јединствен правни оквир за инспекцијски надзор (амандмани на закон из 2015. године), укључујући подзаконска акта о новим механизмима за јачање инспекције, и од тада се системски примењује. Новоуведена координација између 41 инспекцијске службе је делотворна и остварује позитивне резултате у смањењу сиве економије. Поступак, врста и облик инспекцијског надзора је сада стандардизован тако да су пословни субјекту унапред информисани о врсти, облику и начину спровођења инспекцијског надзора. Међутим, и даље постоје финансијски изазови и усклађивање великог броја посебних закона са Законом о инспекцијском надзору је одложено. Такође је одложена набавка хардвера и софтвера за е-Инспектор, због потребе да се спроведу додатне процене. Још увек нису обезбеђена финансијска средства за е-учење и адекватно опремање инспектора потребним техничким средствима. Такође, на тржишту рада постоји недостатак понуде људи са траженим квалификацијама.

М 4.4: Увођење и промовисање механизма за осигурање квалитета у пружању услуга.

Статус:

Није реализовано

Сумарна процена делотворности за М 4.4: Напредак у области увођења механизма за осигурање квалитета јавних услуга је лош. Покушај да се изради делотворан систем управљања квалитетом за јавне услуге био је ограничен већим бројем фактора: ограничена подршка руководства, недостатак мотивације запослених у ЈУ да промене начин вршења послова, и недостатак ресурса. Позитивно је што се нови Српско-Корејски ИТ приступни центар којим управља МДУЛС појавио као важан центар за обуку и едукацију првенствено за грађане али такође и за ЈУ, ОЦД, и пословне субјекте.

Текстуални оквир 4. Важна ажурирања финалног извештаја # 4: Нова јединствена управна места у 8 јединица СУ

У октобру 2018, МДУЛС је објавио позив јединицама ЛС за кофинансирање у износу од 90% трошкова за успостављање јединствених управних места у погледу опремања будућих ЈУМ (у погледу архитектуре, брендирања и хардверско-софтверске опреме). Укупно осам јединица ЛС из целе Србије (Пирот, Крушевац, Лазаревац, Шабац, Бела Паланка, Сомбор, Житиште, и Смедеревска Паланка) су се одружиле са МДУЛС ради успостављања јединствених управних места. Када постоји јединствено управно место грађани и привредни субјекти треба да посете само једно место да би добили неку услугу (нпр., прибављање возачке дозволе, регистрација возила, или издавање нове ЛК) по значајно нижим трошковима и краћим роковима. Пројекат ГИЗ ПАР такође пружа подршку, преко СКГО, јединицама ЛС у успостављању њихових поступака. У том циљу је израђен Каталог поступака и надлежности, спроведена је прелиминарна анализа, започела је координација са органима који поседују одређене званичне евиденције, унапређена је размена електронских података између

**Текстуални оквир 5. Важна ажурирања финалног извештаја # 5: Даљи кораци у реформи инспекцијског надзора током 2018**

Ради постизања модернизације и повећања делотворности инспекцијских служби, у јуну 2018. године усвојене су измене Закона о инспекцијском надзору којима се уводе додатни механизми јачања инспекција, на пример: ненајављене посете, инструмент "тајног клијента", заједнички надзор, смањење казне и асистенција инспекције уколико се пркршај лично пријави, заједничке међуопштинске инспекције, и статус субјекта "од поверења", итд. Осим тога, успостављена је координација између 41 инспекције као инструмент за смањење сиве економије (у области регистрације предузетника). Стандардизован је поступак, врсте и облици инспекцијског надзора. Објављене су контролне листе тако да пословни субјекти могу унапред да се упознају са врстом, обимом и начином вршења инспекције са којом ће се срести

Текстуални оквир 6. Важна ажурирања финалног извештаја # 6: Српско-Корејски ИТ приступни центар (у оквиру МДУЛС) (скип)

Први СКИП Центар, као део МДУЛС, отворен је 20. децембра 2017. Осим едукације запослених у ВРС, овај центар обезбеђује грађанима и стартап компанијама слободан приступ свим услугама центра. Циљ центра, опремљеног модерним ИКТ, јесте увођење ИКТ, посебно у погледу пружања услуга кроз е-управу, као и подизање технолошке писмености грађана и промовисање сарадње између Србије и Кореје. Током претходне године, осим што је прерастао у важан сервисни пункт за грађане, СКИП је такође постао центар сарадње за РЈУ. Прва обука је спроведена 19. јануара 2018. Од тада је спроведено преко 500 програма обуке за више од 13.662 учесника, укључујући највећим делом грађане, али такође и запослене у ЈУ, ОЦД, и привредне субјекте. Центар је израдио онлајн апликацију која се односи на текуће програме и шансе које се пружају грађанима. Теме обуке које су везане за РЈУ за ОДУ до сада су обухватале: унапређење инспекција, успостављање адресних регистара, услугу "е-беба", имплементација ЗОУП, итд. Центар је више од 400 пута помињан у медијима и на интернету. СКИП је од стране Владе Кореје проглашен најбољим центром ове врсте у свету. Пошто је Центар део МДУЛС, он је прерастао у место где се често окупљају не само грађани него и заинтересоване стране у области РЈУ. Центар је до сада био домаћин значајних догађаја, као на пример потписивање споразума и промовисање нових партнерстава, активности и достигнућа у области РЈУ.

5.3.1.5 ПЦ 5: Повећана партиципација грађана и одговорност јавне управе (И-3.1.6)

Стратегија РЈУ из 2014. је предвидела две мере за достизање овог циља: (а) унапређење услова за партиципацију заинтересоване јавности у раду ЈУ и (б) јачање етичких стандарда запослених у ЈУ и сузбијање корупције. Трећа мера, која је додата кроз АП, је била јачање капацитета за надзор у ЈУ, тј. јачање интерне контроле у јавном сектору. У случају ПЦ 4, овај ПЦ је имао нижи приоритет због напора Владе у области фискалне консолидације и с тим повезаних утврђених приоритета.

Према Финалном извештају, од укупно шест планираних резултата, у оквиру три мере по ПЦ 5, остварено је 33,3% (два резултата) од свих планираних резултата и у потпуности је реализовано 45% активности. Поменути два резултата су: унапређење заштите узбуњивача (5.2.2), и предузимање корака у правцу подизања капацитета Управне инспекције (5.3.2.).

Кључна достигнућа у оквиру ПЦ 5 и његове 3 мере

ВРС је 2017. постала потписница Додатног протокола Европске повеље локалних самоуправа која гарантује укључивање грађана у рад локалне самоуправе;
Објавила Смернице за грађански буџет на националном и нивоу локалне самоуправе;



Увела месечни онлине Билтен јавних финансија;
Увела праксу објављивања извештаја о извршењу буџета у јединицама ЛС у *Службеном гласнику*; половина јединица ЛС објављује ове извештаје на интернету;
Реализована су прва два АП Партнерства за отворену управу (ОГП). Успостављен је интерактивни интернет портал "Добра управа" ради информисања грађана о напретку који се остварује у РЈУ и обавезној размени података из службених евиденција;
57,5% органа и организација ЈУ је усвојило планове интегритета;
Први закон о заштити узбуњивача је на снази од 5. јуна 2015, уз обезбеђен дата центар и одговарајућу ИКТ опрему која је обезбеђена у правосудне органе и израђен релевантан модул за обуку;
Министарство правде је објавило први извештај о спровођењу Закона о заштити узбуњивача на свом сајту. Од ступања закона на снагу крајем јуна 2017, покренуто је 427 кривичних поступака по основу узбуњивања, од чега је 364 окончано;
Повећан је број спроведених инспекција. Током прве половине 2017, спроведено је пет различитих инспекција. Након прве године примене, спроведено је укупно 20 управних инспекција; пре прве године спроведено је укупно 282 инспекција рада а након прве године је спроведено 949 инспекција рада ¹²³;
Израђен је нацрт измена Закона о заштитнику грађана, упоредо са изменама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, и изменама Закона о Агенцији за борбу против корупције;
Укупан број управних инспектора је 17, иако максималан дозвољен број износи 28 у смислу максималног броја запослених. Управна инспекција је током 2017 спровела укупно 1.430 инспекција по основу 1.800 приговора, у поређењу са полазном вредношћу од 1.400 односно 1.230 из 2014. године;
Фокус групе и анкете које су спровели експерти за евалуацију посебно наглашавају постигнуте резултате у новом нормативном пакету који се односи на заштиту узбуњивача, партиципаторни процес у изради другог и трећег АП за ОГП, као и унапређење нормативног оквира за партиципацију цивилног друштва у процесу израде нацрта и имплементације јавних политика.¹²⁴

Ажурирање стања за 2018:

Према Извештају за АП РЈУ за 2018, остварено је 17% резултата у оквиру ПЦ 5 и спроведено 14% активности.

Трећи АП ОГП 2018-2020 је усвојен 2018. Десиле су се важне нормативне промене (Измене Закона о ЈЛС и нови ЗПС), којима се јача партиципација јавности у изради закона и креирању политика, од јавних расправа о нацртима закона и јавних политика до учешћа јавности током целог процеса израде нацрта и имплементације. Усвојен је нови подзаконски акт о Интернет презентацијама ОДУ. У односу на циљну вредност за 2018 од 71%, спроведено је 73% препорука које даје Државна ревизорска институција.

Детаљан процена делотворности за 3 мере у оквиру ПЦ 5 је дата у прилогу 18. Статус имплементације три мере и резимирана процена:

М 5.1: унапређење партиципације јавности у ЈУ и боља информисаност о ЈУ и јавним финансијама.

Статус: Делимично реализовано

Сумарна процена делотворности за М 5.1: У циљу унапређења партиципације грађана у ЈУ, И пружања информација о јавним финансијама, издате су публикације о грађанским буџетима на националном и нивоу локалне самоуправе. МФин објављује месечне онлајн Информаторе о јавним финансијама. Извештаји јединица ЛС о извршењу буџета се објављују у *Службеном*

¹²³ Годишњи подаци.

¹²⁴ Експертска фокус група у оквиру евалуације у вези са ПЦ 5 одржана је у Српско-Корејском ИТ приступном центру дана 26.11.2018.



гласнику. Успостављен је правни оквир за отворене податке и покренут портал отворених података, са растућим бројем сетова података. Осим тога, реализована су прва два АП за ОГП, али су била ограничена недовољним капацитетима ЈЛС за праћење извештаја о грађанским буџетима. Трећи АП ОГП 2018-2020 је усвојен крајем 2018. Међутим, недостају потребни напори у свим ОДУ за постизање једнообразне и повећане транспарентности ЈУ и за проактивније објављивање и ажурирање информација од јавног значаја. Такође су потребни додатни напори у правцу повећања укључености ОЦД у програм ВРС, кроз усвајање нацрта Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва, и успостављање Савета за сарадњу са цивилним друштвом. ОДУ тек треба да у потпуности пређу са праксе повремених јавних расправа које укључују ОЦД у последњим фазама законодавног процеса или процеса креирања политике на праксу систематских и транспарентних консултација од самог почетка процеса. Неке ОЦД се уздржавају од учешћа у процесима реформе (на пример учешћа у радним групама) јер не желе да учествују у процесу уколико у њему немају садржајну улогу. Такође, многе ОЦД доживљавају процес одлучивања на нивоу ВРС као недовољно транспарентан. Слободан приступ информацијама од јавног значаја је и даље недовољан, а препоруке Повереника и заштитника грађана се не спроводе увек. И коначно, постоје заостали нерешени предмети пред управним судовима.

М 5.2: Јачање интегритета и етичких стандарда запослених у ЈУ и смањење корупције.

Статус: Делимично реализовано

Сумарна процена делотворности за М 5.2: Израђен је нацрт измена Закона о Заштитнику грађана за јачање екстерне и унутрашње контроле ЈУ и увођење праксе проактивног објављивања информатора о раду ОДУ, укључујући е-апликацију за Информаторе о раду. Са друге стране, израђене су измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, које су побудиле забринутост код неких ОЦД, због изузимања јавних предузећа од обавезе да своје информације дају на увид јавности. Међутим, закон такође захтева проактивно објављивање информација од стране ОДУ, укључујући е-апликацију за Информаторе о раду. ОЦД су такође забринуте због поступка именовања новог Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, јер је ово место тренутно упражњено. Сада, пошто је фискална криза окончана, очекује се да ће неки делови ПЦ 5 добити виши приоритет да би се остварили конкретни исходи на нивоу резултата.

М 5.3: Јачање механизма екстерне и интерне контроле ЈУ.

Статус: Није реализована мера

Сумарна процена делотворности за М 5.3: Коначно, у циљу јачања механизма екстерне и интерне контроле ЈУ, израђене су измене Закона о Заштитнику грађана у правцу оснаживања Заштитника грађана.

Текстуални оквир 7. Важна ажурирања финалног извештаја # 7: Нормативне измене из јуна 2018, од јавних расправа о нацртима закона ка учешћу јавности у процесу израде нацрта закона

Остварен је битан корак напред 20.6.2018. када је НСПС усвојила измене Закона о државној управи. Што се тиче измена Члана 77 Закона "Органи државне управе су обавезни да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом". Истом приликом унете су исте измене и у закон о локалној самоуправи. Упоредо са релевантним одредбама новог ЗПС, успостављен је читав низ важних норми у правцу осигурања укључености грађана и ОЦД у развој, спровођење и праћење јавних политика.

5.3.1.6. Мера у којој је АП РЈУ 2015-2017 био амбициозан и спроводив и специфични фактори (И-3.1.7). Како је показано на основу доказа у делу 5.1.1 (критеријум просуђивања 1.1) овог Извештаја, АП РЈУ 2015-2017 је осмишљен амбициозно уз скромне ресурсе, капацитете и



компетенције. Имајући у виду специфичан развојни контекст овај документ је био под утицајем приоритета које је ВРС доделила у условима фискалне кризе.

Услед тога, ни један од пет ПЦ није у потпуности остварен. Од укупно 19 мера, према извештају 16 није реализовано у потпуности. Од укупно 47 резултата, до краја 2017, укупно 14 (односно 30%) је реализовано до 50%, док је 22 (односно 47%) реализовано до 80%. Преостали задаци и циљеви су означени као „следећи кораци”. Током 2018 реализована су нека значајна остварења која нису констатована у овим подацима.

Свеукупно низак учинак у односу на намераване резултате проистиче из више фактора: претерано амбициозан план, дијалог у вези са приступањем ЕУ, притисак услед увођења СИГМА Принципа, недостатак или одлагање или питања приступа финансијских средствима, ограничени капацитети ЈУ (МДУЛС и других) за имплементацију, смањење броја запослених у ЈУ, избори и реструктурисање владе, давање приоритета фискалној консолидацији, сложеност и комуникација о реформама, континуирана политизација јавно-службеничког система, и други фактори. Више детаља о различитим ограничавајућим факторима и препрекама дато је у делу 5.5.2 овог извештаја (за ЈЦ 5.2.).

Постоји више разлога зашто су резултати и мере у оквиру АП РЈУ 2015-2017 претерано амбициозни. Ти разлози леже у неадекватном планирању, недовољно развијеним партнерствима за РЈУ између ОДУ, неодговарајућој управљачке одговорности, недостатком полазног стања и одговарајуће анализе о томе шта се реално може остварити, као и прецењена брзина мобилизације ресурса. Што се тиче одлагања у имплементацији, покушаји оптимизације су били оптерећени лошом комуникацијом између ОДУ и недостатком управљачке одговорности на оперативном нивоу, као и комплексношћу реформи, што је додатно отежано потребом за постизањем консензуса са једне стране и постојањем стечених интереса са друге стране. Ипак, неки од циљева у оквиру ПЦ 5 нису били високо ранжирани у програму владе, као на пример нови закон о Агенцији за борбу против корупције. Коначно, напори у вези са праћењем и осигурањем квалитета јавних услуга били су изоловани, без јасне политичке перспективе и без холистичког приступа напорима РЈУ.

5.3Р Кључне препоруке за ЕП 3: Мера у којој је реализовано пет Посебних циљева АП РЈУ 2015-2017

П # 3.1: Омогућити континуирану подршку за МДУЛС у координацији програма оптимизације ВРС, што тренутно спроводи екстерни Тим СБ за управљање променама, чији мандат се завршава крајем прве половине 2019. Упоредо с тим, повећати делотворност МДУЛС у суочавању са потенцијалним препрекама, као што су скромно власништво актера задужених за имплементацију, слаба управљачка одговорност, и отпор променама и ограничена интерна комуникација.

(МДУЛС, Тим СБ за управљање променама, РСЈП, релевантни ОДУ, краткорочно).

П # 3.2: Успоставити механизам којим се осигурава да ВРС не усваја нова документа јавних политика која нису усклађена са ЗПС. Одговорити на проблем уских грла у вези са капацитетима, алатима, и вештинама, и осигурати да нова документа буду усаглашена са законом. У том циљу, уз помоћ техничке помоћи за РЈУ, осигурати делотворно спровођење ЗПС и две уредбе кроз свеобухватне смернице (приручници, обрасци, контролне листе, мапа компетенција, итд.) као и алати, и истовремено преко РСЈП, који треба да буде оспособљен као центар изврсности, који предводи и проактивно подржава ОДУ. Такође, омогућити даљу изградњу капацитета и обуку за одређени број државних службеника из свих релевантних ОДУ, ради повећања капацитета за управљање процесом управљања јавним политикама и израде докумената јавне политике.

(ВРС, РСЈП, НАЈУ, и сви релевантни ОДУ, од сада континуирано).



П # 3.3: Имајући у виду постојећа уска грла, ојачати интероперабилност и електронску размену података из службених евиденција кроз успостављање механизма за размену података између ОДУ. Развој мета регистра (ради постизања јединственог похрањивања података и информација) и јачање сарадње између ОДУ.

(ВРС, МДУЛС, ИТЕ, релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 3.4: Преко техничке помоћи за РЈУ премостити јаз у постојећој Стратегији е-управе, и извршити процену капацитета и ресурса неопходних органима државне управе за делотворну имплементацију Програма развоја е-управе и Акционих планова, који су тренутно у припреми, у складу са ЗПС. Такође је потребно да се програм усредсреди на приоритете и следеће теме: инфраструктура, безбедност, интероперабилност, и холистички регулаторни оквир у складу са потребном интероперабилношћу.

(ВРС, МДУЛС, ИТЕ, релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 3.5: Осигурати имплементацију недавних измена Закона о државним службеницима, са циљем да се смањи број запослених на одређено време односно број вршилаца дужности међу високим државним службеницима. Осигурати имплементацију поступака избора на начин како је дефинисано законом, како та места не би остала упражњена. Увести стратешке циљеве за процес запошљавања. Дефинисати годишње циљеве за руководеће положаје да би се обезбедило мерење и анализа учинка.

(ВРС, СУК, сви релевантни ОДУ, 2019).

П # 3.6: Осигурати оснивање Центра за процену и развој компетенција и каријерни развој у оквиру СУК и обезбедити финансијска средства за ажурирање ИС за УЉР, да би се институционализовало управљање каријером државних службеника у приоритетним областима.

(ВРС, СУК, сви релевантни ОДУ, краткорочно).

П # 3.7: Спровести премештање НАЈУ у нове просторије и обезбедити техничке и друге капацитете, као на пример довољан број запослених. Развити адекватне компетенције за запослене у НАЈУ, и усвојити подзаконска акта за имплементацију Закона о НАЈУ и других посебних закона који уређују стручно усавршавање у одређеним деловима ЈУ. Осигурати увођење система акредитације пружалаца услуга стручног усавршавање у одређеним деловима ЈУ, успоставити централизоване евиденције програма у ЈУ за стручно усавршавање, и усвојити општи акт о програму стручног оспособљавања стажиста.

(ВРС, краткорочно).

П # 3.8: Обезбедити подршку за даљу изградњу капацитета за јединице ЛС и развој система стручног усавршавања запослених у јединицама ЛС кроз јачање капацитета јединица ЛС да спроводе функцију стручног усавршавања у оквиру својих надлежности и кроз израду и спровођење програма НАЈУ за стручно усавршавање запослених у ЈЛС.

(СУК, НАЈУ, СКГО, сви релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 3.9: Обезбедити савете у области јавних политика, институционалну подршку и одговарајуће ресурсе у складу са резултатима процене потребних стручних, административних и институционалних капацитета МФ, за делотворније спровођење ПИФЦ Стратегије ради постизања већег степена информисаности и делотворности, и дефинисати реалистичне циљне вредности за годишње извештавање од стране ОДУ о ФУК и ИР.

(ВРС, МФин, сви релевантни ОДУ, краткорочно).

П # 3.10: Увести е-набавке и опремити Управу за јавне набавке и Републичку комисију за заштиту права потребним ресурсима и кадровима запосленим на неодређено време. Такође, јасно распоредити функције у систему јавних набавки и омогућити померање нагласка са процедуралних аспеката на исходе.



(ВРС, МФин, средњорочно).

П # 3.11: Повећати коришћење аналитичких алата у процесима израде јавних политика јачањем капацитета ОДУ (успостављањем нових аналитичких организационих јединица)¹²⁵ за вршење *ex-ante* и *ex-post* процене утицаја. Спровести анализу квалитета процена кроз развој алата за спровођење ЗПС. Развити алате за спровођење процене утицаја прописа (смернице, обрасци, контролне листе и матрице за евалуацију). Ажурирати и унапредити постојеће приручнике за спровођење процене утицаја прописа применом формата који је у већој мери прилагођен лакшем коришћењу.

(РСЈП, сви релевантни ОДУ, средњорочно).

П # 3.12: Ојачати капацитете МДУЛС за координацију усклађивања докумената јавне политике са ЗОУП, кроз прелазак са *ad hoc* и неформалног колегијалног обављања посла на редовну, правовремену и адекватну сарадњу између ОДУ. Подићи свест о значају усклађивања са ЗОУП, ради бољег разумевања крајњег резултата у смислу нових услуга. Промовисати управне поступке као модерне алате за креирање политике, са циљем повећања посвећености код ОДУ.

(ВРС, РСЈП, сви релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 3.13: Имајући у виду нагласак који се у новије време ставља на пружање услуга усмерених на потребе грађана, са једне стране, и препреке у праћењу задовољства грађана, са друге стране, размотрити могућност израде нацрта засебне и свеобухватне политике пружања услуга усмерених на грађане. Таква јавна политика треба да обухвата засебне наменске институционалне аранжмане, и стратешко и системско усмерење у правцу интегрисања услуга за грађане на нивоу свих ОДУ, уз утврђивање потреба и преференција грађана, и ангажовање грађана у процесу осмишљавања услуга. Пружање услуга представља крупну реформу у смислу ЗОУП, и постоји потреба да се овој области приступи на стратешки начин. Повећати број јединствених управних места у јединицама ЛС.

(ВРС, СКГО, МДУЛС, сви релевантни ОДУ, средњорочно и надаље).

П # 3.14: Пружити подршку свим преосталим ОДУ за прелазак са спорадичних јавних расправа које укључују ОЦД и грађане у последњим фазама израде закона и јавних политика на праксу систематских и транспарентних консултација од самог почетка процеса, са циљем да се спречи даља искљученост ОЦД из процеса РЈУ. Подржати ОДУ и институције ЈУ да проактивно евидентирају и нуде више информација са циљем да се повећају капацитети ОДУ. Обезбедити правни оквир за електронски унос података и е-апликације за информаторе о раду и издвојити финансијска средства за ову намену.

(КОЦД, МДУЛС, сви релевантни ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 3.15: Ојачати постојећи систем интегритета и борбе против корупције у јавним службама (нпр. кроз усвајање Закона о Агенцији за борбу против корупције) и повећати у пракси примену планова интегритета и других механизма у свим ОДУ. (ВРС, краткорочно и надаље).

П # 3.16: Ојачати постојеће контролне механизме да обезбеде делотворне мере и контролу над радом организација ЈУ. Осигурати функционисање контролних механизма, тако што ће се обезбедити да свако од пет независних тела поседује одговарајуће људске

¹²⁵ Појашњење РСЈП, 8.4.2019, "Светска банка и Европска комисија су дале препоруку за успостављање унутрашњих организационих јединица у оквиру органа државне управе које би биле надлежне за послове стратешког планирања и руковођења пословима подршке за унапређење у области планирања буџета; те унутрашње организационе јединице би: пружале подршку и вршиле координацију припреме и спровођења планских докумената; спроводиле праћење спровођења и извештавање о нивоу достизања циљева и мера садржаних у планским документима; пружале стручну подршку и вршиле координацију послова на припреми и спровођењу стратешких и средњорочних планова у складу са дефинисаним циљевима у организацији, праћењу и извештавању о степену остварења дефинисаних циљева у односу на искоришћене ресурсе, израђивале анализе финансијских и оперативних утицаја за процесе одлучивања о чињеницама и подацима".



ресурсе и услове за рад, као што су просторије (посебна оперативна група коју је оформила ВРС за унапређење функционисања контролних механизма је очито била неактивна). Такође, осигурати попуњавање свих упражњених радних места у Управној инспекцији са циљем да се повећа број спроведених управних инспекција.

(ВРС, краткорочно и надаље).

П # 3.17: Заокружити правни оквир и оквир политике за сарадњу ВРС и ОЦД (Стратегија стварања подстицајног окружења за развој цивилног друштва, и оснивање Савета са сарадњу са цивилним друштвом) и осигурати проактивну и равномерну сарадњу свих ОДУ са ОЦД и грађанима. Кроз техничку помоћ за РЈУ израдити комплетан приручник о начину укључивања грађана, ОЦД, и привредних субјеката у процесе израде прописа и процесе одлучивања.

(КОЦД, МДУЛС, сви релевантни ОДУ, средњорочно).



5.4 (Делотворност) ЕП 4: Неочекиване позитивне и негативне промене

Преглед налаза и закључака за ЕП 4 У склопу ПЦ 1, кључне позитивне промене настале су због утицаја рационализације на фискалну консолидацију и стабилизацију јавних финансија. Негативне промене проузроковане су чињеницом да није било довољно циљева РЈУ у агенди ВРС. Осим тога, учестали избори утицали су на скоро 30% анализираног периода. У склопу ПЦ 2, кључна позитивна промена била је завршетак нормативних процеса за реформу. Негативне промене настале су због недовољног напретка у области деполитизације управљања ЈУ. У склопу ПЦ 3, кључне позитивне промене првенствено су биле исход усвојених програма УЈФ и стабилизације јавних финансија. Негативне промене потицале су од ограничених капацитета, избора и честих промена кадрова. У склопу ПЦ 4, кључни позитивни аспект био је промена става ЈУ према грађанима, и унапређење инспекцијског надзора. Негативна промена у склопу ПЦ 4 била је недостатак капацитета ЈУ за делотворније усаглашавање закона са ЗОУП. У склопу ПЦ 5, сада је доступно више отворених података, иако ово није била намера у оквиру АП РЈУ 2015-2017. Такође је остварен изванредан напредак у укључивању ОЦД и грађана у регулаторне процесе и процесе доношења политика. Негативне промене односе се на ограничене резултате у области регулације и спровођења због ниског степена приоритета који је ВРС доделила одговарајућим питањима. Неочекиване позитивне промене која се односе на хоризонтална питања ограничена су на родно програмирање буџета и кораке учињене у смеру јавне управе без папира.

5.4.1 КП 4.1: Распон неочекиваних позитивних и негативних промена, и промена везаних за евентуална хоризонтална питања¹²⁶

Значајан допринос раду на неочекиваним позитивним и негативним променама обезбедили су интервјуи и анкете. Кључна неочекивана позитивна хоризонтална промена била је да су напори за даљи напредак у области РЈУ, иако ограничени по обиму, непрестано били приоритет, што је омогућило рад на појединим приоритетним питањима. Кључне негативне хоризонталне промене укључују дуготрајну финансијску кризу, укључујући поплаве из 2014. године, и велику учесталост политичких промена (национални избори и вакуум на позицијама доносилаца одлука).

Остали примери позитивних и негативних неочекиваних промена које се односе на већину ПЦ (И-4.1.6.) укључују: са једне стране, позитиван утицај рационализације на фискалну консолидацију, што је омогућило јачање напора усмерених ка оним ПЦ на које овај процес утиче, и политички дијалог за СБС као нови покретач промена; са негативне стране, није било приоритизације многих циљева реформе ЈУ, чести избори довели су до губитка институционалног памћења, као и великог обрта и смањења броја кадрова у ЈУ.

Кључни примери позитивних и негативних промена у вези са четири интервенције у склопу ПЦ 1 (И-4.1.1.) укључују, са једне стране, то што је рационализација имала позитиван утицај на фискалну консолидацију и развој е-Управе; са друге стране, менаџери у јавним службама на оперативном нивоу и даље нису довољно оснажени. Мишљење грађана о ЈУ мења се набоље. Сада постоји агенда отворених података и оперативна е-Управа. Кроз процес рационализације јавни службеници постали су свеснији својих основних и споредних дужности. Успостављено је ново партнерство између ОЦД и власти, а представницима ОЦД омогућено је да буду чланови радних група.¹²⁷

Позитивне и негативне промене у вези са ПЦ 2 и његове три интервенције (И-4.1.2.) укључују измене и допуне Закона о државним службеницима из октобра 2018. године,

¹²⁶ Информације добијене из прегледа документације из процеса оцењивања, интервјуа, фокус група и анкета.

¹²⁷ Тематске фокус групе Делотворност Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године одржане у МДУЛС Спрско-корејском информатичком приступном центру 14. новембра 2018. године.



усмерене на решавање питања стања вршиоца дужности (в.д.) са позитивне стране, и кашњења у спровођењу кадровских реформи са негативне стране.

Кључне позитивне и негативне промене у вези са пет интервенција у оквиру ПЦ 3 (И-4.1.3.) укључују: са једне стране неочекивано висок степен исхода УЈФ, укључујући редован "политички дијалог" између ЕУ и Владе Републике Србије на тему РЈУ и УЈФ,¹²⁸ и стабилизацију јавних финансија; са друге стране, МФин поседује ограничене реформске капацитете, на које такође утичу и чести избори, док се суочавају са захтевима које намећу други реформски циљеви.

Кључне позитивне и негативне промене у вези са ПЦ 4 и његове четири интервенције (И-4.1.4.) укључују: са једне стране, висок степен реализације агенде за е-Управу, укључујући успешно међусобно повезивање са базама података МУП-а, повећање свести у читавој ЈУ да без одговарајуће анализе нема добре регулације и адекватних јавних политика, висок степен поштовања нових инспекцијских прописа међу привредом, као и унапређење става запослених у ЈУ према грађанима; са друге стране, ЗОУП прописује да подносилац (грађанин) није страна у поступцима у вези са ЗУОП-ом (тек предстоји ажурирање Закона о управном поступку како би се у потпуности заштитила права грађана у поступцима), и неочекивани пад стопе задржавања запослених, недостатак капацитета ЈУ, велики број заосталих случајева пред Управним судом, што указује на низ случајева у којима органи јавне управе можда нису поступале у складу са законом; конкретно питање у овој области јесте даље усвајање закона којима се успостављају посебна правила за управне поступке, иако је предвиђено обједињавање поступака.

Кључне позитивне и негативне промене у вези са три интервенције у склопу ПЦ 5 (И-4.1.5.) укључују, са једне стране, то што сада постоји више отворених података, што је резултат који није предвиђен у АП РЈУ 2015-2017; осим тога, упркос значајним кашњењима у унапређењу правног оквира, остварен је делимичан напредак (променљив по различитом степену воље органа јавне управе да проактивно укључују ОЦД) у укључивању ОЦД и грађана у регулаторне процесе и процесе доношења политика; као и пораст знања запослених у ЈУ о плановима интегритета као механизма за спречавање корупције..

Са друге стране, агенда за ПЦ 5 није била претерано амбициозна и за ВРС је представљала питање са ниским степеном приоритета. Последишно, остварени су само ограничени резултати у регулацији и спровођењу, и није остварен континуитет текућих напора након избора. Нацрт измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја укључује ризик од ограничавања права на приступ информацијама. Појава владиних невладиних организација¹²⁹ које симулирају дијалог између власти и цивилног друштва да би се легитимизовале одређене политике наишао је на критике појединих ОЦД.

На крају, примери позитивних и негативних неочекиваних промена (одн. оних које нису у Стратегију РЈУ) у вези са хоризонталним питањима (род и климатске промене) (И-4.1.7.) укључују: са позитивне стране, изменама и допунама Закона о буџетском систему уведено је родно одговорно буџетирање које се постепено спроводи; са друге стране, још увек недостаје системски родно осетљив приступ у читавом АП РЈУ, нарочито у погледу изградње капацитета ЈУ, док са друге стране у агенди РЈУ нема речи о питањима климатских промена.

5.4П Кључне препоруке за ПУ 4: Неочекиване позитивне и негативне промене

П # 4.1: Креирати агенте промена РЈУ у свим релевантним органима јавне управе. Изазови у оквиру реформског процеса произвели су кључну групу реформски усмерених државних службеника и могућност за даље спровођење агенде РЈУ. Неговати, путем политика

¹²⁸ Упитник за анкету # 2: Делотворност АП РЈУ 2015-2017. године

¹²⁹ Белешке са састанка са ЦРТА, 7. децембар 2018. године.



задржавања, промовисања менаџерске одговорности и лидерства, као и другим средствима, ову неочекивано јаку везу између малобројних, али посвећених агената промена за РЈУ (у МДУЛС, РСЈП и другим институцијама) који могу да послуже као **добар основ за будућу сарадњу, са донекле бољим (финансијским и другим) условима.**

(ВРС, МДУЛС, ОДУ, краткорочно и надаље)



5.5 (Делотворност) ЕП 5: Најутицајније покретачке и ограничавајуће силе које су повећавале и смањивале делотворност

Преглед налаза и закључака за ПУ 5 У склопу ПЦ 1, кључне покретачке силе биле су: ЕУ је укључила РЈУ као кључни стуб за РС и њено приступање ЕУ; ВРС је приоритизовала Програм оптимизације; посвећеност МДУЛС спровођењу РЈУ; добра координација помоћи донатора и поверилаца (углавном ЕК, СБ и ММФ, али и билатералних организација); посвећеност спроводилаца агенди е-Управе. У склопу ПЦ 2, кључне покретачке силе биле су: посвећеност сарадњи са СБ и ЕК; заједнички напори МДУЛС и СУК који су довели до оснивања НАЈУ. У склопу ПЦ 3, кључне покретачке силе биле су: посвећеност сарадњи са СБ и ЕК; сарадња између ЈУ и привреде; свест о фискалној ситуацији земље. У склопу ПЦ 4, кључне покретачке силе укључивале су иницијативе за е-Управу (е-услуге) спроведене кроз Јединицу за имплементацију стратешких приоритета при Кабинету Председника Владе и посвећеност спроводилаца реформама инспекције. У склопу ПЦ 5, кључне покретачке силе укључивале су подизање свести о значају реформи како међу управом, тако и међу широм јавношћу.

У склопу ПЦ 1, кључне ограничавајуће силе биле су: сложеност задатака и кашњење средстава; доминантност других приоритета владе, као што је фискална консолидација; недостатак менаџерске одговорности и слаба комуникација; законодавна кашњења због изборних пауза; недостатак финансијских средстава. У склопу ПЦ 2, кључне ограничавајуће силе биле су: амбициозан, сложен и захтеван процес РЈУ; недостатак задовољавајућих анализа питања РЈУ; питања РЈУ нису била довољно високо постављена на политичкој агенди; законодавна кашњења због изборних пауза; недостатак адекватних кадровских капацитета. У склопу ПЦ 3, кључне ограничавајуће силе биле су: претерано амбициозни рокови; неадекватност кадровских капацитета; недостатак капацитета ЦХУ да обавља аналитичке послове; законодавна кашњења због изборних пауза. У склопу ПЦ 4, ограничавајуће силе биле су: слаби капацитети за координацију, законодавна кашњења због избора, недовољна средства за одговарајуће опремање инспекција кадровима и опремом. У склопу ПЦ 5, кључне ограничавајуће силе биле су: неравномерна отвореност органа јавне управе за сарадњу са ОЦД, недостатак отворености владиних институција ка независним органима; законодавна кашњења због избора и вакуум на позицијама доносилаца одлука; као и недостатак приоритизације од стране ВРС.

5.5.1 КП 5.1: Дијапазон различитих покретачких сила и чинилаца успеха

Примери покретачких сила и фактора успеха у вези са интервенцијама у склопу већине ПЦ (И-5.1.6.) укључују: укључивање РЈУ, током 2014. године, као кључног стуба на путу придруживања РС у ЕУ, приоритизација Програма оптимизације од стране ВРС, односно рационализација ЈУ и посвећеност ММФ-у, општа сарадња са ЕК (Извештаји ЕК о напретку, РЈУ СГ, политички дијалог за СБС, СИГМА начела из 2014. и 2017. године и СИГМА извештај о праћењу, као и остала сарадња са СИГМА тимом итд.), посвећеност МДУЛС којом су управљали Сектор за добру управу и Група за РЈУ (као новонастали уграђени механизам за РЈУ), и других посвећених органа јавне управе и низа државних службеника на оперативном нивоу, посвећеност ВРС сарадњи са СБ, посвећеност и доприноси бројних конкретних спроводилаца као што су ГИЗ (ПЦ 2) или УНДП, СЕКО, РЕЛОФ, УСАИД БЕП (све ПЦ 3) - што су кључне покретачке силе и чиниоци успеха.

Примери различитих покретачких сила, чинилаца успеха и конкретних активности у вези са четири интервенције у склопу ПЦ 1 (И-5.1.1.) укључују: Приоритизацију рационализације ЈУ од стране ВРС (мера 1.1), добру координацију помоћи донатора и поверилаца (првенствено ЕК, СБ и ММФ), постепено унапређење процеса изградње консензуса између више заинтересованих страна, увођење СИГМА начела, напоре за изградњу обједињеног планског система (мера 1.3), као и јаку посвећеност спроводилаца агенди е-Управе (мере 1.4 и 4.1).



За ПЦ 2 **(И-5.1.2.)** покретачке силе укључују: посвећеност СБ и ЕК деполитизацији и модернизацији јавне управе, заједничке напоре МДУЛС и СУК који су довели до оснивања НАЈУ, постепено унапређење процеса изградње консензуса између више заинтересованих страна у смеру реформе плата и радних односа.

За ПЦ 3 **(И-5.1.3.)** покретачке силе укључују: посвећеност владе сарадњи са СБ и ЕК, дефинисање циљева реформе ПФМ, билатералну помоћ, сарадњу са привредом, посвећеност техничког секретаријата у МФ, радне групе и одбора за управљање програмом, као и свест о фискалној ситуацији земље.

За ПЦ 4 **(И-5.1.4.)** покретачке силе укључују: приоритизацију примене ЗОУП од стране ВРС, у оквиру агенде е-Управе, иницијативе е-Управе (е-услуге) подржане од стране стручног тима ВРС, постепено унапређење процеса изградње консензуса између више заинтересованих страна у вези са применом ЗОУП на новим е-системима који стандардизују процедуре и чине их транспарентним (иако не постоји стандардизација без одговарајућег процеса усаглашавања са ЗОУП), и посвећеност спроводилаца реформи инспекције.

На крају, кључне покретачке силе за ПЦ 5 **(И-5.1.5.)** укључују: извештаје ЕК и других организација који истичу потребу да ВРС постане отворенија ка ОЦД и грађанима и да их проактивније укључује у политички процес, од спорадичних јавних расправа до систематичних консултација, и од нормативног и политичког планирања до спровођења; јаке тежње ОЦД и поспешивање дијалога од стране КСЦД, ОГП агенда и укљученост ОЦД у исту, и посвећеност АБПК и одређених органа јавне управе развоју планова интегритета. Најважнија покретачка сила можда је била подизање свести о значају реформи како међу управом, тако и међу широм јавношћу. Иако је ПЦ 5 био много мање познат пре покретања АП, током спровођења АП постајао је све шире препознат. Један од важних резултата у склопу ПЦ 5 јесте укључивање представника организација цивилног друштва у радне групе.¹³⁰

5.5.2 КП 5.2: Дијапазон различитих ограничавајућих сила и чинилаца успеха

У овом делу описане су најважније утврђене препреке за спровођење.¹³¹ За детаљну анализу препрека по мерама из АП РЈУ, видети Анекс 10 о изазовима, ограничавајућим силама и препрекама. Такође, видети део извештаја 5.3.1.6 о капацитетима ЈУ и Анекс 11 о разлозима за кашњење.

Следеће ограничавајуће силе и препреке утицале су на остваривање већине ПЦ (И-5.2.6.):

(а) дефиниција ЈУ у Стратегији РЈУ; (б) амбициозна агенда, али недовољни капацитети за њено спровођење; (в) сталне промене јавних службеника који раде на реформама; (г) неадекватна координација РЈУ и ограничена делотворност у праћењу и руковођењу (видети део 4.5.); (д) ВРС настоји да балансира активности РЈУ са потребом унапређења квалитета јавних услуга, потребом за фискалном консолидацијом и захтевима процеса придруживања ЕУ. Према томе, са једне стране постоји потреба за посвећивањем и убрзавањем РЈУ, преузимањем нових обавеза, надлежности и задатака, док са друге стране постоји потреба за смањењем трошкова и броја запослених у ЈУ; (ђ) недовољни капацитети ЈУ због слабог задржавања кадрова, претерано амбициозног планирања, слабе комуникације, управљања и координације, и отпора променама (видети део 3, и 5.3.1.6.); (е) паузе због избора 2016. и 2017. године које су довеле до нове Владе, промене надлежности, односно честе пост-изборне реорганизације ОЈУ, и кашњење законодавства (видети део 3.1); (ж) недовољна финансијска средства, односно кашњење истих; (з) недостатак довољне политичке подршке под свим СЦ и ограничена менаџерска одговорност (делегирање одговорности на ниже нивое); политизиран систем при чему већина јавних службеника на положају у ЈУ ради на позицијама вршилаца

¹³⁰ Тематске фокус групе Делотворност Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године одржане у МДУЛС Спрско-корејском информатичком приступном центру 14. новембра 2018. године.

¹³¹ Информације добијене из извештавања, евалуационих интервјуа, фокус група и анкета у вези са АП РЈУ 2015-2017. године.



дужности;¹³² и (и) недостатак институционалног стратешког планирања у свим органима јавне управе. Уопштено, нема довољно времена да се научи како планирати дугорочно, због усмерења на ад-хок активности. Сваки од АП РЈУ представља комбинацију активности и резултата који су хитни и важни у датом тренутку, а занемарују се дугорочније потребе.

Ограничавајуће силе и препреке у погледу четири интервенције у склопу ПЦ 1: Орг. и функционални подсистеми ЈУ (И-5.2.1.), у вези са сложеностју задатака и кашњења финансијских средстава (на пример, зајам СБ је потписан тек у мају 2016. године). Дошло је до кашњења у развоју и усвајању АП за ХФА и у спровођењу ВФА због слабих капацитета (власништво, свест, комуникација, менаџерска одговорност итд.) органа јавне управе. Генерално, ОДУ нису у стању да прате промене у организационим структурама и броју запослених на свим нивоима власти.¹³³ МДУЛС поседује недовољне капацитете за координацију. Децентрализација није била приоритет за ВРС. Законодавна кашњења због избора била су значајна. Осим тога, постојао је мањак финансијских средстава усмерених ка ефикаснијем пружању услуга грађанима и привреди.

Ограничавајуће силе и препреке у погледу три интервенције у склопу ПЦ 2: јавна служба, управљање кадровима (И-5.2.2.) првенствено су везане за амбициозан, сложен и захтеван процес реформе плата у јавном сектору и процес преговора са синдикатима и другим заинтересованим странама. Кашњење у примени Закона о платама оправдано је потребом за даљим анализама ради одржавања фискалне стабилности. Унапређење УЉР у ЈУ (укључујући деполитизацију и развој капацитета) било је под нижим приоритетом за ВРС од рационализације. Остале ограничавајуће силе укључивале су законодавне паузе због избора и недостатак средстава, простора и кадрова за истовремено и кохерентно спровођење реформи у области стручног усавршавања.

Ограничавајуће силе и препреке у погледу пет интервенција у склопу ПЦ 3: УЈФ и набавке (И-5.2.3.) односе се **на утврђене рокове, од којих је поједине пожурила ЕК, нпр. УЈФ као услов за СБП, и на неадекватне капацитете и ресурсе.** Дошло је до кашњења због правних и других питања, као што је интеграција и унапређење постојећег софтвера за реализацију буџета са новим Буџетским информационалним системом за припрему буџета и новим ЈИС (решено током 2018. године). Још један важан проблем представљала је неадекватност кадровских капацитета ЦХУ (честе промене и недовољан број обучених јавних службеника на положају) за обављање аналитичких послова и сакупљање података о којима би саветовали Владу у вези са неопходним реформама. У погледу реформи у области набавке постојале су законодавне препреке, због изборних пауза. Међу осталим ограничењима је то што функције јавних набавки још увек нису јасно расподељене, а Комисија за јавне набавке нема нити неопходне ресурсе, нити сталне запослене.

Ограничавајуће силе и препреке у погледу четири интервенције у склопу ПЦ 4: правна извесност, пословно окружење (И-5.2.4.) потичу из сложености изазова са којима се суочавају, слабих капацитета за координацију и законодавних кашњења због избора. У процесу доношења политика се у ограниченој мери користе аналитички инструменти, као што су РИА, у смислу процене обима и квалитета јавних политика. Постоје јазови у погледу доступности адекватно структурираних и стандардизованих података у електронској форми. МДУЛС поседује ограничене капацитете и остварује ограничену сарадњу са стручним тимом ради праћења учинка при пружању услуга. Дошло је до кашњења и изазова у вези са усаглашавањем великог броја (78) посебних закона са Законом о инспекцијском надзору. Нису била доступна довољна финансијска средства за адекватно опремање инспекција потребним кадровским и техничким средствима. На тржишту рада такође недостају људи са потребним

¹³²Састанак са НАЈУ 20. септембра 2018. године.

¹³³ Упитник за анкету # 3: Процена у складу са специфичним циљем 1 из АП РЈУ 2015-2017. / Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе.



квалификацијама.¹³⁴ О РЈУ се слабо комуницира како интерно, тако и екстерно. Интерно, комуникација се углавном врши током процеса рационализације у склопу споразума са ММФ-ом.

Ограничавајуће силе и препреке у погледу четири интервенције у склопу ПЦ 5: учешће грађана и одговорност ЈУ (И-5.2.5.) у вези су са **недостатком отвореност бројних органа јавне управе у односу на независне органе**. Један од разлога за споро спровођење РЈУ лежи и у ограниченој примени начела расподеле власти (са делотворним правосудним и парламентарним надзором извршне гране). Непостојање доступних података довело је до недовољних капацитета ЈЛС за праћење објављивања извештаја о реализацији грађанских буџета у оквиру ОГП. Мотивација запослених и управе ОДУ за подршку овој врсти праћења и извештавања била је ограничена. Поред кашњења законодавних активности због избора, велика препрека била је и што ВРС није приоритизовала ПЦ 5. Ова околност, и њихово спорадично учешће, без јасне и конкретне улоге у процесу, довела је до тога да поједине ОЦД одустану од учешћа или пуног ангажовања у реформским процесима (на пример, у радним групама).¹³⁵

5.5 П Кључне препоруке за ПУ 5: Најутицајније покретачке и ограничавајуће силе

П # 5.1: Где год је могуће, искористити утврђене покретачке силе, а нарочито подићи свест о утврђеним препрекама. Систематично искористити покретачке силе у смеру будуће делотворности РЈУ, нарочито:

- i) омогућити непосредне улазне информације из Посебне групе за РЈУ и Политичког дијалога СБЦ ка агенди ММПГ;
- ii) подржати већу отвореност ВРС (ОДУ) и проактивну укљученост ОЦД и грађана како би прерасле са спорадичних јавних расправа на систематичне поступке консултација; (ВРС, МДУЛС, ОДУ, краткорочно и надаље).

Напомена: Више података о покретачким силама и препрекама доступно је у делу извештаја 5.5 и у анексима 10 и 11.

Р # 5.2: Предстојећи изазови укључују проналажење начина да се искористе позитивни елементи, али и још важније, ублаже најјаче ограничавајуће силе. Са тим циљем, будући напори могли би се усмерити ка утврђивању реалистичнијих рокова. Такође, постоји потреба за препознавањем узајамних веза између планираних мера и одговарајућег планирања сложених процеса регулације и спровођења. Надлежни органи требало би да утврде одговарајућу дефиницију ЈУ на стратешком и оперативном нивоу, и да унапреде и убрзају доношење одлука на управном нивоу. (ВРС, МДУЛС, ОДУ, краткорочно и надаље).

¹³⁴Састанак са Управном инспекцијом 5. децембра 2018. године.

¹³⁵Састанак са ЦРТА 4. октобра 2018. године.



5.6 (Ефикасност) ЕП 6: Степен у ком су циљеви АП РЈУ 2015-2017. године остварени на време и чиниоци који леже иза тога

Преглед налаза и закључака за ЕУ 6 Правовремено спровођење било је неравномерно у свих 5 ПЦ. До кашњења је дошло због низа ограничавајућих сила и препрека и адекватно су решена само до одређене мере. Поједина кашњења нису се могла избећи, као што су она настала због избора и спорог уговарања и финансирања. До првог кашњења дошло је током прве године АП РЈУ, када је датум почетка одложен са 2014. на 2015. годину ради усклађивања периода спровођења АП са трогодишњим буџетским циклусом и омогућавања одговарајућих консултација са другим ОДУ. Након тог почетног кашњења, спровођење стратегије каснило је више пута, из бројних разлога. Један од разлога јесу неадекватни кадрови у односу на предвиђено радно оптерећење - недостајали су кадрови за координацију, извештавање, комуникацију, праћење и оцењивање. Још један разлог били су недовољни ресурси у односу на обим планираних послова. Распоживим јавним службеницима дати су додатни задаци у оквиру РЈУ, без повећања плата како би одговарале повећаном оптерећењу. Додатни кључни чиниоци који су довели до кашњења везани су за мањак координације и праћења у оквиру општег система надзора, и за недостатак једнообразног скупа финансијских процедура за спровођење АП.

Претходни поступак извештавања био је заснован на ограниченем СМАРТ моделу АП 2015-2017. године, комбинованом са јасним токовима извештавања и обавезама, али без власништва (због честе промене запослених), што је довело до тога да извештаји нису били фокусирани нити јасни. Недостајали су временски распореди и одговарајуће секвенцирање одлука у оквиру координационе структуре Стратегије РЈУ, у комбинацији са недовољном делотворношћу ММПГ у погледу капацитета за координацију и руковођење, што делује да су кључне препреке за делотворно решавање кашњења. Са друге стране, успостављени су механизми за решавање кашњења, као што је координациони механизам АПСВП који је организовао РСЈП, подгрупа Савета РЈУ за е-Управу, и одељења за РЈУ и е-Управу у оквиру стручног тима. С обзиром на релативно добре резултате ових мера, постојала је, уопштено посматрано, значајна сарадња међу заинтересованим странама усмерена на делотворно решавање кашњења.

Елиминисање Колегијума (Колегијум државних секретара) из структуре РЈУ није довело до повећања ефикасности. Према томе, потребне су додатне мере како би се омогућило делотворно праћење резултата и усмеравање интервенција РЈУ. Структуре за управљање и праћење Политичког дијалога за СБС за РЈУ СРУ и резултата Посебне групе за РЈУ такође би могло да буде делотворније као улаз за рад ММПГ и Савета за РЈУ.

МДУЛС не поседује адекватне капацитете за извештавање, праћење, координацију и оцену АП РЈУ, и не поседује довољан утицај у односу на друге ОДУ. У групи за РЈУ има само троје запослених који су искључиво посвећени РЈУ. Систем прикупљања улазних информација за извештаје од спроводилаца није ефикасан, а системи за праћење, иако се постепено унапређују, нису били довољно усмерени на препреке и кашњења.

Степен у ком је спровођење АП РЈУ 2015-2017. године било економично у поређењу са алтернативама није могао да буде утврђен због непотпуних података о коначним финансијским расходима за АП 2015-2017. године. Поред недовољног финансијског извештавања, недостајали су и показатељи резултата на нивоу ПЦ и 19 мера, а општи резултати на нивоу исхода такође су били ограничени. Осим тога, постојале су неконзистентности између планираних финансијских средстава и стварних додела, док добијени коначни финансијски износи такође указују на нереално планирање у погледу планираних и потрошених износа за датих 19 мера, као и збирно на нивоу читавог АП РЈУ.

Упркос томе, делује да постоји значајан позитиван повраћај улагања у АП РЈУ, с обзиром на показане позитивне утицаје. Пријављени трошкови спровођења АП 2015-2017. године



износили су око 41 милион евра. Насупрот томе, пријављена уштеда настала рационализацијом запослених износила је 180 милиона евра. Додатне предности у погледу финансијских утицаја већ достижу десетине милиона евра са јасном кумулативном перспективом.

5.6.1 КП 6.1: Временски распоред остваривања свих мера у оквиру пет посебних циљева АП РЈУ 2015-2017. године

Од 19 мера, три су у потпуности остварене (као што је наведено у Табели 19), а од 47 резултата, 11 су остварени (Табела 20). Одређени број задатака и циљева пренет је у АП РЈУ 2018-2020. године. Уопштено, спровођење свих пет ПЦ није било правовремено (И-6.1.1.). У почетку је први АП планиран за период 2014-2016. године. Међутим, након консултација са институцијама за спровођење и с обзиром на потребу да се период спровођења усклади са трогодишњим буџетским циклусом, почетак је одложена за 2015. годину. Овај АП је развијен без адекватне методологије за одређивање трошкова.¹³⁶ Првобитно су финансијске обавезе ВРС у спровођењу АП износиле око 5% укупних трошкова. Последично, спровођење АП је првобитно зависило од екстерног финансирања. До краја 2017. године износ који је ВРС уложила у спровођење износио је око 50% укупних трошкова (према Завршном извештају). **На споро планирање и спровођење активности у односу на договорен временски распоред првенствено су утицали претерано амбициозан АП и кашњења у доступности финансијских средстава.** Анкете спроведене у оквиру ове оцене потврдиле су да 50% испитаника сматра да су неопходна средства обезбеђена или касно, или донекле касно. Осим тога, финансирање из ИПА фондова и СБ постало је доступно тек касније током периода спровођења АП. Последично, насупрот другом АП, план за АП РЈУ 2015-2017. године је генерално био да се поједине мере спроводе само на почетку или ближе крају трогодишњег периода АП. Поред тога, **није било могуће у потпуности доказати одговарајуће планирање за 47 резултата, што није изненађујуће с обзиром на амбициозно осмишљен АП, општи контекст и изазове са којима се суочавао.** Спровођење АП РЈУ 2018-2020. године било је много правовремене. Анекс 7 садржи списак стварних временских распореда спровођења за мере из АП РЈУ 2015-2017. и АП РЈУ 2018-2020. године.

Дошло је до одређене количине кашњења у спровођењу, као последица широког низа узрока (И-6.1.2.). Одређени број узрока је заједнички за већи број, ако не и за све ПЦ и мере, док су други специфични за поједине ПЦ и мере. У анексима 10 и 11 су детаљно дати изазови и препреке по мерама, као и узроци кашњења. Део 5.5.2 овог извештаја даје преглед и организује ове чиниоце у ограничавајуће силе и препреке у погледу пет ПЦ и 19 мера. Део 5.3.1.6 извештаја бави се ограниченим капацитетима за РЈУ.

Неадекватна кадровска ситуација у погледу предвиђеног радног оптерећења и висок обрт запослених (И-6.1.3.) били су главни разлози за кашњење при спровођењу, што показује како анкета о самоперцепцији 16 кључних институција за извештавање о АП, тако и одржани интервјуи. У анкетама је нарочито наглашен мањак конкретног особља за координацију, извештавање, комуникацију, праћење и оцењивање.¹³⁷ Састанци са РСЈП, ДРИ, МДУЛС, СУК и Управном инспекцијом, између осталих, потврдили су општи мањак запослених. Осим тога, неопходни профили запослених нису били на располагању на тржишту рада. Као што је приказано у делу 5.3.1.6 извештаја, главни разлог за кашњење при спровођењу није био само мали број запослених, већ и адекватност обуке, компетенције, расподела доступних запослених на послове, и питање задржавања и обрта. Због уредбе о максималном броју запослених, институције су прибегле привременом ангажовању радника, уколико су на располагању имале довољно средстава. Анекс 9 добро приказује овај феномен. Уопштено,

¹³⁶Састанак са Групом за РЈУ МДУЛС на дан 25. октобра 2018. године.

¹³⁷ Упитник за анкету # 10: Перцепција капацитета за спровођење АП РЈУ



проблем кадровских капацитета сложенији је од самог аргумента недовољног броја запослених.

У погледу финансирања РЈУ, буџети су били неадекватно ниски у поређењу са обимом задатака које је требало извршити (И-6.1.4.). Кључни разлог за неадекватност буџета било је то што цена рада (плате у ЈУ итд.) није урачуната у буџет, већ само трошкови додатних активности. Међутим, појединачни буџети по активностима нису били доступни. Осим тога, буџети који јесу били доступни на нивоу мера нису се могли у потпуности ускладити у коначној финансијској анализи. **У време развоја Стратегије РЈУ и првобитног акционог плана нису постојала успостављена правила за развој стратешких докумената. Последично, за те документе трошкови често нису били адекватно одређени и нису били у довољној мери везани за средњорочно фискално планирање.** МФин не објављује редовно профиле реализације буџета, што спречава вршење анализа и евентуалних потоњих прилагођавања. Извештаји о реализацији буџета за 2016. и претходне године садрже само основне елементе, и не разлажу износе расхода на појединачне буџетске кориснике.¹³⁸

Рационализација у читавој ЈУ такође је допринела мањку запослених за нове послове РЈУ. У извештају (део 5.3.1.6.) описана је неадекватност капацитета ЈУ за планиране послове РЈУ. Те су неадекватности вероватно биле значајне, пошто је све мањи број јавних службеника био задужен за додатне послове РЈУ, без надокнаде за додатни посао.¹³⁹ Упркос томе, као што је истакнуто у делу 5.5.2. овог извештаја, мањак кадровских и финансијских ресурса представљали су важне чиниоце у кашњењима. Недостатак ресурса углавном се односио на кадрове, као и на расходе за ИКТ хардвер и софтвер. **Поређење планираних и потрошених износа за сваку од мера (видети Анекс 14) показује велике раскорак између планираних и искоришћених средстава, што је још један показатељ „успутног“ приступа планирању.**

Унапређење координације и праћења спровођења, унутар општег система надзора (И-6.1.5.) требало је да се решава путем мере 1.3 АП РЈУ 2015-2017. године. У стварности, о активностима и резултатима се извештавало у оквиру четири различита система за извештавање (видети део 3.5): (а) систем за координацију Стратегије РЈУ (путем ММПГ и Савета за РЈУ); (б) Годишњи план рада Владе (ГПРВ); (в) извештавање за НПАА, и (г) АПСРВ.¹⁴⁰ **Према томе, координација активности у оквиру АП РЈУ није вршена у оквиру јединственог општег система надзора.** Са друге стране, ЈИС је успостављен и оперативан од јануара 2019. године. Један од првих извештаја развијених уз помоћ ЈИС јесте извештај о АП РЈУ за 2018. годину. Очекује се да ће овај општи систем надзора бити у потпуности развијен и успостављен путем ЗПС и припадајућих уредби о јавним политикама.

Током 2016. године у Извештају ЕК о напретку наведено је да ВРС поседује успостављене институције за централни владин систем доношења политика, али да се координација политика и извештавање суочавају са изазовима у пракси, углавном због формалних и процедуралних питања, не и суштинских.¹⁴¹ Иако Закон о Влади обавезује Владу да обавештава јавност о свом раду пре процеса спровођења, примена новог правног оквира за праћење и извештавање о спровођењу стратегија била је спорадична. Током 2016. године, на пример, нису произведени ни ГПРВ, ни извештај о НПАА. **Поред тога, постојећи извештаји често нису садржали информације о оствареном напретку ка исходима у односу на мерљиве показатеље. Овај налаз такође је наведен у СИГМА извештају о праћењу за 2017. годину под показатељем "Квалитет праћења и извештавања Владе."¹⁴²**

¹³⁸Извештај ЕК о напретку РС за 2018. годину

¹³⁹Састанак са бившим државним секретаром 28. новембра 2018. године.

¹⁴⁰Састанак Групе за РЈУ МДУЛС на дан 25. октобар 2018. године.

¹⁴¹Извештај ЕК о напретку РС за 2016. годину

¹⁴² Оцене: 1. Правни оквир омогућује добро праћење и извештавање 4/8, 2. Квалитет докумената са извештајима 2/12, 3. Јавна доступност извештаја Владе 2/5, СИГМА извештај о праћењу за Србију (2017), стр. 38.



Структура обједињеног планског система је припремљена, усвајањем ЗПС и два подзаконска акта, као и са Јединственим информационом системом (ЈИС) за планирање политика, спровођење и извештавање, успостављеним и оперативним од јануара 2019. године. **Према томе, створена је јака основа за унапређено стратешко планирање.** Реформске мере такође укључују увођење АПСВП, чије спровођење се непрестано прати и о чему извештава успостављени механизам за координацију који се састоји од четири групе за спровођење и којим координира РСЈП, и који припрема редовне месечне извештаје о напретку за председника Владе. Такође се одржавају квартални састанци на вишем нивоу, које води председник Владе, са министрима који воде групе за спровођење. *Финансијске процедуре омогућиле су адекватну и правовремену набавку средстава и ресурса само у ограниченој мери (И-6.1.6.).* Као што је већ наведено, вршено је постепено планирање АП и накнадно прикупљање средстава. Осим тога, **није постојао јединствен скуп финансијских процедура за спровођење АП.** Буџетски календар утврђен Законом о буџетском систему још увек се не поштује у потпуности, што за резултат има недовољно време одређено за одговарајућу припрему, оцену и расправу међу заинтересованим странама.¹⁴³ Иако је буџет сада структуриран по програмима, веза са стратешким плановима и приоритетима Владе и даље је недовољна и потребан је даљи развој. Осим тога, спровођење приоритета РЈУ зависило је од извора средстава. ЕК СБС и финансирање РЈУ од стране СБ заснивају се на оствареним резултатима, након чега се исплаћују нове трансхе, као што је описано у делу 3.3. Други финансијски инструменти ЕУ и билатералних донатора имају другачије аранжмане. Међутим, спроводиоци су кроз анкету пријављивали одређено кашњење у доступности средстава, како из државног буџета, тако и од донатора. Даљи налази, нарочито у погледу потешкоћа насталих због буџетских процедура Владе, нису могли да буду доказани, пошто појединачни буџети по активностима нису били доступни, док су промене запослених, реорганизација ОЈУ и велики број спроводилаца (преко 16 институција које извештавају) спречили даље прикупљање података на ову тему.

5.6.2 КП 6.2: Степен у ком су кашњења адекватно решавана с обзиром на њихову природу и обим

Од краја 2013. године, када је замрзавање запошљавања ступило на снагу, број запослених у ЈУ је према извештајима смањен за око 48.000. Србија тренутно има просечно шест запослених у ЈУ на 100 становника. Овај однос поставља **Србију међу земље са најмањим бројем запослених у јавном сектору по глави становника у Европи**, при чему је просек у ЕУ 8,5.¹⁴⁴ У Анексу 9 дате су детаљне информације о променама броја запослених током протеклих година.

*На општем нивоу АП РЈУ, планирано је да постоје капацитети за решавање кашњења и управљање ризиком (И-6.2.1.) у оквиру координационих структура прописаних Стратегијом РЈУ (видети део 4.5 овог извештаја за више детаља). Мере које је приоритизовала ВРС (оптимизација и рационализација ЈУ, мере у вези са е-Управом и пружањем услуга, и реформа плата) биле су предмет координације АПСВП механизма, односно редовних састанака за праћење и управљачких мера које је организовао РСЈП. О целокупном АП РЈУ, са свих 19 мера, извештавало се путем координационе структуре за Стратегију РЈУ, као што је објашњено у делу 4.5 овог извештаја. ММПГ, чији су задатак биле оперативна координација и праћење спровођења Стратегије РЈУ, осмишљена је као кључни инструмент за управљање ризицима. **Ограничена делотворност ММПГ у обезбеђивању одговарајуће координације представљала је кључну препреку за адекватно решавање кашњења (И-6.2.2.).** Више налаза о њеној делотворности наведено је у оквиру анализе показатеља И-7.1.3. у даљем тексту.*

¹⁴³СИГМА извештај о праћењу за Србију (2017), стр. 129.

¹⁴⁴Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана, стр. 11.



Кључни капацитети и механизми за делотворно решавање кашњења (И-6.2.3.) укључују АПСВП механизам за координацију којим управља РСЈП путем редовних састанака за праћење и управљачких мера, новоосновану подгрупу за е-Управу у оквиру Савета за РЈУ, и стручни тим ВРС (одељења за РЈУ и е-Управу). Ови органи усмерени су на праћење резултата и руковођење спровођењем у смеру исхода везаних за мере РЈУ које приоритизује ВРС. Осим тога, основана су два форума које води ЕК и који обезбеђују механизме за дискусију усмерену на резултате у вези са спровођењем АП РЈУ. Први форум је Специјална група за РЈУ, а други је политички дијалог СБП (видети део 3.3.1.). Јасни примери делотворности форума укључују унапређења у вези са циљевима управљања кадровима, као што је реформа плата и деполитизација у склопу СЦ 2. Поред тога, основана је Канцеларија Владе за ИТ и е-Управу, замишљена као корак напред у поређењу са Дирекцијом за е-Управу у оквиру МДУЛС.¹⁴⁵

Јасно је, с обзиром на релативно добре резултате ових мера, да је било значајне сарадње заинтересованих страна у смеру делотворног решавања кашњења (И-6.2.4.) у склопу описаних кључних механизма и у вези са конкретним мерама из АП РЈУ. Наведена два форума које води ЕК (политички дијалог СБП и Специјална група за РЈУ) такође су непосредно допринели подизању свести о случајевима у којима је спровођење каснило или није имало резултате.

5.6 П Кључне препоруке за ПУ 6: Степен у ком су циљеви АП РЈУ 2015-2017. године остварени на време и кључни чиниоци

П # 6.1: Наведени изазови за правовремено спровођење АП РЈУ 2015-2017. године дају увид у начине за даље унапређење правовременог спровођења, нпр.:

- путем реалистичнијег планирања,
- усклађивања са буџетским могућностима,
- одговарајућег планирања набавке и расподеле средстава по потреби,
- успостављања система раног упозоравања за управљање ризиком,
- пуну примену ЈИС,
- обезбеђивање адекватних кадровских ресурса и флексибилност у обезбеђивању ресурса током вршних периода спровођења.

(МДУЛС, ОДУ, краткорочно и надаље)

Р # 6.2: С обзиром на појаву јединственог система за планирање и спровођење, у смислу новог нормативног и институционалног оквира, проширити обим циљева РЈУ или мера приоритизованих у АПСВП по свим ПЦ АП РЈУ и приоритизовати их користећи транспарентне критеријуме, и то у оквиру сваког ПЦ, уместо за читав ПЦ. На тај начин би се напори које механизам АПСВП уложи у праћење и руковођење такође проширили на делотворније решавање ширег обима ПЦ и мера, као и одговарајућих уских грла и кашњења. Уколико дође до адекватног јачања координационих структура за Стратегију РЈУ (препоруке 7.1 - 7.10), укључујући адекватну приоритизацију ВРС, у том случају би се ова препорука аутоматски испунила.

(ВРС, РСЈП, ОДУ, краткорочно и надаље).

¹⁴⁵Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана.



5.7 (Ефикасност) ПУ 7: Адекватност управљања спровођењем, институционалне и организационе структуре, као и капацитета за координацију, праћење, извештавање и оцену

Преглед налаза и закључака за ПУ7 Стратегија РЈУ прописује четворостепену координациону структуру (Савет за РЈУ, Колегијум државних секретара, ММПГ и МДУЛС) за управљање спровођењем РЈУ. У складу са СИГМА препорукама, структура је 2018. године сведена на три степена, уклањањем Колегијума државних секретара из исте. Координациона структура за РЈУ у текућој поставци и даље је ограничено делотворна у смислу координације и усмеравања реформи ка резултатима на нивоу исхода. Савет за РЈУ се састајао чешће него ММПГ, иако би ММПГ требало да буде оперативна платформа за дискусију о техничким аспектима спровођења АП РЈУ, односно напретку, делотворности и препрекама, и требало би да припрема и координира мере руковођења. Није било могуће доказати да је ММПГ испуњавала те функције.

Дошло је до пораста капацитета за спровођење РЈУ у свим интервенцијама у оквиру пет ПЦ, иако су капацитети и даље нижи од потребних. Приликом оцењивања није било могуће непосредно испитати да ли су буџети били адекватни за обим планираних и спроведених послова, као и остварених резултата, због непотпуног утврђивања трошкова и неадекватног квалитета финансијских извештаја.

Степен укључености заинтересованих страна у праћење (нпр. ОЦД) био је ограничен, првенствено због неделотворности ММПГ. Подршка за политике и подршка на политичком нивоу за РЈУ постоји, нарочито за поједине мере АП РЈУ, путем АПСВП, пошто је РЈУ препозната као приоритет у кључним хоризонталним средњорочним планским документима. Однос МДУЛС са другим министарствима и институцијама му у извесној мери омогућује да користи своје надлежности у координацији, праћењу и извештавању, упркос ограничених сопствених капацитета.

Претходни процес извештавања заснован на ограниченој СМАРТ поставци из АП РЈУ 2015-2017. године, у комбинацији са нејасним токовима и обавезама извештавања, произвео је извештај са ограниченим фокусом и нејасним исходима. Продужен процес прикупљања података и информација негативно је утицао на правовременост одлука у оквиру координационе структуре за Стратегију РЈУ. Осим тога, састанци ММПГ се заснивају на агенди, а не на намени, са пленарним, а не интерактивним сесијама, и без јасних резултата, односно повратних информација о представљеним извештајима о АП РЈУ.

Конкретне норме, процедуре и механизми за координацију, праћење, извештавање и оцену још увек нису у потпуности успостављени. Осим тога, тек предстоји примена ЗПС, а примена ЈИС-а почела је тек у јануару 2019. године, тако да тек предстоји успостављање праксе по којој се извештаји о АП РЈУ уливају у шири систем планирања и извештавања. Поједини налази указују да спроводиоци РЈУ, као и МДУЛС уопштено и Група за РЈУ конкретно, немају довољно запослених у односу на обим и сложеност предвиђених реформи.

5.7.1 КП 7.1: Адекватност опште институционалне и организационе структуре за управљање спровођењем

Стратегија РЈУ прописује четворостепену институционалну и организациону структуру за управљање спровођењем РЈУ (**И-7.1.1.**) која је касније промењена у тростепену структуру на основу препорука СИГМА извештаја (део извештаја 4.5). Процес праћења управља и координира МДУЛС, док сва остала министарства и ОДУ (16 институција које извештавају у складу са АП РЈУ, видети Анекс 4) дају информације у оквиру својих надлежности у погледу АП РЈУ. АП дефинише ове надлежне институције (и појединце у име тих институција) за праћење и извештавање. Надлежност за степен активности у АП РЈУ препознат је само у случајевима у којима је спровођење одређених активности у надлежности других институција. У таквим



случајевима се у колони "партнери у реализацији" у АП наводе бројеви активности поред назива институције. За сврхе праћења и извештавања, овај приказ значи да ће једна од 16 институција бити надлежна (МДУЛС), која ће прикупљати све неопходне информације и остале улазне елементе од других институција које су именоване као партнери у реализацији.¹⁴⁶

Савет за РЈУ поново је успостављен 15. августа 2014. године одлуком Владе. Савет је централно стратешко тело Владе надлежно за РЈУ. Њиме председава Председник Владе, а ко-председавају Потпредседник Владе и/или министар који води МДУЛС. Због чињенице да се Стратегија РЈУ односи на шири систем власти, поред министра који води МДУЛС у чланство Савета се именује низ ресорних министара и представника других државних органа (17 чланова). Сврха именовања 14 чланова Владе у Савет јесте да се обезбеди већи кредибилитет и легитимитет у управљању читавим процесом РЈУ. Током периода 2015-2017. године Савет је одржао осам седница ради дискусије о оствареним резултатима и будућем смеру РЈУ. Међутим, његове активности (**према доступним извештајима са састанака, видети Анекс 12**) били су усмерени на део АП РЈУ који је приоритизовала ВРС. Неки од кључних докумената које је усвојио Савет за РЈУ укључују: предлог Влади о потреби усвајања закона о рационализацији како би се регулисала оптимизација броја запослених у ЈУ; информација о спроведеним функционалним анализама у оквиру пројекта подршке оптимизацији (праћене припремом и усвајањем акционих планова за примену препорука); мишљење о стратешком документу и кључним корацима за управљање променама у управи; информација о стратешком документу за УК у јавној управи итд.

Међуминистарска пројектна група (ММПГ) основана је решењем министра који води МДУЛС од 23. фебруара 2015. године. Чланови ММПГ су секретари свих министарстава и представници на сличном нивоу из специјалних организација и служби Владе, представници ОЦД и СКГО. ММПГ се састојала од укупно 34 члана и 33 заменика, од чега 12 потиче из НВО сектора (за остале заинтересоване стране видети И-7.1.3.) МДУЛС припрема Пословник о раду ММПГ. **Ова група је веома велика, чиме се ограничава могућност за пленарну дискусију.** С обзиром да је шеф Групе за РЈУ у МДУЛС такође и секретар ММПГ, ова два нивоа техничке координације и извештавања су повезани. ММПГ је од 2015. године одржала шест састанака (29. јун 2015, 7. октобар 2015, 15. децембар 2015, 6. април 2016, 10. мај 2017. и 26. децембар 2018. године). У Стратегији РЈУ се, међутим, наводи да се састанци ММПГ одржавају једном месечно, на предлог МДУЛС. У пракси, због величине групе, месечни састанци захтевају просторне и организационе капацитете који нису били доступни. Састанци ММПГ обично се фокусирају на иста питања као и састанци Савета за РЈУ (видети Анекс 12).¹⁴⁷

Делотворност описане координациона структура је ограничена у погледу обезбеђивања доброг функционисања координације и праћења спровођења Стратегије РЈУ (И-7.1.3.). Ова ограничена делотворност нарочито важи за ММПГ, којој недостају агенде усмерене на резултате. Она одржава пленарне уместо интерактивних седница и нема јасне резултате, нпр. у смислу повратних информација о представљеним извештајима о АП РЈУ. Савет за РЈУ се састајао чешће него ММПГ, иако би ММПГ требало да буде припремна фаза према Савету, путем дискусије о техничким аспектима спровођења АП РЈУ, односно напретку и делотворности, и требало би да припрема и координира мере руковођења. Ова структура је прилично сложена и представља оптерећење за институције. Око 75% институција (15 од 20) имало је представнике у свим РЈУ структурама. Поред тога, све састанке је организовало МДУЛС, што је довело до великог организационог оптерећења Групе за РЈУ.¹⁴⁸ **С обзиром на приоритизацију одређених циљева АП РЈУ од стране ВРС, власништво над преосталим циљевима углавном је препуштено нивоу јавних службеника, што је ограничило**

¹⁴⁶ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године.

¹⁴⁷Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана.

¹⁴⁸Тематска/експертска фокус група о извештавању и координацији у вези са Акционим плановима за РЈУ, одржана у МДУЛС српско-корејском информатичком приступном центру 29. новембра 2018. године.

**извештавање усмерено на резултате, као и делотворност праћења, координације и оцењивања.**

Веома су забрињавајући релативна неактивност Савета и недостатак делотворности ММПГ, као и недовољно развијени капацитети МДУЛС. ММПГ има задатак да обезбеди стручну координацију и праћење спровођења Стратегије РЈУ. Ти послови првенствено су усмерени на анализу извештаја о АП РЈУ и доношење одлука о спровођењу Стратегије РЈУ. Овај механизам претпоставља активно учешће свих релевантних ОДУ у процесу РЈУ. ММПГ се састаје на предлог МДУЛС, али обично најраније неколико месеци након завршеног извештавања о АП РЈУ. **Пошто је процес извештавања повремено трајао више месеци, коначни резултат често је био да ММПГ чује о питањима у вези са спровођењем АП РЈУ тек пола године накнадно или још касније у односу на тренутак када се јавила потреба за управним одлучивањем (видети Анекс 12).**

Осим тога, у складу са Пословником органа за координацију РЈУ, **различити органи дискутују о истим питањима. То значи да се о истим питањима обично дискутовало и по три пута.**¹⁴⁹ Такође нема доброг секвенцирања поступка доношења одлука између Савета за РЈУ и ММПГ у погледу процеса праћења, координације и управљања, односно да се резултати праћења и проблеми у спровођењу стављају на дневни ред, како на техничком нивоу са ММПГ, тако и на политичком са Саветом.¹⁵⁰ У пракси, везе између ова два нивоа нису јасне. Та два нивоа тек треба да успоставе правовремену и секвенцијалну комуникацију којом се прати финализација и представљање извештаја о АП РЈУ. ММПГ би требало да припрема материјале и доноси све одлуке у вези са РЈУ за које је овлашћена и за које може да оствари консензус. Само она питања о којима ММПГ не може да оствари договор би требало пренети на Савет за РЈУ, на политичком нивоу, ради одлучивања.¹⁵¹ Занимљиво је да је МДУЛС припремило предлог Пословника о раду ММПГ за усвајање на ММПГ, којим се утврђује начин рада ММПГ.¹⁵² Тај Пословник не укључује конкретно и анализу учинка засновану на резултатима, нити управљачке функције.

СИГМА студија у којој је препоручено уклањање Колегијума из структуре за спровођење РЈУ такође се позива на састав ММПГ, наводећи да би за потребе ефикасног рада ММПГ било неопходно да се: "Ревидира састав ММПГ како би се обезбедили професионални и стручни представници на овом нивоу рада. Стручни представници би омогућили дубинске дискусије о питањима и формулисање изводљивих решења. Чланови групе ММПГ, бар они из министарстава, који би преузели водећу улогу у областима РЈУ (финансије, јавна служба, пружање услуга, доношење политика итд.) могли би бити помоћници министара са стручним знањима и надлежностима у одговарајућим областима РЈУ. Ова врста промене омогућила би дубљу дискусију у оквиру ММПГ, утврђивање кључних изазова и формулисање изводљивих решења."¹⁵³ Осим тога, ОДУ могу да именују своје представнике (оне који су непосредније укључени у процес РЈУ) у ММПГ, било државне секретаре или помоћнике министара. У децембру 2018. године основана је нова ММПГ, са новим члановима, укључујући државне секретаре и помоћнике министара, и усвојен је нови Пословник о раду. Међутим, дневни ред састанка у децембру 2018. године садржао је само презентацију Завршног извештаја за АП РЈУ 2015-2017. године као једину тачку за расправу. **На том састанку није се дискутовало о**

¹⁴⁹ОЕЦД/СИГМА (2016). Преглед координационе структуре за Стратегију реформе јавне управе. Децембар 2016. године.

¹⁵⁰Састанак са СИГМА тимом 16. октобра 2018. године - раније је Савет за РЈУ углавном "печатирао" предлоге у вези са РЈУ које су развијали нижи нивои управе. Изузимајући период када је Кори Удовички била на челу МДУЛС и била на функцији потпредседника Владе, Савет за РЈУ није се упуштао у значајне дискусије у погледу питања у вези са РЈУ. Могуће објашњење за овај недостатак ангажмана јесте прећутни споразум између чланова Савета за РЈУ да не сматрају једни друге одговорним за неуспех у правовременом остваривању планираних резултата.

¹⁵¹Састанак са ЦЕП-ом 1. октобра 2018. године.

¹⁵²Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године.

¹⁵³ОЕЦД/СИГМА (2016). Преглед координационе структуре РЈУ. Децембар 2016. године, стр. 4.



результатима нити о утврђеним или превазиђеним препрекама. Завршни извештај је већ раније прихваћен од стране Савета за РЈУ.

У Анексу 12 овог извештаја наведени су сви досадашњи Извештаји о АП РЈУ, као и састанци ММПГ и Савета за РЈУ са одговарајућим садржајем. Јасно је да редослед по ком се о извештају прво дискутује на оперативном нивоу између ОДУ (ММПГ), пре Савета за РЈУ, није поштован. Делотворност управних структура анализираних у претходном тексту не само што је ометала ограничена делотворност ММПГ, већ и недостаци у поставци АП (у смислу СМАРТ циљева и њихове сложености) и квалитет извештавања (у смислу недовољног усмерења на исходе). Збирно посматрано, *током процеса оцењивања није у значајној мери показана примена специфичних управљачких и контролних механизма за управљање спровођењем АП РЈУ (кроз преглед доступних извештаја о састанцима ММПГ и Савета за РЈУ), укључујући функције исправљања које носе органи ММПГ и Савет за РЈУ (И-7.1.2.).*

Праћење спровођења АП РЈУ путем структура прописаних Стратегијом РЈУ није довело до управљања и руковођења ризиком, нити контроле, иако су то њихове кључне функције.¹⁵⁴

Поред координационих структура за РЈУ, правни оквир РС укључује различите интерне и екстерне видове контроле ЈУ, те самим тим и процеса РЈУ. Међутим, ниједан од ових контролних механизма не укључује управљање учинком нити сличне контроле, већ само поштовање закона од стране ОДУ. Ови кључни интерни контролни механизми укључују Управну и Буџетску инспекцију, Уставни суд и Управни суд, као и низ независних и аутономних органа, као што су Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Државна ревизорска институција, Агенција за борбу против корупције и Повереник за заштиту равноправности. Све ове институције представљају највише независне државне органе у својим областима. Међутим, као што је раније приказано и наведено у извештајима о напретку ЕК, као и другим извештајима, контрола органа ЈУ и органа ЈЛС над носиоцима јавних овлашћења била је неефикасна, упркос томе што је утврђена правним и институционалним оквирима. Низ наведених независних институција не поседује довољне капацитете за адекватно функционисање, и њих би требало унапредити у склопу ПЦ 4 и ПЦ 5. Многе активности АП РЈУ усмерене на изградњу капацитета ових независних институција нису биле делотворне. Према томе, делотворност независних механизма за контролу управе још увек је ограничена. Кључно питање је да ли ће ЗПС (којим се уводи учинак као законски обавезујућа категорија) имати снагу да се оцени и омогући напредак у том погледу.

Дошло је до одређеног повећања капацитета за спровођење свих интервенција у оквиру пет ПЦ (И-7.1.4.). Капацитети ЈУ за спровођење стратегије РЈУ испрва су били ограничени, као што показује део извештаја 5.1.2, односно циљеви АП РЈУ 2015-2017. године нису били усаглашени са капацитетима кључних спроводилаца. Евалуациона анкета о самоперцепцији 16 институција које врше извештавање, спроведена у новембру 2018. године (Анекс 12), показала је да су капацитети и даље испод потребних и да њихов мањак генерално утиче на степен спровођења АП РЈУ. Са друге стране, изградња капацитета СУК, НАЈУ и РСЈП (видети део 3.4), као и техничка помоћ СИГМЕ, донели су одређена побољшања (део извештаја 3.3.2). Поред тога, **постепено учење кроз рад јавних службеника који раде на осмишљавању и спровођењу РЈУ такође је допринело унапређењу капацитета.**

У поступку оцењивања није било могуће непосредно анализирати питање да ли су буџети били адекватни у погледу обима планираних задатака и резултата (И-7.1.5.). Разлози за немогућност непосредне оцене адекватности финансијских ресурса су исти као и у случају показатеља 6.1.4, и односе се на финансијске информације које недостају из АП РЈУ 2015-2017. године, као што је представљено у Анексу 14. Упркос томе, бројни налази о ограниченим

¹⁵⁴Састанак са ЦЕП-ом 4. децембра 2018. године и Тематска/експертска фокус група о извештавању и координацији у вези са Акционим плановима за РЈУ, одржана у МДУЛС српско-корејском информатичком приступном центру 29. новембра 2018. године.



капацитетима за спровођење приказани у делу 5.1, као и утврђене препреке дате у делу 5.2, указују да буџети нису увек били адекватни, или бар нису били правовремено реализовани.

Укљученост ОЦД и других заинтересованих страна у праћење (И-7.1.6.) била је ограничена. Широки низ заинтересованих страна био је укључен у осмишљавање и развој стратегије и оба АП. **Последично, као што је показано у делу 5.2.1, квалитет укључености заинтересованих страна постепено се унапређује. Међутим, активно укључивање ОЦД и других група као што је СКГО у процес спровођења СРЈУ било је ограничено неадекватном делотворношћу ММПГ.** Димензије, спорадични састанци, недостатак агенди усмерених на резултате, пленарне уместо интерактивних сесија, и недостатак јасних резултата усмерених на исходе допринели су веома ограниченој улози ОЦД у раду ММПГ.¹⁵⁵

Као општи форум за праћење на техничком нивоу, ММПГ укључује представнике ОЦД кроз механизам Секторских организација цивилног друштва (СЕКО пројекат) за област РЈУ (видети показатељ И-2.1.2).¹⁵⁶ **Међутим, координациона структура РЈУ укључује ОЦД само на овом оперативном нивоу, а не и на стратешком и политичком нивоу, у оквиру Савета за РЈУ.** Важно је нагласити да ван координационих структура Стратегије РЈУ постоји агенда за праћење РЈУ ОЦД коју координира ЦЕП, путем *WeBER* платформе¹⁵⁷. Ова платформа окупља организације цивилног друштва са Западног Балкана које раде на питањима ЈУ (видети део 5.3.1.5.4).

5.7.2 КП 7.2: Капацитети МДУЛС за координацију, праћење, извештавање и оцену процеса спровођења

Постоји политичка подршка за политике РЈУ (И-7.2.1.), нарочито за одређене мере АП РЈУ. Након ванредних скупштинских избора у Србији из марта 2014. године, Експозе председника Владе од 27. априла 2014. године био је усмерен на три стуба реформи.¹⁵⁸ Поред важности стабилизације јавних финансија и реформи пословног окружења, ПВ је у експозеу нагласио посвећеност ВРС процесу РЈУ, у смеру делотворније јавне управе и унапређеног пружања јавних услуга грађанима. Министар за државну управу и локалну самоуправу за период од априла 2014. до августа 2016. године (Кори Удовички) паралелно је била на функцији потпредседника Владе, наглашавајући подршку Владе за напоре РЈУ, односно спровођење АП РЈУ 2015-2017. године. Поред тога, номинално, политичка подршка за РЈУ била је обезбеђена путем Савета за РЈУ којим је председавао председник Владе.¹⁵⁹ ВРС је јасно приоритизовала поједине делове АП РЈУ, путем укључивања два специфична циља РЈУ у свој АПСВП. Поред тога, ове приоритизоване мере из АП биле су од интереса на политичком нивоу не само унутар Савета за РЈУ, већ и у подгрупи за е-Управу. Поред тога, ПЦ 3, нарочито управљање јавним финансијама, такође добија политичку подршку због важности за финансијску стабилност. На крају, ВРС је путем јединице за имплементацију стратешких пројеката при Кабинету Председника Владе и одговарајућих одељења за РЈУ и е-Управу, снажно подржала и делотворно спровела приоритизоване делове АП РЈУ. Према томе, делује да постоји довољна политичка подршка на нивоу политика, као и интерес за приоритизоване делове АП РЈУ.

¹⁵⁵WEBER регионални монитор за РЈУ 2017-2018; Компаративни регионални извештај о праћењу *WeBER* пројекта, линк: <http://www.par-monitor.org/>

¹⁵⁶ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године.

¹⁵⁷ Национални монитор РЈУ за Србију, извештај за 2017/2018. годину, децембар 2018. године, линк: <http://www.par-monitor.org/posts/national-par-monitor-serbia-2017-2018>.

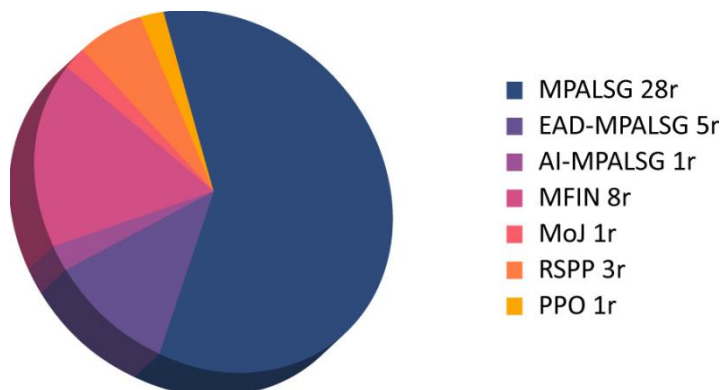
¹⁵⁸Извор: <https://www.srbija.gov.rs/tekst/208780/ekspoze-predsednika-vlade-republike-srbije-aleksandra-vucica.php>.

¹⁵⁹ Извештај ЕК о напретку РС за 2016. годину, новембар 2016. године.



МДУЛС је надлежно за општу РЈУ и за развој планских докумената, и представља централну институцију надлежну за спровођење РЈУ и координацију на оперативном нивоу. Преузело је надлежности за спровођење већине резултата планираних у АП РЈУ 2015-2017. годину. Од 47 резултата, МДУЛС је надлежно за спровођење 34 активности (видети делове 4.3 до 4.5). Упркос томе, током протеклих година, након сваких скупштинских избора МДУЛС је пролазило кроз промене организационе структуре и запослених, што је довело до губитка институционалног памћења и импулса реформи, те је тиме и ограничено свеукупно делотворно управљање РЈУ (видети део 3.1).

Табела 18. Спроводиоци АП РЈУ 2015-2018, 47 резултата



Стратегијом РЈУ је утврђена потреба за јаком интерном организационом јединицом МДУЛС надлежном за активности система ЈУ, организацију и рад министарства, посебне организације, јавне агенције и јавне службе. **Иако је остварен одређени напредак, МДУЛС и даље нема одговарајуће капацитете потребне за адекватну координацију активности у вези са Стратегијом РЈУ.** МДУЛС запошљава тек нешто више од 100 лица, на четири одвојене локације у Београду, и око 300 запослених у свом ресору. Са друге стране, МДУЛС има изузетно широк мандат. Овај несклад између капацитета и мандата пренапреже његове ресурсе и ствара ризик неефикасности. **Посвећена Група за РЈУ министарства (основана 2015. године у Сектору за добру управу) има само три запослена, од којих су два посвећена искључиво РЈУ.** Преоптерећени редовним општим пословима у вези са АП РЈУ, немају капацитета за делотворну помоћ у области праћења и извештавања о специфичним интервенцијама, нпр. у вези са унапређеним пружањем услуга.

Однос МДУЛС са другим министарствима и институцијама му у извесној мери омогућује да користи своје надлежности у погледу координације, праћења, извештавања и оцене РЈУ (И-7.2.2.). МДУЛС је надлежно за општу координацију РЈУ и за развој планских докумената у оквиру својих надлежности. Правилник МДУЛС из јула 2017. године¹⁶⁰ садржи групу за РЈУ. Кључне институције које спроводе РЈУ редовно извештавају Групу, која саставља извештаје о АП РЈУ (део извештаја 4.4.). **Налази показују да МДУЛС себе често види као "равноправно" са другим министарствима и ОДУ, уместо као орган који води РЈУ. Ово повремено представља проблем при коришћењу надлежности над другима, нарочито при вршењу улоге у вези са праћењем напретка и координацијом РЈУ.**¹⁶¹ Комуникација у вези са извештавањем углавном се води неформално, кроз односе међу колегама. Још један проблем представља недостатак капацитета Групе за РЈУ. Осим тога, тренутно непостојање јасне хијерархије између стратешких докумената додатно нарушава могућности МДУЛС за управљање овим хоризонталним процесом.

Међутим, постоје више различитих спроводиоца који своје извештаје предају у оквиру тих кључних шеснаест институција (тако да укупно има много више од шеснаест извора извештавања). **Изгледа да не постоје званично одређени запослени за координацију извештавања у тим институцијама. Кључни извори извештавања у неким од шеснаест институција често немају надлежност над другим деловима својих институција, те зависе од**

¹⁶⁰Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места Министарства за јавну управу и локалну самоуправу.

¹⁶¹Састанак са ДЕУ 6. августа 2018. године.



добре воље и неформалних колегијалних односа међу јавним службеницима да би обезбедили квалитет извештавања.

Осим тога, упркос уопштено доброј сарадњи, процеси праћења и извештавања превазилазе секторе на хоризонталном оперативном нивоу, и спроводе се без формалне координације или редовних састанака. Према томе, тренутна овлашћења Групе за РЈУ остављају ограничен простор за делотворно управљање праћењем и извештавањем. Како би се унапредило функционално управљање РЈУ, одређени су заменици чланова ММПГ као контакт особе за АП РЈУ 2018-2020. годину, за потребе координације. Упркос томе, овим лицима, као именованим институционалним координаторима за АП РЈУ, потребан је развој капацитета.

Стратегија РЈУ прописује улогу МДУЛС у праћењу и координацији, као и координациону структуру РЈУ која укључује ММПГ и Савет за РЈУ. Учесталост састанака ММПГ, као и њихов садржај и резултати, указују да се координациона улога извршава или недовољно често или недовољно делотворно (И-7.2.3.). Одређени број налаза указује да МДУЛС уопштено, а Група за РЈУ конкретно, немају довољно ресурса за послове координације који су им додељени. Група за РЈУ надлежна је за обављање свих послова извештавања и оперативних послова, као и за бригу о координационој структури РЈУ. Осим координације, ревидирања и усвајања АП РЈУ и АП ОГП, она развија и ажурира пасош индикаторе дефинисане у АП РЈУ, учествује у раду у вези са СБП за области РЈУ и јавних финансија, и пружа техничку подршку Савету за РЈУ и ММПГ. Група такође координира и припрема извештаје о спровођењу АП РЈУ (укључујући израду упутстава и алата за извештавање), као и АП ОГП.¹⁶² **Према томе, у МДУЛС је нарочито приметан ризик неефикасног коришћења недовољних ресурса за улогу праћења и координације.**

Са усвајањем ЗПС и две уредбе, и почетком примене ЈИС за планирање, спровођење, координацију и извештавање о политикама, *успостављају се конкретне норме, процедуре и механизми за координацију, праћење, извештавање и оцењивање (И-7.2.4.).* До сада је 16 институција које извештавају (Анекс 4) пратило спровођење и достављало податке Групи за РЈУ МДУЛС. За АП РЈУ 2015-2017. године произведено је укупно шест извештаја, објављених на интернет страни МДУЛС.¹⁶³ Квалитет извештаја постепено је растао. Сам систем извештавања, кроз концепт семафора, добро је функционисао. Извештавање се тиме показало одрживим, а Група за РЈУ МДУЛС успела је додатно да унапреди овај процес. Кроз објављивање извештаја постаје јасно које институције су делотворно спровеле РЈУ, а које нису.¹⁶⁴

Није било могуће показати адекватне праксе оцењивања у целокупном обиму спровођења АП (осим извештаја о АП РЈУ, који припрема Група за РЈУ МДУЛС, и извештава о спровођењу Програма оптимизације у оквиру Мере 1.1 АП РЈУ).¹⁶⁵ У том контексту, нови ЗПС има потенцијала да појача праћење РЈУ, пошто захтева да од свих спроводилаца РЈУ да спроводе и механизме и процедуре за праћење, оцену и усвајање АП за стратегије.

У Стратегији РЈУ се наводи потреба да се "успостави целовит и ефикасан систем за праћење и оцену резултата спроведених активности. То значи, изнад свега, увођење обавезних кварталних или полугодишњих извештаја свих актера надлежних за активности".¹⁶⁶ МДУЛС упутства за праћење, извештавање и оцењивање тренутно укључују одредбе у вези са полугодишњим и годишњим извештајима, као и упутства за попуњавање одређених образаца. Нагласак је стављен на сажетост информација, као и на резултате, а не на улазне елементе и процесе. Осим тога, креиран је и стављен на располагање алат за праћење у *Excel*-у. Дуготрајан

¹⁶²Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана.

¹⁶³<http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

¹⁶⁴ Тематска/експертска фокус група о Стубу 1 АП РЈУ (СЦ 1) АП 2015: Унапређени организациони и функционални подсистеми јавне управе, одржано у МДУЛС српско-корејском информатичком приступном центру 14. новембра 2018. године.

¹⁶⁵ Праћење спровођења Програма оптимизације <http://www.pracenjereformi.info/>

¹⁶⁶Стратегија реформе јавне управе, стр. 53-54.



процес тражења, пријема и сабирања извештаја достављених из 16 институција које извештавају за полугодишње извештаје трајао је од 5. јула до 15. августа и од 10. јануара до 1. марта за годишње извештаје. **Нема механизма за исправљање непотпуних или непрецизних извештаја, нити су сви документи који подржавају информације достављени, ускладиштени или расположиви.** Са новим ЈИС (оперативан од јануара 2019. године), стране заинтересоване за плански систем од 1. јуна 2019. године уносе садржај својих докумената јавних политика и средњорочних планова у систем.

Извештавање о АП РЈУ свакако ће имати користи од увођења у ЈИС. **Међутим, такође ће бити потребан адекватан систем за управљање документима за АП РЈУ, за сакупљање доказа за остварене резултате.** Ови додатни документи за АП РЈУ тренутно нису лако доступни и изгледа да ЈИС није у стању да обезбеди адекватан систем за складиштење и преузимање докумената. Према томе, установљена је потреба за интернет алатом за праћење АП РЈУ, како би се решио недостатак система за управљање документима и унапредио приступ информацијама о РЈУ. Овај интернет алат за праћење можда ће у будућности бити повезан на ЈИС. ЈИС тренутно већ садржи матрицу АП РЈУ 2018-2020, као пример модела усклађеног са ЗПС.

ЈИС ће обезбедити да све институције у оквиру координационе структуре РЈУ (ОДУ и ОЦД) имају приступ ажурним информацијама о току спровођења АП РЈУ у кварталним и полугодишњим интервалима, и да непосредно ажурирају статус спровођења за конкретне активности у оквиру њихових области надлежности. Осим тога, додатни документи којима се доказују пријављени резултати требало би да су лако доступни. Поред тога, статус спровођења биће видљив јавности (нпр. путем интернет портала), и био би доступан увид у остваривање циљева реформи.

До сада није било целовитих напора усмерених на оцењивање у оквирима АП РЈУ. Стратегија РЈУ тренутно не наводи тачну учесталост оцена, већ само наводи следеће: "Након прикупљања и обраде података и редовних извештаја о извршеним активностима, односно трајног процеса праћења, неопходно је припремити повремене (али редовне и системске, добро утемељене) оцене спровођења реформе, односно конкретније, оцену овог сложеног процеса."¹⁶⁷ Међутим, извештаји о праћењу АП РЈУ садрже бројне анализе налик оценама. Ово укључује степен остварених резултата, односно шта је остварено до сада и, у зависности од квалитета показатеља у АП (показатељи исхода или резултата), да ли су очекивања испуњена и у којој мери, као и анализе и основне узроке неиспуњавања циљева, укључујући препоруке за корективне наредне кораке. Ове анализе и њихова примена вероватно ће постати систематичнији, пошто ЗПС одређује да се процес анализе ефеката јавних политика спроводи путем процеса извештавања о спровођењу докумената јавних политика.

Праксу којом се извештаји о АП РЈУ уводе у јединствени шири систем планирања и извештавања (И-7.2.5.) тек треба успоставити. Међутим, као што је наведено раније у извештају (део 3.5.1 и И-6.1.5), о активностима и резултатима се извештава у оквиру четири различита система извештавања и координације, уместо у обједињеном систему као што је предвиђено у ЗПС (АП РЈУ 2015-2017. мера 1.3), односно то су - систем координације Стратегије РЈУ (ка ММПГ и ка Савету за РЈУ), према ГПРВ, према извештавању о НПАА и одвојено према АПСВП. **Према томе, у овом тренутку се извештаји о АП РЈУ 2015-2017. године не уливају у јединствен шири систем планирања и извештавања.** Међутим, ЈИС је оперативан од јануара, и Извештај о АП РЈУ за 2018. годину припремљен је у њему, тако да систем почиње са радом као његов саставни део, као што је предвиђено у ЗПС. (И-7.2.4.). *Адекватност кадрова за предвиђено радно оптерећење била је ограничена (И-7.2.6.).* Интервјуи, резултати фокус група и резултати из евалуационе анкете о самопроцени кључних спроводилаца АП РЈУ показују да је неадекватност кадрова представљала један од кључних изазова. Бројни налази

¹⁶⁷*Ibid*, стр. 54.



представљени у делу 5.1.2 о ограниченим капацитетима за спровођење и делу 5.2 о препрекама указују да су кадровски недостаци били важна, иако не и једина препрека за делотворније спровођење.

У процесу евалуације није било могуће остварити непосредан увид у питање тачног степена адекватности буџета у погледу обима послова координације, праћења, извештавања и оцењивања који су планирани и извршени (И-7.2.7.). Разлози су исти као и у случају показатеља 6.1.4 и 7.1.5 и односе се на недостајуће финансијске информације за АП РЈУ 2015-2017. године, представљене у Анексу 14 извештаја. Упркос томе, бројни налази представљени у делу 5.1.2 извештаја о ограниченим капацитетима за спровођење и делу 5.5.2 извештаја о различитим ограничавајућим силама и препрекама указују да буџетска расподела није увек била адекватна. Као што је раније наведено, МДУЛС уопштено и Група за РЈУ конкретно немају довољно ресурса за ове послове, пошто је Група надлежна за фацилитирање целокупног извештавања и вођење рачуна о координационој структури за РЈУ, између осталих послова. Нејасно је да ли су тренутно уложена посвећена финансијска средства у креирање позиција специјализованих за координацију, праћење, извештавање или оцењивање на нивоу читаве ЈУ.

Следи резиме кључних препрека за делотворније извештавање, праћење и координацију активности РЈУ:

1. Квалитет осмишљеног АП 2015-2017. године и неуспех у промовисању његове примене као инструмента за праћење;
2. С обзиром на ниску учесталост састанака ММПГ, време протекло између појаве уских грла у спровођењу, њиховог пријављивања, дискусије и решавања на ММПГ често је предугачко; последично, постоји ризик да када ММПГ донесе одлуку о неком решењу, оно можда више није релевантно нити могуће;
3. Не постоји посвећена хоризонтална структура за извештавање које се улива у извештаје о АП, недостаје власништво ОДУ које извештавају и недовољна су овлашћења МДУЛС, што је често доводило до ограниченог квалитета улазних информација у извештају у смислу праћења управљања заснованог на резултатима;
4. Агенде ММПГ нису усмерене на резултате, без много очекивања или припреме ОДУ; чланови недовољно разумеју сврху састанака ММПГ и нису сигурни која им је улога; ММПГ се састаје ређе од Савета за РЈУ;
5. ММПГ нема капацитета за фокусирање на резултате и уска грла, на повратну координацију ка институцијама и договор и предузимање активности усмерених на исправљање проблема;
6. У пракси, не постоји секвенцијалан, узрочни, делотворан и заједнички ток рада којим се додељују јасни задаци ММПГ и Савету за РЈУ;
7. Координација активности РЈУ од стране СРЈУ структура тече паралелно са координацијом коју врши Јединица за имплементацију стратешких приоритета при Кабинету Председника Владе ДЈ ПВ и АПСВП РСЈП. Нису утврђене никакве видљиве везе извештавања или координације између ових структура, већ само паралелизам утолико да Савет за РЈУ ради независно, када је то потребно ВРС, без укључивања ММПГ;
8. Агендама Савета за РЈУ руководи Кабинет ПВ у погледу приоритизованих тема РЈУ (АП РЈУ 2015. М: 1.1., 1.4 и 4.2. или самопроцена УК и СБС), без критичке анализе резултата и препрека РЈУ. Осим тога, МДУЛС често председава састанцима Савета уместо ПВ, чиме се смањује делотворан досег закључака Савета међу органима јавне управе;



9. Усвајање коначног Извештаја о АП РЈУ од стране Савета за РЈУ без дискусије засноване на резултатима и без званичног информисања о дискусијама ММПГ на оперативном нивоу;
10. Пословници ММПГ и Савета за РЈУ не наводе изричито нити омогућују дискусију усмерену на резултате о пријављеним резултатима и уским грлима у погледу АП. Не обухватају корективну функцију како би се спровођење вратило на прави пут, нити преформулисање жељених резултата у светлу нових дешавања; иако Пословник ММПГ за АП 2018-2020. године изричито предвиђа могућност сазивања у мањим групама, када постоји потреба за дискусијом на одређене теме, ова могућност за сада није коришћена;
11. Иако су СГ РЈУ, Политички дијалог СБП и четири координационе групе за СБП оствариле изванредан степен координације, не постоји јасна веза између СГ РЈУ и ММПГ или Савета за РЈУ.
12. ОДУ немају посвећене тачке и капацитете за извештавање, праћење, координацију и оцењивање на нивоу политика, што је неопходно ради реализације мера координације и руковођења које би евентуално издавала ММПГ;
13. Недовољни су капацитети читавог МДУЛС, као и осталих ОДУ, за извештавање, праћење, координацију и оцењивање.
14. Група за РЈУ у МДУЛС нема кључне капацитете (само двоје запослених од укупно троје је посвећено координацији СРЈУ) за делотворно извршавање свог мандата, с обзиром на сложену координациону структуру, хоризонталну природу, ограничену приоритизацију од стране ВРС, слабе капацитете МФ, и појединачне и екстерно покретане агенде.

5.7 П Кључне препоруке за ЕП 7: Адекватност управљања спровођењем, институционалне и организационе структуре, као и капацитета за координацију, праћење, извештавање и оцену

Уз техничку подршку за РЈУ, произвести конкретније препоруке за јачање Стратегије РЈУ и координационих структура РЈУ Секторског реформског уговора, и повезати их у јединствени или колаборативни систем за координацију, укључујући координациони механизам за АПСВП, како би се омогућило правовремено управљање и праћење засновано на резултатима, укључујући делотворно навођење ка резултатима на нивоу исхода, покривајући све ПЦ АП РЈУ. Уз техничку подршку за РЈУ, ревидирати текуће пословне процесе за праћење и координацију АП РЈУ интервенција, које постоје и у паралелним координационим структурама, као што су Стратегија РЈУ, РЈУ СРУ и АПСВП, и произвести конкретне препоруке за њихово брзо унапређење у погледу делотворног праћења и навођења у смеру већег броја резултата на нивоу исхода.

(РСЈП, МДУЛС, релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 7.2: Појачати мандат и моћ координације МДУЛС и припадајуће Групе за РЈУ, као и делотворне процесе извештавања на оперативном нивоу у свим релевантним ОДУ. Повећати фокус извештавања у смеру резултата на нивоу исхода и препрека, уз обезбеђивање адекватних мандата и ресурса за запослене у ОДУ за потребе извештавања и координације. Доделити јасне агенде и улоге у погледу извештавања и праћења у свим ОДУ. Испитати могућности за доделу конкретних улога у координацији генералним секретарима (или потенцијалним аналитичким јединицама). Унапредити делотворну хоризонталну сарадњу МДУЛС са осталим ОДУ и решити питање хијерархије и кохерентности докумената јавних политика у вези са процесом осмишљавања и спровођења.



(ВРС, РСЈП, МДУЛС, релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 7.3: Скратити период који протекне између појаве уског грла у спровођењу АП РЈУ и сесија ММПГ, након чега следе састанци Савета за РЈУ. Унапредити агенде заседања ММПГ у смеру постизања резултата и интерактивних дискусија.

(ВРС, Савет за РЈУ, ММПГ, МДУЛС, остале релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 7.4: Оснажити ММПГ да доноси одлуке о вођењу процеса РЈУ и обезбедити њихову комуникацију са ОДУ које врше спровођење тако да се сваки ОДУ бави тим одлукама и на управном и на оперативном нивоу. Ако ММПГ није у стању да донесе одлуку о одређеном питању, то питање се ставља на дневни ред Савета за РЈУ ради разматрања. Потребно је да ово буде секвенцијални процес, да би се обезбедило поступање по одлукама. Не би смело бити одржано мање састанака ММПГ него састанака Савета за РЈУ. Поред тога, разјаснити шта значи када ММПГ или Савет за РЈУ усвоје или издају одлуку, односно који ОДУ је одговоран да поступи по истој. Преусмерити рад координационе структуре за РЈУ са некритичке анализе представљених резултата АП РЈУ на транспарентно управљање пријављеним препрекама и делотворно вођење процеса спровођења у смеру циљева на нивоу исхода, и омогућити промене АП РЈУ по потреби.

(ВРС, Савет за РЈУ, ММПГ, МДУЛС, остале релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 7.5: Успоставити аналитичке, планске и координационе јединице на политичком нивоу у свим релевантним ОДУ, укључујући и обезбеђивање њихових мандата и потребних ресурса како је предвиђено у АП РЈУ.

(РСЈП, МДУЛС, релевантне ОДУ, средњорочно).

П # 7.6: Укључити КОЦД у редован рад Савета за РЈУ, обезбедити њихово интерактивно учешће током сесија ММПГ и размотрити препоруке из *WeBER* извештаја уколико су релевантне и изводљиве.

(ВРС, Савет за РЈУ, ММПГ, краткорочно и надаље).

П # 7.7: Појачати капацитете Групе за РЈУ МДУЛС и осталих релевантних ОДУ за адекватно спровођење њихових мандата у области извештавања и праћења, укључујући обезбеђивање адекватног простора и броја запослених.

(ВРС, СУК, МДУЛС, краткорочно и надаље).

П # 7.8: Уз техничку подршку за РЈУ подржати јачање процеса праћења напретка и извештавања о учинку путем развоја и коришћења интернет алата за праћење напретка у спровођењу Стратегије РЈУ. Осим тога, обезбедити систем за документацију за складиштење доказа о оствареном напретку, и омогућити интерактивне интернет презентације свих кључних елемената АП РЈУ, отворених за јавност у мери у којој је то могуће, и ажурираних квартално (повезано на Јединствени информациони систем).

(МДУЛС, РСЈП и све релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).

П # 7.9: Утврдити недостатке у представљању резултата праћења РЈУ и произвести конкретне препоруке за унапређење читљивости и визуелизације извештаја. Уз техничку подршку за РЈУ, даље развити структурисанију и кориснички усмерену презентацију информација о праћењу АП РЈУ, усмерену на напредак на нивоу исхода и уска грла, намењену за кључну циљну публику - доносиоце одлука, цивилно друштво, институције ЕУ и друге стране заинтересоване нарочито за ниво исхода.

(МДУЛС, краткорочно и надаље)

П # 7.10: Даље повећати капацитете за оцењивање у оквиру МДУЛС и ОДУ који извештавају о спровођењу АП РЈУ, путем интернализације резултата ове евалуационе вежбе (углавном методолошки), како би се унапредио колаборативни процес учења и изградње капацитета ОДУ за будуће извештавање и оцењивање.



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији
Финални извештај



Република Србија

(МДУЛС, све релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).



5.8 (Ефикасност) ЕП 8: Ниво АП РЈУ 2015-2017. године био је економичан и исплатив

Преглед налаза и закључака за ЕП 8 Није било налаза на тему питања да ли је спровођење АП било изузетно економично у поређењу са алтернативама. Такви налази нису добијени због (а) непостојања показатеља исхода за пет ПЦ и 19 мера, и (б) недоступних целовитих финансијских података за поравнање потрошње по резултатима. Методологија за одређивање трошкова која је коришћена за АП РЈУ 2015-2017. године била је ограничена на додатно одређивање трошкова, уместо на пуно одређивање трошкова. Информације о финансирању РЈУ у буџету не могу лако да се идентификују, што значи да је тешко утврдити јасне везе са финансијским информацијама у планским документима РЈУ.

Испрва није била доступна методологија одређивања трошкова за АП РЈУ 2015-2017. године, а плате јавних службеника нису биле укључене у план. Уместо тога, били су покривени само додатни трошкови. Одређивање трошкова за АП РЈУ 2018-2020. године ће бити даље развијено и усаглашено са новом методологијом, о којој ће договор остварити МФин и РСЈП. Новим АП РЈУ су све институције за спровођење задужене да реалистично и систематично планирају трошкове по којима ће вршити извештавање и одређивање додатних трошкова.

Упркос томе, делује да постоји значајан позитиван повраћај општих улагања у АП РЈУ за 2015-2017. годину. Трошкови спровођења АП РЈУ 2015-2017. године пријављени су у износу око 41 милион евра, плус ресурси потрошени из Фонда УК за добру управу (ГГФ). Уштеда остварена након рационализације, односно смањења броја запослених у ЈУ, пријављена је у износу од 180 милиона евра. Додатне финансијске користи (које су произвеле нове е-услуге, унапређене инспекције и грађевинске дозволе итд.) у смислу позитивног утицаја, већ достижу десетине милиона евра, са јасном кумулативном перспективом.

5.8.1 КП 8.1: Степен у ком је АП РЈУ 2015-2017 спроведен економично у поређењу са алтернативама

Није било налаза у вези са питањем да ли је спровођење АП било изузетно економично у поређењу са алтернативама (И-8.1.1.). За то постоји више разлога. Прво, АП је осмишљен без показатеља на нивоу исхода на прва три нивоа резултата (један општи циљ, пет посебних циљева и 19 мера). Показатељи исхода се јављају само на нивоу 47 планираних резултата (претпостављени циљеви на нивоу исхода), од чега је 12 остварено до краја 2017. године. Други проблем је да се **потрошени износи не могу измирити са износима буџетираним за те резултате, пошто доступни подаци нису потпуни** (видети Анекс 14). Трећи проблем је да, у светлу прва два разлога, **нису могле бити утврђене алтернативе током процеса евалуације**. Поред тога, нису доступне информације о потрошеним средствима из ГГФ. Према томе, није доступан тачан износ потрошен на спровођење АП РЈУ 2015-2017. године.

Методологија одређивања трошкова за АП РЈУ 2015-2017. године није увек била систематична и реалистична. Такође је била ограничена на додатно одређивање трошкова уместо на пуно одређивање трошкова, али са новим смерницама за одређивање трошкова политика (И-8.1.2.). СИГМА извештај о праћењу за Србију за 2017. годину показује да није могуће идентификовати сва средства ВРС за планиране активности РЈУ у годишњем буџету ВРС за 2017. годину. Разлике између планираних и потрошених износа крећу се од 25% до 380%, што указује на нереалистично планирање.¹⁶⁸ У исто време, информације о финансирању РЈУ у буџету не могу тако лако да се идентификују, што значи да је тешко утврдити јасне везе са финансијским информацијама РЈУ у планским документима. Осим тога, информације о одређивању трошкова садржане у овим документима биле су уситњене и није било могуће идентификовати сва предвиђена средства у буџету. У

¹⁶⁸*ibid*, стр. 16.



случајевима када јесу била идентификована, постојале су неусаглашености између планираног финансирања и стварних опредељених средстава.¹⁶⁹ **Бројке у области финансија такође указују на нереалистично планирање, с обзиром на билансе између планираних и потрошених износа за сваку од 19 мера, као и збирно на нивоу читавог АП.** Анекс 14 садржи коначни финансијски биланс за АП РЈУ 2015-2017. године, произведен на основу вредности из Анекса Завршног извештаја за АП. Према овом билансу, низ интервенција не укључује износе планираних или потрошених средстава, укључујући две од три остварене мере (мере 3.1 и 3.4) од укупно 19 мера. Осим тога, збирне вредности по мерама не одговарају онима на страни два Завршног извештаја, при чему се не знају износи потрошени из ГГФ.

Главни разлог за непостојање одговарајућег обрачуна били су неадекватне праксе одређивања трошкова и финансијског извештавања. Првобитно није коришћена ниједна одређена методологија за одређивање трошкова АП РЈУ 2015-2017. године. Плате јавних службеника нису биле укључене у план. Уместо тога, били су покривени само додатни трошкови. Капацитети и искуства спроводилаца РЈУ били су ограничени у погледу формулисања показатеља и активности одређивања трошкова, уз непостојање доступних податка о одређивању трошкова. На крају је МДУЛС проценило број запослених у надлежним институцијама који ће бити у потпуности ангажовани на спровођењу реформских активности. Према прикупљеним подацима, најмање 179 запослених из свега четири институције непосредно је надлежно за спровођење. Поред тога, више ресорних министарстава и других органа јавне управе требало је да се ангажују у спровођењу. Осим тога, овај број не укључује две институције које нису доставиле тражене податке, и одговарајући износи трошкова нису рачунати.¹⁷⁰ На крају је СИГМА помогла са развојем методологије за прорачун додатних финансијских средстава потребних за спровођење АП.¹⁷¹

Током развоја АП РЈУ 2018-2020. године, МДУЛС је покушала да унапреди процес одређивања трошкова уз подршку СИГМА тима, развијањем методологије одређивања трошкова (СИГМА пакет алата за одређивање трошкова) и одржавањем радионица са свим заинтересованим странама. Првобитно је, на основу научених лекција, процес планирања АП РЈУ 2018-2020. године укључивао напоре за реалистичну процену потребних средстава уз помоћ јединствене методологије. Ова методологија била је заснована на просечним трошковима коришћеним за припрему преговарачких позиција, и на примени обрасца Процене финансијских ефеката (ПФЕ). Као део обавезне процедуре за предлагање законодавних аката, ови обрасци стандардне методологије за процену финансијских ефеката законодавних аката на буџет (тзв. ПФЕ обрасци) припремљени су на нивоу свих појединачних активности из АП и надлежних институција.¹⁷²

Међутим, за АП РЈУ 2018-2020. године су све институције које се баве спровођењем планирале расходе о којима ће извештавати. Додатно одређивање трошкова ће се вршити реалистично и систематски. СИГМА методологија није укључивала уношење редовних трошкова за запослене нити административних, односно посредних трошкова, већ само трошкова додатних запослених и активности. Кључни разлог за ограничавање плана на додатне трошкове била је процена да капацитети МФин, МДУЛС (и других институција ДУ) за одређивање укупних трошкова можда нису довољни и да је припремљеност на одређивање трошкова и даље слаба у свим институцијама ДУ. Према томе, процена неопходних финансијских ресурса за спровођење АП односи се само на додатне трошкове. Процене неопходних финансијских средстава се у АП врше и представљају на нивоу активности (ПФЕ

¹⁶⁹*Ibid*, стр. 17.

¹⁷⁰ ReSPA, Методолошки водич за одређивање трошкова стратегија Владе, линк: <https://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7>

¹⁷¹ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године.

¹⁷² На основу члана 48. Закона о буџетском систему из 2015. године донета је Одлука о обједињеном ПФЕ обрасцу <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=11297>



обрасци), и према изворима средстава. На местима на којима није било могуће дати процену, то је и наведено у плану. У АП се такође јасно наводе активности за које нису одређена средства, пошто се сматрало да би тај документ требало да представља и основ за утврђивање приоритета за даљу донаторску и буџетску подршку за РЈУ.¹⁷³

Одређивање трошкова за АП РЈУ 2018-2020. године биће даље развијено и усаглашено кроз развој нове заједничке методологије, о којој ће договор остварити МФин и РСЈП.¹⁷⁴ Ова очекивана општа методологија одређивања трошкова политика увешће одређивање трошкова као део управљања учинком. Ово питање тренутно је регулисано путем новог ЗПС и припадајуће две уредбе. Питање одређивања трошкова и везе са средњорочним буџетским оквиром законски је обавезујуће у оквиру ЗПС и припадајуће Уредбе о методологији за израду средњорочних планова. Поред тога, за сваку од мера у АП обавезно је навести целокупне трошкове спровођења и утицај мере на буџет (у поређењу са ситуацијом у којој се мера не спроводи).

5.8.2 КП 8.2: Исплативост АП РЈУ 2015-2017. године, односно да ли су трошкови били сразмерни оствареним предностима

Као што је већ објашњено, било је тешко доћи до налаза у вези са исплативошћу 19 мера у склопу пет ПЦ (И-8.2.1.). Показатељи исхода постоје само на нивоу 47 планираних резултата (претпостављени циљеви на нивоу исхода), од чега је 12 остварено. Пошто су три остварена резултата истовремено и мере, било је могуће извршити анализу исплативости остваривања тих резултата. Међутим, као што је дато у Анексу 14, стварни расходи још увек нису доступни за свих 19 мера, укључујући једну од три спроведене мере (Меру 3.5).

Упркос томе, делује да постоји значајан позитиван повраћај улагања за АП РЈУ 2015-2017. године, како у монетарном смислу, тако и с обзиром на показане ван-монетарне позитивне утицаје. Трошкови спровођења АП 2015-2017. године пријављени су у износу од око 41 милион евра, плус потрошена ГФФ средства (о којима нема расположивих података). Од укупног износа, 14,1 милион евра и 12,1 милион евра респективно потрошени су на две мере у оквиру првог циља АП РЈУ. Прва мера укључивала је рационализацију ЈУ (отпремнине), а друга је била усмерена на унапређење система управљања јавним политикама (Анекс 14 садржи више информација). Заузврат, пријављена уштеда настала на основу рационализоване и оптимизоване ЈУ наводно износи око 180 милиона евра. Додатне монетарне предности у погледу позитивних утицаја већ достижу десетине милиона евра са јасном кумулативном перспективом. Као пример оваквих предности, уштеде за накнаде остварене применом е-услуга већ износе преко 6 милиона евра. Нови поједностављени прописи о подршци породицама довешће до уштеде у износу од око 25 милиона евра током периода од пет година. Годишњи приходи од издавања грађевинских дозвола у ЈЛС повећани су за око 8 милиона евра. Србија је, према претходним активностима пројекта е-Папир, смањила административно оптерећење привреде за 30 милиона евра. Очекује се да ће Србија до 2021. године смањити административно оптерећење привреде са почетних 3,46% на мање од 3% БДП-а. На крају, одражавајући трендове отвореног тржишта ЕУ, перспектива за вредност новог тржишта отворених података у Србији у наредним годинама могла би да достигне милионе евра (ово је индикатор потенцијалне перспективе иако подаци још увек нису доступни).

¹⁷³ Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

¹⁷⁴ Разјашњење, СЈП, 8.4.2019. године, "У ИПА 2015 пројекту постоји резултат у вези са одређивањем трошкова политика. Још увек није одлучено како ће се тај резултат остварити и за које мере ће се вршити одређивање трошкова политика."



5.8 R Кључне препоруке за ЕП 8: Ниво АП РЈУ 2015-2017. године био је економичан и исплатив

Р # 8.1: Уз техничку подршку за РЈУ унапредити методологију одређивања трошкова (како би могло да се врши реалистично и систематично одређивање трошкова) у оквиру МТЕФ за АП РЈУ 2018-2020. године, као и квалитет и транспарентност финансијског извештавања које покрива 15 мера и одговарајућих активности из АП (произвести приручник и смернице за одређивање трошкова политика).

(МФин, РСЈП, МДУЛС, све релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).

Р# 8.2: Обезбедити капацитете и задужити спроводиоце РЈУ да обезбеде измирење планираних и потрошених износа по активностима и резултатима и да ставе на располагање све информације о планирању, финансирању, извештавању итд. о РЈУ.

(МФин, РСЈП, МДУЛС, све релевантне ОДУ, краткорочно и надаље).



5.9 (Ефекти) ЕП 9: Утицај АП РЈУ 2015-2017. године на приступање ЕУ, делотворност власти и различите крајње кориснике

Преглед налаза и закључак за ЕП 9 Спровођење АП РЈУ 2015-2017. године већ је довело до одређених приметних позитивних ефеката. РС је остварила конкретан напредак у смеру испуњавања релевантних критеријума приступања ЕУ, нпр. трећи критеријум у вези са повећањем административних капацитета. СИГМА је известила о конкретном напретку ВРС оствареном у смеру испуњавања релевантних критеријума приступања мерљивих путем показатеља поштовања СИГМА начела (у свих пет ПЦ АП РЈУ). Остварен је напредак на нивоу ефеката и појединих циљева према WEF показатељима СБ за транспарентност при доношењу политика власти. Позитивни ефекти укључују потпуну фискалну консолидацију, којом је завршена трогодишња фискална криза. Са растом привреде земље, повећане су плате и пензије запослених у ЈУ. Грађани и привреда су имали нарочите користи од унапређења пружања услуга, са поједностављеним управним процедурама за конкретне услуге које се траже од ЈУ, као и од агенде отворених података. Сада је доступан низ нових дигиталних услуга путем централног интернет портала услуга.

Поред тога, унапређени су резултати у оквиру композитног показатеља Делотворност власти на нивоу АП РЈУ. Повећане су оцене на два друга релевантна показатеља ефеката, односно Композитног показатеља регулаторног квалитета (СБ) и Композитног показатеља оптерећења прописима власти (WEF). Поједностављивање, односно оптимизација (и дигитализација) управних поступака и смањење регулаторног финансијског оптерећења унапредили су не само услуге ЈУ и пословно окружење, већ су произвели и додатне предности и уштеде. На исти начин, остварен је значајан утицај РЈУ на јавне набавке, инспекције, и издавање грађевинских дозвола.

Вероватно је да ће РЈУ остварити непосредан утицај на ОЦД и грађане који учествују у консултацијама о јавним политикама, од почетка израде до њиховог спровођења (усвојене су измене и допуне Закона о државној управи, као и нови ЗПС). ЈЛС су већ прикупиле додатне приходе од повећаних доприноса за уређење земљишта путем унапређеног система издавања грађевинских дозвола и увођења међуопштинске сарадње као нове основне компетенције ЈЛС која ће вероватно довести до значајних уштеда у смислу успостављања заједничких служби ЈЛС. Међутим, целокупни резултати РЈУ имали су ограничен домет комуникације и ограничену видљивост, како интерно, тако и екстерно. Потребне су целовитија и делотворнија комуникација и видљивост.

5.9.1 КП 9.1: Степен општег пораста делотворности власти и степен у ком су различити корисници искусили стварни напредак

Далекосежне позитивне промене РЈУ, односно ефекти који се могу приписати скупу спроведених политика са оствареним исходима, са позитивним утицајем на друштво, привреду и људе, увек захтевају време. Међутим, упркос ограниченој делотворности мереној на нивоу исхода, спровођење Стратегије РЈУ (односно АП РЈУ 2015-2017. године) произвело је поједине приметне позитивне ефекте и јасне позитивне трендове.

ЕУ је посвећена пружању подршке Србији у напорима за придруживање ЕУ и препознала је резултате РЈУ остварене до сада. ЕУ је највећи пружалац финансијске помоћи Србији. Од укупно 2,5 милијарди евра претприступних фондова ЕУ, током периода 2007-2013. године обезбеђено је милијарду евра, а за период 2014-2020. године опредељено је 1,5 милијарди евра. За период 2014-2020. године програмирана је подршка за сектор РЈУ у износу од 210 милиона евра.¹⁷⁵ У Извештају ЕК о напретку Србије за 2016. годину препознато је да је у области РЈУ остварен добар напредак усвајањем програма реформе УЈФ, стратегије за е-Управу,

¹⁷⁵Извор: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/near_factograph_serbia_en.pdf



стратегије регулаторне реформе и доношења политика, нових закона о општем управном поступку, платама у јавном сектору и државним службеницима на покрајинском и на нивоу локалних власти.¹⁷⁶ У Извештају о напретку за 2018. годину препознато је да је остварен напредак у области РЈУ у области пружања услуга, као и са усвајањем низа нових закона о платама у јавним службама и радним односима, о платама запослених у јединицама локалне самоуправе и аутономним покрајинама и о Националној академији за јавну управу. Такође је похваљена способност Србије да преузме обавезе настале из чланства у ЕУ, пошто је наставила да усклађује своје законодавство са правним тековинама ЕУ у свим областима. У извештају се наглашава и кључна важност адекватних финансијских и кадровских ресурса и чврстих стратешких оквира за одржавање темпа реформи.¹⁷⁷ Током самита држава Западног Балкана одржаног у Софији у мају 2018. године поновљено је да у напредовању дуж својих путева ка евроинтеграцијама државе Западног Балкана морају да уложе озбиљне напоре у области кључних реформи, укључујући јавну управу.¹⁷⁸

РС је остварила конкретан напредак у смеру испуњавања релевантних критеријума за приступање у смислу трећег критеријума који је у вези са повећањем административних капацитета. Према СИГМА извештају о праћењу за Србију за 2017. годину остварен је конкретан напредак ка испуњењу релевантних критеријума приступања (ЕК) **(И-9.1.1.)** који је мерљив показатељима и под-показатељима за СИГМА начела (у свих пет ПЦ АП РЈУ). Као што је приказано у Табели 17 и Анексу 8, током периода фискалне кризе поједини кључни показатељи СИГМА принципа показали су или стабилност, или чак напредак, по мерењу из 2017. године у поређењу са 2015. годином: (а) степен у ком су политички и правни оквир за професионалну и кохерентну јавну службу успостављени и спроведени (ПЈУ 3); (б) степен у којем постоје механизми за обезбеђивање делотворне узајамне контроле, као и контроле над организацијама ЈУ (ПЈУ 4); (в) степен у ком је стратешки и правни оквир за професионалну и кохерентну јавну службу успостављен и спроведен (ПЈУ 6), и (г) степен у ком правни оквир за добру управу постоји и примењује се (ПЈУ 5). Осим тога, на нивоу ПЦ АП РЈУ, остварен је напредак на WEF индексу СБ у погледу транспарентности у процесу доношења одлука власти.

Поред тога, скуп важних под-показатеља за мерење поштовања СИГМА принципа указује на напредак. Показатељ централних институционалних и административних капацитета за делотворан и ефикасан развој, спровођење и праћење јавних набавки одлично је оцењен и изнад је регионалног просека.¹⁷⁹ Степен у којем је обим централног планског документа РЈУ комплетан добио је одличну оцену (пет) 2017. године, у поређењу са полазном вредношћу из 2015. године (четири). Под-показатељ начела "покривеност и обим планских докумената РЈУ" остварио је резултат пет од могућих пет 2017. године.¹⁸⁰ На крају, индекс јачине МТЕФ показао је напредак. Због успешне реформе система јавне набавке, преговарачко поглавље 5 о јавним набавкама отворено је 13. децембра 2016. године.

Привреда земље се побољшала током протеклих година. Већ постоји приметни позитивни општи утицаји на грађане **(И-9.1.5.)** због фискалне консолидације и краја трогодишње фискалне кризе, што потврђују и ММФ и независни Фискални савет. Укупан раст је постао позитиван, а економска активност се проширила због доброг напретка оствареног у спровођењу реформи, што показују макроекономски показатељи из Табеле 5. Трећу годину за редом је остварена ниска и стабилна стопа инфлације, фискални дефицит је опао на 1,1 одсто БДП-а - најнижи ниво од 2005. године, док је економија порасла за скоро 3%, тиме премашивши ниво из 2008. године. На крају, према Завршном извештају о АП РЈУ 2015-2017.

¹⁷⁶Извештај ЕК о напретку РС за 2016. годину, новембар 2016. године.

¹⁷⁷ Извештај ЕК о напретку РС за 2018. годину, април 2018. године, линк: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

¹⁷⁸Извор: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/the-way-forward_en.pdf

¹⁷⁹ОЕЦД/СИГМА извештај о праћењу за Србију (2017), стр. 170.

¹⁸⁰*Ibid*, стр. 10, 13.



године из марта 2018. године, ЈУ је смањена за 48.595 редовних запослених (-9,43%) са оствареном уштедом (крај 2013. до краја 2018. године) од преко 180 милиона евра.

Грађани и привреда нарочито су имали користи од унапређеног пружања услуга, са поједностављеним управним процедурама за одређене услуге као што су пријава новорођенчета, покретање предузећа, пријава пореза, вађење личне карте или возачке дозволе, или захтев за грађевинску дозволу, што су само неки од примера. Тиме је просечан број дана потребних за добијање пасоша и личне карте смањен са просечних 4,8 дана на између једног и два дана, у зависности од боравишта. Просечан број дана потребних за оснивање предузећа смањен је са 12 дана из 2015. године на седам дана 2017. године.¹⁸¹ Удео грађана који су поднели своје пореске пријаве користећи интернет 2017. године износио је 33,5% у поређењу са 0% 2015. године.¹⁸² Удео компанија које су поднеле своје пореске пријаве користећи интернет 2017. године износио је 100% у поређењу са 0% 2015. године.¹⁸³

Сада је доступан низ нових дигиталних услуга путем централног интернет портала услуга.¹⁸⁴ Око 320 институција користи нови информациони систем "е-ЗУП" за свакодневну размену података. За сада постоји осам главних база података које садрже 80% свих података из званичне евиденције: матичне књиге које води МДУЛС, база података МУП-а, Пореске управе, Фонда за пензијско-инвалидско осигурање, Националне службе за запошљавање, као и Централни регистар обавезног социјалног осигурања са 22 базе података (матичне књиге - рођени, умрли, венчани, документа о грађанском статусу, боравишне дозволе, евиденција незапослених, евиденција пореских дуговања, евиденција корисника Пензијско-инвалидског осигурања, подаци Централног регистра обавезног социјалног осигурања). У периоду од јуна 2017. до октобра 2018. године остварена је уштеда 500.000 сати чекања при издавању 500.000 докумената.¹⁸⁵ То укључује преко 20.000 пријава рођења у свих 58 породилица у Србији, преко 230.000 здравствених књижица, преко 10.000 уписа у забавишта итд. (подаци са почетка 2018. године). Дирекција за е-Управу (сада ИТЕ) проценила је да ће примена е-ЗУП довести до уштеде за грађане Србије од преко пет милиона сати,¹⁸⁶ које су до сада морали да проводе у редовима, као и милион радних сати јавних службеника. Захваљујући овој услузи која се нуди путем е-портала, грађани ће бити ослобођени плаћања бројних накнада, што ће до краја 2017. године довести до уштеде од око 750 милиона динара, односно 6,33 милиона евра.¹⁸⁷

Уопштено, 70% грађана Србије потврђује да ЈУ ради на кориснички усмереном пружању услуга (односно политици дигитализације), док 56% потврђује да су свесни поједностављених управних поступака.¹⁸⁸ 41% грађана је свесно доступности електронских услуга, од чега је 35% користило услуге "понекад" или "често" током протекле две године.¹⁸⁹

Очекује се даљи утицај агенде РЈУ ВРС на отварање доступних података које чува ЈУ путем Националног портала отворених података.¹⁹⁰ Портал је успостављен, а до сада је 48 скупова података мигрирано на њега. Број регистрованих корисника почетком 2018. године износио је 760.000. Портал је тада нудио 635 услуга од стране 141 ОДУ (85 државних органа и организација и 56 ЈЛС).¹⁹¹ Поред тога, током децембра 2017. године покренута је услуга електронског плаћања. Уз то, у децембру 2018. године РСЈП је покренуо портал отворених

¹⁸¹ Светска банка (2015. и 2017.), *Doing Business*, the World Bank, Washington, DC.

¹⁸² Овај показатељ односи се на годишње пријаве пореза на доходак. Податке доставила Пореска управа, Министарство финансија (МФ).

¹⁸³ Овај показатељ односи се на годишње пријаве пореза на добит. Податке доставила Пореска управа, МФ.

¹⁸⁴Извор: <http://euprava.gov.rs/>

¹⁸⁵Извор: <https://www.blic.rs/biznis/vesti/digitalizacijom-do-velikih-usteda-vremena-i-novca-gradanima-i-drzavi/5zrjltg>

¹⁸⁶ Изјава Душана Стојановића, директора Дирекције за е-Управу (сада ИТЕ), *Новости*, 13. јун 2017. године

¹⁸⁷Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана.

¹⁸⁸ Монитор РЈУ за Србију 2017/18, <http://www.par-monitor.org/posts/national-par-monitor-serbia-2017-2018>

¹⁸⁹WeBER, Испитивање јавне перцепције административних услуга на Западном Балкану, април 2018. године.

¹⁹⁰Извор: <https://data.gov.rs/sr/>

¹⁹¹Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана.



података за податке у вези са ЈЛС. Током 2015. године покренут је Европски портал отворених података. Укупна тржишна вредност портала у периоду 2016-2020. године предвиђа се да ће износити између 1.138 милијарди евра и 1.229 милијарди евра, односно око 7,17% БДП-а ЕУ (2016.).¹⁹² Уз коришћење овог процента као полазне вредности, потенцијални добици за РС износе око 2,42 милијарде евра.¹⁹³ Иако је из више разлога ова бројка можда нереална, ова вредност представља моћан приказ потенцијала отворених података.

Поред тога, унапређени су резултати у оквиру композитног показатеља Делотворност власти (СБ, WGI) (И-9.1.2.) на нивоу општег циља АП РЈУ, кључног показатеља утицаја АП РЈУ. Овај композитни показатељ обухвата перцепцију квалитета јавних услуга, квалитет јавне службе и степен њене независности од политичких притисака, квалитета формулисања и спровођења политика, и кредибилитет посвећености власти таквим политикама. Као што је приказано у наредној Табели 21, вредности показатеља, мерене током протеклих година, јасно показују кризу из 2014. године и њене дуготрајне последице, као и позитиван тренд који је почео 2017. године.

Табела такође показује и повећање остварених резултата у два друга релевантна показатеља утицаја у вези са учинком АП РЈУ. *Композитни показатељ регулаторног квалитета (СБ) (И-9.1.3.), и Композитни показатељ оптерећења прописима власти (WEF) (И-9.1.4.).*¹⁹⁴ Оба показатеља указују на унапређене политике ВРС ка промовисању развоја приватног сектора и развоја позитивног окружења за пословање. *Последично, привреда, локалне заједнице, ЈЛС и порески приходи вероватно ће већ искусити позитивне ефекте (И-9.1.7.).*

Табела 19. Кључни резултати показатеља утицаја релевантни за утицај АП РЈУ 2015-2017. године

Показатељи	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Делотворност власти, СБ (процент, више је боље)	51,18	51,18	58,17	56,73	56,35	60,58
Регулаторни квалитет, СБ (процент, више је боље)	51,18	52,13	55,77	57,21	54,81	55,29
Индекс развоја е-Управе УН ¹⁹⁵ (позиција међу 193 земље)	51	Н/П	69	Н/П	39	Н/П
Индекс е-Учешћа УН (позиција, 193 земље)	60	Н/П	81	Н/П	17	Н/П
WEF GCI индекс ¹⁹⁶ (позиција и резултат - више је боље, 137 земаља)	95 3,87	101 3,77	94 3,9	94 3,89	90 3,97	78 4,14
WEF GCI индекс за стуб Институције (резултат, виши је бољи, 137)	3,16	3,20	3,21	3,24	3,3	3,4
WEF GCI индекс стуб Макроекономско окружење (као и претходно)	3,91	3,36	3,51	3,61	4,1	4,6
WEF Глобалне родне разлике ¹⁹⁷ (позиција)	50	42	54	45	48	40
WB Doing Business (DB) ¹⁹⁸ Лакоћа пословања (позиција од 190)	92	86	93	91	59	47
WB Doing Business (DB) Решавање грађевинских дозвола (позиција)	175	179	182	186	139	36

Поједностављивање, односно оптимизација (и дигитализација) управних поступака и смањење регулаторног финансијског оптерећења не само што су унапредили услуге ЈУ и пословно окружење, већ су произвели и додатне предности и уштеде. До сада је 2.500 управних поступака регистровано, анализирано са становишта оптимизације, и припремљене

¹⁹²Извор: https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_creating_value_through_open_data_0.pdf

¹⁹³Извор: <https://data.worldbank.org> БДП (паритет куповне моћи) за 2016. годину (процена у доларима), ЕУ: \$16,49 билиона, РС: USD 38,3 милијарде

¹⁹⁴Извор: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

¹⁹⁵Извор: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia>

¹⁹⁶Извор: <https://tcdata360.worldbank.org/indicators/gci>

¹⁹⁷Извор: <https://www.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2017>

¹⁹⁸Извор: <http://www.doingbusiness.org/>



су препоруке за оптимизацију.¹⁹⁹ Поред тога, обавезна употреба печата у раду привреде укинута је у мају 2018. године. Предности нарочито осећају мала и средња предузећа. Укупна уштеда од смањених административних оптерећења привреде износиће преко 20 милијарди динара, смањујући оптерећење са 3,46% БДП из 2014. године на 3% БДП-а до 2021. године. На пример, нови прописи о подршци породицама уведени су у јулу 2018. године и елиминисали су 86 докумената потребних за пријављивање за помоћ породицама, што је довело до годишње уштеде од 5,74 милиона евра.²⁰⁰ Процент предузећа која наводе негативне последице административних процедура у БЕП пословној анкети USAID-а 2017. године износио је 52%, што је пад са 70% из 2012. године.²⁰¹

Реформисање издавања грађевинских дозвола, као и реформе јавних набавки и инспекција такође доносе непосредне користи по грађане, привреду и ЈУ. Србија је напредовала 172 позиције (са 182. места 2013. године до 10. места 2018. године) на *Doing Business* листи СБ по ефикасности руковођења грађевинским дозволама. Време потребно за регистрацију објекта у катастру скраћено је за 162 дана, док је 2017. године издато 45% више грађевинских дозвола него 2015. године. У јулу 2017. године издато је 1.878 грађевинских дозвола, што је највећи број од када се води евиденција. Вредност инфраструктурних радова током првих осам месеци 2017. године била је двоструко већа од истог периода 2016. године. Током 2011. године 43% анкетираних приватног сектора сматрало је инспекцију за највећу препреку по пословање. Предузећа су била кажњавана у просеку са по 2.128 евра, а време проведено у раду са инспекцијама износило је до 70 сати годишње. Током 2017. године, са друге стране, свега 17% предузећа сматрало је инспекцијски надзор као највећу препреку по пословање. Просечне казне по предузећу износиле су 898 евра, а време потрошено на инспекције спало је на 20 сати годишње.²⁰² У периоду од 2015. до 2016. године било је 4.515 новорегистрованих предузетника, а затворено је 10.092 предузетника мање него у 2015. године, што представља пораст од 2.5 пута у погледу регистрованих појединаца од 2015. године. Инспекторе у позитивном светлу види 70% предузећа. Поред тога, предузећа и инспектори пријавили су пораст до 41% у ефикасности инспекција у односу на раније инспекције.²⁰³ На крају, током 2016. године јавни сектор закључио је 18.800 уговора, што је пораст од 85% у поређењу са 2015. годином, а број уговора на основу преговора смањен је са 5% из 2015. на 2% током 2017. године.²⁰⁴

Фискална консолидација омогућила је да буџет ВРС за 2019. годину повећа плате запослених у ЈУ за око 150 милиона евра (2018: 209 милијарде динара, односно 1,78 милијарде евра, 2019: 228 милијарде динара, односно 1,93 милијарде евра), што представља пораст са 7% на 12% буџета Владе. Највећи пораст плата у ЈУ очекује се у секторима здравства и просвете, као и управе пореза и царина. Државне пензије порасле су од новембра 2018. године у просеку 11% у односу на 2014. годину, када је уведена забрана повећања. У исто време, камата коју ВРС плаћа на зајмове опада (2018: 118 милијарди динара, односно 1 милијарда евра, 2019: 103 милијарде динара, односно 872 милиона евра) (И-9.1.6.).²⁰⁵

РЈУ ће вероватно утицати на јавне службенике у ОДУ пошто је уведен нов нормативни оквир за управљање кадровима, који укључује одабир и запошљавање на основу заслуга, стручно

¹⁹⁹СЈП тренутно припрема АП за оптимизацију којим се региструју сви прописи које је потребно изменити и допунити да би се оптимизовале административне услуге. Извор: <https://www.epapir.rsjp.gov.rs/>

²⁰⁰Извор: http://www.rtv.rs/sr_lat/zivot/porodica/ukidanje-86-papira-za-porodiljsku-naknadu-ogromna-usteda_937843.html

²⁰¹USAID/Србија завршни извештај пројекта за поспешивање бизниса, 20. фебруар 2018. године.

²⁰² Годишња анкета привреде БЕП-а за 2011. и 2018. годину, USAID/Србија завршни извештај пројекта за поспешивање бизниса, 20. фебруар 2018. године.

²⁰³ USAID/Србија студија исхода пројекта за поспешивање бизниса, 20. децембар 2017. године.

²⁰⁴Трогодишњи извештај од 2015-2017. године о спровођењу Стратегије РЈУ и припадајућег Акционог плана.

²⁰⁵Закон о буџету 2019. године Линк: <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2019-godinu.html>

Закон о буџету 2018. године Линк:

<http://mf.in.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2017/Zakon%20o%20budzetu%202018.pdf>



усавршавање на основу учинка путем напредовања на раду, и јединствена матрица плата која замењује претходни систем (у којем је постојало 23 различите основице и 500 коефицијената, уз 200 различитих бонуса). Осим тога, у периоду од 2015. до 2018. године, 10.022 јавна службеника учествовало је у програмима трајног стручног усавршавања јавних службеника (Табела 10).

ЈЛС и аутономна покрајина, са 111.000 запослених у ЈУ (Анекс 9), користиле су у потпуности успостављен систем јавних службеника на нивоу ЈЛС којим руководи свеобухватна регулатива у области радних односа у аутономној покрајини (АП) и ЈЛС. Модел програмског буџетирања примењен је у 169 општина. У оквиру плана названог "Стоп бирократији", усвојено је 188 стандардизованих управних поступака у вези са ЈЛС у девет области, на основу којих ће ЈЛС поступати на истоветан начин у погледу захтева грађана и привреде у читавој земљи, а у шест ЈЛС се оснивају јединствени шалтери за услуге ЈУ. Пораст грађевинских активности због поједностављеног и бржег издавања дозвола довео је до већих прихода у ЈЛС. Током првих шест месеци 2017. године, локалне власти наплатиле су 4,9 милијарди динара у доприносима за грађевинско земљиште, што је пораст од 19% у односу на исти период из 2014. године, пре реформи. Приходи од доприноса за грађевинско земљиште представљају основни извор средстава за изградњу локалних и регионалних путева, предшколских установа, водоводних и канализационих мрежа.²⁰⁶ Осим тога, ЈЛС сада користе и повећани број овлашћених ревизора, док је шест ЈЛС у великој мери реформисало своје управљање јавним финансијама. Уз то, са циљем јачања кадровских капацитета запослених у ЈЛС, одржано је 128 обука за 2.368 полазника, акредитовано је 605 тренера, а СКГО је формирао мрежу за управљање кадровима са 272 координатора, која се састоји од 133 запослених из ЈЛС и 139 запослених из ОДУ.

На крају, међуопштинска сарадња која је недавно уведена као кључна компетенција за ЈЛС, довешће до значајних уштеда кроз успостављање заједничких служби.

На крају, са непосредним утицајем на способност ОЦД и грађана (И-9.1.7.) да учествују у консултацијама о јавним политикама од израде до спровођења, усвојене су релевантне измене и допуне за Закон о државној управи, уз нови Закон о планском систему.

Временом и са све више остварених резултата, постаће видљивији и све већи степен позитивног утицаја на друштво, грађане, привреду, ЈУ и ОЦД. *Међутим, до сада су остварени резултати имали ограничен дomet комуникације и ограничену видљивост, како интерно, тако и екстерно (И-9.1.7.).* Због ограничених ресурса, средстава, времена и напора, резултати компонената РЈУ нису били адекватно комуницирани, нити интерно, нити екстерно. Рад на комуникацији у вези са спровођењем Програма оптимизације, мерење задовољства грађана реформама, нови интернет портал о доброј управи и други слични напори имали су ограничене резултате. Комуникација је текла унутар и између ОДУ током процеса рационализације и током периода стенд-бај аранжмана са ММФ-ом. Такође је постојао пројекат назван "Ја сам у центру", а Сектор за систем ЈЛС у МДУЛС је спровео анкету о јавном мњењу. Активности подизања свести о променама ЗОУП и о ЗПС одржане су у оквиру спровођења ГИЗ пројекта "Подршка за РЈУ".

Сви ови појединачни примери били су усмерени на одређене услуге, али није било делотворне комуникације свеопштих напора у оквиру РЈУ. Тим за управљање променама СБ у оквиру МДУЛС је у јулу 2018. године завршио Стратегију комуникације и Стратегију управљања променама, чије званично усвајање и спровођење тек предстоји. За сада су ово само пројектни документи. Спровођење ових стратегија је, према томе, споро, нарочито у односу на хоризонталну ФА, због недостатка посвећености. На крају, као део Секторске буџетске подршке, средином 2018. године покренут је Пројекат комуникације и видљивости РЈУ који финансира ЕУ, и он тренутно касни.

²⁰⁶ USAID/Србија завршни извештај пројекта за поспешивање бизниса, 20. фебруар 2018. године.



5.9 П Кључне препоруке за ЕП 9: Утицај АП РЈУ 2015-2017. године на приступање ЕУ, делотворност власти и различите крајње кориснике

П # 9.1: Поред обезбеђивања одрживости остварених реформи (уз појединачне позитивне политике у погледу сваког од остварених реформских циљева који су омогућили наведене позитивне ефекте) постоји потреба за јачањем капацитета ради интерне и екстерне комуникације о реформским циљевима и позитивним утицајима, путем развоја и спровођења опште политике комуникације и видљивости РЈУ, уз помоћ пројекта Видљивост и комуникација Реформе јавне управе који финансира ЕУ у склопу Секторског реформског уговора за РЈУ.

(МДУЛС, релевантне ОДУ, средњорочно).



5.10 (Одрживост) ЕП 10: Будуће финансирање интервенција РЈУ и одрживост капацитета спроводилаца

Преглед налаза и закључци за ЕП 10 ВРС поседује могућности да обезбеди средства потребна за РЈУ. Укупна средства за финансирање предвиђена буџетом ВРС наведена у АП РЈУ за 2018-2020. годину износе око 50% укупних прорачунатих трошкова. Очекује се да се остатак мобилише кроз средства страних донатора. Након остваривања фискалне стабилности и успостављања динамичнијих стопа економског раста, ВРС се усмерила на јачање покренутих системских реформи како би обезбедила структурално уравнотежену привреду. Током 2015. године уведен је Средњорочни оквир расхода (МТЕФ) за сектор РЈУ. Познати су и решавају се специфични кључни чиниоци који утичу на одрживост финансирања будућих интервенција РЈУ. Они првенствено укључују адекватну расподелу довољних финансијских средстава у годишње буџете и МТЕФ.

Осим тога, финансијска зависност је порасла у поређењу са периодом спровођења претходног АП РЈУ, током којег је преко 90% планираних средстава било екстерно. Уз довољну делотворност у спровођењу АП РЈУ, будући прилив допунских донаторских средстава за интервенције РЈУ, нпр. СБП и билатералних, вероватно ће остати адекватан. Уопштено, унапређени су МТЕФ и квалитет одређивања трошкова, пошто ће се сада МТЕФ РЈУ повезати на модул за програмско буџетирање у ЈИС. Лансирање модула за средњорочно планирање и АПСВП је предвиђено за први квартал 2019. године.

Упркос напора за јачање капацитета ЈУ, они су и даље неадекватни, нарочито у погледу функција координације, извештавања, праћења и оцењивања. Специфичан ризик за кључне спроводиоце РЈУ лежи у недостатку текућих и будућих прилика за изградњу капацитета. Осим тога, постоје прилике за попуњавање недостајућих капацитета. Ово укључује одговарајуће системе и механизме за задржавање запослених, и веће напоре уложене у институционализацију управљања знањем.

5.10.1 КП 10.1: Одрживост буџета ВРС и донаторских средстава потребних за будуће интервенције РЈУ

ВРС поседује потенцијал да обезбеди довољно средстава за интервенције РЈУ (**И-10.1.1.**). Као резултат унапређења АП РЈУ 2018-2020. године у погледу одређивања трошкова, у кључним планским документима РЈУ дате су информације о потребним додатним средствима. Према СИГМА извештају о праћењу за 2017. годину, а на основу анализе кључних планских докумената за РЈУ, 41,9% од укупно прорачунатих трошкова од 14,3 милијарде динара (око 115,6 милиона евра) покривено је државним буџетом, а преосталих 58,1% потиче из донаторских средстава. АП РЈУ 2015-2017. године је, на супрот томе, предвиђао да 93% укупних трошкова спровођења покрива екстерно финансирање.²⁰⁷ Важно је да се ВРС обавезала да обезбеди 50% средстава потребних за спровођење АП РЈУ 2018-2020. године (од укупно 23 милиона евра), тиме показујући не само своју фискалну способност, сада када се фискална криза завршила, већ и све веће власништво и посвећеност реформским циљевима АП РЈУ 2018-2020. године.

Према томе, ризик непостојања опште финансијске одрживост реформских процеса значајно је умањен. Ова позитивна перспектива заснована је на фискалним побољшањима, за које нова Фискална стратегија ВРС за 2019. годину тврди да су трајног карактера.²⁰⁸ ВРС је успешно завршила програм фискалне консолидације, који представља окосницу трогодишњег предострожног аранжмана договореног са ММФ-ом 2018. године. Након остваривања фискалне стабилности и успостављања динамичнијих стопа економског раста, ВРС се усмерила

²⁰⁷ ОЕЦД/СИГМА извештај о праћењу за Србију (2017), стр. 16.

²⁰⁸Извор: Фискална стратегија ВРС за 2019. годину, са пројекцијама за 2020. и 2021. годину, линк: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/2019/FISKALNA%20STRATEGIJA%20ZA%202019.pdf>



на јачање покренутих системских реформи како би обезбедила структурално уравнотежену привреду. Средњорочни макроекономски оквир је креиран у складу са напорима за очување остварених резултата, обезбеђујући конкретан подстицај за инвестиционе активности и за наставак покренутих реформи. **Збирно посматрано, финансијска ситуација за спровођење АП 2018-2020. године је повољнија него током спровођења АП 2015-2017. године.**

Осим тога, нови законодавни пакет ЗПС (укључујући две уредбе, од којих се једна бави средњорочним планирањем) обезбедио је прописе и процедуре за развој секторских стратегија/докумената јавних политика, укључујући одређивање трошкова докумената јавних политика и развој јавних политика у ширем смислу. Поред тога, члан 47. ЗПС предвиђа нови централни информациони систем Владе, односно Јединствени информациони систем (ЈИС) за планирање, праћење, координацију и извештавање о јавним политикама, и он је оперативан од 1. јануара 2019. године.

Увођење средњорочног оквира расхода (МТЕФ) за РЈУ током 2015. године представљало је кључну тачку за управљање јавним финансијама у РС. Ревидирани МТЕФ РЈУ за период 2017-2019. године одражава смањење расхода за рационализацију, односно трошкова отпремнина (мера АП 1.1.) са 93% из 2016. године на 64% за 2017. годину (буџет МДУЛС), и расподелу преосталих средстава на друге циљеве РЈУ. Међутим, само половина средстава расподељених за 2016. годину је заправо потрошена, док је остатак пренет у 2017. годину. У време писања овог извештаја нису били доступни новији подаци. **Међутим, тренутно је у току израда новог трогодишњег МТЕФ РЈУ, заснованог на проценама трошкова. МТЕФ РЈУ даје процене потребних средстава и извора за спровођење мера АП РЈУ (и УЈФ ПР) у средњорочном оквиру.** Укључује информације о средствима расподељеним за спровођење активности по годинама, како из буџета тако и донаторских грантова и зајмова, АП. **Текућа природа секторског МТЕФ омогућиће ревидирање активности и одређивање трошкова уколико реприоритизација постане неопходна. Успостављање овако јасних веза између активности РЈУ и потреба за финансирањем такође ће омогућити приоритизацију секторске политике и доношења одлука од стране ВРС за приоритетне области финансирања у средњорочном оквиру.**

МТЕФ РЈУ ће бити повезан на модул за програмско буџетирање у ЈИС, чији модули за средњорочно планирање и АПСВП доспевају током прве половине 2019. године. Стога тек предстоји одређивање планираних и потрошених средстава за сваку од активности АП РЈУ за сваку годину у складу са МТЕФ. На тај начин ће бити обезбеђен одрживи средњорочни макрофискални и буџетски оквир, повезивањем циљева АП РЈУ са доступним финансијским ресурсима за њихово спровођење. **Стога ће праћење спровођења мера АП бити омогућено путем праћења и поређења извршења планираних расподела за сваку од година.**

Познати су и решавају се специфични кључни чиниоци који утичу на одрживост финансирања будућих интервенција РЈУ (И-10.1.3.). Ови чиниоци првенствено укључују адекватну расподелу задовољавајућих износа финансијских средстава у годишње буџете и МТЕФ. Финансијска стабилност ВРС је значајно унапређена, иако се у Извештају ЕК о напретку Србије за 2018. годину наводи брига за финансијску одрживост због неусаглашености између планираних расподела и стварних издвајања.²⁰⁹ Финансирање РЈУ - први АП је планиран са преко 90% екстерног финансирања, док је други са 50% - још увек у значајној мери зависи од екстерних донаторских средстава. Највећи извори екстерног финансирања - ЕУ СБП и зајмови СБ - повезани су са остваривањем два скупа показатеља по којима су планиране исплате, као што је објашњено у делу 3.3.3 извештаја. **Учинак по оба показатеља био је прилично задовољавајући, што је довело до исплате преко 30 милиона евра из СБП у октобру 2018.**

²⁰⁹ Извештај ЕК о напретку РС за 2018. годину, април 2018. године, линк: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>



године. Поред тога, у пројектној линији је и нови зајам Светске банке за ИТ и е-Управу (50 милиона долара).

Предстоји обезбеђивање додатних доприноса билатералних донатора. СДЦ ће вероватно допринети спровођењу мере 1.2, док ће ГИЗ вероватно наставити са подршком за ПЦ 2 и ПЦ 4 путем подршке за спровођење и праћење ЗУОП. *Према томе, уз задовољавајућу делотворност АП РЈУ, будући прилив донаторских средстава за интервенције РЈУ вероватно ће остати задовољавајући (И-10.1.2.).* С обзиром на важност координације донатора, МЕИ је покренуло процес припреме Вишегодишњег планског документа за координацију међународне развојне помоћи Републици Србији за период 2019-2025. године, који је почео у јуну 2018. године. Сврха ове иницијативе јесте да се обезбеди усаглашеност донаторских интервенција са националним приоритетима, и расподелама из државних буџета, за спровођење РЈУ. До сада је одржано више фаза обећавајућих консултација.

5.10.2 КП 10.2: Степен у ком су постојећи и нови капацитети институционалних актера за АП РЈУ 2015-2017 одрживи (механизми за праћење и спровођење ЗПС)

Досадашњи и текући капацитети за праћење и оцењивање, као и механизми за праћење, и даље су недовољни. Исто важи и за капацитете за координацију, предвидљивост запошљавања и општи поступак спровођења. Међутим, пошто ЗПС захтева од свих јавних институција да примене механизме и процедуре за праћење и оцењивање (И-10.2.1.), успостављају се услови и обавезе за одрживо унапређење капацитета у тим областима. *Према томе, очекује се да ће број институција које спроводе РЈУ са намером да развију капацитете за праћење и координацију постепено порастати.*

Квалитет извештавања, координације и праћења усмереног на резултатима, са делотворним функцијама руковођења и корекције, представљају показатеље за адекватност текућих система за повратне информације и праћење (о којима је било дискусије под ПУ 7), нпр. функција управљања ризицима. **У процесу оцењивања није било могуће доказати постојање ових система који покривају читав АП РЈУ.** Евалуациона анкета показује да су постојећи капацитети за праћење и оцењивање углавном неадекватни и да им је потребно јачање (изузимајући, и само делимично, АПСВП). Унапређења се очекују са увођењем ЈИС, који је оперативан од 2019. године. Према томе, на основу примене ЗПС, која је почела у октобру 2018. године (са периодом усаглашавања од две године), очекује се да овај нови механизам за праћење и управљање ризиком допринесе, уз активности изградње капацитета, одрживом унапређењу капацитета (само-обнова и прилагођавање). Евалуациона анкета, која покрива кључне спроводиоце, показала је да 90% испитаника сматра да је примена ЗПС већ у току, или ће бити спремна на време - упркос капацитетима за праћење и оцењивање који тренутно недостају.

Специфични ризици за кључне спроводиоце РЈУ укључују неуспех у коришћењу текућих и будућих прилика за развој капацитета. **Поред тога, свако одлагање спровођења политика усмерених на унапређење система плата и деполитизацију јавне службе могло би негативно да утиче на унапређење капацитета ЈУ.** Ризици укључују и неуспех у задржавању запослених са квалификацијама траженим на тржишту и запослених који се суочавају са нарочито високим радним оптерећењем. Према томе, важно је да се одговарајући системи и механизми за задржавање примене заједно са даљим и повећаним напорима усмереним на управљање институционалним знањем и преносом знања.

5.10 П Кључне препоруке за ЕП 10: Будуће финансирање интервенција РЈУ и одрживост капацитета спроводиоца

П # 10.1: Ревидирати текућу методологију припреме и ажурирања МТЕФ, односно припремити унапређен МТЕФ за сектор РЈУ за наредни период, уз помоћ техничке



подршкеза РЈУ. Такође, припремити методологију и смернице, и осмислити и спровести активности усмерене на изградњу капацитета релевантних ОДУ за припрему МТЕФ.

(МФин, МДУЛС, релевантне ОДУ, краткорочно).

Р # 10.2: Искористити текуће и будуће прилике за изградњу капацитета и техничке помоћи усмерену на попуњавање недостајућих капацитета и избегавати ризике по унапређење капацитета ЈУ због продужавања тока спровођења реформи у области управљања кадровима.

(ВРС, МДУЛС, релевантне ОДУ, средњорочно и надаље).

**-Annexes-****Annex 1. Evaluation Matrix: Revision and consolidation of the Evaluation Questions from the ToR**

OECD DAC Evaluation Criterion	
1. RELEVANCE	
<i>Quality of the strategic framework of public administration reform according to the four 2017 SIGMA Principles of Public Administration in the area of Strategic Framework of Public Administration Reform²¹⁰</i>	
Principle 1. <i>The government has developed and enacted an effective public administration reform agenda which addresses key challenges</i>	
EQ # 1	<i>To what extent were and are the objectives of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, still relevant to priority needs, inclusive of cross-cutting issues (especially gender and climate change), and to what extent have these corresponded to implementation capacities in Serbia?</i>
Judgment Criterion 1.1	Extent to which the objectives of PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, were/are SMART and still relevant to priority needs, i.e. quality of the strategic framework of public administration reform (SIGMA PAP Indicator 1.1.1).
Indicator 1.1.1	PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020 are SMART in their design with objectives relevant to actual reform needs. There is a high level of coverage and scope of PAR planning documents (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.1).
Indicator 1.1.2	A high level of prioritization was applied to the design of AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020; Alongside. There is a high level of prioritization of PAR in key horizontal ²¹¹ planning documents (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.2).
Indicator 1.1.3	A high level of coherence was achieved between the PARS, AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020. There is a high level of coherence between PAR planning documents (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.3).
Indicator 1.1.4	Minimum content is present to a high degree in PAR planning documents - AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.4).
Indicator 1.1.5	PAR planning documents- AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 are highly reform-oriented (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.5).
Indicator 1.1.6	The PAR Strategy and PAR AP PAR 2018-2020 adequately relate to the new Planning System Law, with no need for streamlining and harmonization of PAR documents, i.e. amended PAR Strategy and/or new/amended AP.
Indicator 1.1.7	Specific instances of relevance for cross-cutting issues (especially gender and climate change) found in the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020.
Source of Information	PARS with AP(s); PAR AP Reports; Background documents on PAR; EC Progress and OECD/SIGMA Reports;
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire.
Judgment Criterion 1.2	Extent to which objectives of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020 are and were aligned with and correspond to the capacities of key PAR AP PAR 2018-2020 implementing stakeholders.
Indicator 1.2.1	There is substantial alignment between the objectives of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020.
Indicator 1.2.2	Objectives of AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 adequately correspond to the capacities of key implementing stakeholders for AP PAR 2018-2020. <u>(NB. some overlap with Indicators 6.1.1.-6.1.6 and 6.2.1-6.2.4 but from different perspectives)</u>
Source of Information	PARS with AP(s); PAR AP Reports; Background documents on PAR; EC Progress and OECD/SIGMA Reports;
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire.
EQ # 2	<i>How adequately have stakeholders been involved in the development of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, respectively?</i>

²¹⁰Link: http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

²¹¹Link: This evaluation does not have a plan for any closer analysis of the Government Program; the National Development plan (or Economic Reform Program); or the National Program for European integration: Under PAR documents we understand PAR Strategy and the two AP(s):



Judgment Criterion 2.1	The array of different stakeholders (government, national and local, think-tanks, CSOs, academia, and private sector) that took significant part in development of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, respectively.
Indicator 2.1.1	A wide range of different stakeholders (government- national and local, think tanks, CSOs, academia, and private sector) took part in development of the PAR Strategy. High quality of consultations related to PAR planning documents (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.6).
Indicator 2.1.2	A wide range of different stakeholders (government- national and local, think tanks, CSOs, academia, and private sector) took part in development of the AP PAR 2015-2017. High quality of consultations related to PAR planning documents (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.6).
Indicator 2.1.3	A wide range of different stakeholders (government- national and local, think tanks, CSOs, academia, and private sector) took part in development of the AP PAR 2018-2020. High quality of consultations related to PAR planning documents (SIGMA PAP Sub-indicator 1.1.1.6).
Source of Information	PARS with AP(s); PAR AP Reports; Background documents on PAR; EC Progress and OECD/SIGMA Reports;
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire.

OECD DAC Evaluation Criterion	
2. EFFECTIVENESS	
<i>A measure of the extent to which the set objectives were attained at the intermediate-outcome and the outcome levels</i>	
EQ # 3	<i>To what extent were the five Specific Objectives for AP PAR 2015-2017 achieved?</i>
Judgment Criterion 3.1	Extent of attainment of each of the planned outcomes across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives (SOs) per performance indicators based on the SIGMA Principles of Public Administration.
Indicator 3.1.1	High overall level of achievement of the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives (SOs).
Indicator 3.1.2	(SO 1) Improved organisational and functional public administration sub-systems, i.e. High rationality and coherence of the overall structure of ministries and other bodies subordinated to the central government (SIGMA PAP 4 Indicator), and High Transparency of Government policy making (SIGMA PAP 2 Indicator).
Sub-indicator 3.1.2.1	Extent of attainment of outcome level results under SO 1.1. Extent of implementation of organisational and functional restructuring of PA. Increased number of bodies reporting to the Council of Ministers, to the Prime Minister or to the Parliament (SIGMA PAP 4 Indicator).
Sub-indicator 3.1.2.2	Extent of attainment of outcome level results under SO 1.2. Extent of improvement in decentralization and deconcentration tasks of PA.
Sub-indicator 3.1.2.3	Extent of attainment of outcome level results under SO 1.3. Extent of improvements to the Government's policy management system (planning, analysis, creation, adoption, monitoring and evaluation, and coordination).
Sub-indicator 3.1.2.4	Extent of attainment of outcome level results under SO 1.4. Extent to which strong coordination mechanisms have been established and harmonious development and operation of E-Government has been enabled.
Indicator 3.1.3	(SO 2) A coherent public civil service system has been established that is merit-based and with improved human resources management, i.e. Extent to which the policy and legal framework for a professional and coherent public service is established and implemented (SIGMA PAP 3 Indicator), Extent to which the institutional set-up enables consistent HRM practices across the public service (SIGMA PAP 3 Indicator), Extent to which the remuneration system of public servants is fair and transparent and applied in practice (SIGMA PAP 3 Indicator).
Sub-indicator 3.1.3.1	Extent of attainment of outcome level results under SO 2.1. Extent of establishment of coordinated employment and salaries system in public administration.
Sub-indicator 3.1.3.2	Extent of attainment of outcome level results under SO 2.2. Extents of improvement in the HRM function in state administration.
Sub-indicator 3.1.3.3	Extent of attainment of outcome level results under SO 2.3. Extent of development and coordination of basic HRM functions for a broader system of public administration.



Indicator 3.1.4	(SO 3) Improved public finances and procurement management; i.e. Increased MTBF strength index (SIGMA PAP 6 Indicator).
Sub-indicator 3.1.4.1	Extent of attainment of outcome level results under SO 3.1. Extent to which the Public Finances Reform Program has been prepared/adopted.
Sub-indicator 3.1.4.2	Extent of attainment of outcome level results under SO 3.2. Extent of improvement to the budget planning and preparation process.
Sub-indicator 3.1.4.3	Extent of attainment of outcome level results under SO 3.3. Extent of improvement to the financial management system and control of the use of public resources and internal audit
Sub-indicator 3.1.4.4	Extent of attainment of outcome level results under SO 3.4. Extent of functional improvement to budget inspection.
Sub-indicator 3.1.4.5	Extent of attainment of outcome level results under SO 3.5. Extent of improvement to the public procurement system.
Indicator 3.1.5	(SO 4) Increased legal certainty and improved business environment and quality of service provision, i.e. Greater extent to which citizen-oriented policy for service delivery is in place and applied (SIGMA PAP 5 Indicator), Greater extent to which the legal framework for good administration is in place and applied (SIGMA PAP 5 Indicator), Greater extent to which the policy development process makes the best use of analytical tools (SIGMA PAP 2 Indicator).
Sub-indicator 3.1.5.1	Extent of attainment of outcome level results under SO 4.1. Extent of improvement of the legislative process as a part of a wider system of Government public policy management.
Sub-indicator 3.1.5.2	Extent of attainment of outcome level results under SO 4.2. Extent of improvement in administrative procedures and operation of conduct of state administration bodies and bodies and organizations of PA in deciding on the rights, obligations, and legal interests of members of the public and other entities in accordance with principles of good governance.
Sub-indicator 3.1.5.3	Extent of attainment of outcome level results under SO 4.3. Extent of reforms to inspection oversight and efforts to ensure greater protection of public interest while reducing administrative costs of inspection oversight and increasing legal security for inspectees/inspectors.
Sub-indicator 3.1.5.4	Extent of attainment of outcome level results under SO 4.4. Extent of introduction and promotion of mechanisms that ensure the quality of service delivery.
Indicator 3.1.6	(SO 5) Increased public participation and accountability of public administration, i.e. Greater extent to which an integrity and anti-corruption system of the public service is in place and applied in practice. (SIGMA PAP 3 Indicator), Increased transparency of Government policy making (SIGMA PAP 2 Indicator), Greater extent to which mechanisms are in place to provide effective checks and balances, and controls over public organizations (SIGMA PAP 4 Indicator).
Sub-indicator 3.1.6.1	Extent of attainment of outcome-level results under SO 5.1. Extent of improvement in conditions for public participation in public administration with increased availability of information on the work of public administration and public finances.
Sub-indicator 3.1.6.2	Extent of attainment of outcome level results under SO 5.2. Extent to which integrity and ethical standards of employees in public administration have been strengthened and corruption has been reduced through strengthened of prevention mechanisms.
Sub-indicator 3.1.6.3	Extent of attainment of outcome level results under SO 5.3. Extent to which mechanisms of external and internal public administration control have been strengthened.
Indicator 3.1.7	Extent to which the AP PAR 2015-2017 was excessively ambitious and not implementable and the specific factors behind this, i.e. the extent of objectives carried over into the AP PAR 2018-2020.
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports;
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.

EQ # 4	<i>Which unexpected positive and negative (if any) changes have occurred, inclusive of those related to any cross-cutting issues (especially gender and climate change), across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives(SOs), and how do these differ?</i>
Judgment Criterion 4.1	The ranges of different unexpected positive and negative (if any) changes that have occurred, inclusive of those related to any cross-cutting issues (especially gender and climate change)



Indicator 4.1.1	Number of examples of positive and/or negative changes related to the four interventions under SO 1.
Indicator 4.1.2	Number of examples of positive and/or negative changes related to the three interventions under SO 2.
Indicator 4.1.3	Number of examples of positive and/or negative changes related to the five interventions under SO 3.
Indicator 4.1.4	Number of examples of positive and/or negative changes related to the four interventions under SO 4.
Indicator 4.1.5	Number of examples of positive and/or negative changes related to the three interventions under SO 5.
Indicator 4.1.6	Number of common examples of positive and/or negative changes related to many interventions under most SOs.
Indicator 4.1.7	Number of examples of positive and/or negative changes related to cross-cutting issues (especially gender and climate change).
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.

EQ # 5	<i>What were the most influential driving forces and success factors alongside any specific actions by stakeholders/implementers, and what were the restraining forces and stakeholder actions (or inactions) that reduced effectiveness?</i>
Judgment Criterion 5.1	The range of different driving forces and success factors, alongside specific actions by stakeholders/implementers, which promoted effectiveness.
Indicator 5.1.1	Number of examples of different driving forces, success factors, and specific stakeholder/implementer actions related to the four interventions under SO 1 .
Indicator 5.1.2	Number of examples of different driving forces, success factors, and specific stakeholder/implementer actions related to the three interventions under SO 2 .
Indicator 5.1.3	Number of examples of different driving forces, success factors, and specific stakeholder/implementer actions related to the five interventions under SO 3 .
Indicator 5.1.4	Number of examples of different driving forces, success factors, and specific stakeholder/implementer actions related to the four interventions under SO 4 .
Indicator 5.1.5	Number of examples of different driving forces, success factors, and specific stakeholder/implementer actions related to the three interventions under SO 5 .
Indicator 5.1.6	Number of common examples of driving forces, success factors, and specific stakeholder/implementer actions related to the interventions under most SOs.
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.
Judgment Criterion 5.2	The range of different restraining forces and obstacles, alongside specific inactions by stakeholders/implementers, which reduced effectiveness.
Indicator 5.2.1	Number of examples of different restraining forces, obstacles, and specific instances of stakeholder/implementer inaction related to the four interventions under SO 1 .
Indicator 5.2.2	Number of examples of different restraining forces, obstacles, and specific instances of stakeholder/implementer inaction related to the three interventions under SO 2 .
Indicator 5.2.3	Number of examples of different restraining forces, obstacles, and specific instances of stakeholder/implementer inaction related to the five interventions under SO 3 .
Indicator 5.2.4	Number of examples of different restraining forces, obstacles, and specific instances of stakeholder/implementer inaction related to the four interventions under SO 4 .
Indicator 5.2.5	Number of examples of different restraining forces, obstacles, and specific instances of stakeholder/implementer inaction related to the three interventions under SO 5 .
Indicator 5.2.6	Number of common examples of restraining forces, obstacles, and specific instances of stakeholder/implementer inaction related to the interventions under most SOs.
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.



OECD DAC Evaluation Criterion	
3. EFFICIENCY	
<i>Measures timely attainment of results; adequacy of implementation management; and ratio of outputs to inputs compared to alternatives</i>	
EQ # 6	<i>Were the AP PAR 2015-2017 objectives achieved on time, what were the major factors/causes influencing any delays, and how were these dealt with?</i>
Judgment Criterion 6.1	Timeliness of attainment of all outcomes across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives.
Indicator 6.1.1	Even timeliness of implementation across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives.
Indicator 6.1.2	Implementation delays and their causes/factors.
Indicator 6.1.3	Adequacy of staffing vis-à-vis envisaged workload, inclusive of the level of staff turnover and new hire.
Indicator 6.1.4	Adequacy of budgets vis-à-vis the volume of tasks carried out.
Indicator 6.1.5	Implementation of activities coordinated and monitored within an overall supervision system.
Indicator 6.1.6	Financial procedures allowed adequate and timely procurement of assets and resources.
Source of Information	PAR AP; PAR AP Reports; Key informant interviews with stakeholder institutions; Focus Group discussions with experts and professionals from PA and other institutions e.g. CSOs; Survey and SWOT data and information.
Data Collection Tool	Document and report analysis; Data analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; SWOT Analysis; Survey/Questionnaire.
Judgment Criterion 6.2	Extent to which delays were adequately dealt with given their nature and extent.
Indicator 6.2.1	Resources employed to deal with delays and risk management.
Indicator 6.2.2	Key barriers to effectively dealing with delays.
Indicator 6.2.3	Key capacities/actions/mechanisms for effectively dealing with delays.
Indicator 6.2.4	Level of stakeholder collaboration towards effectively dealing with delays.
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.

EQ # 7	<i>How adequate was management of implementation of AP PAR 2015-2017 and the institutional and organisational structure and capacity for coordination, monitoring, reporting, and evaluation of the implementation process?</i>
Judgment Criterion 7.1	Adequacy of the overall institutional and organisational structure for managing implementation of AP PAR 2015-2017.
Indicator 7.1.1	There was adequate institutional and organisational structure for managing PAR implementation.
Indicator 7.1.2	Specific steering and control mechanisms are in place for managing implementation inclusive of rectification function.
Indicator 7.1.3	The PAR Inter-ministerial group was highly effective in the given setup in terms of good functioning for coordination and monitoring.
Indicator 7.1.4	There was a major increase in implementation capacities across interventions under the five SOs.
Indicator 7.1.5	Budgets were highly adequate vis-à-vis the volume of implementation tasks planned, carried out and results attained.
Indicator 7.1.6	How adequately has other stakeholders (e.g. think tanks and CSOs) been involved in monitoring AP PAR 2015-2017?
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.
Judgment Criterion 7.2	The MPALSG's capacity for coordination, monitoring, reporting, and evaluation of the AP PAR 2015-2017 implementation process.
Indicator 7.2.1	Sufficient extent of the policy and political level support and interest in PAR.
Indicator 7.2.2	The MPALSG's relations with other ministries and institutions enables exercise of its jurisdiction regarding coordination, monitoring, reporting, and evaluation of PAR.



Indicator 7.2.3	Effectiveness of coordination, monitoring, reporting and evaluation within an overall inter-ministerial coordination is high.
Indicator 7.2.4	Specific coordination, monitoring, reporting and evaluation norms, procedures, and mechanisms are in place.
Indicator 7.2.5	There is established practice of AP PAR reports feeding into the wider planning/reporting system.
Indicator 7.2.6	Adequacy of staffing vis-à-vis envisaged workload is high.
Indicator 7.2.7	Adequacy of budgets vis-à-vis the volume of coordination, monitoring, reporting, and evaluation tasks planned and carried out is high.
Source of Information	PAR AP Reports; EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; Focus Group Discussions; Survey/Questionnaire; and SWOT Analysis.

EQ # 8	<i>Was the AP PAR 2015-2017 implemented in a highly cost-effective way compared to alternatives, with cost-efficient activities and costs proportionate to the benefits achieved?</i>
Judgment Criterion 8.1	Extent to which AP PAR 2015-2017 was implemented cost-effectively compared to alternatives.
Indicator 8.1.1	Implementation was highly cost-effective compared to alternatives.
Indicator 8.1.2	There was an appropriate AP PAR 2015-2017 costing methodology (additional cost/full costing) with available guidance for policy costing.
Source of Information	EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other surveys and monitoring tools data; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; and Cost-effectiveness analysis.
Judgment Criterion 8.2	Cost-efficiency of AP PAR 2015-2017, i.e. whether costs were proportionate to the benefits achieved.
Indicator 8.2.1	Cost-efficiency of the 19 measures under the five SOs of AP PAR 2015-2017 was proportionate.
Indicator 8.2.2	There was a high level of the cost-efficiency of activities versus the achieved outcome and impact level results/benefits.
Indicator 8.2.3	Comparison with international or domestic cost-efficiency benchmarking is favourable.
Source of Information	EC Progress and OECD/SIGMA Reports; Other surveys and monitoring tools data; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Semi-structured Interviews; and Cost-effectiveness analysis.

OECD DAC Evaluation Criterion	
4. IMPACT	
<i>Far-reaching positive and negative changes produced to date by PARS</i>	
EQ # 9	<i>What has happened as a result of the AP PAR 2015-2017 implementation in terms of the progress made towards meeting EU accession criteria, increased Government effectiveness, and real difference for different beneficiaries?</i>
Judgment Criterion 9.1	Extent of an overall increase in Government effectiveness and the extent to which various beneficiaries experienced real positive difference as a result of the AP PAR 2015-2017 implementation.
Indicator 9.1.1	Specific progress was achieved towards meeting relevant accession criteria (EC). (Perhaps also measurable by SIGMA Public Administration Capacities indicators)
Indicator 9.1.2	There is an increased score under the Government Effectiveness composite indicator (WB).
Indicator 9.1.3	There is an increased score under the Regulatory Quality composite indicator (WB).
Indicator 9.1.4	There is an increased score under the Burden of Government Regulation composite indicator (WEF).
Indicator 9.1.5	There are already visible positive overall effects on citizens.
Indicator 9.1.6	There are a number of civil servants and state and public institutions that have already experienced tangible positive effects, specifically civil servants at the central and local level, such as ministries and other state administration bodies, and employees in public services like schools and hospitals.
Indicator 9.1.7	There are a number of other different beneficiaries (e.g. businesses and NGOs) that have already experienced tangible positive effects.



Indicator 9.1.8	Communication/outreach ensures that the results of PAR reform (outcomes and impacts) are visible both internally and externally.
Source of Information	Official statistics; AP(s) Reports. EC Serbia 2018 Progress Report; OECD/SIGMA Monitoring Report for Serbia, 2017; Worldwide Governance Indicators (WGI)- TBD; Global Competitiveness Index- TBD; PAR international indicators and surveys; Other surveys and monitoring tools data; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Survey/Questionnaire; Focus Group Discussions; and Semi-structured Interviews.

OECD DAC Evaluation Criterion**5. SUSTAINABILITY**

Measuring whether PAR interventions are financially sustainable, as well as stakeholder institutions' newly acquired capacities

EQ # 10	<i>To what extent are future PAR interventions sustainable in terms of funding and to what extent are the AP PAR 2015-2017 stakeholder institutions existing and new capacities are sustainable?</i>
Judgment Criterion 10.1	Sustainability of GS budget and donor funds needed for future PAR interventions.
Indicator 10.1.1	There is GS future budgetary potential to secure funds for PAR interventions at a sufficient level.
Indicator 10.1.2	Future inflow of potentially needed supplementary donor funds for PAR interventions will remain at sufficient level.
Indicator 10.1.3	Specific key factors influencing the sustainability of financing of future PAR interventions are known and addressed.
Source of Information	PAR AP Reports; Background documents on PAR; EC Serbia 2018 Progress Report; OECD/SIGMA Monitoring Report for Serbia, 2017; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Survey/Questionnaire; Focus Group Discussions; Semi-structured Interviews; and SWOT Analysis.
Judgment Criterion 10.2	Extent to which the AP PAR 2015-2017 stakeholder institutions existing and new capacities are sustainable.
Indicator 10.2.1	Increased number of specific stakeholder institutions that have designed and built into their plans and systems for the necessary feedback and monitoring mechanisms, also for the implementation of the new Planning System Law and its requirement for all public institutions to implement mechanisms and procedures for monitoring, and evaluation.
Source of Information	PAR AP Reports; Background documents on PAR; EC Serbia 2018 Progress Report; OECD/SIGMA Monitoring Report for Serbia, 2017; Other studies and reports.
Data Collection Tool	Documents and reports analysis; Survey/Questionnaire; Focus Group Discussions; Semi-structured Interviews; and SWOT Analysis.

**Annex 2. List of performed interviews during the inception and implementation phase****Inception Phase**

#	Name	Institution	Position	Subject	Date
1.	Thomas Kerscher Jelena Spaic	Support to PAR under the PAR Sector Budget Contract	Key Expert/Acting TL Coordinator	ToR Briefing. Collaboration on drafting the Inception Report. Documents acquisition.	01.08.2018.
2.	Ljiljana Uzelac	MPALSG	Head of PAR Unit	ToR Briefing. Collaboration on drafting the Inception Report.	02.08.2018.
3.	Ljiljana Uzelac	MPALSG	Head of PAR Unit	Collaboration on evaluation questions and List of Stakeholders. Documents acquisition.	06.08.2018.
4.	Danka Bogetic Duska Subotic	EUR Delegation	Program Manager	ToR Briefing. Expectations of the evaluation process. Context analysis. Documents acquisition.	06.08.2018.
5.	Ljiljana Uzelac	MPALSG	Head of PAR Unit	Brainstorming on PAR Evaluation Matrix and Stakeholders Analysis. Further documents acquisition.	27.08.2018.
6.	Danka Bogetic Duska Subotic	EU Delegation	PAR Program Manager	Acquiring input on first draft Evaluation Matrix and Stakeholders List and further evaluation process.	04.09.2018.
7.	Kori Udovicki	CEVES (Think tank)	President; Former DPM and MPALSG Minister	Overall PAR docs and process and challenges regarding the evaluation theme.	04.09.2018.
8.	Milena Lazarevic	CEP (Think tank)	Program Manager; Former Advisor to the MPALSG Minister	PARS and PAR AP PAR 2015-17 design. Context. Stakeholders. Challenges.	07.09.2018.
9.	Bojana Tosic Sanja Mesanovic Ivana Vukasinovic	GoS Secretariat for Public Policies	Director; Deputy Director; Assistant Director	Policy Dialogue, UIS, and AP(s) implementation.	10.09.2018.
10.	Tamara Stojcevic	GoS General Secretariat	Deputy Director	Policy Dialogue, Centre of Government coordination, and AP(s) implementation	10.09.2018.
11.	Martins Krievins	SIGMA /GOPA	Expert/Coordinator	PARS and PAR AP PAR 2015-17 design. Context. Stakeholders. Challenges. Evaluation outputs.	10.09.2018
12.	Ljiljana Uzelac	MPALSG	Head of PAR Unit	Collecting comments on Final Draft Inception Report	17.09.2018.
13.	Darko Radojicic	GoS Secretariat for Legislature	Ass. Director, Head of Sector for Regulations Preparations	Policy Dialogue, Centre of Government	18.09.2018.
14.	Ivana Vukasinovic, Sanja Mesanovic	GoS Secretariat for Public Policies	Assistant Director Sector for Planning Support, Public Policy Coordination and	Policy Dialogue, UIS, and AP(s) implementation.	19.09.2018.



			Monitoring; Deputy Director		
15.	Zarko Stepanovic	Office for Cooperation with Civil Society	Director	AP PAR and CSOs. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	19.09.2018.
16.	Mladen Lazic	MoF	Head of the Group for preparation of projects financed from EU funds and development assistance	AP PAR. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	19.09.2018.
17.	Drazen Maravic	National Academy for Public Administration	Director	AP PAR. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	20.09.2018.
18.	Milovan Filimonovic	UNDP	Expert	AP PAR and PFM program. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	20.09.2018.
19	Marija Kujacic	Office for IT and E-Government	Head of Department for standardization, certification and development guidelines	AP PAR and E-Government. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	19.09.2018.
20.	Nikola Tarbuk	SCTM	Deputy Director	AP PAR and LSG. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	21.09.2018
21.	Alexandra Hilbig, Dragana Curcija Gligorijevic Nikola Djuric	GIZ PAR Project	Project Leader, Senior Project Manager, Project Manager	PAR collaboration. Discuss Draft Inception Report and the workshop.	21.09.2018.
22.	Dragana Jankovic	HMRS	Assistant Director	AP PAR and human resource management.	26.09.2018.
23.	Ljiljana Uzelac	MPALSG	Head of PAR Unit	ERG preparation	26.09.2018.
24.	Milena Lazarevic	CEP (Think tank)	Program Manager; Former Advisor to the MPALSG Minister	Inception Report, comments on Evaluation Matrix and Surveys	01.10.2018.

Implementation Phase

	Name	Institution	Position	Subject	Date
1.	Martiens Krievens	SIGMA	Expert	Indicators within Evaluation Matrix	16.10.2018
2.	Ljiljana Uzelac Marija Petrovic	MPALSG	Head of PAR Unit	Indicators within Evaluation Matrix	19.10.2018.
3.	Ljiljana Uzelac Marija Petrovic	MPALSG	Head of PAR Unit	Indicators within Evaluation Matrix	25.10.2018.
4.	Jasmina Benmansur	MPALSG	Assistant Minister	PAR Strategy and process for the AP 2014	30.10.2018.
5.	Dobrosav Milovanovic	Law Faculty	Professor	PAR Strategy	30.10.2018.
6.	Danka Bogetic	EU Delegation	Program Manager	PARS and Planning System	31.10.2018.
7.	Bojana Tosic	PPS	Director	Law on Planning, and policy coordination	02.11.2018.
8.	Martins Krievins	GOPA PAR	Expert	Further inputs for EM Indicators	13.11.2018.



9.	Dobrosav Milovanovic	Law Faculty	Professor	PARS and Pillar 4	13.11.2018.
10.	Petar Vasilev	SDC	Manager	PARS and PFM	19.11.2018.
11.	E-Gov assessment team: Djordje Vukotic Marko Pesic Pedja Mitrovic	GOPA	Senior Policy analysis expert Junior Policy analysis expert Junior Assessment expert	PARS and E-Government Strategy	23.11.2018.
12.	Milena Radomirovic Edi Majstorovic Marija Lukic	SCTM	Planning Advisor and Exchange 5 Project Manager Advisor for Administration and Human Resources Project Manager "Improving administrative efficiency and effectiveness at the local level"	SCTM work on PAR	28.11.2018.
13.	Vidosava Dzagic	Chamber of Commerce Belgrade	Advisor	SCTM work on PAR	28.11.2018.
14.	Sasa Mobic Dusanka Jovanovic	MPALSG	Assistant Minister	PARS and AP, Local Issues	30.11.2018.
15.	Mladen Lazic	MF	Advisor	SO 3 and PFM	30.11.2018.
16.	Marija Oros Jankovic	MEI	Department for planning, programming, monitoring and reporting on EU funds and development assistance	PARS and donor coordination	04.12.2018.
17.	Milena Lazarevic	CEP	Program Manager	PARS	04.12.2018.
18.	Nenad Sarkocecic	Administrative Inspection	Director	PARS and Administrative Inspection	05.12.2018.
19.	Marko Paunovic	IMF	Economist	IMF Arrangement	05.12.2018.
20.	Svetlana Jovanovic	Delivery Unit	Senior Advisor	Delivery Unit and IT services	05.12.2018.
21.	Milovan Filimonovic	UNDP	Public Finance Expert	Specific Objective 3 – Public finances	07.12.2018.
22.	Tamara Brankovic Tea Tepavac	CRTA	Policy Lab Coordinator Senior Researcher	Transparency and integrity	07.12.2018.
23.	Dusko Pejovic Iva Vasilic Nada Mirkovic Ivica Gavrilovic	SAI	President Chief of Cabinet	State audit and internal control	10.12.2018.
24.	Ana Sarenac Tijana Kolundzija	Delivery Unit PAR Group	Coordinator	PAR	10.12.2018.



	Gordana Lazic Rasovic				
25.	Sandra Nedeljkovic	Public Investment Management Office	Deputy Director	PAR	12.12.2018.
26.	Nikola Djuric Milica Milosevic	GIZ PAR	Project Managers	PAR and AP PAR	12.12.2018.
27.	Danka Bogetic Duska Subotic Vladan Petrovic	DEU	Program Manager Project Manager Project Manager	PFM	13.12.2018.
28.	Farida Alioui	Particip	Consultant	PARS	20.12.2018.
29.	Srdjan Svircev	WB	PAR Expert	AP 2015	11.01.2019.
30.	Sanja Putnik Natasa Radulovic Mila Stankovic	MPALSG, European Integration and International Cooperation	Assistant Minister Projects Implementation Group Projects Preparation Department	AP 2015, coordination	24.01.2019.
31.	Aleksandar Panovski	WB Change Management Team	Team Leader	Optimisation	11.02.2019.



Annex 3. List of reviewed documents

Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, ("Official Gazette of RS", no. 9 of 30 January 2014, 42 of 23 April 2014 - correction, 54 of 13 July 2018). Link:

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

Decision to change the strategy. Link: N/A

Action Plan for the Implementation of Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, 2015 – 2017. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Instructions for Compiling the Indicator Passport for the Action Plan for the Implementation of the PAR Strategy for the period 2015-2017. Link: Online as part of AP - <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Six-month report on conducted activities from the Action Plan for implementing Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia from 2015-2017. Link:

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

2015 Annual Report on the implementation of the Action Plan of Republic of Serbia Public Administration Reform Strategy for the period 2015-2017. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

2016 Semi Annual Status Activities Report on the implementation of the Action Plan of Republic of Serbia Public Administration Reform Strategy for the period 2015-2017. Link:

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

Annual Report for 2016 on Implementation of the Action Plan of the Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, 2015-2017 and Annex of the 2016 Annual Report on Implementation of the Action Plan of the Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, 2015-2017 Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Two and a half Year 2015-2017 1/2 report on the Implementation of the PAR Strategy and its Action plan. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Three year 2015-2017 report on the Implementation of the PAR Strategy and its Action plan. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2018-2020. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Instructions for Compiling the Indicator Passport for the Action Plan for the Implementation of the PAR Strategy for the period 2018-2020. Link: Online as part of AP - <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

Law on the Planning System of the Republic of Serbia, Official Gazette No 30/2018

Two bylaws within the Planning System of the Republic of Serbia, October 2018, Link: N/A.

PAR Costing Table, April 2017, Link: N/A

Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2014-2016. Link: N/A

Decision of establishment of the Working group for the PARS, January 2013. Link: N/A

Amendment of decision of the Working group for the PARS, August 2013. Link: N/A

[Conclusion of the public hearings for the PARS, May 2013. Link: N/A](#)

Decision of establishment of the Working group for the draft AP 2015-2017, October 2014. Link: N/A

Decision of establishment of the Working group for the implementation AP 2015-2017, February 2015. Link: N/A

Amendment of decision of establishment of the Working group for the implementation 2015-2017, February 2015. Link: N/A

Decision of establishment of the Working group for the AP 2018-2020, September 2017. Link: N/A

Decision of civil society organization representatives into the Working group for AP 2018-2020, June 2017. Link: N/A



Operational Plan for Development of the Program for e-Government Development 2019-2021.

Link: N/A

Instructions for annual reporting for the Action Plan for the implementation of the Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, for the period 2015 -2017. Link: N/A.

Action Plan for Implementation of Government Plan, November 2017. Link: N/A

Report on the Implementation of the AP for Government Plan: WG 1: Connection of Serbia with Europe and the World. October 2018.

Report on the Implementation of the AP for Government Plan: WG 2: Creating Economic Opportunities for all. October 2018.

Report on the Implementation of the AP for Government Plan: WG 3: Providing better public services. October 2018.

Report on the Implementation of the AP for Government Plan: WG 4: Protection of Human Rights and Security. October 2018.

Plan of priority activities for reduction of administrative burdens in the Republic of Serbia 2016-2018. ("Stop Bureaucracy"), Link: N/A

OECD/SIGMA *Monitoring Report for Serbia* (2017). Link: <http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

OECD/SIGMA *Monitoring Report for Serbia* (2016). Link: <http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

OECD/SIGMA (2016). Overview of the coordination structure for the Public Administration Reform Strategy. December 2016; Link: N/A

OECD/SIGMA *Baseline Measurement Report, the Principles of Public Administration* (2015). Link: <http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>

Vági, P. and K. Kasemets (2017), "Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans", SIGMA Papers, No. 53, OECD Publishing, Paris. Link: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/functioning-of-the-centres-of-government-in-the-western-balkans_2bad1e9c-en

OECD/SIGMA Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies (2018), Guidance for SIGMA partners, SIGMA PAPER No. 57. Link with Annexes: <http://sigmaweb.org/publications/strategy-toolkit.htm>

Managerial accountability in the Serbian state administration, draft, SIGMA, March 2017. Link: N/A

SIGMA comments on the Public Administration Reform Strategy. Link: N/A

SIGMA Opinion of the Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2014-2016. Link: N/A.

SIGMA Opinion of the Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2018-2020. Link: N/A.

SIGMA, Draft The Manual for Planning, Developing and Monitoring Strategic Documents and Their Action Plans (the Manual), Kosovo May 2018. Link: N/A

Sigma Methodology for policy development, drafting and monitoring of strategic planning documents

EC Serbia 2016 Progress Report, November 2018. Link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

EC Serbia 2016 Progress Report, November 2016. Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

EC Serbia 2015 Progress Report, November 2015. Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf

External Evaluation of the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II, 2017). Link: https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en

Thematic Evaluation of Instrument for Pre-accession Assistance and European Neighbourhood Instrument support to Public Administration Reform (2018). Background Paper for Public



Consultation. Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/tenders/public-consultations_en

IPA - interim evaluation and meta-evaluation of IPA assistance, Country Program Interim Evaluation Serbia, August 2013. Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2013/23914_rep_serbia.pdf

Indicative Strategy Paper for Serbia (2014-2020). Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/20140919-csp-serbia.pdf

Relevant EU Monitoring (ROM) Reports. Link: https://ec.europa.eu/europeaid/results-oriented-monitoring_en

European Commission (2016). *DG NEAR Guidelines on linking planning/programming, monitoring and evaluation*. Link: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programming-vol-1-v-0.4.pdf

Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the Reform Support Program. Link: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-reform-support-program-regulation_en.pdf

Analytical Paper on Managing Process of Implementation of PAR strategies in ReSPA Members. Link:

<https://respaweb.eu/download/doc/Managing+Process+of+Implementation+of+PAR+Strategies+in+ReSPA+Members.pdf/e54f114fa32c435c6766a59aa1b52d7b.pdf>

Better Regulation in Western Balkans, Chapter Serbia. Branko Radulovic, ReSPA (2018) Link: NA
ReSPA, Methodological Guide for Costing of Government Strategies. Link:

<https://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2018-7>

ReSPA Comparative study: *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the West Balkans*, Analysis and Recommendations. Link: <https://www.respaweb.eu/11/library#respa-publications-2017-7>

Gender Equality in Public Administration in Western Balkans, December 2017, Link: N/A

Reports on Functional Reviews of Serbian Ministries under the World Bank Modernization and Optimization of Public Administration Program. Link:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/603651467999088461/Serbia-Modernization-and-optimization-of-public-administration-program-technical-assessment>

Evaluation of effectiveness and efficiency of development assistance to the Republic of Serbia per Sector, Final Report, SIDA 2013. Link:

<http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/193/Final%20Evaluation%20Report.pdf>

Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) reports. Link:

<https://pefa.org/assessments/serbia-2015>

31. *Assessment of UNDP Contributions towards Good Governance in Serbia* (2011- 2015). Link:

<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/8591>

Manual for Monitoring & Evaluation of Public Administration Reform Policy (2014) Link:

http://www.cep.org.rs/images/me_studija/prirucnici/manual_state_final_eng.pdf

Roadmap for Establishing a Central National Institution for Professional Training in Public Administration in the Republic of Serbia, 2015. Link: N/A – ask Thomas

WeBER PAR Monitor online portal. Link: <http://www.par-monitor.org>. WeBER Regional PAR Monitor 2017-2018; Comparative Regional Monitoring Report of the WeBER Project, Draft for Discussion at the 1st WeBER Conference. Link: <http://www.par-monitor.org/>

WeBER National PAR Monitor; Serbia: Link: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/11/Nacionalni-PAR-Monitor-Srbija.pdf>

Report on the implementation of the Open Government Partnership Initiative 2016-2017, CEP; Link <https://cep.org.rs/publications/izvestaj-o-napretku-srbije-2016-2017/>



Grey Book of Public Services, CEP, 2018. Link: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Siva-knjiga-javnih-usluga-Web-1.pdf>

Inspection capacity analysis, Balkan Centre for Regulatory Reform, December 2016. Link: N/A

Work of the Serbian Parliament: Overview of the current 11th Parliamentary Convocation (June 2016 – November 2018), CRTA. Link: N/A

CRTA Contribution to the European Commission's Annual Report 2019 on Serbia, November 2018. Link: N/A

„Modern State, Rational State”, analysis of the Ministry of Public Administration and Local Self-Government, May 2015, Link: N/A

The study: “Creation of conditions for organisational and functional restructuring within the public administration system in the Republic of Serbia, Integrated report on benchmarking staffing levels”, European Development Fund, 3 April 2015, link to webpage: <http://bit.ly/1GGuLAI>

Annex IA Budget Support of the Financing Agreement the IPA 2015 Annual Action program for Serbia.

Methodology for the development, drafting and monitoring of implementation of strategic documents, Montenegro, 2018. Link: N/A

Decree on Modalities and Procedures of drafting, alignment and monitoring of implementation of strategic documents, 2018, Montenegro. Link: N/A

Accountability in modern Government, recommendations for change, Institute for Government, October 2018, Link: N/A

Evaluation and Monitoring of the Sector Reform Contract for Public Administration Reform and Public Finance Management, Europe Aid/138059/DH/SER/RS; Contract No: 2017/388, 2018. Link: N/A

Meeting notes: The First Steering Committee Meeting of the project “Support to Public Administration Reform under the PAR Sector Reform”, Tuesday, 17 July 2018. Link: N/A

List of Meetings and the Minutes of Meetings of the project “Support to Public Administration Reform under the PAR Sector Reform”. Link: N/A

List of operative teams for the AP 2015-2017, November 2014. Link: N/A.

PPS opinion of the Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2018-2020. Link: N/A

PPS opinion of the Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2015-2017. Link: N/A

Ombudsman opinion of the Action Plan for implementation of the Public Administration Reform Strategy of the Republic of Serbia for the period 2018-2020. Link: N/A

Annotated Agenda, 1st EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 23-24 October 2014

Operational Conclusions 1st Special Group on PAR, 23-24 October 2014

Annotated Agenda, 2nd EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 12 June 2015

Operational Conclusions, 2nd EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 12 June 2015

Annotated Agenda, 3rd EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 10 March 2016

Operational Conclusions, 3rd EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 10 March 2016

Annotated Agenda, 4th EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 5-6 April 2017

Operational Conclusions, 4th EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 5-6 April 2017

Annotated Agenda, 5th EU-Serbia Special Group on PAR, Belgrade, 29-30 May 2018

Operational Conclusions 5th Special Group on PAR, 29-30 May 2018

Annotated Agenda: 1st Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, May 2017

Meeting notes: 1st Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, May 2017

Annotated Agenda: 2nd Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, 27 November 2017

Meeting notes: 2nd Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, 27 November 2017



Annotated Agenda: 3rd Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, April 26, 2018

Meeting notes: 3rd Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, April 26, 2018

Annotated Agenda: 4th Platform for Dialogue about the policies contained within the PAR, October 2018

Meeting notes and mail between MPALSG and PPS, October 2018.

Meeting notes and all Agenda from Council for Public Administration Reform (10 meetings) and Inter-ministerial Project Group (5 meetings).

IMF, Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, February 06, 2015. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, October 06, 2015. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: First Review Under the Stand-By Arrangement, June 26, 2015. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: Second Review Under the Stand-by Arrangement, October 27, 2015. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: Third Review Under the Stand-By Arrangement, December 18, 2015. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: Fourth and Fifth Reviews Under the Stand-By Arrangement, September 2, 2016. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: Sixth Review Under the Stand-By Arrangement, December 21, 2016. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, August 04, 2017. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: 2017 Article IV Consultation, Seventh Review under the Stand-by Arrangement, September 6, 2017. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Republic of Serbia: Eighth Review Under the Stand-By Arrangement, December 21, 2017. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

IMF, Program Statement, Technical Memorandum of Understanding, June 29, 2018. Link: <https://www.imf.org/en/Countries/SRB>

**Annex 4. List of AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 key reporting sources**

#	Organization /Address	Name/Surname of Relevant Person	Position	Telephone	Email	Relation/role to the PAR/AP/Pillar (SO) Interest in PAR/Intervention (SO)
1.	MPALGS Bircaninova 6	Natalija Pavlovic Sinikovic	Assistant MPALSG Minister for PAR	011 33 45 532	natalija.pavlovic@mduls.gov.rs	Head of sector in charge with PAR Was in Project Group for PARS (Then in Ministry of Culture)
2.	Ministry of Finance Kneza Miloša 20	Verica Ignjatovic	Assistant Minister, Department for International Cooperation and European Integration	011 364 2632	verica.ignjatovic@mfin.gov.rs	MoF - institutions in charge of reform of public finance - important part of PAR In Project group for drafting AP 18
3.	Public Policy Secretariat (PPS) Vlajkovičeva 10	Bojana Tosic	Director	065 34 30 668	bojana.tosic@rsj.p.gov.rs	High inters for PAR/AP - Pillar 1 and 5 / Previous Deputy Director of PPS In Project group for drafting AP 15
4.	National Academy for Public Administration (NAPA) Bulevar Mihaila Pupina 2, east entrance	Drazen Maravic	Director	011 311 7143	drazen.maravic@napa.gov.rs	Reporting according to Passport Indicators - Pillar 2 (AP 15) (AP18) In Project group for drafting AP 18
5.	General Secretariat of the Government, Nemanjina 11	Tamara Stojcevic	Deputy General Secretary	011 363 3335	stojcevic@gov.rs tamara.stojcevic@gov.rs	Important for Pillar 5 / and as control risk management and coordination / Was in Project Group for PARS In Project group for drafting AP 18
6.	ITE Nemanjina 11	Marija Kujacic	Head of Department for standardization, certification and development guidelines	011 7359 400	marija.kujacic@ite.gov.rs	Previous Deputy of the Directorate for e-Government
7.	Ministry of the Interior Bulevar Mihaila Pupina 2	Jelena Bankovic	Advisor	011 3148364	jelena.bankovic@mup.gov.rs	Reporting according to Passport Indicators Pillar 1 (AP 18)
8.	National Geodetic Institute Bulevar Vojvode Misica 39	Sasa Djurovic	Head of the National Geospatial Data Infrastructure Department	011 2650 538 011 715 2649	sdjurovic@rgz.gov.rs	Institution in charge for activity within AP 18 In Project group for drafting AP 18
9.	PPO – Public Procurement Department Nemanjina 22-26	Stefan Otasevic	Independent Advisor	011 2888 712	stefan.otasevic@ujn.gov.rs	Institutions in charge for results within Pillar 3 (AP 15, AP 18) In Project group for drafting AP 18
10.	Commissioner for Information of Public Interest and Personal Data Protection Bulevar kralja Aleksandra 15	Rodoljub Sabic	Commissioner	011 3408 900	office@poverenik.rs	Activities within Pillar 5



11.	OCCS Bulevar Mihaila Pupina 2, east entrance	Milena Banovic	Head of the Department for Planning and Creation of an Enabling Environment for the Development	011 3113 859	milena.banovic@civilnodrustvo.gov.rs	Important for Pillar 5 / Cross cutting - relations with NGO Member of Inter-ministerial Project Group for AP 15 In Project group for drafting AP 18
12.	Ministry of Justice Nemanjina 22-26	Nataša Mandic	Department for Human resources	011 7858 000	natasa.mandic@mpravde.gov.rs	Reporting according to Passport Indicators - Pillar 5 (AP 15) Deputy member of Inter-ministerial Project Group for AP 15
13.	Anti-Corruption Agency (ACAS) Carice Milice 1	Marijana Obradovic	Assistant Director	011 41 49 100	marijana.obradovic@acas.rs	Reporting according to Passport Indicators - Pillar 5 (AP 15) (AP 18) In Project group for drafting AP 18
14.	SAI Makenzijeva 41	Nada Mirkovic	Senior Advisor	011 306 0050	nada.mirkovic@dri.rs	Reporting according to Passport Indicators, Pillar 5 (AP 18) In Project group for drafting AP 18
15.	Ministry of Labour, Employment, Veteran and Social Affairs Nemanjina 22-26	Dobrina Djukovic	Head of the Human Resources Management Department	011 361 7396	dobrinadj@minrs.gov.rs	Institutions in charge for results within Pillar (AP 18) Deputy member of Inter-ministerial Project Group for AP 15
16.	Ombudsman Deligradska 16	Mina Rolovic – Jocic	Assistant to Secretary	011 2068 100	zastitnik@zastitnik.rs mina.rolovic-jocic@zastitnik.rs	Reporting according to Passport Indicators - Pillar 5 (AP 18)



Annex 5: Adopted and upcoming legislation related to the implementation of the AP PAR 2015 – 2017²¹²

	Measure	Adopted Legislation and Year of Adoption	Upcoming Legislation
SO1 Improvement of organisational and functional Public Administration subsystems			
1	M 1.1. Implementation of organisational and functional restructuring of Public Administration until 2017 of factually based measures for rightsizing of PA...	Law on Determining the Maximum Number of Employee in the Public Sector (2015) Amended Decree on classification of posts and criteria for job descriptions for civil servants (2016) The amendments to the Law on Financing of Local Self-Governments (2016) The amendments to the Law on Determining the Maximum Number of Employee in the Public Sector (2018)	Amend the Law on State Administration in order to standardize and define typologies of organisational forms and administrative tasks (coherent fields of work in administration), and delegation of authority to lower rank managers Amend the Decree on principles of internal organisation and systematisation of posts in ministries, special organisations and services of the Government Draft Law on Central Register for Citizens
2	M 1.2. Improvement of decentralization and deconcentration tasks of Public Administration ...	Amendments to the Law on Local Self-Government (2018)	New amendments to the Law on Local Self-Government Preparation and adoption of a reform of LSG program document
3	M 1.3. Improvement of the system for management of public policies of the Government.	The Strategy and the AP for Regulatory Reform and Improved Policy Management System for the period 2016-2020 (2016) Law on the Planning System of the Republic of Serbia (2018) The AP for implementation of the Government Program (classified document) (2017) Two accompanying regulations with methodologies (Regulation on policy management, regulatory and policy impact assessment, and the content of individual policy documents and the Regulation on mid-term planning) (2018)	Action Plan for implementation of the Strategy of Regulatory Reform and Improving the Policy Management System for the period 2019-2020
4	M 1.4. Establishment of strong coordination mechanisms which shall enable the harmonious development and operation of electronic government, as well as the completion of the legal framework and procedures for development of electronic government	Strategy for E-Government Development for the RS for the period 2015-2018 with the AP for 2015-2016 (2015) Law on E-Government (2018) The Law on electronic document, electronic identification and trust services in electronic commerce (2017) The Law on Population registry	The Program for Development of E-Government 2019-2021 The Law on Meta-Register (not Law – but bylaw)
SO2 Establishing a coordinated public-service system based on merits and promotion of human resource management			
5	M 2.1. Establishment of coordinated system of work relations and wages in public administration on the basis of transparency and fairness principles	Law on Salary System in the Public Sector (2016) The Law on Salaries of Civil Servants and Employees of AP and Units of LSG; (2017) The law on salaries of employees in public agencies and other organizations established by the Republic of Serbia, autonomous province or local self-government unit (2018) The Catalogues of Work Posts in public services and other public sector organisations (2017) Amending the Law on Public Agencies (2018)	
6	M 2.2. Improvement of the function of human resource management in state administration until the end of 2017 with a strategic approach, with introduction of new tools and strengthening of the HRM capacities	Amendments on Law on Civil Servants (2017) Amendments to the Law on State Administration (2018) Amendments on Law on Civil Servants (2018)	
7	M 2.3. Development and coordination of basic human resources management functions for a broader system of public administration by the	The Law on the Public Administration Academy (2017) The Law on employees in autonomous provinces and local self-government units (2016) Strategy for professional development of employees in local unit's self-government in the Republic of Serbia and Action Plan for Implementation of the Strategy for the period 2015 -2016 (2015)	

²¹² Table last updated 29.03.2019.



	end of 2017 of the sustainable system for professional development of the employees in public administration	Decree on criteria for classification of job posts and criteria for job descriptions public servants in AP and LSG (2016) Decree on conducting internal and open competitions for filling of posts in AP and LSG Bylaws for implementation of the Law on the National PA Academy (2018) Adoption of a general act on the program of vocational training of trainees. (2018)	
SO3 Improvement of public finances and procurement management			
8	M 3.1. Preparation of the Public Finances Reform Program	Public Finance Reform Program 2016-2020 (PFM) (2015)	The new AP for the PFM 2019-2021 Changes and amendments to the Law on Public Property
9	M 3.2. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	Decree was adopted on the content, method of preparation and evaluation, as well as monitoring and reporting on implementation of capital projects;	Rulebooks on requirements, manner and procedures of capital maintenance, depending on type of capital project; Rulebook on content of integrated data base of capital projects; Rulebook on contents, deadlines and procedure for submission of investment documentation; Rulebook on detailed requirements, manner, criteria and benchmarks for capital projects evaluation and selection; the Rulebook on detailed requirements, manner, criteria and benchmarks for ranking of capital projects.
10	M 3.3. Improvement of the Financial Management System and Control of Use of Public Resources and Internal Audit	Strategy for Development of Public Internal Financial Control in the Republic of Serbia 2017–2020 (PIFC) (2017)	
11	M 3.4. Functional improvement of budget inspection work	Decree was adopted on the work, competences and insignia of the budget inspectorate (2017) Amendments have been made to the Budget System Law relevant to the work of the Budget Inspection in order to clearly differentiate the work of the budget inspection and that of internal audit. (2017)	Adopt methodology of work and a by-law on work, competences, and insignia of the budget inspection
12	M 3.5. Improvement of the public procurement system	Strategy for Development of Public Procurement in the Republic of Serbia for the period 2014 – 2018 (2014)	Develop and adopt bylaws resulting from the new Public Procurement Law harmonised with the EU directives
SO4 Increase of legal security and improvement of the business environment and the quality of public services provision			
13	M 4.1. Improvement of the legislative process as a part of a wider system of Government public policies management	The Strategy and the AP for Regulatory Reform and Improved Policy Management System for the period 2016-2020 (2016) Law on The Planning System of the Republic of Serbia (2018)	
14	M 4.2. Improvement of administrative procedures and provision of conduct of state administration bodies and bodies...	Law on General Administrative Procedure	Draft and adopt the Decree on Single Administrative Point
15	M 4.3. Reform of the inspection supervision and ensuring better public interest protection, with reducing administrative costs...	Law on Inspection Supervision (2015) The amendments to the Law on Inspection Supervision (2018)	
16	M 4.4. Introduction and promotion of mechanisms which ensure the public service quality		
SO5 Increase of citizen participation , transparency, improvement of ethical standards and responsibilities in performance of public administration activities			
17	M 5.1. Improvement of conditions for participation of public in work of public administration with increase of availability of information on work of public administration and public finances	AP for implementation of the Open Government Partnership 2014-2015 (2014) AP for implementation of the Open Government Partnership 2016-2017 (2016)	Draft and adopt the new Law on referendum and Popular Initiative in order to improve mechanisms for effective expression by citizens
18	M 5.2. Strengthening of integrity and ethical standards of employees in public administration and reducing corruption through strengthening of prevention mechanisms		



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији

Финални извештај



Република Србија

19	M 5.3 Strengthening of mechanisms of external and internal public administration control		Amendments to the Law on Ombudsman New Law on the Anti-Corruption Agency Amendments to the Law on Free Access to Information of Public Significance the law amending the Law on State Audit Institution Amend the Anti-Discrimination Law
----	--	--	---



Annex 6. Continuity and coherence of PAR Strategy and AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020 objectives, and the sub-strategies.

PAR Strategy	AP PAR 2015-2017	AP PAR 2018-2020	Changes	Sub-strategies
SO1. Improvement of Organisational and Functional Sub-systems of PA	SO1. Improvement of Organisational and Functional Public Administration Subsystems	SO1. Improvement of Organisational and Functional Public Administration Subsystems	PARS-APs SOs continuity; A measure moved from AP 2015 SO4.	1. Regulatory 2. E-Government
1.1.Organisational and Functional Restructuring of Authorities, Organizations and other Bodies Discharging Public Administration Operations	1.1.Implementation of organisational and functional restructuring of Public Administration until 2017 of factually based measures for rightsizing of Public Administration in terms of number and suitability of institutions, number of employees, work processes and organisational structures ...	1.1.Organisational and functional restructuring of the public administration by implementing by 2020 evidence-based measures for optimisation of the public administration with respect to the work processes, organisational structures, the number and effectiveness of institutions and number of employees	Continuity.	
1.2.Enhancement of Decentralization and De-Concentration of PA Activities	1.2. Improvement of decentralization and deconcentration tasks of Public Administration by improvement of analytical and strategic framework by the end of 2017	1.2. Improved functioning of the local self-Government and decentralisation and deconcentration of state administration through defining of the strategic framework...	Continuity.	
1.3.Improvement of Strategic Planning System and Coordination of Public Policies	1.3. Improvement of the system for management of public policies of the GS (planning, analysis, creation, adoption, monitoring and evaluation and coordination) by establishment of legal and institutional framework for integrated strategic management...	1.3. Improvement of the system for management of public policies of the Government by establishing by the end of 2020 the legal and institutional framework for integrated strategic management and adoption of mid-term work plans of state administration bodies harmonised with the strategic priorities of the Government and the programming budget	The AP 15 4.1. Measure is moved here to AP 2018 and merged.	Strategy for Regulatory Reform and Improved Policy Management System for the period 2016-2020:
<p>General goal: Establishing an efficient and effective public policy management system and the legislative process based on data and facts (evidence-based policies) and other principles of good regulatory practice.</p> <p>SO 1: Improving public policy management system;</p> <p>SO 2: Improving the legislative process and the quality of regulations;</p> <p>SO 3: Simplification of administrative procedures and establishment system for continuous measurement and monitoring of administrative costs of the economy and citizens;</p> <p>SO 4: Improving the role of citizens and the economy in the public management system policies, regulation and quality improvement of administrative procedures</p>				
1.4.Development of E-Government	1.4. Establishment of strong coordination mechanisms which shall enable the	1.4. Establishing solid coordination mechanisms enabling harmonised	Continuity.	Strategy for E-Government Development for the RS for the period 2015-2018:



	harmonious development and operation of e-government, as well as the completion of the legal framework and procedures for development of E-Government	development and functioning of E-Government, and finalising the legal framework and procedures for development of E-Government		
<p>The overall objectives of the Strategy are: - increasing the satisfaction of users with public services; - reducing the burden of administration for businesses and citizens; - increasing the efficiency of public administration through the use of information and communication technologies; - national and cross-border interoperability (especially with EU countries)</p> <p>SO 1: Establishing the institutional and reinforcement of the legal framework for ensuring coordinated management by development of the electronic administration.</p> <p>SO 2: Establishing interoperability between state administration organization, organs of the autonomous provinces and units of local self-government.</p> <p>SO 3: Establishment of basic electronic registers related to other information systems of state authorities, autonomous province and units of self-government;</p> <p>SO 4: Establishing new electronic services on the national E-Government portal and other portals</p> <p>SO 5: Training of employees in the state administration for ICT use;</p> <p>SO 6: Establishing the open administration</p>				
SO2. Establishment of Aligned Public and Civil Service system Based on Merits and Development of HRM;	SO2. Establishing a Coordinated Public-Service System Based on Merits and Promotion of Human Resource Management	SO2. Establishing a Coherent Merit-Based Civil Service System and Improve Human Resources Management	PARS-APs SOs continuity; One new measure	1. LSG Professional Development
2.1. Introduction of Aligned System of Employment and Salaries of PA Civil Servants and Employees	2.1. Establishment of coordinated system of work relations and wages in public administration on the basis of transparency and fairness principles	2.1. Establishing a coherent system of labour relations and salaries in the public administration based on transparency and fairness	Continuity.	
2.2. Development and Enhancement of HRM System in PA	2.2. Improvement of the function of human resource management in state administration until the end of 2017 with a strategic approach, with introduction of new tools and strengthening of the HRM capacities	2.2. Establishing the HRM function in the public administration and improving the HRM function in state administration and local self-government by introducing new instruments and strengthening HRM capacities	Continuity.	
	2.3. Development and coordination of basic human resources management functions for a broader system of public	2.3. Development of professional development system in public administration	New Measure, in name not in PARS.	Strategy for professional development of employees in local units' self-government in the Republic of Serbia:



	administration by the end of 2017 of the sustainable system for professional development of the employees in public administration			
<p>The overall objective of the Strategy is to establish a coherent, permanent and sustainable system of professional development employed in units of local self-government, which will contribute to increasing the level of knowledge and skills of employees in units of local self-government necessary for the realization of basic postulates of modern local self-government.</p> <p>SO 1: Determining the roles and obligations related to the conduct of professional development training of the ministry responsible for local self-government, other ministries and local self-government units, establishment of relevant procedures and body / function for performing professional training;</p> <p>SO 2: Establishment of vocational training programs and compulsory elements of the program of professional development, conditions which should be fulfilled and the manner of approval of the entities authorised to implement the established programs of professional training and implementation of annual training programs for employees in LSG;</p> <p>SO 3: - Capacity building of the ministry responsible for local self-government, other ministries and units local self-government, in accordance with established obligations and procedures, for quality and efficient performance of jobs at all stages of the process of professional development of employees in local self-government units.</p>				
SO 3. Improvement of Public Finance and Public Procurement Management;	SO3. Improvement of Public Finances and Procurement Management	SO3. Improvement of Public Finances and Procurement Management	PARS-APs SOs continuity; Two new measures	1. PIFC Strategy 2. Public Procurement 3. PFM RP
3.1. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	3.2. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	3.2. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	Continuity.	
3.2. Enhancement of Management and Control of Revenue and Internal Audit	3.3. Improvement of the Financial Management System and Control of Use of Public Resources and Internal Audit	3.3. Improvement of the Financial Management and Control System of Use of Public Resources and Internal Audit	Continuity.	
3.3. Enhancement of Public Procurement System	3.5. Improvement of the public procurement system	3.5. Improvement of the public procurement system	Continuity.	Strategy for Internal Financial Control Development in the Public Sector for the period 2017 – 2020:
<p>A general objective of the PIFC Strategy is to improve the public administration in the Republic of Serbia by strengthening accountability in the public sector.</p> <p>The strategic goals, which comprise the principles of the COSO framework, as defined in the PIFC Strategy are focused on further development of internal financial control:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Further development of the role of the Ministry of Finance – the CHU in the area of coordination, monitoring, education and informing of executives and staff engaged in the PIFC process. 2. Raising awareness on financial management and control as an integral part of the management process with an emphasis on managerial accountability, risk management and quality assessment. 3. Further development of internal audit in terms of professionalism and scope of the work, more efficient use of available resources and development of the quality assessment system. 				
	3.1. Preparation of the Public Finances Reform Program	3.1. Improving the (framework for) sustainability of public finance by reforming and developing public property management	New Measure in name not in PARS.	Strategy for Development of Public Procurement in the Republic of Serbia for the period 2014 – 2018:



Strategic objectives of public procurement reform are as follows:

- 1) To build and develop a uniform public procurement system in the Republic of Serbia;
- 2) To strengthen competition in the public procurement market;
- 3) To reduce irregularities in the public procurement system;
- 4) To increase cost-effectiveness and efficiency of public procurements; and
- 5) To promote and encourage the environmental and social aspects, participation of SMEs and innovation in public procurements;
- 6) To fully harmonize Serbian regulations with EU Directives and other EU legislation in the field of public procurements and to fully implement them in practice.

	3.4. Functional improvement of budget inspection work	3.4. Functional improvement of budget inspection work	New Measure, not in PARS.
--	---	---	---------------------------

PFM Reform Program 2016-2020:

Overall key objectives: - to underpin fiscal and macroeconomic stability, - to develop sound system of public finances and practices, - to increase efficiency in the management of public resources, - to improve efficiency in service delivery, - to increase transparency of public funds and accountability.

SO 1: Sustainable Medium Term Macro-fiscal and Budgetary Framework;

SO 2: Planning and Budgeting of Public Expenditures;

SO 3: Efficient and Effective Budget Execution;

So 4: Effective Financial Control;

So 5: Accounting, Monitoring and Financial Reporting;

So 6: External Scrutiny of Public Finances.

SO 4. Enhancement of legal Certainty and Improvement of Business Environment and Quality of PA Services;	SO4. Increase of legal security and improvement of the business environment and the quality of public services provision	SO4. Increasing Legal Certainty and Improvement of the Business Environment and Quality of Public Services Provision	PARS-APs SOs continuity; One new measure; In AP 18 one measure changed SO	/
4.1. Enhancement of Regulatory Processes	4.1. Improvement of the Legislative Process as a part of a Wider System of Government Public Policies Management		This Measure is moved in AP 18 to SO1 , Measure 1.3.	
4.2. Enhancement of Administrative Procedures	4.2. Improvement of administrative procedures and provision of conduct of state administration bodies and bodies and organizations of public administration in deciding on rights, obligations and legal interests of citizens and other entities ...	4.1. Improving administrative procedures and ensuring that procedures before state administration bodies and public administration bodies and organisations when deciding on rights, obligations and legal interests of citizens and other entities ...	Continuity.	
4.3. Inspection Control Reform	4.3. Reform of the inspection supervision and ensuring better public interest protection, with reducing administrative costs of inspection	4.2. Reform of the inspection supervision and ensuring better protection of public interest, while reducing administrative costs of	Continuity.	



	supervision and increase of legal security of subjects of the inspection supervision	inspection supervision and increasing legal certainty of subjects of inspection supervision		
	4.4. Introduction and promotion of mechanisms which ensure the public service quality	4.3. Introduction and promotion of mechanisms which ensure quality of public services	New Measure, not in PARS.	
SO 5. Increased Transparency, Enhancement of Ethical Standards ...	SO5. Increase of Citizen Participation, Transparency, Improvement of Ethical Standards and Responsibilities in Performance of PA Activities	SO5. Increasing Citizens' Participation, Transparency, Improving Ethical Standards and Accountability in Performing Public Administration Tasks	PARS-APs SOs continuity.	1. First OGP 2014-2016
5.1. Improvement of Conditions for Participation of Interested Members of Public in Work of the PA	5.1. Improvement of conditions for participation of public in work of PA with increase of availability of information on work of public administration and public finances	5.1. Improving conditions for participation of interested public in the work of PA with increased access to information on the work of public administration and public finance	Continuity.	First AP OGP 2014-2016:
<p>Theme 1: Improve the consultative process with the civil sector at national and local levels when adopting public policy documents;</p> <p>Theme 2: Improve the consultative process with the civil sector at the local level when adopting public policy document;</p> <p>Theme 3: Increase the role of citizens in the public policy management system;</p> <p>Theme 4: Increase the role of citizens in the public policy management system;</p> <p>Theme 5: Improving Access to Information of Public Importance</p> <p>Theme 6: Improving Access to Information of Public Importance</p> <p>Theme 7: Development of an Open Data Portal;</p> <p>Theme 8: Create conditions for introducing the concept of open data by means of a by-law passed pursuant to the Law on E-Government;</p> <p>Theme 9: Government integrity –fighting corruption;</p> <p>Theme 10: Improve procedures governing public calls for applications for the allocation of public funds at all levels of government, including evaluation issues and available remedies;</p> <p>Theme 11: Improve procedures governing public calls for applications for the allocation of public funds at all levels of government, including evaluation issues and available remedies;</p> <p>Theme 12: Improve the legal framework in the field of e-business;</p> <p>Theme 13: Improve the quality of services provided by the public administration to citizens and businesses and reduce administrative costs for businesses and citizens.</p>				
5.2. Strengthening of Ethical Standards of Employees in PA and Suppressing Corruption	5.2. Strengthening of integrity and ethical standards of employees in PA and reducing corruption through strengthening of prevention mechanisms	5.2. Strengthening of integrity and ethical standards of employees in PA and reducing corruption through strengthening of	Continuity.	



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији

Финални извештај



Република Србија

		prevention mechanisms		
This is SO 6 in PARS.	5.3. Strengthening of mechanisms of external and internal public administration control	5.3. Strengthening of mechanisms of external and internal public administration control	Continuity.	



Annex 7. List of implementation timelines for the measures of PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020

AP 2015-2017	AP 2015-2017 Duration	AP 2018-2020	AP 2018-2020 Duration
SO1: Improvement of Organisational and Functional Public Administration Subsystems		SO1: Improvement of Organisational and Functional Public Administration Subsystems	
1.1. Implementation of organisational and functional restructuring of Public Administration until 2017 of factually based measures for rightsizing of Public Administration in terms of number and suitability of institutions, number of employees, work processes and organisational structures with the creation of strong analytical basis for these processes	2015 – 2017	1.1. Organisational and functional restructuring of the public administration by implementing by 2020 evidence-based measures for optimisation of the public administration with respect to the work processes, organisational structures, the number and effectiveness of institutions and number of employees	2018
1.2. Improvement of decentralization and deconcentration tasks of Public Administration by improvement of analytical and strategic framework by the end of 2017	2015 – 2017	1.2. Improved functioning of the local self-Government and decentralisation and deconcentration of state administration through defining of the strategic framework and strengthening of capacities of towns and municipalities to efficiently deliver public tasks and procedures, establish inter-municipal cooperation, and implement principles of good administration.	2018 – 2020
1.3. Improvement of the system for management of public policies of the Government (planning, analysis, creation, adoption, monitoring and evaluation and coordination) by establishment of legal and institutional framework for integrated strategic management until the end of 2017 and adoption of medium-term SAB work plans aligned with strategic priorities of the Government and with the program budget	2015 – 2017	1.3. Improvement of the system for management of public policies of the Government by establishing by the end of 2020 the legal and institutional framework for integrated strategic management and adoption of mid-term work plans of state administration bodies harmonised with the strategic priorities of the Government and the programming budget	2018 – 2020
1.4. Establishment of strong coordination mechanisms which shall enable the harmonious development and operation of electronic government, as well as the completion of the legal framework and procedures for development of electronic government	2015 – 2016 (one activity for promotion through 2017)	1.4. Establishing solid coordination mechanisms enabling harmonised development and functioning of E-Government, and finalising the legal framework and procedures for development of E-Government	2018 – 2020
SO2: Establishing a Coordinated Public-Service System Based on Merits and Promotion of Human Resource Management		SO2: Establishing a Coherent Merit-Based Civil Service System and Improve Human Resources Management	
2.1. Establishment of coordinated system of work relations and wages in public administration on the basis of transparency and fairness principles	2015 – 2016 (one activity for promotion through 2017)	2.1. Establishing a coherent system of labour relations and salaries in the public administration based on transparency and fairness	2018 – 2020
2.2. Improvement of the function of human resource management in state administration until the end of 2017 with a strategic approach, with introduction of new tools and strengthening of the HRM capacities	2015 – 2017	2.2. Establishing the HRM function in the public administration and improving the HRM function in state administration and local self-government by introducing new instruments and strengthening HRM capacities	2018 – 2020
2.3. Development and coordination of basic human resources management functions for a broader system of public administration by	2015 – 2017	2.3. Development of professional development system in public administration	2018 – 2020



the end of 2017 of the sustainable system for professional development of the employees in public administration			
SO3: Improvement of Public Finances and Procurement Management		SO3: Improvement of Public Finances and Procurement Management	
3.2. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	2015-2016	3.2. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	2018 – 2020
3.3.Improvement of the Financial Management System and Control of Use of Public Resources and Internal Audit	2015-2016	3.3. Improvement of the Financial Management and Control System of Use of Public Resources and Internal Audit	2018 – 2020
3.5. Improvement of the public procurement system	2015-2016	3.5. Improvement of the public procurement system	2018 – 2020
3.1. Preparation of the Public Finances Reform Program	2015	3.1. Improving the (framework for) sustainability of public finance by reforming and developing public property management	2018 – 2020
3.4. Functional improvement of budget inspection work	2015-2017	3.4. Functional improvement of budget inspection work	2018 – 2020
SO4: Increase of legal security and improvement of the business environment and the quality of public services provision		SO4: Increasing Legal Certainty and Improvement the Business Environment and Quality of Public Services Provision	
4.1. Improvement of the Legislative Process as a part of a Wider System of Government Public Policies Management	2015-2017		
4.2. Improvement of administrative procedures and provision of conduct of state administration bodies and bodies and organizations of public administration in deciding on rights, obligations and legal interests of citizens and other entities in accordance with principles of good governance	2015-2017	4.1. Improving administrative procedures and ensuring that procedures before state administration bodies and public administration bodies and organisations when deciding on rights, obligations and legal interests of citizens and other entities are in accordance with principles of good administration	2018 – 2020
4.3. Reform of the inspection supervision and ensuring better public interest protection, with reducing administrative costs of inspection supervision and increase of legal security of subjects of the inspection supervision	2015-2017	4.2. Reform of the inspection supervision and ensuring better protection of public interest, while reducing administrative costs of inspection supervision and increasing legal certainty of subjects of inspection supervision	2018 – 2020
4.4. Introduction and promotion of mechanisms which ensure the public service quality	2016-2017	4.3. Introduction and promotion of mechanisms which ensure quality of public services	2018 – 2020
SO5: Increase of Citizen Participation, Transparency, Improvement of Ethical Standards and Responsibilities in Performance of PA Activities		SO5: Increasing Citizens' Participation, Transparency, Improving Ethical Standards and Accountability in Performing PA	
5.1. Improvement of conditions for participation of public in work of public administration with increase of availability of information on work of public administration and public finances	2015-2017	5.1. Improving conditions for participation of interested public in the work of public administration with increased access to information on the work of public administration and public finance	2018-2019
5.2. Strengthening of integrity and ethical standards of employees in public administration and reducing corruption through strengthening of prevention mechanisms	2015-2017	5.2. Strengthening of integrity and ethical standards of employees in public administration and reducing corruption through strengthening of prevention mechanisms	2018-2020
5.3. Strengthening of mechanisms of external and internal public administration control	2015-2016	5.3. Strengthening of mechanisms of external and internal public administration control	2018-2020



Annex 8. AP PAR 2015-2017 Final Report Performance Traffic Lights

AP PAR 2015-2017 Final Report Performance Traffic Lights V.6

Overall Objective (OO): Public administration (PA) improvement per Principles of the European Administrative Space/ services to citizens and business/ economic stability/living standard.

Indicator, Baseline Value-BV, Target Value-TV, and Achieved Values-AV:

Performance Key:	Target Attained:	G.	Target Not Attained:	R.
Government Effectiveness Indicator (the World Bank) – percentile ranking (0-100) ²¹³				
BV (2013): 51.18 TV (2018 for 2017): 53-55				
AV (2014): 58.17 AV (2015): 56.73 AV (2016): 56.25 AV (2017): 60.85				

Specific Objectives (SO):

SO 1: Improved organisational and functional public administration sub-systems	SO 2: Established a coherent public civil service system which is merit-based and improved HRM management	SO 3: Improved public finances and procurement management	SO 4: Increased legal certainty and improving the business environment and the quality of service provision	SO 5: Increased citizens participation and accountability in performing the tasks of PA
---	--	--	--	--

Indicators, Baseline Values-BV, Target Values, and Achieved Values-AVs for each SO:

Performance Key:	Target Attained	G.	Target Not Attained:	R.
SIGMA PPA 4^{214R.} BV (2014): 2 TV(2017): 3 AV (2017): 2	SIGMA PPA 3^{215G.} BV (2014): 4 TV(2017): 4 AV (2017): 4	SIGMA PPA 6^{216G.} BV (2014): 2 TV (2017): 3 AV (2017): 4	SIGMA PPA 5^{217R.} BV (2014): 4 TV(2017): 5 AV (2017): 4	SIGMA PPA 3^{218R.} BV (2014): 3 TV(2017): 4 AV (2017): 3
Bodies Report to Gov.	Profess. Public Service	MT Budget Framework	Service Delivery Citizen	Integrity in Pub. Service
WEF PPA 2^{219G.} BV(2014-15): 3,6 TV(2017-18): 3,8 AV (2017-18): 3,9	SIGMA PPA 3^{220R.} BV (2014): 2 TV (2017): 3 AV (2017): 2		SIGMA PPA 5^{221G.} BV (2014): 2 TV(2017): 3 AV (2017): 4	WEF PPA 2^{222G.} BV(2014-15): 3,6 TV(2017-18): 3,8 AV (2017-18): 3,9
Policies Transparency	HRM Public Service		Good PA Legal Frame	Policies Transparency
	SIGMA PPA 3^{223R.} BV (2014): 4 TV (2017): 5 AV (2017): 4		SIGMA PPA 2^{224R.} BV (2014): 3 TV(2017): 4 AV (2017): 3	SIGMA PPA 4^{225G.} BV (2014): 4 TV(2017): 4 AV (2017): 4
	Fair Pays System		Policy analytical tools	Control Mechanisms

Measures (M):

Measures and results/outcomes under each SO:

SO 1: Improved organisational and functional public administration sub-systems	SO 2: Established a coherent public civil service system which is merit-based and improved human resources management	SO 3: Improved public finances and procurement management	SO 4: Increased legal certainty and improving the business environment and the quality of service provision	SO 5: Increased citizens participation and accountability in performing the tasks of public administration
---	--	--	--	---

²¹³ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

²¹⁴ SIGMA Principle 4: Number of bodies which report to the Government, the Prime Minister, or the National Assembly. Link: Baseline Measurement Report – T Administration – Serbia, SIGMA 2015, <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>

²¹⁵ Ibid. SIGMA Principle 3: Extent to which the policy and legal framework for professional and coherent public service is established and implemented.

²¹⁶ Ibid. SIGMA MTBF strength index.

²¹⁷ Ibid. SIGMA Principle 5: Extent to which citizens-oriented policy for service delivery is in place and is applied.

²¹⁸ Ibid. SIGMA Principle 3: Extent to which integrity systems and anti-corruption systems are established and implemented in the PA

²¹⁹ WEF Transparency in Government's policy making, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

²²⁰ SIGMA Principle 3 Extent to which the institutional setup enables consistent HRM practices across the public service, <http://www.sigmaxweb.org/publications/2015-Serbia.pdf>

²²¹ Ibid. SIGMA Principle 5: Extent to which legal framework for good administration is in place and applied.

²²² WEF Transparency in Government's policy making, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

²²³ SIGMA Principle 3: Extent to which the remuneration system of civil service is fair and transparent and applied in practice, <http://www.sigmaxweb.org/publications/2015-Serbia.pdf>

²²⁴ Ibid. SIGMA Principle 2: Extent to which policy development processes make best use of analytical tools.

²²⁵ Ibid. SIGMA Principle 4: Extent to which mechanisms are in place to provide effective checks and balances, and controls over PA organizations.



Performance Key:		G Green: Done > 90%	Y Yellow: Done >50%	R Red: Done < 50%
<p>M1: Implemented PA organisational & functional restructuring</p> <p>6 Results/Outcomes:</p> <p>Y 111 Rationalization</p> <p>Y 112 Optimization (FR)</p> <p>R 113 Optimization implementation</p> <p>Y 114 Optimization Communication</p> <p>R 115 Linking to Performance</p> <p>R 116 PA e-Registers</p>	<p>M1: Established PA system of work relations & wages in PA.</p> <p>2 Results/Outcomes:</p> <p>R 211 HRM Policy Paper: Harmonized labour legal rights, Merit based HR, Depolarization-delay</p> <p>R 212 Transparent and Fair Solitaries System-delay</p>	<p>M1: Prepared Public Finances Reform Program.</p> <p>1 Result/Outcome:</p> <p>G 311 Prepared/ Adopted PFM RP</p>	<p>M1: Improved legislative process & Government public policies management</p> <p>1 Result/Outcome:</p> <p>Y 411 Regulatory Strategy/RIA</p>	<p>M1: Improved public participation in PA& information on PA & public finances</p> <p>2 Results/Outcomes:</p> <p>Y 511 All PA.LSG Data/Info on Internet Harmonized</p> <p>Y 512 Citizens/CSO Consultations Law/Policy</p>
<p>M2: Improved PA tasks of decentralization & deconcentration</p> <p>2 Results/Outcomes:</p> <p>Y 121 Decentralization Framework</p> <p>R 122 LSG Finance Framework</p>	<p>M2: Improved HRM function in PA</p> <p>4 Results/Outcomes:</p> <p>R 221 HRM Recruitment, Prevent further Depoliticisation/CSL per Policy Paper</p> <p>R 222 Institutional-Policy Framework for HRM PA Clear division policy vs. implementation</p> <p>Y 223 HR Competences, Turnover and Vacancies-CSL delays</p> <p>R 224 HR/M Capacities</p>	<p>M2: Improved Budget Planning and Preparation Process</p> <p>2 Results/Outcomes:</p> <p>Y 321 Multiyear Planning and PBB PA/LSG</p> <p>Y 322 Capital Projects</p>	<p>M2: Improved admin procedures & SA/PA conduct regarding citizens' rights, obligations and legal interests.</p> <p>4.Res./Outcomes</p> <p>Y 421 LGAP and Coordination</p> <p>Y 422 Use of IT System E--Gov Portal, E-LGAP</p> <p>Y 423 LGAP HR/org Needs</p> <p>Y 424 PA Response to Citizens</p>	<p>M2: Strengthened Integrity & ethical standards in PA and reducing corruption</p> <p>2 Results/Outcomes:</p> <p>R 521 PA Employee Ethical Standards and Integrity</p> <p>G 522 Improved Protection Whistle-blowers</p>
<p>M3: Improved management of public policies.</p> <p>3.Results/Outcomes:</p> <p>Y 131 New Policy Management System</p> <p>Y 132 MT & Annual Planning on GoS Priorities</p> <p>Y 133 Policies/Laws Management System Transparency</p>	<p>M3: Developed/coordinated basic HRM functions for broader system of PA.</p> <p>4 Results/Outcomes:</p> <p>Y 231 Basis for training system in PA orgs</p> <p>G 232 HRM normative framework for PA/LSG</p> <p>G 233 LSG HRM capacities</p> <p>G 234 LSG Training System/Council</p>	<p>M3: Improved PIFC and Internal Audit.</p> <p>3 Results/Outcomes:</p> <p>G 331 PIFC Strategy Adopted</p> <p>R 332 FMC on Central Level Awareness</p> <p>R 333 IA Function with Budget Users</p>	<p>M3: Reformed inspection, supervision & reduced administrative costs & increased legal security</p> <p>3 Results/Outcomes:</p> <p>Y 431 New Inspections Framework and Outreach</p> <p>Y 432 Inspections Coordination</p> <p>Y 433 New Inspection Supervision System</p>	<p>M3: Strengthened mechanisms of external/internal PA control</p> <p>2 Results/Outcomes:</p> <p>R 531 Control Mechanism Varia</p> <p>G 532 Administrative Inspectorate Capacities</p>
<p>M4: Established coord. mechanisms for E-Government.</p> <p>3 Results/Outcomes:</p> <p>G 141 E-Gov legal frame, development, management and coordination</p> <p>Y 142 PA/LSG Interoperability of IS</p> <p>G 143 Promotion of New E-services using registers</p>		<p>M4: Improved budget inspection work.</p> <p>1 Result/Outcome:</p> <p>G 341 Budget Inspection Capacities</p> <p>M5: Improved public procurement system.</p> <p>1 Result/Outcome:</p> <p>G 351 PP System Improved</p>	<p>M4: Introduced mechanisms which ensure the public service quality.</p> <p>1 Result/Outcome:</p> <p>R 441 Public Services Quality Management System Development</p>	



Annex 9. Employed in Serbian Public Administration and cumulative % changes per CROSO for the period from August 2014 to June 2018

Source: CROSO 18 September 2018, ²²⁶	Employed in Serbian Public Administration and cumulative % changes										
	Aug 2013	Jun 2014		Jan 2016		Jan 2017		Jan 2018		Jun 2018	
Public Sector (A+B)	557,868	551,724	-1.1%	539,441	-3.3%	532,041	-4.6%	529,624	-5.1%	533,364	-4.4%
Public Sector (A+B+D)	569,384	563,690	-1%	551,243	-3.2%	544,020	-4.4%	541,709	-4.9%	545,572	-4.2%
Public Sector permanent + fixed (A+B+D)	556,495	551,523	-0.9%	534,741	-3.9%	525,896	-5.5%	523,273	-6%	523,004	-6%
Public Sector permanent (A+B+D)	526,381	520,481	-1.1%	498,846	-5.2%	487,337	-7.4%	482,811	-8.3%	481,407	-8.5%
Public Sector (A+B+C+D)	757,231	744,060	-1.7%	705,316	-6.8%	686,831	-9.3%	680,942	-10.1%	685,016	-9.5%
Permanent	698,201	683,754	-2.1%	633,823	-9.2%	612,926	-12.2%	604,193	-13.5%	602,834	-13.7%
Fixed term	40,470	41,297	-2%	48,514	+19.9%	49,833	+23.1%	53,917	+33.2%	55,564	+37.3%
Temporary/Contracts	18,560	19,009	+2.4%	22,979	+23.8%	24,072	+30%	22,832	+23%	26,618	+43.4%
A. Ministries	413,133	409,728	-0.8%	399,564	-3.3%	393,506	-4.7%	391,836	-5.1%	393,375	-4.8%
Permanent	390,267	385,353	-1.3%	371,531	-4.8%	363,361	-6.9%	359,898	-7.8%	359,395	-7.9%
Fixed term	16,280	17,598	+8.1%	19,259	+18.3%	20,826	+28%	21,423	+31.6%	22,209	+36.4%
Temporary/Contracts	6,586	6,777	+2.9%	8,774	+33.2%	9,319	+41.5%	10,515	+59.7%	11,771	+78.7%
A1. MPALSG (incl. in A)	408	413	+1.2%	413	+1.2%	397	-2.7%	393	-3.7%	422	+3.4%
Permanent	369	385	+4.3%	372	-0.8%	346	-6.2%	334	-9.5%	357	-3.2%
Fixed term	19	19	0%	28	+47.4%	37	+94.7%	40	+110.1%	40	+110.1%
Temporary/Contracts	20	9	-55%	13	+35%	14	-30%	19	-5%	25	+25%
A2. Education²²⁷(incl. in A)	131,851	131,906	-0.04%	130,737	-0.8%	130,332	-1.1%	130,557	-1%	130,515	-1%
Perman. and Fixed term	131,304	131,304	0%	129,694	-1.2%	129,144	-1.6%	129,144	-1.6%	129,144	-1.6%
Temporary/Contracts	547	602	+10%	1,043	+90.1%	1,188	+118.1%	1,413	+158.3%	1,371	+150.6%
A3. Health (incl. in A)	130,252	128,273	-1.5%	123,248	-5.4%	120,026	-7.8%	117,594	-9.7%	119,682	-8.1%
Permanent	120,498	117,956	-2.1%	111,515	-7.4%	107,429	-10.8%	105,981	-12%	105,856	-12.1%
Fixed term	9,166	9,711	+5.9%	10,745	+17.2%	11,569	+26.2%	11,613	+26.7%	12,177	+32.8%
Temporary/Contracts	588	606	+3.1%	988	+68%	1,028	+74.8%	1,196	+103.4%	1,649	+180.4%
B. Local	144,735	141,996	-1.9%	139,877	-3.4%	138,535	-4.3%	137,788	-4.8%	139,989	-3.3%
Permanent	125,557	124,581	-0.8%	117,355	-6.5%	113,941	-9.2%	112,668	-10.3%	111,810	-10.9%
Fixed term	13,183	12,283	-6.8%	15,243	+15.6%	16,541	+25.5%	17,821	+35.2%	18,077	+37.1%
Temporary/Contracts	5,995	5,132	-14.4%	7,279	+21.4%	8,053	+34.3%	7,299	+21.7%	10,102	+68.5%
B1. LPE (incl. in B)	67,247	65,562	-2.5%	62,009	-7.8%	61,730	-8.2%	60,725	-9.7%	62,040	-7.7%
Permanent	59,806	59,976	-0.3%	54,454	-8.9%	53,208	-11%	53,864	-9.9%	53,446	-10.6%
Fixed term	4,861	3,499	-28%	4,720	-2.9%	4,959	+2%	4,978	+2.4%	5,458	+12.3%
Temporary/Contracts	2,580	2,087	-19.1%	2,835	+9.9%	3,563	+38.1%	1,883	-27%	3,136	+21.5%
C. Public Enterprises	187,847	180,370	-3.9%	154,073	-18%	142,811	-24%	139,233	-25.9%	139,444	-25.8%
Permanent	171,820	163,273	-5%	134,977	-21.4%	125,589	-27%	121,382	-29.4%	121,427	-29.3%
Fixed term	10,356	10,255	-1%	12,619	+21.8%	11,274	+8.9%	13,455	+29.9%	13,967	+34.9%
Temporary/Contracts	5,671	6,842	+20.7%	6,477	+14.2%	5,948	+4.9%	4,396	-22.4%	4,050	-28.5%
D. Rest of Gen Gov	11,516	11,966	+3.9%	11,802	+2.5%	11,979	+4%	12,085	+4.9%	12,208	+6%
Permanent	10,557	10,547	-0.1%	9,960	-5.6%	10,035	-4.9%	10,245	-2.9%	10,202	-3.4%
Fixed term	651	1,161	+78.3%	1,393	+114%	1,192	+83.1%	1,218	-87.1%	1,311	+101.4%
Temporary/Contracts	308	258	-16.2%	449	+45.8%	752	+144.1%	622	+102%	695	+125.6%

²²⁶Ministry of Finance, October 2018, CROSO- Central Registry of Compulsory Social Security, Register of Employees in Public sector of Treasury Administration Link: <http://www.croso.gov.rs/cir/index.php>

²²⁷ Approximation of data for education sector is based on financial data of Register of Employees of Treasury Administration.

**Annex 10. Challenges and obstacles per each AP PAR measure**

SOs	Measure #
	Challenges, restraining forces, and obstacles ²²⁸
	All 19 Measures
All SOs (1-5.1.6.)	<ul style="list-style-type: none"> • 1. PAR Strategy design was one of the first stumbling obstacles with its definition of PA, whether or not including some of all parts of PA (army/police for example).²²⁹ Also, the planning is too ambitious, because ideas and agendas are being pushed, but realization based on existing capacities is lacking.²³⁰ • 2. The PAR process is somewhat contradictory, in one hand trying to build capacity and manage such a reform, while at the same time there is a freeze on employment. In addition, there is a great departure of personnel into the private sector after investing in them, and after learning of the job in the sectors for international cooperation and projects – but SAB cannot easily hire new employees per the need.²³¹ Also, there is a frequent change of -senior civil servants in institutions that need to implement and manage the implementation of AP.²³² Personification of the lack of PA capacity is one person in the MPALSG PAR Group (now 2) who runs the AP PAR, the only with such job description. One other person is the only one dealing with the OGP - at the state level.²³³ <p>3. Challenging external and internal context (see parts 3.1 and 3.2 and Table 6).</p> <p>4. The 2014 EU news on PAR prominent role in the EU accession process of RS (see parts 3.3).</p> <p>5. The AP PAR 2015-2017 was excessively ambitious (see part 5.3.1.6.).</p> <p>6. Inadequate PAR coordination and limited effectiveness in terms of monitoring and steering (see part 4.5.).</p> <p>7. Expectations through SAA Special Group for PAR and SBS Policy Dialogue (see part 3.3).</p> <p>8. Novelty of the 2014 Principles, 2017 Principles, and SIGMA PAR performance framework (see part 3.3).</p> <p>9. The GoS PAR between the EU accession and PAR demands, and fiscal consolidation priorities leaving many other AP objectives out. On one hand a need to commit and accelerate the PAR, take over new obligations, competences and tasks, and on the other hand, to reduce costs and the number of PA employees (see part 3).</p> <p>10. Prioritised fiscal consolidation has resulted in directing recourses and efforts towards coordinating the process of rationalisation, severance payments, and mitigating the negative effects of rationalisation (see part 3).</p> <p>11. Insufficient PA capacities: adequate HR, retention, overly ambitious and difficult planning, communication, management, coordination, resistance to change (see part 3, and 5.3.1.6.).</p> <p>12. Election pauses in 2016 and 2017: the GoS changes, changing competences i.e. frequent post-election SAB reorganization, and delayed legislation (see part 3.1).</p> <p>13. Insufficient and/or delayed funding.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 14. Lack of sufficient political support across the SOs, and limited managerial ownership and accountability (delegation of responsibility to lower levels). The system is still politicised due to the situation with the temporary PA manager's statuses, the large part of management structure instead of professionalization is placed in the status of officials.²³⁴ Also, Full PAR implantation will not happen until it is in the hands of the PM. Example from France, the SA is located in the MoF. Every serious reform rests on funds. PAR essentially arises and has direct effects on finances, and MoF has limited capacities.²³⁵

²²⁸ Information generated from the AP PAR reporting, evaluation interviews, focus groups, and surveys.

²²⁹ Meeting with General Secretariat on 10.09. 2018.

²³⁰ Meeting with RSL on 18.09.2018.

²³¹ Meeting with PPS on 10.09.2018.

²³² Survey questionnaire # 5: Evaluation in accordance with specific objective 3 from AP PAR 2015-2017 Improving Public Finance Management and Public Procurement.

²³³ Thematic Focus Groups Pillar 5 (SO 5) AP 2015: Increased citizens' participation and public administration accountability held at the MPALSG Serbia-Korea Infocentre on 26 November 2018.

²³⁴ Meeting with NAPA on 20.09.2018.

²³⁵ Meeting with ex MPALSG Assistant Minister on 02 November 2018.



	<p>15. While the GoS clearly committed to ensuring improved citizen-oriented service delivery and reducing administrative burdens, limited effectiveness of the intra SAB coordination at times results in gaps and duplications leading to fiscal and HR pressures.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 16. The MPALSG see themselves as equal to other ministries, which is a problem to exercise their jurisdiction regarding the PAR.²³⁶ • 17. Lack of institutionalized across the SAB Strategic planning. There is no time to learn how to plan for the long-term, because of the operation where the demands for ad hoc activities are emphasized. AP is a combination of an operative that is urgent and important in relation to what the concept is more long lasting.²³⁷
SO 1: Org. & Functional. PA sub-systems <i>(1-5.2.1.)</i>	<p align="center">Measure: 1.1. Implemented PA organisational & functional restructuring</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Process complexity and delayed funding, RS and EC IPA 2014 contract signed 29 June 2015. The WB Loan signed only in May 2016. Frequent MPALSG management changes and insufficient middle management staff enabled to make decisions. Delayed development of AP due to the long consultations in all sectors covered by the FR, Delayed PAR Council adoption of all Action Plan for horizontal functional review (APHFR), and FR implementation due to low SAB propensity. Unclear structures needed in order to create conditions for the FR implementation. Besides civil servants support also needed the one by the policy level. The central level has no mechanisms to ensure better compliance with ministries and organisational forms. There is no one from which it would be possible to monitor the changes in the organisational structure and the number of employees at all levels of government.²³⁸ <p>Election pauses, delay of Performance Management Framework, and delayed adoption of Feasibility Study for establishing the electronic registers of PA organizations/employees and delayed funds provision. Working group established and prepared the Law (<u>passed end 2018</u>) and other technical details. The GoS IT office behind the registry effort.²³⁹</p>
	<p align="center">Measure: 1.2. Improved PA- decentralisation &deconcentration</p>
	<p>Priority was fiscal consolidation. Delayed to the GoS prioritization i.e. due to the fiscal crisis the priority was on fiscal consolidation and rationalisation, and it was assumed that the Decentralisation Strategy should propose a different organisation of tasks of all levels of government, which would require additional funds that need prioritisation. Delayed securing of funding, and lengthy process of LSG selection for PFM (property management) support, 18 projects in 48 LSGs selection <u>completed end 2018</u>. SAB and different levels of government competences reallocation. There is alack both a full operational level of coordination and political one. Coordination of PAR with budgetary processes should be closer, but it is good that there is still space for these things to be strengthened. The uncoordinated policies of the central are shattering at the back of the local. On the one hand, we have a freeze on employment, and on the other hand, we have a decentralization of functions - thus a task of simultaneously implementing policies that are mutually opposing.²⁴⁰</p>
	<p align="center">Measure: 1.3. Improved management of public policies</p>
<p>Election pauses and legislative delay. The LPS adopted in April 2018 and two regulations also adopted in January and February 2019(2 years harmonization period). Work with MoF on linking strategic management and budget preparation mostly done by end 2018. Delayed UIS <u>is now</u> operational. For now there are no ISDACON informational system links foreseen for now with UIS, but there are links of content regarding connection between measures from PPD and NPAA and NAD. . UIS Connectivity process not in the LPS decrees. Delayed MPALSG Decree on the Principles of Internal Organisation and Systematisation. Delays with changes to the Budget System Law related to the PPS role of identifying priority areas for financing in preparing the Fiscal Strategy. SAB variably sufficient administrative and implementation capacities. Limited SAB harmonisation of priorities.</p>	
<p align="center">Measure: 1.4. Established coordination mechanisms for E-Government</p>	
<p>Election pauses delays. <u>On 20 December 2018 the GoS adopted draft Law on e-register</u> of Citizens. Incomplete legislative framework .Once enacted the law is likely to have delayed implementation to 1 September 2020 given</p>	

²³⁶ Meeting with DEU on 06.08.2018.

²³⁷ Meeting with MPALSG on 30 November 2018.

²³⁸ Survey questionnaire# 3: Assessment in accordance with specific objective 1 from AP PAR 2015-2017

/ Improvement of organisational and functional sub-systems of public administration

²³⁹ Underlined details indicate the occurrences after the AP PAR Final Report

²⁴⁰ Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 1 (SO 1) AP 2015: Improved organisational and functional public administration sub-systems, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 14 November 2018.



	<p>the need for the data organization into the newly established registry with data from 5 different databases in 11 categories. Limited coordination and complexness of interoperability of registries (linking the registry of residence and the business registry with registry of spatial units and the address registry), to enable electronic exchange of data from official records towards more efficient provision of services to citizens and businesses. Lack of financial resources. The MPALSG and the Prime Minister's Delivery Unit limited collaboration in terms of service delivery performance due to the lack of resources and capacities.</p>
SO 2: Civil service, HRM (I-5.2.2.)	<p align="center">Measure: 2.1. Established PA system of work relations and wages in PA</p> <p>Legislative delay due to an ambitious, complex and demanding intra- SAB and trade unions consultations in the context of regulating the salary system, e.g. the work on the Catalogue of Work Posts and Ranks in PA, the basis for evaluation and comparability. Also, was not GoS priority as much as the rationalisation. Nonetheless, the HRM Concept Paper done and <u>adopted by the PAR Council on 14 February 2018</u>. Another delay to 1 January 2020 of the Law on Salaries in the PA implementation due to a need for further analysis towards ensured continuation of achieved fiscal stability.</p>
	<p align="center">Measure: 2.2. Improved HRM function in PA</p> <p>Election pause delays, and was not the GoS priority as much as the rationalisation. Also, adequate MPALSG HR capacities and questionable political and regular members support for de-politicization of the system of employment and HRM. The process of filling temporary posts remains non-transparent and closed. Instead of depoliticising the system, there has been an increase in the number of civil servants acting on the position. Nonetheless, earlier delayed Amendments to the Civil Service Law adopted December 2018. In addition to the preparation of the policy and normative framework, there was no substantial changes yet. Still no new MPALSG unit to take over the HRMS tasks, towards more clear roles of MPALSG and HRMS. Missing funds for the HRM information system update.</p>
	<p align="center">Measure: 2.3. HRM functions for broader system of PA</p> <p>Election pauses and legislative delays. Also, adequate HR capacities to simultaneously and coherently implement the set of reforms in the field of professional development in PA. Delay in establishing system of general training due to delayed draft bylaws related to Law on NAPA, and the CSL amendments (<u>adopted end 2018</u>), etc. Delays in adopting the bylaws and procedures for accreditation of professional development providers in PA, limited funding and limited offices and technical capacities. Uneven competences of employees of NAPA.</p>
	<p align="center">Measure: 3.1. Preparing PFM RP</p> <ul style="list-style-type: none"> • Short PEFA-imposed deadline, per the EC recommendations, and PEFA delays. Adequate HR capacities of MoF and SAB capacities to formulate indicators and costing of activities. There is a lack of reference to the capital investments in the PAR Strategy. Some of the reforms are rushed by EC – for example PFM RP as condition for SBS. Because of it - PFM did not incorporate all the requirements that came from the European Integration process (screening reports was not done - there are certain things from chapter 17 for the economic policy that should have been inserted into the first head of the PFM).²⁴¹
	<p align="center">Measure: 3.2. Improved Budget Planning and Preparation Process</p> <p>Delays with the LPS adoption (<u>adopted April 2018</u>) and the UIS (the PPS policy coordinated planning and reporting system) procurement process (<u>solved during 2017</u>). Delayed, due legal and complexity issues, integration and improvement of the existing budget execution software with the new Budget Information System for budget preparation, and with the new UIS (<u>solved during 2018</u>). Delayed funding: The WB Loan signed only in May 2016.</p>
SO 3: PFM & procurement (I-5.2.3.)	<p align="center">Measure: 3.3. Improved PIFC and Internal Audit</p> <p>Adequate MoF CHU HR capacities. Frequent changes and insufficient number of trained senior civil servants. Most of the staff engaged on organising training and IA certification program. A particular problem is the lack of the ability of the CHU to perform analytical work and collect data on which it can advise the Government on the necessary reforms. The MoF Assistant Minister post in charge of the CHU vacant for months. The PIFC Strategy delays due a need to harmonise it with the PFM RP, PAR Strategy, Chapter 32 Negotiations Position, and so on. Furthermore, needed changes to the Budget System Law related to the IA shortcomings: independence, quality of strategic and annual plans, number and quality of conducted audits, number of auditors, adequate HR, low salaries, inadequately systematised ranks relative to the scope and complexity of the work, and private sector competition. Annual FMC and IA reporting by PA bodies still overambitious. Also, lack of capacity in line ministries, failure to appoint senior civil servants in a merit-based system, the turnover of people in governing positions in the institutions that were supposed to implement the AP is unsatisfactory. Limited analytical capacity of the Parliamentary Committee on Finance, Budget and Control inclusive of SAI reports examination. Not regularly published monthly profiles of planned expenditure and revenue, and compare actual outcomes versus the profile, explaining significant differences at budget beneficiary level. NARS not releasing Annual Financial Statement</p>

²⁴¹Meeting with UNDP expert on 07 December 2018.



	<p>containing analysis of significant variations in expenditure at the budget beneficiary level. Missing resources for the PIFC Strategy 2017-2020 timely implementation.</p>
	Measure: 3.4. Improved Budget Inspection work
	Fiscal consolidation. Adequate Budget Inspection HR capacities and large workload related to the new system for the citizens' reports submitting.
	Measure: 3.5. Improved public procurement system
	Elections pause and delayed funding: The WB Loan signed only in May 2016. Challenges related to the delayed Introduction of e-procurement system, PPO's institutional capacity, preventing and suppressing corruption in public procurement procedures and harmonisation regulations with the EU directives. Delayed adoption of bylaws and model documents needed for implementation of regulations. Public procurement functions are not yet clearly allocated, and the Commission does not have the necessary resources and does not have a permanent staff. Still overall dominant focus on procedural details rather than to outcomes, and monitoring and advisory functions.
SO 4: Legal certainty, business environment.... (I-5.2.4.) (I-5.2.4.)	Measure: 4.1. Improved legislative process & Government public policies management
	Election and legislative delays, i.e. adoption of the LPS (April 2018) and the bylaws (adopted on 31.1. and 7 February 2019) a challenge for further policy management and coordination reforms implementation and their linking with the budget framework and thus the legislative process as a whole. The policy-making process limited use of analytical instruments such as RIA in terms of scope and quality.
	Measure: 4.2. Improved admin procedures & SA/PA conduct regarding citizens' rights
	Election delays and complexity challenges, and difficult institutional and general low coordination capacities. High LGAP implementation cost, HR, and time to SAB. Variable exchange electronic data availability, organization and update. Some data not in electronic form, not structured adequately or standardised. Challenging harmonisation, monitoring, and supervision task by the Coordinating Body (4 employees), and inter-SAB coordination and understanding of the new concept of single administrative point. Not all planned laws harmonized. Some new laws adopted without LGAP harmonisation. Limited MPALSG capacities and cooperation with the Delivery Unit on monitoring performance in service delivery. Missing common road map for interoperability based on Stop to Bureaucracy Action Plan. LSG units are burdened with the additional competencies without always having matching capacities.
	Measure: 4.3. Reformed inspection supervision
	Delay and challenges related to funding and the harmonisation of a large number (78) of special laws with the Law on Inspection Supervision. Delayed e-inspector hardware and software public procurement procedure due to additionally needed assessments. Also, see Assessment of Capacities of National Inspection Services with recommendations for improvement. Lack of i.e. delayed funding for e-learning application. Insufficient funds for adequately equipping the inspections with needed HR and technical means. There is also a hiring problem in terms of the available right cadre on the job market. ²⁴²
	Measure: 4.4. Introduced mechanisms which ensure the public service quality
	Priority was fiscal consolidation and elections pauses. Lack of SAB capacities, limited PA employees' motivation to change manners of performing tasks, limited management support and implementation involvement. Implementation yet to be seen with visibility project and communication component. Also, need for sequencing, in order to perform satisfaction surveys a number of FR needs complete implementation. PAR reform is poorly communicated both internally and externally. Internally, it was somehow communicated during the process of rationalization under the agreement with the IMF. ²⁴³
SO 5: Citizens participation and PA accountability (-)	General for SO 5
	Continuity of initiatives under SO 5 undermined with the elections and postelection SAB reorganisations as well as individual SAB cherry picking from the agenda in relation to what is likely to be popular in media. There is often some SAB resistance to change and further openness due to a lack of proper communication and policy level leadership. Certain good mechanisms are in place, but not consistently adhered to by SAB, like the decisions by the control independent bodies- lack of implementation across the PA also supported by limited application of the principle of the division of powers (with effective judiciary and parliamentary oversight of the executive). Most of mechanisms and norms are now in place (although three laws wait for amendments to be adopted), and certain progress has been made, however all the SAB are yet to fully shift from sporadic public consultations to the

²⁴²Meeting with Administrative Inspection on 05 December 2018.

²⁴³Meeting with MPALSG on 06.08.2018.



<p>practice of a systemic and transparent CSO and citizens consultations from inception to implementation of laws and policies.</p> <p>Only 16% of surveyed CSO perceived GoS decision-making as transparent, 23% of civil society organisations agree formal consultation procedures in GoS policy making and legislative drafting are consistently applied, while only 12% confirm existence of early involvement, equally to the regular provision of feedback to consultees. Moreover, CSO perception also show shortcomings in the application of free access to information of public importance. The public authorities should record more information to enable the CSO insight. Only 24% of CSO approve current scope of information while only 11% believes that legally prescribed exceptions to the public character of information are adequately applied.²⁴⁴</p> <p>Financial management and control has not been established in all institutions, there are not enough of internal auditors, the recommendations of the Commissioner and the Ombudsman do not always apply, and the number of administrative inspectors is insufficient to control the work, while the quality management is not fully in place. Needed AP for reduction of backlogs in administrative courts, and closer monitoring of the liability of the state cases.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Some CSO are backing from the participating in the reform processes (for example in working groups) because they do not want to sporadically participate without substantive role in the process.²⁴⁵
<p>Measure: 5.1. Improved public participation in PA& information on PA & public finances</p> <p>Elections pauses and legislative delay; Due (during 2018 finalized draft) amendments to the Law on Free Access to Information of Public Interest. Other activities are conditional on enacting this law. In addition, insufficient capacities for LSG monitoring mechanism for OGP activity of publishing execution of civic budgets reports. Limited motivation of SAB employees and management in supporting this measure.</p>
<p>Measure: 5.2. Strengthened Integrity & ethical standards in PA and reducing corruption</p> <p>Election pauses, legislative delay and lack of GoS prioritisation. Still due Law on the ACA and introduction of misdemeanour offence for senior civil servants of PA bodies if they fail to develop and adopt their integrity plans, so the extend deadline for the development of integrity plans.</p>
<p>Measure: 5.3. Strengthened mechanisms of external control</p> <p>Election pauses, legislative delay and lack of GoS prioritisation. Delay with finalizing draft and adopting amendments to the Law on Ombudsman in line with the 2014 NARS conclusion towards strengthening the capacities of the Ombudsman Office. Also, delays with ensuring adequate premises, by adopting the relevant act of GoS, for this and the offices of Commissioner for Equality, and the State Audit Institution.</p>

²⁴⁴ PAR Monitor Serbia 2017/18, <http://www.par-monitor.org/posts/national-par-monitor-serbia-2017-2018>

²⁴⁵ Meeting with CRTA on 04.10.2018.

**Annex 11. Detailed causes of delays per the "red" results and activities v.4**

AP PAR 2015-2017 Key, less than 50% ²⁴⁶ , not implemented or achieved measures, planned results, and activities ²⁴⁷ As reported for the period by the end of 2017, Updated November 2018.	Reported and evidenced challenges, delays and causes ²⁴⁸
Total with "Red": 14 measures (of 17), 25 results (of 47), and 57 activities (of 223) Of which 3 activities are either not allocated or reported on, these are: 1.2.2.2., 1.2.2.4., and 5.3.1.8.	
Measure 1.1. Organisational and functional restructuring of the public administration by implementing until 2017 Projected risks: Switching to a linear approach to rationalization due to a lack of understanding and capacity Previous rationalization was linear (2009), this time the approach was different (Law on maximum number) – so there was linear reduce of salaries not linear reducing the number of employees. Materialised? Yes, government priority but complexity, funding delays, and election caused delays.	Underestimated process complexity so delayed AP, delayed EC funds, delayed CPAR adoption of all AP HFR, Presidential April 2017 elections and forming the new government. Challenging duality: It was ambitiously planned to cover for the entire PARS, to accelerate reforms- take over new obligations, competences and tasks, and at the same time to perform rationalization- reduce costs and the number of PA employees not only towards the optimisation program but as the function of fiscal consolidation. At the end it became clear that the two parallel undertakings were unrealistic thus delays and continuation of the effort within AP 2018-20.
Result 1.1.1. Improved organisational forms, their mutual relations, and a rationalised number of organizations and employees in the PA Activity 6: Abolishment and merger of existing organisations	Underestimated time needed for consultations and the interactive and consensual process. Also normative and political considerations.
Result 1.1.2. Pre-conditions created for comprehensive optimization of selected organisational PA subsystems (conducted functional reviews – FR) Activity 6: Drafting recommendations to conduct FRs in other sub-systems of PA (previously not covered by the review) and adjusting the methodology to those systems.	Delays in signing of the financial agreement between the RS and EC for IPA 2014 (29 June 2015 signed). Thus the WB-lead timeframe modifications and AP revisions.
Result 1.1.3. Conducted comprehensive optimisation of selected PA subsystems Activity 1: Implementation of AP and adoption/amendment of relevant regulations Activity 2: Monitoring the implementation of recommendations and adoption of the report of the PAR Council relevant to conducting of the FR's	Delayed development of AP due to the long consultations in all sectors covered by the FR, Delayed PAR Council adoption of all APHFR
Result 1.1.4. The professional and general public support for the process of optimizing the PA Activity 3: Workshops for change management in PA bodies Activity 4: Awareness raising activities about changes resulting to optimisation	Since activities have been restructured within the Project, workshops are planned to begin during the autumn of 2017, since they are conditional on the finalisation of action plans.
Result 1.1.5. Performance management framework established within the PA Activity 1: Development of the Performance Management Study Activity 2: Development of plan for implementation of recommendations Activity 3: Preparations, consultations and adoption of changes to relevant regulations	The deadline for the adoption of this document has been postponed due to presidential elections and forming of the new Government. DEU priority.
Result 1.1.6. Establishing the electronic registers of PA organizations/employees Activity 1: Undertaking the feasibility study for the registry development and the PAR Council adoption Activity 2: Preparation of technical specifications and tender documents for procurement of software tool for the registry Activity 3: Drafting and submission of the proposed law regulating the establishment of the registry Activity 4: Drafting and adoption of bylaws for law implementation (more detailed regulation of the method for maintenance of the registry, etc.) Activity 5: Establishing registers along with delivery of training for entry, updating, and use of data from the registers.	Delayed adoption of Feasibility Study and delayed funds provision. SIGMA involved. Working group established and preparing the Law and other technical details. IT office behind the registry effort.
Measure 1.2. Improved decentralisation and deconcentration of tasks of state administration by improving the analytical and strategic framework until the end of 2017 Projected risks: Early parliamentary elections, government re-composition and different distribution of jurisdiction of organisational units Materialised? Yes, not government priority.	Delayed to the GoS prioritization i.e. due to the fiscal crises the priority was on fiscal consolidation and rationalisation, and it was assumed that the Decentralisation Strategy should propose a different organisation of tasks of all levels of government, which would require additional funds that need prioritisation. Delayed securing of funding, and lengthy process of LSG selection for PFM support.
Result 1.2.1. Framework is established for decentralisation policy in the Republic of Serbia Activity 4: PAR Council adopting the policy paper on Decentralisation Strategy Activity 6: Drafting, consultations, and adoption of the Decentralisation Strategy	Delayed drafting of the Strategy of program document for reform of LSG due to election

²⁴⁶Inclusive of some that were marked as done more than 50 but less than 80% yet with new evidenced as close to done in the period between the end of the reporting period, end of 2017 and end October 2018.

²⁴⁷Extracted from the Annex 1 Implementation of the Action plan 2015 – 2017 Contribution of Responsible Institutions.

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

²⁴⁸ Reasons for deviation from plan or measures taken to address the problem per the evaluation findings (per interviews, focus groups and surveys) and the Annex 1 Implementation of the Action plan 2015 – 2017 Contribution of Responsible Institutions.

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



Activity 7: Drafting, consultations, and adoption of the Action Plan	campaigns from end 2015 do mid-2016 and again in 2017. CPAR to act soon.
Result 1.2.2 Improved framework for ensuring sustainability of public finance at local level Activity 3: Implementation of the grant scheme/support package for improved management of public assets at local level, Exchange 5 (Comp.1), started in April 2017	Delay with securing the funds, Exchange 5, underestimated time for the preparation and public call for selection of LSGs. <u>Update December 2018:</u> approved 18 projects in the field of property management at the local level. The projects will be implemented within Component 1 of the Program and will include 48 local self-government units (18 coordinators and 30 partners) as well as a few other users (PUC, development agency, CSOs).
Measure 1.3. Improving the Government policy management system: planning, analysis, policy making, adoption, monitoring and evaluation Projected risks: Strategic planning still unregulated, still planning ad hoc and absence of medium-term planning. Lack of financial resources. Materialised? Not much.	A slow down due to the 2016 and 2017 elections. <u>Update:</u> The two LPS regulations adopted on 31.1. and 7.2. 2019. enabled increased transparency of the policy management system (2 years harmonization period). <u>Update:</u> Work with MF on linking strategic management and budget preparation are done. Delayed UIS is now operational in terms of insertion and reporting on PPDs. There are no ISDACON informational system links foreseen for now with UIS. Links are created with PIRV and BIS.. <u>Update:</u> UIS has been operational in terms of insertion and reporting on PPDs connectivity process not in the LPS regulation. Delayed MPALSG driven Decree on the principles of internal organisation and systematisation. Changes to the Budget System Law that foreseen that the PPS identifies priority areas for financing in preparing the Fiscal Strategy are not adopted. <u>Update:</u> The GoS WP published, the bylaws fully prepared and soon to be adopted
Result 1.3.1. Established Uniform policy management system ensuring preparation of policy documents harmonized with adopted standards Activity 2: Legal basis for the adoption of the methodology for public policy Activity 3: Draft/ adopt public policies management methodology and the manual Activity 4: Linking policy management with the drafting and implementation of program budget (amending relevant regulations)	<u>The LPS adopted and in force since October 2018.</u> The two bylaws also adopted. One policy management, regulatory and policy impact assessment, policy documents and another on mid-term planning. A slow down due to the 2016 / 2017 elections. PPS identified priority areas for financing in preparing the Fiscal Strategy. Due amendments to the Budget System Law, and Fiscal Strategy to be integrated in all other strategies. <u>Update:</u> Consultations with the MoF on linking of strategic management and budget preparation and execution now done
Result 1.3.2. Mid-term and annual planning in SA bodies is based on Government priorities and the program budget and implementation is regularly monitored Activity 3: Improving capacities of PA bodies for planning through establishing a model for organisation of study and analytical tasks, change of integral organisation and systematisation in SA Activity 6: Improving the IT structure (UIS) which is to include: the AP for implementation of the Government Program, link the existing program budgeting and budget execution system, and the system ISDACON and the NPAA Activity 7: Developing mid-term work plans for PA bodies harmonised with the strategic priorities of the Government and the program budget	Delayed new strategic posts in ministries secretaries Due MPALSG driven Decree on the principles of internal organisation and systematisation of posts in ministries, special organisations and services of the government and other regulations prescribing the tasks of state administration. <u>Update:</u> UIS has been operational in terms of insertion and reporting on PPDs.
Result 1.3.3. Increased transparency of the policy management system Activity 1: Introducing the obligation to publish the annual Government work plan and the annual Government report on the web portal of government and/or the webpages of the Government (changing the relevant regulations) Activity 2: Introducing the obligation for state administration bodies to periodically report to the Government on implementing regulations and policy documents and achieved impacts (changing the relevant regulations)	<u>Update:</u> The WP published, the bylaws fully prepared and soon to be adopted, delay due to the 2016/2017 elections and additional consultations
Measure 1.4. Establishing solid coordination mechanisms enabling harmonised development and functioning of E-Gov, and finalising the legal framework and procedures for development of E-Gov Projected risks: Lack of: financial resources, MTBF, stability of the financial framework, political will, complete legislative framework, adequate cooperation with the MF. Government priority, so there is no risk materialized (beside elections and delays).	A slowdown due to 2016 elections and Government change. <u>Update:</u> GoS adopted Law on e-register of citizens at the Gov. session – 20 th of December 2018.
Result 1.4.2. Interoperable communication established among different IS services of PA bodies and units of LSG based on using established basic E-Government registers Activity 4: Establishing the e-register of citizens, including drafting and adoption of proposed relevant laws Activity 5: Opening the address registry for all applications	<u>Update:</u> GoS adopted Law on e-register of citizens at the Gov. session – 20 th of December 2018. Elections and Government change and legislative delay.



Measure 2.1. Establishing a coherent system of labour relations and salaries in the public administration based on transparency and fairness	Delays due to long consultations within state administration bodies and with trade unions and other stakeholders in the context of regulating the salary system. Also, not a priority in contrast to rationalisation.
Projected risks: Pressures to exclude certain subsystems of the harmonized system of labour relations, i.e. the single salary system and not well-executed evaluation of work positions and, consequently, the coefficients. Materialised to some extent.	Updates: HRM concept done and adopted by PAR Council at 14 February 2018 another delay of the start date of Law on salaries (starting not on 1 January 2019 but on 1 February 2020)
Result 2.1.1. Harmonized labour-legal status of employees in PA, in order to strengthen the principles of depoliticisation and professionalization of the merit-based system	HRM Paper not a priority in contrast to rationalisation. This needed for competences and the changes to the Law on Civil Servant. DEU priority.
Activity 2: Drafting and adoption of policy paper (HRM concept document) for the establishing of the public servants system with criteria for employment and promotion based on transparency and merit, with recommendations for improvement across the PA	Update: HRM concept done and adopted by PAR Council at 14 February 2018.
Result 2.1.2. Established transparent and fair salary system in the PA	Update: Due to the change of the concept of regulating PA salaries and changes made in the system law on salaries, implementation of the system and the sector laws were postponed until 1 January 2019 i.e. 2020, since the need for implementation of legal solutions for complexity of obligations resulting from the adopted legal solutions.
Activity 3: Preparation and adoption of bylaws (decree on coefficients, decree on compensations for expenditures and other remunerations)	
Activity 4: Monitoring the new salary system law and measuring its effects	
Measure 2.2. Improvement of the HRM function in state administration by the end of 2017 through a strategic approach, along with introduction of new instruments and strengthening of capacities for HRM	Update: The Law on Changes and Amendments to the Civil Service Law delayed due to April 2016 Parliamentary Elections. Then adopted December 2018.
Projected risks: Limited political support for de-politicization of the system of employment and HRM Materialised to some extent.	Low MPALSG HR capacities, prioritised fiscal consolidation focused on rationalisation, severance payments etc. No new MPALSG unit to take over HRMS tasks.
Result 2.2.1 Basic improvements of key elements of HRM in order to prevent further politicisation of the recruitment process, prevent turnover of quality staff and attract quality candidates	The Law on Changes and Amendments to the Civil Service Law submitted for the adoption procedure in 2015, not adopted due to the extraordinary parliamentary elections and the dissolution of the NARS Both activities done (GIZ PAR). Update: Adopted 9 December 2018.
Activity 2: Preparation and finalisation of proposed changes to the Civil Service Law	
Activity 3: Implementing HRM procedures in accordance with changed legal solutions	
Result 2.2.2 Consolidated institutional framework for development of PA HRM functions	No new MPALSG unit to take over HRMS tasks (gave up!) so to remain its important professional support to all SA bodies due to its acquired institutional experience and knowledge, and greater influence how HR are managed. However new systematization was done with new sectors such as GG.
Activity 1: Integrating the function of HRM policy making and implementation through changes of regulations on the civil service system according to Civil Service Law, establishing a separate organisational units within the MPALSG which will take over the tasks of the HRMS	
Activity 2: Amending the Rulebook on internal organisation and systematisation of posts in the MPALSG and taking over employees and assets of the HRMS by the MPALSG	
Activity 3: Developing the model of organisational structure for HRM units in PA bodies and job descriptions for employees in such units	Update: Adopted Amendments to the Civil Service Law
Result 2.2.3. Policy framework is established for strategic HRM and instruments are improved for strategic HRM in PA- staff retention policy	Update: Adopted Amendments to the Civil Service Law. Changes to the Civil Service Law which imply the implementation of the Competences Framework are adopted, secondary legislation for introduction of the system of competencies is also adopted, and the analysis of the situation in the field of HRM with recommendations for staff retention,
Activity 6: Drafting and agreeing proposed changes and amendments to the Civil Service Law to introduce new elements to the system in line with the policy paper (HRM Analysis)and activities 1-3, with public consultations	
Activity 8: Developing and implementing the staff retention policy	
Activity 9: Conducting transparent competition procedure for all civil service posts in appointed positions in state administration	
Result 2.2.4. Improved capacities for strategic management of human resources	Update: Adopted Amendments to the Civil Service Law Delay in amending the Civil Service Law Presidential April 2017 elections and forming the new government
Activity 1: Strengthening internal communications (web platform, government, etc.) in PA and networking of all actors in strategic HRM	
Activity 2: Designing and implementing training programs for senior civil servants in SA	
Activity 3: Designing and implementing training programs for SA staff employed in HRM	
Measure 2.3. Development and harmonisation of basic HRM functions for the PA system by the end of 2017 with sustainable professional development system for PA employees	Lack of HR and staff professional capacity to simultaneously and coherently implement the set of PA HRD reform processes.
Projected risks: Lack of: HR, finances, suitability of professional development programs to individual public administration bodies. Materialised? Yes, further risk for NAPA – financial resources, organisational aspects (premises and equipping them) and further strengthening of the capacities.	Delay in establishing system of general training due to delayed draft bylaws related to Law on NAPA, CSL, etc.
Result 2.3.1. The basis is established for the system of general training of public servants in PA bodies and organizations	All bylaws for NAPA have been adopted, with the exception of the Tariffs for Continuous Training Services, which are being developed.
Activity 5: Bylaws for the Law on the NAPA the Law amending the Civil Service Law, and the Law amending the Law on Employees in AP and LSG. These will regulate training needs assessment; design, development, adoption and delivery of professional training programs; evaluation of professional training programs; verification of delivered professional training programs; maintaining records of professional training programs; and other quality management standards.	
Activity 7: Develop and implement the training program for staff employed in HRM units in SA for new methodological approach to technical development / training	



<p>Measure 3.2. Improved budget planning and preparation process</p> <p>Projected risks: Insufficient involvement of the policy decision/political level in the process of creation of the program budget.</p> <p>Materialised? Not.</p>	<p>Legal issues over the budget preparation software.</p> <p>A challenge of integrating and improving the existing budget execution software with the new BIS system for budget preparation, and additionally with the new UIS for policy planning and reporting system. Solved!</p>
<p>Result 3.2.1. Operationally and methodologically improved planning and preparation of multi-annual program budgeting at all levels of government</p> <p>Activity 5: Developing the project proposal for establishing of functional software for public financial management linking planning, execution, and control</p>	<p>Unresolved legal relations with respect to ownership of the program code for the budget preparation software. Ongoing work on establishing communication between the budget preparation software and budget execution ISIB– budget execution IS. Now works Solved!</p>
<p>Measure 3.3. Improving the system of financial management and control in the use of public funds and internal audit</p> <p>Projected risks: Frequent changes of senior civil servants of the highest level and low number of trained senior civil servants.</p> <p>Materialised? To some degree.</p>	<p>Delay with PIFC due to the harmonisation need with the PFMRF, the PAR Strategy, and the negotiating Position for Chapter 32, opened on 14 December 2015. Also, PIFC identified new deadlines for: 1. Rulebook on FMC in order to improve the control environment for strengthening of managerial accountability in users of public funds, 2: Introduction of the irregularities management function within FMC, 3: Improvement of the function of IA and for ensuring functional independence of internal auditors by adopting regulations on continued professional development of internal auditors (</p>
<p>Result 3.3.2. Improved system of financial management and control (FMC)</p> <p>Activity 2: Improving the legislative framework and the Rulebook on PIFC in order to improve the control environment and managerial accountability</p> <p>Activity 4: Improving coordination and implementing operational tasks of harmonisation of regulations and rulebooks regulating the PIFC by the CHU</p> <p>Activity 5: Defining the term irregularity in the Rulebook on PIFC and establishing an adequate framework for irregularities management by users of public funds</p>	<p>The adopted RS 2017–2020 PIFC Strategy identified new deadlines for: 1. Improvement of the Rulebook on FMC in order to improve the control environment for strengthening of managerial accountability in users of public funds, 2: improvement in the introduction of the irregularities management function within FMC, 3: for improvement of the function of IA and for ensuring functional independence of internal auditors by adopting regulations on continued professional development of internal auditors (UNDP/SIDA Project).</p>
<p>Result 3.3.3. Improved capacities and functionality of the IA system</p> <p>Activity 2: Updating and improving the legislative framework and Rulebook on IA in order to improve the function of IA and ensure functional independence of internal auditors</p> <p>Activity 3: Reallocation of administrative and logistical tasks related to organising training on IA to the service of the Government in charge of training and professional development</p> <p>Activity 4: Improving coordination and implementing operational tasks related to harmonisation of regulations and rulebooks regulating the field of IA by the CHU</p>	
<p>Measure 4.1. Improving the legislative process within the broader Government policy management system</p> <p>Projected risks: Lack of: transparency, legal security, and the adoption of regulations without analysed effects. All the legislative changes have in focus improving the transparency but still waiting to see implementation. PPS is controlling that all the legislative have an analysis of effects.</p> <p>Materialised? To some degree.</p>	<p>Further delay with adoption of the LPS by the NARS and the PAR delay in the field of policy management and coordination and their linking with the budget framework and thus the legislative process as a whole were avoided. Update: PS adopted 28.4.18. and applies as of October 29, 2018. Accompanying regulations have been adopted in January/February 2019.</p>
<p>Result 4.1.1. Improved and transparent process for drafting and implementing regulations in a manner ensuring inter-sector coordination, public participation. In addition, affect assessment, monitoring, evaluation and reporting on regulation implementation.</p> <p>Activity 1: Prescribing the method of establishment of WG for drafting of regulations, their functioning and responsibility (changes to the Decree on principles of internal organisation and systematisation of posts)</p>	<p>Legislative delay. The plan for amending the decree was changed in the course of drafting the Law on Changes and Amendments of the Law on State Administration, which will among other things regulate the issue of public participation in the preparation of laws (Update: adopted) and other policy instruments, in which it is planned to adopt a rulebook with guidelines for public participation in the preparation of said acts. Update: law amended June 2018 yet the rulebook 2019 postponed</p>
<p>Measure 4.2. Improving administrative procedures and ensuring procedures before SA and PA bodies in deciding on rights, obligations and legal interests of citizens and other entities in line with principles of good government (LGAP)</p> <p>Projected risks: Elections and new government, and resistance to changes and difficult procedures for adoption. Not GoS priority. Materialised? To some extent.</p>	<p>Complexity of the process i.e. data update level and exchange, imposed costs to harmonisation, low HR. Legislative delays due to elections and likely non- prioritisation. Difficult institutional coordination. Low coordination capacities. Some new laws adopted without LGAP harmonisation.</p>
<p>Result 4.2.4. PA is applying principles of good administration in its work, and especially ensures response to the needs of citizens in policy planning and implementation.</p> <p>Activity 2: The SA bodies improved and established internal procedures, more efficient acting and decision -making on rights, obligations and legal interests of citizens, including addressing complaints by citizens and records of complaints, according to recommendations of the Ombudsman</p> <p>Activity 3: The SA bodies establish organisational structures for relations with the Ombudsman and the Commissioner for Equality</p> <p>Activity 4: Promoting the Code of good government in PA bodies and organisations</p> <p>Activity 5: Strengthening two -way channels of communication between citizens and the PA: Preparing plans for regular surveys of public opinion on public services and introducing the obligation to take into consideration the</p>	<p>The LGAP is adopted. Yet to adopt draft Law on Amendments to the Law on the Ombudsman and the draft Law on Amendments to the Law on Free Access to Information of Public Importance, which drafts are now done (Update). The amendments to the law will more closely regulate the organisational structures for the relations with independent state bodies, the reporting mechanism, etc. The new LGAP implementation implies costs for the administration bodies, and time needed to organise working processes in a manner which enables exchange of data, especially since not all registries (official records of administration bodies) are publicly available or regularly updated, that often they are not maintained in electronic format, and that HR capacities in administration bodies often are not sufficient or poorly organised. Since this is a system-wide solution, the greatest challenges are institutional coordination and understanding of the new concept, which links it together, changes of individual regulations, adjustments, organisation and updating of electronic records</p>



<p>results of surveys in making decisions on strategic and operational plans of SA bodies</p> <p>Activity 7: Conducting an analysis of modalities for broadening of practices established in SAB related to actions taken based on recommendations of the Ombudsman and Commissioner for Equality, so that they include the broader PA system, and monitoring</p>	<p>and databases and linking of bodies and institutions via the e Government Portal. Capacities for monitoring and supervision over the implementation of LGAP are not sufficient (4 employees), and it is planned to strengthen the unit dealing with the implementation of LGAP, but also needed capacities in the line ministries as they should report on their administrative fields.</p>
<p>Measure 4.3.Reform of inspection supervision and ensuring better protection of public interest, while reducing the administrative costs of inspection supervision and increasing legal certainty for supervised entities</p> <p>Projected risks: Failure to adopt bylaws in the legal time limit. Materialised. Yes.</p>	<p>Delay due to a lengthy harmonisation process of 78 special laws with the new Law on Inspection Supervision. Also, lack of funding.</p>
<p>Result 4.3.3Increased capacities of inspection services to implement the new inspection Developing and implementing the e-inspector application, guidelines, and training courses for use (training of trainers)</p> <p>Activity 4: Ensuring technical and communications infrastructure and equipment and conditions for the work of individual inspection services (continually)</p> <p>Activity 7. 7. Developing and implementing the e-learning application, guidelines, and training courses for training of trainers</p> <p>Activity 8. Introduction and implementation of international standards for inspections and restructuring individual inspection services supervision system</p>	<p>The activity has not been fully implemented due to lack of funding. Video material from conducted training courses is available at the website of the Coordinating Commission (inspektor.gov.rs), in order to bridge the period until potentially developing the application.</p> <p>The activity was not implemented in 2017, but its implementation is planned for 2018 through the public procurement procedure for Assessment of Capacities of national inspection services with recommendations for improvement.</p>
<p>Measure 4.4.Introducing and promoting mechanisms ensuring quality of public services</p> <p>Projected risks: Low employees' motivation to change manners of performing tasks, low management support and implementation involvement.</p> <p>Materialised. Yes, regarding the low public sector employee's motivation, but there is management support for this activity, implementation yet to be seen with visibility project and communication component.</p>	<p>Lack of capacities, low priority, and pause due to the elections. Need for sequencing- first FR needs completion.</p>
<p>Result 4.4.1 Conditions are provided to establish a quality management system for public services in public administration</p> <p>Activity 1: Satisfaction surveys, requirements and expectations regarding the quality of public services (key stakeholders: citizens, civil society, businesses, PA employees)</p> <p>Activity 2: Gap analysis in the field of quality management for public services and developing recommendations for building the system according to the Principles of PA</p> <p>Activity 3. Gradual introduction of quality management in public services</p>	<p>The beginning of implementation of planned activities is conditional on the finalisation of functional reviews in a number of selected PA subsystems as the basis for beginning of these activities. Since the reviews have been finalised within the project with the Swiss Agency for Development and Cooperation the Ministry has defined the satisfaction surveys, requirements and expectations of key stakeholders with respect to quality of public services as one of the tasks of the project.</p>
<p>Measure 5.1. Improving conditions for participation of interested public in the work of public administration with increased access to information on the work of public administration and public finance</p> <p>Projected risks: The absence of PA culture of openness and transparency, not traditional participatory political culture, developing PA and CSO partnership.</p> <p>Materialised? To some extent. There is progress, but still more to be done.</p>	<p>Legislative delays due to the 2016/2017 elections, with the finalisation of systemic laws and strategic documents. No adequate mechanism and capacity for monitoring the OGP implementation of at local level.</p>
<p>Result 5.1.2. CSO's and citizens involved in the policy development, implementation, and monitoring at national and local level</p> <p>Activity 2: Amendments to the Law on Free Access to Information of Public Interest which would raise the level of pro-active publications and updating of information available to the public</p> <p>Activity 4: Preparation and adoption of bylaw regulating in more detail the manner of cooperation between state administration and associations and other CSO's</p> <p>Activity 6:Finalizing the legal and institutional framework for cooperation between state administration bodies and CSO in line with the Strategy and AP and Strategy for Developing an Incentive Environment for Civil Society in Serbia 2016 – 2020</p>	<p>Update: soon amendments expected. Legislative delay. Due amendments to the Law on Free Access to Information of Public Interest. Other activities are conditional on passing this law.</p>
<p>Measure 5.2.Strengthening integrity and ethical standards of PA employees and reducing corruption by strengthening preventive mechanisms</p> <p>Projected risks: Low protection of whistle-blowers, insufficient political support, inadequate implementation of regulations</p> <p>Materialised? Yes, not all prioritised.</p>	<p>Delayed adoption of draft Law on the Anti-Corruption Agency, thus PA bodies senior civil servants not obliged to develop and adopt their integrity plans, hence extended deadline for the development of integrity plans. Also, The Law on Employees in AP and LSG, which came into effect on 1 December 2016, prescribed that the employer shall adopt the code of conduct for employees within one year of the Law coming into effect (by 1 December 2017)</p>
<p>Result 5.2.1. Improving mechanisms for ensuring ethical standards and integrity of PA employees</p> <p>NB: Done in 2017: Analysis of the legal framework for preventing corruption and conflict of interest of civil servants in the RS</p> <p>Activity 3:Harmonising the Code of Conduct of Civil Servants and the Code of Conduct of Employees in LSG with the study recommendations</p> <p>Activity 5: legal regulation of prevention of conflict of interest of employees in PA and LSG on the basis of results of the feasibility study</p> <p>Activity 7.Monitoring implementation of integrity plans per reporting</p>	<p>The Law on Employees in AP and LSG, which came into effect on 1 December 2016, prescribed that the employer shall adopt the code of conduct for employees within one year of the Law coming into effect (by 1 December 2017)</p> <p>The Agency monitors the implementation of integrity plans, but since the deadline for finalisation of plans was postponed to 31 October 2017, public authorities have started implementing the measures and activities from integrity plans only after this deadline. As the deadline for finalisation of integrity plans in the second cycle practically coincided with the expiration of this Action Plan, the PA bodies and organisations were not able to report on implementation of plans since they have only just started implementation.</p>
<p>Measure 5.3.Strengthening mechanisms of external and internal control in public administration</p>	



<p>Projected risks: The lack of timely regulation adoption related to a more precise determination of competences Materialised? Yes, not all prioritised.</p>	<p>Not prioritized PAR objective in contrast to rationalization. In addition, the elections in April 2016 and April 2017 had a significant impact on timely implementation.</p>
<p>Result 5.3.1 Improved legal framework and work conditions for PA bodies which perform external control of administration Activity 1: Preparation, consultations, and determining the proposed changes and amendments to the Law on Ombudsman in line with the 2014 NARS conclusion. Activity 2: Ensuring premises to resolve the accommodation of Ombudsman (by adopting the relevant act of Government) Activity 3: Ensuring premises to resolve the accommodation of Commissioner for Equality (by adopting the relevant act of Government) Activity 4. Ensuring premises to resolve the accommodation of SAI (by adopting the relevant act of Government)</p>	<p>Not prioritized PAR objective in contrast to rationalization. In addition, the elections in April 2016 and April 2017 had a significant impact on delaying this Activity. Not passed amendments to the Law on Ombudsman.</p>

**Annex 12. List of AP PAR Reports, IMPG and PAR Council meetings**

Date	Coordination body AP 2015-2017 – Agenda and Conclusions
28. August 2014.	1st PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the Rules of procedure of PAR Council; Presentation of the AP PAR for the period 2014-2016; Presentation of the activity plan related to the preparation of a normative framework for salary reform in public administration; Information on the schedule of activities for the preparation of the AGIP; Information about project - Functional analysis and optimization of public administration; Adoption of the decision of the establishment of the Collegium of State Secretaries Adopted: Rules of procedure of PAR Council and Decision of the establishment of the Collegium of State Secretaries 	
31. October 2014.	2nd PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 1st PAR Council; Adoption of the opinion of baseline for the first phase of optimization of PA – rationalization of PA in 2015; Information about the course of work on the Draft Law on Salaries; Adoption of the decision for appointing the secretary of the PAR Council; Decision on the establishment of a working group for coordination and monitoring the implementation of long-term fiscal consolidation measures. Adopted: Meeting minutes from the 1st PAR Council; Decision on the establishment of a working group for coordination and monitoring the implementation of long-term fiscal consolidation measures and opinion of baseline for the first phase of optimization of PA – rationalization of PA in 2015 	
12. February 2015.	3rd PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 2nd PAR Council; Information about optimization support project - EU funded project (WB implementer in collaboration with MPALSG); Adoption of the Proposal on the need to adopt a draft law that will regulate the reduction of the number of employees in the public administration (baseline); Presentation of the AP PAR 2015-2017. Adopted: Meeting minutes from the 2nd PAR Council; Proposal on the need to adopt a draft law that will regulate the reduction of the number of employees in the public administration (baseline) 	
14. May 2015.	4th PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 3rd PAR Council; Draft Law on Determining the Maximum Number of Employee in the Public Sector - open issues before the realization of the official opinions of the ministries; The statements by the Ministries whether they are in line with the number of employee reductions proposed in Table 1 (Table "Employees in the Public Administration of Serbia for indefinite, rationalization of 2015") into the 2015 budget; (a) If they are: - by which all measures are planned to fit; - by which they plan to reduce the number of employees precisely, because later, the lesser part of the savings will be realized in 2015; (b) If they are not: - how much they plan to further reduce the number of employees to fit in; - by which exact dynamics Adopted: Meeting minutes from the 3rd PAR Council 	
29. June 2015.	1st IMPG meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the Rules of Procedure of the Inter-Ministerial Project Group; Information on the implementation of the AP PAR and the procedure for 	



	reporting and monitoring; Information from MPALSG on current activities in the area of PAR from the scope of MPALSG.
	<ul style="list-style-type: none"> The Rules of Procedure of the Inter-Ministerial Project Group was not adopted due to technical deficiencies. IMPG consists from members (secretaries of ministries and its deputies) and included CSO members.
August 2015.	1stAP PAR 2015-2017 Report (first six-month Jan-Jun 2015)
07. October 2015.	2nd IMPG meeting
	<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 1st IMPG meeting; Adoption of the Rules of Procedure of the Inter-Ministerial Project Group; Information on the first six-month report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 and its adoption; Discussion on the implementation of the Law on Determining the Maximum Number of Employee in the Public Sector. Adopted: Meeting minutes from the 1st IMPG meeting; Rules of Procedure of the IMPG; first six-month report on the conducted activities of AP PAR.
15. December 2015.	3rd IMPG meeting
	<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 2nd IMPG meeting; Information and discussion on the Program for results for modernization and optimization of public administration. Adopted: Meeting minutes from the 2nd IMPG meeting.
17. December 2015.	5th PAR Council meeting
	<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 4th PAR Council; Information on the first six-month report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 and its adoption and the Report on the Implementation of the AP for Implementation of the OGP for 2014 and 2015 and its adoption; Information on the realization of functional analyses within optimization support project (EU funded project - WB implementer in collaboration with MPALSG); Information and discussion on the Program for results for modernization and optimization of public administration. Adopted: Meeting minutes from the 4th PAR Council; first six-month report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017.
February 2016.	2ndAP PAR 2015-2017 Report (Annual 2015)
06. April 2016.	4th IMPG meeting
	<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 3rd IMPG meeting; Adoption of the Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Information on activities in the process of rationalization in 2015; Discussion of the existing problems in the payment of severance pays and cash benefits in the rationalization process (implementation of the provisions of the Law on Determining the Maximum Number of Employee in the Public Sector). Adopted: Meeting minutes from the 3rd IMPG meeting; Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Proposal for a conclusion in order to better communicate and propose contact persons in MPALSG in charge of the rationalization process and the procedure for payment of severance pays and cash benefits.
July 2016.	3rdAP PAR 2015-2017 Report (six-month Jan-Jun 2016)
26. December 2016.	6th PAR Council meeting
	<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the Rules of procedure of PAR Council; Decision of the establishment of the Collegium of State Secretaries; Decision for appointing



<p>the secretary of the PAR Council; Adoption 2015 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Adoption of the six-month report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 for the first half of 2016; Information from MPALSG on the process of the rationalization (1st and 2nd wave of rationalization); Adoption of the opinion of the baseline and key steps for change management in PA; Presentation of the Change Management Support Team (CMST) and presentation of their role in further work in the field of reorganization / optimization; Information on the topic of individual indicators for SBS: - Information on the preparation of a strategic document for the management of human resources in the state administration; - Information related to the preparation and adoption of the AP for implementation of the recommendations of horizontal functional analysis "State Administration plus" for the period 2017-2018; - Information regarding the preparation and adoption of the AP for implementation of the recommendations of the vertical functional analysis of the Ministry of Finance.</p> <ul style="list-style-type: none"> Adopted: Rules of procedure of PAR Council; Decision of the establishment of the Collegium of State Secretaries; Decision for appointing the secretary of the PAR Council; Report from MPALSG on the process of the rationalization (1st and 2nd wave of rationalization); Opinion of the baseline and key steps for change management in PA; 	
February 2017.	4th AP PAR 2015-2017 Report (Annual 2016)
27. March 2017.	7th PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption 2015 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Adoption of the six-month report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 for the first half of 2016; Adoption 2016 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Information on the activities of the Change Management Support Team (CMST); Information on modernization and optimization of public administration - Results program; Information on further steps in the rationalization process; Information on the activities of standardization of the procedure of local self-government towards the citizens and the economy through the development of the model of administrative procedures at the local level. Adopted: 2015 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Six-month report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 for the first half of 2016; 	
10. May 2017.	5th IMPG meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the meeting minutes from the 4th IMPG meeting; Information about 2016 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Presentation of a strategic document for human resources management in the state administration; Information on sectoral budget support to the EU and future RS obligations in the reporting process; Information on modernization and optimization of public administration - program for results and information on further steps in the process of rationalization; Information on the activities of the Change Management Support Team (CMST). Adopted: Meeting minutes from the 4th IMPG meeting; 	
July 2017.	5th AP PAR 2015-2017 Report (Report 1 January 2015 - 30 June 2017)
30. November 2017.	8th PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: 2016 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Adoption of the report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 for the period 1st January 2015 until 30th June 2017; Information on the Report on the Implementation of the Public Finance Management Reform Program for the period 2016-2020 for the period from December 2015 to June 2017; Self-assessment Report of the 	



<p>implementation of the Sector Reform Contract for the PAR Sector in the RS for the period from January 2016 to October 2017, with updated documents that prove the fulfilment of indicators 1 and 4 for the variable tranche for 2016 year.</p> <ul style="list-style-type: none"> Adopted: 2016 Annual Report on the Implementation of the AP PAR 2015-2017; Report on the conducted activities of AP PAR 2015-2017 for the period 1st January 2015 until 30th June 2017; Self-assessment Report of the implementation of the Sector Reform Contract 	
14. February 2018.	<ul style="list-style-type: none"> 9th PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Conclusion on adoption of the Feasibility Study for the optimization of the organisational structure of state administration bodies in the services of the Government and professional services of administrative districts; Adoption of the Analysis and Guidelines for unifying the functions of strategic, operational and financial planning and internal control, with recommendations for amending the regulations; Adoption of the Analysis of the situation in the field of human resources management with recommendations for retention of personnel; Information on the status of preparation and finalization of action plans for optimization in the fields of education, health, social policy and agriculture. Adopted: Conclusion on adoption of the Feasibility Study; Adoption of the Analysis and Guidelines for unifying the functions of strategic, operational and financial planning and internal control; Adoption of the Analysis of the situation in the field of human resources management with recommendations for retention of personnel; 	
<ul style="list-style-type: none"> March 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> 6th AP PAR 2015-2017 Report (Three year report 2015-2017)
<ul style="list-style-type: none"> 2. November 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> 10th PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of amendments to the Rules of Procedure of the PAR Council; Decision on the appointment of the Secretary of the PAR Council; Review and adoption of the three-year report for the period from 1 January 2015 to 31 December 2017 on the implementation of the AP PAR 2015-2017; Information on amendments to the PARS of RS and adopted AP PAR 2018-2020; Review and adoption of the Conclusion and Information on activities and start of the self-assessment process for the Sector Reform Contract. 	
<ul style="list-style-type: none"> 20. December 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> 11th PAR Council meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Review and adoption of the Conclusion and the Self-Assessment Report for the Sector Reform Contract for Public Administration Reform; Decision of establishment of the Working Group for Coordination of Activities in the field of Internal Financial Control in the Public Sector. Adopted: Conclusion and the Self-Assessment Report for the Sector Reform Contract for Public Administration Reform; Decision of establishment of the Working Group for Coordination of Activities in the field of Internal Financial Control in the Public Sector. 	
<ul style="list-style-type: none"> 26. December 2018. 	<ul style="list-style-type: none"> 6th IMPG meeting
<ul style="list-style-type: none"> Agenda for this meeting was: Adoption of the Rules of Procedure of the Inter-Ministerial Project Group; Presentation of the three-year report for the period from 1 January 2015 to 31 December 2017 on the implementation of the AP PAR 2015-2017 and new AP PAR 2018-2020; Presentation of the reform in the field of human resource management - introduction of competences; Information of the new self-assessment with Sector Reform Contract. Adopted: Rules of Procedure of the Inter-Ministerial Project Group. 	



- This IMPG is established with new members, now combined from secretaries and Assistant Ministers, different from previous group, which consisted from secretaries of ministries.

**Annex 13. Aggregated responses of the survey questionnaires****NB: not proofread****Survey questionnaire # 1: Coverage, design, relevance, priorities and capacities for the Public Administration Reform Strategy**

- **Invited # 7; Responses # 6 - 86%**
- **Type of institution/organization: Ministry 16.67%; CSO 16.67%; Academic institution 33.33%; International Multilateral Organization 33.33%.**
 - To what extent are the objectives defined in the PAR Strategy (PARS) still relevant in terms of priority needs for PAR? *Totally 33.33%; To a large extent 33.33%; Somewhat 33.33%*
- SIGMA was pleased that the goals set were relevant, and despite the slowness of the reform - there is no reason to think that they are even less relevant today than at the time of the adoption of the Strategy.
- 2. To what extent are the specific objectives defined in the PARS still comprehensive in terms of priority needs for PAR? *Totally 50.00%; To a large extent 50,00%***
 - Consider the process of rationalization and freezing of things that happened after the adoption of the Strategy, the distribution of organs and competencies.
 - The strategy needs to better reflect the current context in which Serbia is in place - the process of joining the EU and its needs (e.g. maintaining priority staff), fiscal / financial options.
 - Greater focus on the depoliticisation of the civil service system, with soft measures in addition to regulations.
 - Focus on the introduction of quality assurance mechanisms in public service delivery (CAF best).
 - To what extent is the PARS intensely reform oriented and still current? *Totally 33.33%; Somewhat 66.67%*
 - The strategy could not fully implement reform in terms of the decision to reduce the number of employees and the capacity.
 - 4. To what extent are the specific objectives of the PARS are SMART, i.e. specific, measurable, achievable, relevant and time-bound? *Somewhat 50,00%; Not to the extent 50,00%*
 - The space has been left open to concretize and prioritize through AP.
 - It would be good for the Strategy to set targets for general and specific goals, since it is assumed that they will not change with each AP, but that they are well-designed and set up during the preparation of the PARS.
 - 5. Does the PARS need to have SMART indicators (performance indicators) at impact level (Impacts), i.e. general and specific objectives, and outcome, or measure? *Totally 83.33%, Somewhat 16.67%*
 - It would not be bad to exist. It should not be that they are just quantification. The point is to formulate qualitatively-quantitative.
 - Absolutely. In order to measure - otherwise is it still a relevant strategic document for Serbia?
 - It should be as much as possible to have such indicators and enable the measurement of progress.
- 6. To what extent does the PARS prioritize reform goals and tasks? *To a large extent 33.33%; Somewhat 50,00%; Not so much 16.67%***
 - The strategy itself did not set this up in a clear way. Priorities are not sorted. AP is doing it for it, but it would be necessary for the Strategy to prioritize key goals.
 - SIGMA 2017 Monitoring Report - Many measures in the Strategy and AP were not reform oriented.



- To what extent are the changes of the PARS necessary in terms of quality, coverage, SMART properties, priorities, situational analysis, modernization of the vision and relevance in relation to the new Law on the Planning System, and in other aspects? *To a large extent 50.00%; Somewhat 33.33%; Not so much 16.67%*
 - - The circumstances have changed - the EU, the environment, the economic structure (from the perspective of businessmen, according to IMF parameters), migrants.
- Things can work well with a good AP, but for general policy planning it is better to improve the Strategy and not to be a big gap in the quality and content between the Strategy and AP. The AP should be drafted and adopted together with the Strategy, and not later.
- To what extent is it necessary to completely replace the PAR Strategy, i.e. to adopt a completely new PARS? *Somewhat 66.67%; Not so much 33.33%*
- See if there are new problems that need to be addressed, and align set of measures and activities for them.
- Maybe a new document to be adopted in 2020. For the time being, it is better to improve the key aspects discussed in the previous issues and possibly revise the AP, to the extent that the revised Strategy would require it.
- 9. To what extent is there a high degree of coherence between AP PAR and other planning documents of PAR (Public Finance Reform Program, Regulatory Reform Strategy, etc.)? *To a large extent 33.33%; Somewhat 33.33%; Not so much 33.33%***
- It is necessary that all other planning documents in the area of the PAR clearly recognize the hierarchy in relation to the main strategy and to follow it. Of course, the precondition for this is the improvement of the quality of the PARS itself.
- To what extent is there a clear hierarchy between AP PAR and other planning documents of PAR (Public Finance Reform Program, Regulatory Reform Strategy, etc.)? *Somewhat 50,00%; Not to the extent 50,00%*
 - To what extent has a high level of agreement been reached between the specific objectives and measures of the PARS, the AP PAR 2015-2017 and the AP PAR 2018-2020? *Totally 16.67%; To a large extent 33,33%; Somewhat 50,00%*
 - To what extent does AP PAR 2018-2020 adequately relate to the new Planning System Law, without the need for further harmonization and harmonization? *Totally 16.67%; Somewhat 50,00% Not so much 16,67*
- The activity of system development and procedures for ensuring quality in the implementation of the law through the system is missing. Since the only way to ensure the consistent application of this law is to give strong incentives to PPS to impose certain quality standards through opinions and participation / support in the preparation of public policy documents, this activity is crucial.
- 13. To what extent are the specific provisions (objectives / measures / tasks) relevant to gender equality and climate change contained in the PARS, AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020? *Somewhat 33.33% Not so much 50.00% Not at all 16.67%***
- As far as climates are concerned, it is part of the environment of this situational analysis that must be taken into account.
- I think that development of procedures and capacities for GIA in state administration bodies, primarily ministries, should be foreseen. Civil servants should be fundamentally provided with knowledge and tools to think about the gender aspect of the impact of public policy documents, as well as the public policy instruments they are preparing, be they laws or by-laws.
- To what extent did the specific objectives of the PARS correspond to the capacities of actors who were responsible for the implementation of AP PAR 2015-2017? *To a large extent 33,33%; Somewhat 16,67%; Not so much 50.00%*



- We have been quantitatively reduced, but knowledge, skills and competences are still lacking to the extent that PAR is required.
- Certain actors are a capacity short, but given how it has so far been treated and behaved with existing capacities, I think that the capacities of the political leadership must absolutely no longer be accepted as justification. When the existing capacities are held as little water, we will be able to have an understanding for this argument again. AP 2015-2017 was ambitious, but he counted on increasing capacity, not on their reduction, which was realistic.
 - To what extent are the specific objectives of the PARS appropriate to the capacities of the actors responsible for the implementation of AP PAR 2018-2020? *To a large extent 16.67%; Somewhat 66.67%; Not so much 16.67%*
 - To what extent was the wide range of different actors (state administration, central and local level, expert groups, CSOs, academia, the EU and the private sector) participated in the creation of the PARS? *To a large extent 50.00%; Somewhat 33.33%; Not so much 16.67%*
 - To what extent have there been continuous consultations with the various actors involved (state administration, central and local level, expert groups, CSOs, EU, academia and the private sector) who participated in the drafting of the PARS? *To a large extent 50.00%; Somewhat 16.67%; Not so much 33.33%*
 - To what extent has a wide range of different actors (state administration, central and local level, expert groups, CSOs, EU, academia and the private sector) participated in the drafting of PAR AP 2015-2017? *To a large extent 50.00%; Somewhat 50,00%;*
- CSOs were really involved in the right way. It was only necessary to keep records from all meetings and publish it on the site. This is a recommendation for the future. And that MMRG meetings are now held regularly because otherwise nothing is involved. Include one CSO delegate into the work of the Council, at least to participate in discussions and to monitor the work.
- 19. To what extent was the wide range of different actors (state administration, central and local level, expert groups, CSOs, EU, academia and the private sector) participated in the drafting of PAR AP 2018-2020? *To a large extent 66.67%; Somewhat 33.33%;***
- A public call for CSOs is an excellent move, as well as an extension to all interested organizations. You should invite those who are not at the beginning so much concerned with MDULS and PAR: women's organizations, organizations representing vulnerable groups (people with disabilities, Roma, etc.). These organizations often do not recognize their role in the PAR, but they need to give time and help them understand it.

**Survey questionnaire # 2: Effectiveness of AP PAR 2015-2017**

- Invited #30; Responses#11 - 37%
- **Type of institution / organization:** Office of the Prime Minister 9.09%; Government Agency 9.09%; Independent state body 36.36%; Business association 9.09%; International multilateral organization 36.36%.
- 1. To what extent have five specific objectives from the AP PAR 2015-2017 been achieved?**
Somewhat 81.82; Not so much 18.18%
 - The General Administrative Procedure Act (GAP) has been adopted; Reform of inspections; Reform of administration and introduction of e-Government; The legal framework and conditions for the work of state bodies that perform external control of the administration have not been improved (SO 5); The goals are too ambitious; risks are not recognized; detailed non-reform activities; The most negative is that there is still no list of all users of public funds due to which no competence analysis has been performed to determine the duplication.
- 2. Please indicate key successes at the Impacts, Outcomes, and Outputs.**
 - GAP - obligation of the authorities to obtain data from official records ex officio; Adoption of strategic documents and legal regulations in the field of public policy planning and regulation of issues related to the work of local self-governments; Reducing costs to businesses and citizens; Improving the management of public finances, establishing a civil service system at the provincial and local level; Integrity plans developed in public administration.
- 3. Please provide unexpected positive changes, if any.**
 - E-Baby project, networking of MUP databases and others through the project "Baby, Welcome to the World!"; Better outcomes than expected in the management of public finances (Stabilization of public finances); Establishing a regular "policy dialogue" between the EU and the Government of Serbia on the topic of public administration reform; Raising awareness and knowledge of public administration employees on integrity plans as a mechanism for preventing corruption.
- 4. Please provide unexpected negative changes, if any.**
 - Elections, permanent change of staff; Huge number of cases in the Administrative Court; Voters' lists and irregularities in the electoral procedure; adoption of laws containing special rules of administrative procedure, although the unification of the procedure is envisaged; The regulations that were supposed to follow the fiscal consolidation measures were late with the adoption and even if they were adopted; the decision not to include public enterprises in the systemic law on salaries
- 5. Please list the key driving factors behind the accomplishments achieved, or the appropriate actions of specific actors / implementers.**
 - Political will; MPALSG work; Awareness of the country's financial position; Political readiness in combination with the external pressure of the IMF; Individuals with a vision; the process of European integration in which public administration reform is recognized as one of the three fundamental pillars of Serbia's accession to the European Union.
- 6. Please indicate the key limiting factors that are responsible for unrealized results (e.g., contradictory norms, preambularity, insufficient capacity (which?), Insufficient coordination, etc.), or appropriate failures by specific actors / implementers.**
 - Preambitience; weak capacities in MPALSG; insufficient coordination; the politicization of the state administration that led to the outflow of professional staff; change Government; The process of rationalization of public administration and further freeze on employment; Inadequate knowledge and ability to manage change; Insufficient number of people, ignorance, excessive fluctuation of people (lack of quality retention policies), ignorance of state administration, need for professional staff.



- 7. To what extent is the delay in the adoption or implementation of certain laws or bylaws a limiting factor due to unrealized objectives?** *To a large extent 45.45%; Somewhat 45.45%; Not so much 9.09%.*
- 8. To what extent was the AP PAR 2015-2017 too ambitious and inadequate for implementation?** *Totally 9.09%; To a large extent 27.27%; Somewhat 45.45%; Not so much 18.18%.*
- Anticipation of the adoption of a large number of laws; low level of prioritization; frequent political changes; abstraction costing methodology; The action plan was adopted in parallel with fiscal consolidation measures as a top priority.
- 9. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of funding for the AP implementation?** *Totally 9.09%; To a large extent 18.18%; Somewhat 36.36%; Not so much to 27.27%; Not at all 9.09%;*
- Sector support for PAR. There are other donors (e.g. GIZ and DFID). Some donor funds will not be realized, and activities will be listed in the AP for later to apply for donor funds.
- 10. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of staff and knowledge / skills?** *Totally 18.18%; To a large extent 54.55%; Somewhat 27.27%;*
- Frequent personal changes; salary reduction; lack of adequate analytical capacities.
- 11. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with a lack of institutional or organisational conditions?** *To a large extent 54.55%; Somewhat 27.27%; Not so much 18.18%.*
- Change of management (elections, expiration of mandate, VD status) affects the implementation of activities, and the abandonment of the activities; MDULS is located in four buildings - difficult for internal communication, quality management, high costs, time loss.
- 12. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate implementation management?** *Totally 36.36%; To a large extent 27.27%; Somewhat 27.27%; Not so much 9.09%.*
- Important that the PPS and MPALSG are well coordinated and linked to the monitoring of PAR and Government programs.
- 13. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate coordination?** *To a large extent 45.45%; Somewhat 45.45%; Not so much 9.09%.*
- Better cooperation of the MPALSG and PPS, and all this should be coordinated with the Office for IT and E-Government!
- 14. To what extent are the key barriers and limiting factors related to the lack of adequate monitoring of implementation and inadequate use of corrective measures at the policy or management level?** *Totally 18.18%; To a large extent 45.45%; Somewhat 18.18%; Not so much 18.18%.*
- To ensure that people who manage PAR remain for a longer period, at least 5 years, at the same managerial positions; continuous monitoring (performance report) is necessary in order to undertake timely corrective actions.
- 15. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of political will at the highest level?** *Totally 27.27%; To a large extent 45.45%; Somewhat 18.18%; Not so much 9.09%.*
- To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the EU accession process, i.e. how does the EU play a role in PAR?** *Totally 9.09%; To a large extent 27.27%; Somewhat 9.09%; Not so much 36.36%; Not at all 18.18%*
- 16. To what extent is there a wide consensus on the need to fulfil the objectives of the reform that relate to public administration?** *To a large extent 18.18%; Somewhat 36.36%; Not so much to 27.27%; Not at all 18.18%*
- 17. To what extent is the currently elected Government supported efforts towards PAR in terms of prioritizing the objectives of other government public policies?** *Totally 9.09%; To a large extent 9.09%; Somewhat 45.45%; Not so much 36.36%*



- 18. To what extent has the overall effectiveness of the central government been comprehensively enhanced by the implementation of the AP PAR 2015-2017 and the achieved results?** *Somewhat 72.73%; Not so much to 9.09%; Not at all 18.18%*
- 19. To what extent has the effectiveness of local government been comprehensively enhanced by the implementation of AP PAR 2015-2017 and the achieved results?** *Somewhat 36.36%; Not to the extent 45,45%; Not at all 18.18%*
- Problem with public finances and the way of financing JLS; for certain activities the central level of authority was late and local governments could not expect more; the political influence of local leaders is above all reform processes.
- 20. To what extent has concrete progress been made towards meeting the relevant accession criteria due to the implementation of AP PAR 2015-2017 and the results achieved?** *To a large extent 9.09%; Somewhat 72.73%; Not so much 18.18%.*
- 21. To what extent are there visible positive effects for citizens, as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017?** *Somewhat 72.72%; Not so much to 18.18%; Not at all 9.09%*
- GAP and the obligation of the authorities to obtain data from official records ex officio; development of electronic services and services essential involvement of citizens and other stakeholders in the development of public services
- 22. To what extent have visible positive effects already exist on public administration institutions and civil servants at the central level, as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017?** *Somewhat 54.55%; Not to the extent 45,45%;*
- Enhanced PPS as an institution; open data
- 23. To what extent are there visible positive effects on public administration institutions and civil servants at the local level as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017?** *Somewhat 36.36%; Not so much 63.64%;*
- A harmonized, durable and sustainable system of professional development of employees in JLS has been established; open data and E-Government
- 24. To what extent are visible positive effects for public sector employees, such as schools and hospitals, as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017?** *Somewhat 9.09%; Not so much 72.73%; Not at all 18.18%*
- 25. To what extent are there visible positive effects on the private sector, i.e. economy, as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017?** *Somewhat 54.55%; Not to the extent 45,45%; Not at all 18.18%*
- 26. To what extent are there visible positive effects for civil society organizations (also in terms of the entry into force of the Law on the Planning System) and citizen participation as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017?** *Somewhat 27.27%; Not so much 63.64%; Not at all 9.09%*
- The law was late with the adoption and still does not have full implementation; Introduce the mechanism of online satisfaction assessment by citizens and civil society institutions



Survey questionnaire# 3: Assessment in accordance with specific objective 1 from AP PAR 2015-2017 / Improvement of organisational and functional sub-systems of public administration

- Invited #20; Responses #5- 25%
- Type of institution / organization: Ministry 60%; Government Agency 20%; International multilateral organization 20%.

1. To what extent is overall goal 1 of AP PAR 2015-2017: Improvement of organisational and functional sub-systems of public administration achieved? *To a large extent 40%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%*

- Amendments to the existing regulations, which will improve the system of local self-government in the Republic of Serbia (Law on Local Self-Government). The Law on Amendments to the Law on Financing of JLS was adopted. The Law on Employees in AP and JLS was adopted. Documented basis for the development of the Decentralization Strategy;
- Functional horizontal analyses have been made, certain strategic documents, introduced e-services have been adopted.

2. Please indicate the key achievements achieved for this specific goal (SO) 1: Improving organisational and functional sub-systems of public administration?

- Amendments to the regulations that will improve the system of local self-government in the Republic of Serbia (Law on Local Self-Government, Law on Communal Police). The Law on Amendments to the Law on Financing Local Self-Government was adopted; Law on Employees in AP and JLS; Documented basis for the development of the Decentralization Strategy prepared.
- Better coordination; Optimized number of civil servants; e government

3. To what extent is the rationality and agreement of the overall structure of ministries and other bodies subordinated to the central level of state administration? *Totally 40%; Somewhat 40%; Not at all 20%*

To what extent is high public administration transparency in public policy creation? *Totally 40%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%*

- The central level has no mechanisms to ensure better compliance with ministries and organisational forms. There is no one from which it would be possible to monitor the changes in the organisational structure and the number of employees at all levels of government.

4. Please provide unexpected positive changes, if any.

- Success with E-Government with the commitment of a small number of employees.

5. Please provide unexpected negative changes, if any.

- Ignorance of state / public administration by civil servants, middle and senior management

6. Please indicate the key factors responsible for the accomplished successes, or the appropriate actions of the specific actors / implementers.

- Adoption of AP PAR 2015-2017; adequately allocated both financial and human resources for the implementation of planned activities; individuals; donor support.

7. Please list the key limiting factors and obstacles for unachieved goals, or appropriate failures of specific actors / implementers.

- Frequent changes in MPALSG, lack of technical personnel that would make operational decisions. All decisions are made at the highest level, leading to a slowdown in the reform process; lack of human and financial resources, complicated administrative procedures; politicization and non-professionalization of state and public services

8. To what extent was this particular goal too ambitious for the planned implementation?

Somewhat 60%; Not to the extent of 40% of the service



- 9. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of financial resources for the implementation of the action plan?** *Somewhat 20%; Not to the extent of 40%; Not at all 40%*
- To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of staff and knowledge?** *Totally 20%; To a large extent 20%; Somewhat 60%*
- To what extent were the key barriers and limiting factors associated with a lack of institutional or organisational conditions?** *To a large extent 20%; Somewhat 40%; Not at all 40%*
- To what extent were the key constraints and limiting factors associated with the lack of adequate implementation management?** *Totally 20%; To a large extent 20%; Not so much 60%*
- To what extent were the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate coordination?** *To a large extent 40%; Not so much 60%*
- 10. To what extent is the process of simplifying administrative procedures successful?** *To a large extent 60%; Somewhat 40%*
- 11. To what extent is still "silence of administration" within the state or public administration?** *To a large extent 20%; Somewhat 40%; Not at all 40%*
- MPALSG has the highest openness index - 79.49 percent, which is more than all institutions of the countries in the region.
- 12. To what extent is the organisational and functional restructuring of the PI (SO 1 measure 1) implemented?** *To a large extent 40%; Not so much 60%*
- 13. To what extent has the number of bodies submitting reports to the Government of the Republic of Serbia, the Prime Minister or the National Assembly (SO 1 measure 1) increased?** *To a large extent 60%; Somewhat 40%*
- 14. To what extent has the decentralization and de-concentration of public administration tasks been improved (SO 1 measure 2)?** *To a large extent 40%; Somewhat 20%; Not to the extent 40%*
- 15. To what extent has the system of government policy management been improved in the domain of planning (SO 1 measure 3)?** *To a large extent 60%; Somewhat 40%*
- The Law on the Planning System adopted; The Strategy and AP of the regulatory reforms and improvement of the public policy management system for the period 2016-2020 were adopted; the creation of the Unified Information System has been completed except in terms of medium term planning module.
- 16. To what extent has the system of governance policy been improved by the state administration in the domain of implementation of the results-based management principles?** *To a large extent 60%; Somewhat 20%; Not at all 20%*
- In 2017, the third Action Plan for Implementation of the Government Program was adopted, the implementation of which is regularly reported on a monthly basis within the Implementation Groups.
- 17. To what extent has the system of policy management been improved by the state administration in the field of public policy analysis (SO 1 measure 3)?** *To a large extent 60%; Somewhat 20%; Not to the extent 20%*
- The Law on the Planning System foresaw the development of an Analysis of the Effects of the Policy Paper.
- 18. To what extent has the system of policy management been improved by the state administration in the domain of drafting public policy (SO 1 measure 3)?** *Totally 20%; To a large extent 40%; Somewhat 20%*
- Drafting of public policy documents is regulated by the Law on the Planning System.
- 19. To what extent has the system of policy management been improved by the state administration in the domain of adoption of public policies (SO 1 measure 3)?** *Totally 20%; To a large extent 40%; Somewhat 40%*



20. To what extent has the system of policy management been improved by the state administration in the domain of monitoring the results of public policies (SO 1 measure 3)? *To a large extent 80%; Somewhat 20%*

- The Law on the Planning System stipulates that the state administration body shall report to the Government on the results of the implementation of the public policy document, or ex-post analysis of the effects of public policy.

21. To what extent has the system of governance policy been improved by the state administration in the domain of evaluation (evaluation), are there signs that the learning process takes place (SO 1 measure 3)? *To a large extent 60%; Somewhat 20%; Not to the extent 20%*

- The Law on the Planning System stipulates that the process of evaluating the effects of public policies will be implemented through the process of reporting on the implementation of public policy documents.

22. To what extent has the system of governance policy been improved by the state administration in the field of coordination (SO 1 measure 3)? *To a large extent 60%; Somewhat 20%; Not to the extent 20%*

- Within the framework of the implementation process and reporting on the degree of achievement of the objectives of the Action Plan for the implementation of the Government Program, a coordination mechanism at the operational level has been established.

23. To what extent has the system of governance policy been improved by the state administration in the domain of monitoring and application of monitoring to detect and correct bottlenecks of implementation (SO 1 measure 3)? *To a large extent 60%; Not to the extent 40%*

24. To what extent have strong coordination mechanisms been established and to what extent has the coordinated development and operation of e-Government been enabled (SO 1 measure 4)? *To a large extent 60%; somewhat 20%; Not to the extent 20%*

25. To what extent are the objectives and tasks for this particular goal transferred from AP PAR 2015-2017 to AP PAR 2018-2020? *To a large extent 80%; Somewhat 20%*

- Within the AP PAR 2018-2020, activities are planned to continue the reform of local self-government started within the AP PAR 2015-2017



Survey questionnaire # 4: Assessment in accordance with Special Objective 2 from AP PAR 2015-2017 / Establishing a coherent merit-based civil service system and improve human resources management

- Invited #13; Responses #4 - 31%
- Type of institution / organization: Ministry 75%; Think Tank 25%

1. In what extent, overall goal 2 of the AP PAR 2015-2017 has been achieved: Establishing a coherent merit-based civil service system and improve human resources management is achieved? Somewhat 50%; Not to the extent 25%; Not at all 25%

- Specific Objective 2 has not been achieved. This confirms both the Report on the implementation of the AP and the fact that the new AP for the period 2018-2020 contains a lot of measures and activities in this area that were missed in the previous period.

2. Please indicate the key achievements for a specific objective (SO) 2: Establishing a civil service system and human resource management?

- Amendments to the Civil Servants Act, implementation of the Policy Framework for Human Resource Management Policy and the Improvement of the Accountability System. A Roadmap for the implementation of the Policy Framework for Human Resources Management in the state administration of the Republic of Serbia was developed.
- Law on Employees in AP and JLS, Law on the Salary System of Public Sector Employees, Law on National Academy; A directory of jobs in the public sector and the Law on the salary system of public sector employees

3. To what extent has a harmonized public administration system based on merit and improved personnel management been established? Somewhat 50%; Not to the extent 25%; Not at all 25%

To what extent has the political and legal framework for a professional and coherent public service been established and implemented? Somewhat 75%; Not at all 25%

To what extent does the institutional framework enable consistent human resource management practices across public services? Somewhat 75%; Not so much 25%

To what extent is the system for rewarding civil servants fair and transparent and is applied in practice? Somewhat 50%; Not much to 35%; Not at all 25%

- The legal and strategic framework has been set up and can be said to be good. When it comes to the institutional framework, the establishment of the National Academy enters into a new phase, but this is only the first step. Therefore, in the coming period, it is very important to work on capacity building. Regarding other HRM futures, such as employment, rating, etc., it is expected that the adoption of a new legal framework will make some progress, but the application of new instruments will be a major challenge for governance.

4. Please provide unexpected positive changes, if any.

- There were none.

5. Please provide unexpected negative changes, if any.

- Instead of depoliticising the system, there has been an increase in the number of civil servants acting on the position; postponing reforms in this area.

6. Please indicate the key factors responsible for the accomplished successes, or the appropriate actions of the specific actors / implementers.

- Setting this issue high on the Government's priority agenda (MPALSG, EC, WB, IMF). Nevertheless, the impression is that this was mainly formal support, so that full support for reforms at the government level was absent; persistence, commitment and expertise of the promoters of activity

7. Please list the key limiting factors that are due to unrealized objectives, or the relevant failures of specific actors / implementers.

- Obviously very challenging and complex process (e.g. reform of the salary system in the process of fiscal consolidation and rationalization), and insufficient political support and only basic



readiness to solve the problem of politicization, party employment, non-transparent procedures, etc.; Lack of cooperation by social partners; too big reform agenda

8. To what extent was this specific objective (SO) too ambitious and inadequate for implementation? *Totally 25%; To a large extent 25%; Somewhat 50%*

- Deadlines were often ambitious.

9. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of financial resources for the implementation of the action plan? *To a large extent 25%; Somewhat 25%; Not to the extent 25%; Not at all 25%*

To what extent were obstacles and limiting factors associated with the lack of staff and knowledge? *Somewhat 50%; Not to the extent 50%*

To what extent were obstacles and limiting factors associated with a lack of institutional or organisational conditions? *To a large extent 25%; Somewhat 50%; Not so much 25%*

To what extent were the key constraints and limiting factors associated with the lack of adequate implementation management? *Somewhat 75%; Not so much 25%*

To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate coordination? *To a large extent 25%; Somewhat 25%; Not to the extent 50%*

- Each of these items played a role, but the key reason for lack of success in this area is insufficient political support to the process.

10. To what extent has a coordinated system of employment and rewarding in public administration been established (SO 2 measure 1)? *Somewhat 25%; Not to the extent 25%; Not at all 50%*

11. To what extent is the function of personnel management in the state administration improved (SO 2 measure 2)? *Somewhat 25%; Not to the extent 50%; Not at all 25%*

- In addition to the preparation of the Policy Framework, there was no substantial change.

12. To what extent have the basic HR functions been developed and coordinated for a wider public administration system (SO 2 measure 3)? *Somewhat 50%; Not to the extent 50%*

- By adopting the Law on employees in the AP and JLS and through the project support provided by JLS for the implementation of the Law, the first but great step was made towards the establishment of a modern ULJR system at the local level. Still, until the system is established in the right way, there are still plenty of words. This also applies to the system of professional development and the formation of the National Academy.

13. To what extent are the roles related to human resources management clearly defined between the Ministry of Public Administration and Local Self-Government and the Human Resources Management Service? *Totally 50%; To a large extent 25%; Somewhat 25%*

14. To what extent is the recruitment process simplified? *To a large extent 25%; Not to the extent 25%;*

15. To what extent do temporary posts in public administration fill in the principle of open competition? *Somewhat 25%; Not to the extent 25%; Not at all 50%*

- Currently, the process is completely non-transparent and closed

16. To what extent was the salary system reform implemented? *Somewhat 25%; Not to the extent 25%; Not at all 50%*

- By adopting the umbrella law, a first step has been made, but with the adoption of special laws that actually regulate the systems, it is either too late or it is still late.

17. To what extent are the objectives and tasks for this particular objective transferred to AP PAR 2018-2020? *Totally 25%; To a large extent 50%; Somewhat 25%*

- Goals and tasks have largely remained the same, since the process is mostly just started, but not completed.



Survey questionnaire # 5: Evaluation in accordance with specific objective 3 from AP PAR 2015-2017 / Improving public finance management and public procurement

- Invited #12; Responses #6 - 50%
- Type of institution / organization: Ministry 33.33%; Independent state body 16.67%; Independent expert 16.67%; International Multilateral Organization 33.33%

1. To what extent, in general, a special objective (SO) 3 from the AP PAR 2015-2017 has been achieved: Improving Public Finance Management and Public Procurement? To a large extent 16.67%; Somewhat 66, 67%; Not so much 16.67

- The Public Financial Management Reform Program has been adopted, the Strategy for Development of Internal Financial Control in the Public Sector has been delayed with adoption, medium-term planning has improved, negotiating chapters 32 and 5 have been opened and the most important fiscal position of the Republic of Serbia has been improved. Somewhat, because it was late in editing capital projects, reporting on performance, improving the fiscal position is largely the result of fiscal consolidation measures, and temporary measures have prolonged for a longer period.

2. Please indicate the key achievements for a specific objective (SO) 3: Improving Public Finance Management and Public Procurement?

- Public Finance Reform Program; Improving the credibility of macroeconomic forecasts; Further implementation of multi-year program budgeting at all levels of government; improvement of the strategic and legislative framework for conducting financial control in the public sector; Improving regulations and procedures for public procurement; program budget; adoption of the PIFC Strategy

3. Please provide unexpected positive changes, if any.

- The issue of the reform of public finance management was first established in a systemic and comprehensive manner.

4. Please provide unexpected negative changes, if any.

- Frequent change of senior civil servants in institutions that need to implement and manage the implementation of AP

5. Please list the key drivers and factors that are responsible for the accomplishments, or the appropriate actions of the specific actors / implementers.

- Donor pressure and EU accession process; technical secretariat, working group and program management board; engaging a smaller number of dedicated civil servants; awareness of the fiscal position of the country

6. Please list the key limiting factors that are due to unrealized objectives, or the relevant failures of specific actors / implementers.

- Lack of political commitment; lack of funds in MF; lack of capacity in line ministries; failure to appoint senior civil servants in a merit-based system; the turnover of people in governing positions in the institutions that were supposed to implement the AP is unsatisfactory; resistance within the Ministry of Finance due to different prioritization

7. To what extent was this particular goal too ambitious and inadequate for implementation? To a large extent 16.67%; Somewhat 33.33%; Not so much 33.33%; Not at all 16.67%

8. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of financial resources for the implementation of the action plan? To a large extent 16.67%; Somewhat 33.33%; Not so much 33.33%; Not at all 16.67%

To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of staff and knowledge? Totally 16.67%; To a large extent 66.67%; Somewhat 16.67%

To what extent were the key barriers and limiting factors associated with a lack of institutional or organisational conditions? Totally 16.67%; To a large extent 16.67%; Somewhat 33.33%; Not so much 16.67%; Not at all 16.67%



To what extent were the key constraints and limiting factors associated with the lack of adequate implementation management? *Totally 50%; To a large extent 16.67%; Somewhat 16.67%; Not so much 16.67%*

To what extent are the key obstacles associated with the lack of adequate coordination? *Totally 50%; To a large extent 16.67%, Somewhat 16.67%; Not at all 16.67%*

9. Has the Public Finance Reform Program been prepared (SO 3 measure 1)? YES

10. To what extent has the process of planning and budget preparation been improved (SO 3 measure 2)? *To a large extent 33.33%; Somewhat 33.33%; Not so much 33.33%*

- Improvement of MTBF, but otherwise nothing significant; the improvement is of a formal type, while the essence is ignored; only MoF greatly affects the impossibility of planning at lower levels

11. To what extent does the National Assembly's Finance, Budget and Control Board have sufficient analytical capacities? *Somewhat 33.33%; Not to the extent 33%; Not at all 33.33%*

12. To what extent has the system of financial management and control of the use of public resources and internal audit (SO 3 measure 3) been improved? *Somewhat 33.33%; Not to the extent 50%; Not at all 16.67%*

- The operational framework for financial management and control has been improved; otherwise nothing significant. A particular problem is the lack of the ability of the CHU to perform analytical work and collect data on which it can advise the Government on the necessary reforms. Also, there is a problem with the senior civil servants' responsibility - it will take many years for it to develop even if the government makes it a political priority tomorrow.

13. To what extent has the functional budget enhancement been improved (SO 3 measure 4)? *Somewhat 16.67%; Not to the extent 50%; Not at all 33.33%*

14. To what extent has the public procurement system been improved (SO 3 measure 5)? *To a large extent 16.67%; Somewhat 50%; Not so much 16.67%; Not at all 16.67%*

15. To what extent is the regulatory framework for the public procurement system rounded up? *To a large extent 50%; Somewhat 33.33%; Not at all 16.67%*

- SIGMA estimated it as 3/5 in the monitoring report for 2017. It was also stated that "the legal framework for public procurement (including concessions and public-private partnerships) is largely aligned, and provides adequate conditions for ensuring transparency and increasing value for money in public procurement.

16. To what extent is the institutional framework for the public procurement system rounded up and / or sufficiently strengthened? *To a large extent 33.33%; Somewhat 50%; Not at all 16.67%*

- As regards the SIGMA Principle 11 (There is a central institutional and administrative capacity for the development, implementation and monitoring of procurement policies effectively), SIGMA assessed it as 4/5. We also stated that "The institutional structure provides the basic elements necessary for a functional public procurement system. However, PPP functions are not clearly allocated, and the PPP Commission does not have the necessary resources and does not have a permanent staff." Public Procurement Development Strategy 2014-2018 as a real strategic framework for the long-term development of the procurement system.

17. To what extent are the objectives and tasks for this particular objective transferred to AP PAR 2018-2020? *Totally 16.67%; To a large extent 50%; Somewhat 33.33%*

- The public finance management reform program is no longer mentioned, and the revision of the Action Plan will not be made, with the plan to extend to 2021; part of the improvement of budget planning for JLS continues; nothing about capital projects is mentioned, possibly because it is mentioned in the PRJUJF, which makes me recommend that one should be considered when one document originates from the other (as PRUJF from the SRJU) that it



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији

Финални извештај



Република Србија

is necessary to specify which activities will be further elaborated; and for the part about financial management and control, the impression is that it has transferred goals and tasks.



Survey questionnaire# 6: Assessment in accordance with Special Purpose 4 from AP PAR 2015-2017 / Increasing legal security, improving the business environment and the quality of public service provision

- Invited #25; Responses #5 - 25%
- Type of institution / organization: Ministry 20%; Cabinet of the Prime Minister 20%; Academic institution 20%; Independent expert 20%; International Bilateral Organization 20%.

1. To what extent, overall, a specific goal 4 of the AP PAR 2015-2017 has been achieved:

Increasing legal security, improving the business environment and the quality of public service provision? *To a large extent 20%; Somewhat 80%*

- In the field of the planning system, a legal framework is in the form of the Planning System Law that regulates the procedures for planning, creating and monitoring public policy documents, and for the first time this process is rounded up. The legislative procedure remains at the same level as 2013 in the sense that the provisions of the Law on State Administration have only slightly changed so as to introduce mandatory consultations in the process of adopting regulations, while the Government's Rules of Procedure remained unchanged. Additionally, the adoption of the Law on the Planning System by the adoption of the Law on the Planning System strengthened and thus imposed additional admin duties on the employees themselves, and there is a concern that it will not provide the results that have been designed.

2. Please indicate key achievements related to a specific objective (SO) 4: Increasing legal security, improving the business environment and the quality of public service delivery?

- Reform of inspection supervision; reducing the load in the process of issuing construction permits; Reducing the administrative burden in the area of labour relations; official records that bodies collect instead of citizens; digitization; relieving second-tier decision-making bodies.

3. To what extent is there a policy for providing citizen-oriented services? *To a large extent 40%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%*

- The Republican level of government has worked a lot on the legal arrangement of administrative procedures, but it is impossible to provide the same at the level of JLS in an efficient way. JLS are burdened with the competencies imposed by the republic, and the capacities are such that they hardly achieve the existing services to provide in any way, let alone effective. In that sense, the impression is that those closest to the citizens do not have the support they need.

- Advisory services of inspectors, preventive action

4. To what extent does the legal framework for good governance apply and apply? *To a large extent 60%; Somewhat 40%*

- The problem is in use. The legal framework relating to performance criteria of institutions and individuals, as well as salaries of civil servants should be changed in a way that encourages citizens and the economy to be oriented towards achieving and preserving social values.

5. To what extent does the policy-making process use analytical instruments in the best possible way? *To a large extent 20%; Somewhat 60%; Not to the extent 20%*

- The policy-making process was to follow the process of creating regulations, and applying these standards to regulate the process of creating strategies, AP(s), programs, etc. On the other hand, the administration has shown empirical (since 2005, the RIA is used) that it is not able to use advanced analytical instruments, and the scope of analytics is dependent, above all, on whether the policy-making process is supported by a donor who is able to provide technical assistance

6. Please provide unexpected positive changes, if any.

- A large number of business entities reported their employees and registered their operations according to the APR records; digitization.

7. Please provide unexpected negative changes, if any.



- Discharge of staff due to the inability to work in an adequate manner; rationalization.
- 8. Please indicate the key drivers and factors that are responsible for the accomplished successes, or the appropriate actions of specific actors / implementers.**
- Political; individuals in the state administration who are willing to learn and change; e-systems that standardize procedures and make them transparent; Training of inspectors; media pressure.
- 9. Please list the key limiting factors that are due to unrealized objectives, or the relevant failures of specific actors / implementers.**
- The management of state administration bodies at the centre of the Government (General Secretariat, Secretariat for Legislation, PPS, etc.) has no capacity to manage reforms effectively; lack of consistency in policy creation and implementation, lack of coordination; insufficient funding for better staffing and technical equipment inspections; The most expensive is the cheap administration.
- 10. To what extent was this specific objective (SO) too ambitious and inadequate for implementation? *Somewhat 40%; Not to the extent of 40%; Not at all 20%***
- 11. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of financial resources for the implementation of the action plan? *Somewhat 40%; Not so much 60%***
- To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of staff and knowledge? *To a large extent 60%; Somewhat 40%***
- To what extent were the key barriers and limiting factors associated with a lack of institutional or organisational conditions? *To a large extent 40%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%***
- To what extent were the key constraints and limiting factors associated with the lack of adequate implementation management? *Totally 20%; to a large extent 40%; Somewhat 40%***
- To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate coordination? *To a large extent 60%; Not to the extent 40%***
- 12. To what extent has the legislative process been improved as part of a wider public policy management system within the state administration (SO 4 measure 1)? *To a large extent 40%; Somewhat 20%; Not to the extent 40%***
- Great progress has once made the extension of the public discussion and the commitment of the AEP. Nevertheless, with a broad interpretation of the possibilities for urgent adoption of regulations, both of these things are largely out of the question
- 13. To what extent has the administrative procedures and the work and conduct of the state administration bodies and bodies and organizations of the JU been improved in deciding on the rights, obligations and legal interests of members of the general public and other individuals in accordance with the principles of good governance (SO 4 measure 2)? *To a large extent 40%; Somewhat 60%***
- There is a feeling of improvement and change in the way in which the state administration operates. It is necessary to continue with the consistent application of the legal framework and give incentives to those who truly understand and apply the principles of good governance.
- 14. To what extent are the reforms of the inspection supervision and the efforts to ensure greater protection of the public interest while reducing the administrative costs of inspection supervision and increasing legal certainty for those who are subject to inspection and inspectors (SO 4 measure 3)? *To a large extent 100%***
- I would only like to point out that the reform did not largely address the situation with local inspections, and the impact is much higher for legal entities than for citizens; The Law on Inspection Control is a major step forward in the reform.
- 15. To what extent have introduced and promoted mechanisms that ensure the quality of service delivery (SO 4 Measure 4)? *To a large extent 40%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%***
- Good guidance with connecting services to citizens and digitization, but there are certain preconditions for setting up registers that still need to be arranged or established.



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији
Финални извештај



Република Србија

16. To what extent are the objectives and tasks for this particular objective transferred to AP PAR 2018-2020? To a large extent 40%; Somewhat 60%



Survey questionnaire #7: Assessment in accordance with the specific objective 5 from AP PAR 2015-2017 / Increase of citizen participation and responsibility of public administration

- Invited #20; Responses#8 - 40%
- Type of institution / organization: Government Agency 12.50%; Independent state body 50%; Civil society organization 25%; International Multilateral Organization 12.50%.

1. To what extent, in general, a specific goal 5 of the AP PAR 2015-2017 has been achieved:

Increasing citizen participation and accountability of the public administration? *To a large extent 12.50%; Somewhat 50%; Not to the extent 37,50%;*

- The involvement of civil society in the creation of public policies in practice is more an exception than a rule; the degree of consultation with civil society remains largely formal, as a rule they do not affect decision-makers and serve mainly to meet basic standards; When it comes to accessing information of public importance, the results of the application of laws often fall short in practice.
- The only specific goal where the percentage of implemented activities is less than 50%.

2. Please indicate key achievements related to a specific objective (SO) 5: Increasing citizen participation and public administration responsibilities?

- The Law on the Protection of the Accuser and the accompanying bylaws have been adopted, which created a legal framework for the protection of persons reporting corruption; More participatory process of drafting the Second Partnership Action Plan for Open Administration; civil budget; an improved legal framework for citizen participation in policy making and policy-making at all levels of government.

3. To what extent is the system of integrity and the fight against corruption in public services implemented and applied in practice? *To a large extent 12.50%; Somewhat 50%; Not so much to 12.50%; Not at all 25%*

To what extent has the transparency of policy creation within the state administration been increased? *Somewhat 37,50%; Not to the extent 62.50%*

To what extent have mechanisms been established to ensure effective mutual control of various branches of government, as well as control over public organizations? *To a large extent 25%; Somewhat 25%; Not to the extent 37,50%; Not at all 12.50%*

- Mechanisms are established, but even when they are good, they are not applied; There is a growing centralization of power in the hands of the executive; Regarding transparency, we are still waiting to see the effects of the Law on the Planning System; Ministries do not involve citizens in policy-making (especially when it comes to laws); from the outset, no suggestions and suggestions are ever gathered when creating the basics (when the document is at the level of the concept) for drafting a general act; Regarding the effective interaction between the branches of government, it is necessary to ensure and ensure the independence of the judiciary as well as to improve the controlling function of the National Assembly.

4. Please provide unexpected positive changes, if any.

- Open data (not foreseen by AP for 2015-17); Partial progress in public involvement in regulatory and policy making during the implementation of AP PAR 2015-2017; Public administration employees have gained knowledge of integrity plans as a mechanism for preventing corruption

5. - Please provide unexpected negative changes, if any.

- Every election process unnecessarily slows down the work of the state administration, and by passing a new law on ministries after the elections, it loses continuity in the work and implementation of public policies; the collapse of the right to access information of public importance through draft amendments to the Law on Free Access to Information of Public Importance; public administration reform looks completely separate from the rule of law in public statements by top state officials; Simulation of the dialogue between government



and civil society through the introduction of GONGO (governmental non-governmental organizations) in order to give legitimacy to certain solutions imposed by the Government and for which there is criticism by the professional public or the EU-oriented part of the civil society.

6. Please list the key driving factors behind the accomplishments, or the appropriate actions of the specific actors / implementers.

- Individuals in the state administration who do their job responsibly and professionally; civil society is the main reason for some shifts and positive changes; initiatives conducted through the Delivery Unit; orientation towards digitization; a process of European integration that recognizes the reform of public administration of the administration as one of the three key pillars in the process of accession of the Republic of Serbia to the European Union

7. Please list the key limiting factors that are due to unrealized objectives, or the relevant failures of specific actors / implementers.

- Elections; resistance to change within the public administration itself; Party influence on public administration work through party recruitment and control of employees through sudden election cycles, as well as extremely weak capacities and knowledge, but also frequent change of priorities (OGP); shortcomings of coordination; reducing the number of employees; lack of knowledge.

8. To what extent was this specific objective (SO) too ambitious and inadequate for implementation? *Somewhat 25%; Not so much 75%*

9. To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of financial resources for the implementation of the action plan? *To a large extent 25%; Not to the extent 62.50%; Not at all 12.50%*

To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of staff and knowledge? *Totally 12.50%; To a large extent 37.50%; Somewhat 50%;*

To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of institutional or organisational conditions? *To a large extent 50%; Somewhere 50%*

To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate implementation management? *Totally 12.50%; To a large extent 62.50%; Somewhat 12.50%; Not so much to 12.50%*

To what extent are the key barriers and limiting factors associated with the lack of adequate coordination, both internal and external? *To a large extent 62.50%; Somewhat 37,50%.*

- When it comes to implementation barriers, I think the problem is internal coordination that is lacking or inadequate. External coordination was satisfactory.

10. To what extent have the conditions for public participation in the work of the public administration improved, with the increased availability of information on the work of public administration and public finances (SO 5 measures 1)? *To a large extent 12.50%; Somewhat 37,50%; Not to the extent 37,50%; Not at all 12.50%*

- There is no dominant opinion in the administration that it is a citizen service, and so long as the administration does not consider it to be its duty to charge bills for its work to the public; the state administration does not show the essential political will to accept the influence of citizens or CSOs on their work.

11. To what extent does the state and public administration proactively distribute information about their work to the public? *To a large extent 12.50%; Somewhat 37,50%; Not to the extent 37,50%; Not at all 12.50%*

- Transparency and openness of the administrative bodies are evidently different from the authorities to the authorities, although they are all subject to the same regulations that regulate this area. It is necessary to further sensitize the authorities to proactively publish information about their work.

12. To what extent have the standards of integrity and ethical standards for employees in the PI been strengthened, and corruption is reduced by strengthening the preventive



mechanisms (SO 5 dimension 2)? *To a large extent 12.50%; Somewhat 37,50%; Not to the extent 37,50%; Not at all 12.50%*

- Mechanisms exist, they need to improve, but application is not everywhere uniform, there is a big difference in the application between the public administration institutions themselves. Essentially, no one seriously deals with this issue and there is no effective control system; No new Anti-Corruption Agency Law was adopted, which should lay the foundations for progress in this area.

13. To what extent are the mechanisms of external and internal control of public administration strengthened (SO 5 measure 3)? *Somewhat 37,50%; Not to the extent 62.50%*

- Financial management and control has not been established in all institutions, there are no internal auditors, the recommendations of the Commissioner and the Ombudsman do not apply, the number of administrative inspectors is insufficient to control the work, and quality management is not introduced.

14. To what extent are the objectives and tasks for this particular objective transferred to AP PAR 2018-2020? *To a large extent 50%; Somewhere 37,50; Not so much to 12.50%*

- The current AP has provided qualitatively different measures that can make a substantial step forward.

**Survey questionnaire #8: Assessment of design and relevance AP PAR 2018-2020**

- Invited #25; Responses#7 - 28%
- Type of institution / organization: Ministry 14,29%; Independent state body 14,29%; Civil society organization 28.57%; Think-tank 28.57%; Business Association 14.29%

1. To what extent are the specific objectives defined in AP PAR 2018-2020 relevant to the priority needs for PAR? Totally 14.29%; To a large extent 42,86%; Somewhat 42.86%

- The schedule of objectives and associated measures is structured so that it is possible to perform parallel monitoring according to the SIGMA principles of good governance. The relevance of the objectives is also reflected in the individual needs of line ministries and institutions at all levels of government, whose identification preceded the formulation of the first set of goals 2015-2017 and the dormant and auditing for 2018-2020

2. To what extent are the priorities and measures defined in AP PAR 2018-2020 given priority? To a large extent 28.57%; Somewhat 71,43%

- One example is the fact that funding, i.e. support for achieving the goals of the AP PAR in the case of the EU and other development partners, is realized thanks to the existence of one roof structured document in the field of public administration; based on the perception of objectives and measures does not gain the impression of giving priority, the realization of it will only show if priorities are given

3. To what extent are the objectives and indicators in AP PAR 2018-2020 SMART, i.e. specific, measurable, achievable, relevant and time-bound? To a large extent 14,29%; Somewhat 85.71%

- Progress is visible, with the need to develop awareness of outcomes, and not just results (what the result means - the law is passed, if it is not clear what is achieved with it, especially if it does not apply); some are more SMART, some are not.

4. To what extent were the tools "change theory (logical model)" and "result" from the perspective of planning and management based on results, when drafting the AP PAR 2018-2020? To a large extent 28.57%; Somewhat 71,43%

- AP PAR incorporates the appropriate structure with the hierarchy of the objectives of the measures and activities. Certain methodological changes were applied in relation to AP PAR 2015-2017 by eliminating the level of results from the structure in order to simplify the general framework of monitoring and implementation, which probably fits into the logical model or theory of change

5. To what extent are the planned activities distributed evenly and rationally during the period of AP PAR 2018-2020? To a large extent 14,59%; Somewhat 42.86%; Not to the extent 42, 86%

- In the planning and scheduling of activities, it was taken into account that they are timely logical, on the one hand, to ensure the continuity of the reforms, and on the other hand to be feasible with regard to the available and / or planned assets

6. To what extent is PAR 2018-2020 adequately positioned by its contents in relation to the "older" public policy documents such as the Government Work Plan, the Action Plan for the implementation of the Government's program, the budget and mid-term planning documents, and the National Program for the Adoption of the Acquis? To a large extent 42,86%; Somewhat 42.86%; Not at all 14,29%

- AP PAR 2018-2020 is well integrated, and above all because it is similar to a team of people from relevant institutions involved in the consulting and development of various planning documents. In addition, AP PAR 2015-2017 was prepared at the same time as the first AP(s) PV and at the time when the relevant ministries began with the mandatory implementation of program budgeting, so that the logic of fitting goals and indicators from different documents was well "timed"; Recommendation that the activities already found in other strategic documents are linked to these documents



- This AP is largely in line with the National Program for the Adoption of the EU Acquis, having in mind the degree of adoption of the SIGMA principle in the PAR in Serbia.
- Strategic and planning documents are generally not well connected, although it can be said that during the preparation of the AP MDULS, it tried to take care of it. Thus, at the beginning of the process, they prepared a review of relevant documents and links with public administration reform.

7. To what extent is there coherence between AP PAR 2018-2020 and other planned (sectoral) PAR documents that are partly included in this AP? *To a large extent 71.43%; Somewhat 28.57%;*

8. What is your view of the hierarchy between AP PAR 2018-2020 and other planned (sectoral) PAR documents that are partly included in this AP?

- It is clear that the Action Plan is almost an umbrella document in the reform of public administration, but there is no clear link with other documents, whether they are planned or legal; the hierarchy is adequately set up and that specific planning documents from the domains of the high-ranking system, public finances or E-Government should remain under the "roof" of the AP PAR with independent elaboration.

9. In the light of the previous question, do you think there is a conflict between the competencies of the institutions and how to solve it?

- Has. It is best to be resolved through joint work and through the regular adoption of the annual work plan of the Government, monitoring and reporting thereof; It is possible that some topics will be opened with regard to the new planning system that needs to be fully operational in practice; solution only with adequate coordination at the inter-ministerial level; unconditional support and cooperation of other ministries and other bodies with MDULS. Often, PAR was viewed as a matter of MDULS only.
- No, and it is resolved at the level of institutions (ministries), according to their scope, or at the level of the Government

10. To what extent do you think different time periods of different PAR planning documents and their indicators are an obstacle for successful monitoring and coordination of AP PAR, i.e. its effectiveness? *High 14.29%; Medium 71.43; Low 14.29%*

- Ideally, the uniform indicators will be used and transferred from document to document for similar / same goals, and that the periods of their reporting will be fully synchronized, but in practice this is not the case; the greater the problem of monitoring is the measure in which the document is envisaged and the co-financing of both organ and organ

11. To what extent AP PAR 2018-2020 represents an improvement over the AP PAR 2015-2017 in terms of design quality? *To a large extent 28.57%; Somewhat 42.86; Not to the extent that 28.57%*

- Simplification and thus better transparency, was achieved by eliminating the level of results; design and language more comprehensible, concepts harmonized with EU terminology.

12. To what extent would AP PAR 2018-2020 be promoted, in terms of quality, coverage, SMART properties, priorities, relevance in other aspects? *To a large extent 42,86%; Somewhat 57.14%;*

- This is only after the first reporting cycle.
- It could be in an electronically more modern format that would be accessible and customized for data processing. Likewise, this document requires an adequate PR and communication tool to make citizens more informed; estimation of financial resources, better definition of deadlines, more precisely determined indicators, etc.

13. To what extent is PAR 2018-2020 intensely reform oriented? *To a large extent 57.14%; Somewhat 42.86%*

14. To what extent does AP PAR 2018-2020 adequately relate to the new Planning System Law, without further need for harmonization and harmonization? *Totally 14.29%; To a large extent 14,29%; Somewhat 71,43%*



15. Do all AP PAR stakeholders have the capacity to implement the necessary changes? Is there a plan for alignment with the new Planning System Law? To a large extent 14,29%; Somewhere 57.14%; Not so much 14,29; Not at all 14,29%

- There is not enough people; insufficient participation of the public (and informing citizens) of the capacity of CSOs to be equal participants in the PAR, as well as continuous improvement of capacities of MDULS as the carrier of the reform process.

15. To what extent do the objectives of AP PAR 2018-2020 correspond to the capacities of actors under the jurisdiction of AP implementation? To a large extent 28.57%; Somewhat 42.86%; Not so much to 14.29%; Not at all 14,29%

- Reduce overlapping of jobs and limit competencies and increase the number of employees through public tenders; a resolute problem in terms of applying procedures for motivating and retaining personnel, but this (public) staff retention policy has been postponed for some time, which is likely to follow before entering the EU once it is no longer possible to postpone it.
- The objectives are in line with the current capacity to implement the reform, the question remains whether it will remain so by 2020.

16. To what extent was the wide range of different actors (state administration, central and local level, expert groups, CSOs, EU, academia and the private sector) participated in the drafting of PAR 2018-2020? Totally 14.29%; To a large extent 57.14%; Somewhat 28.57%

- There is progress, having in mind the process of consulting, drafting, the process of adopting priorities, as well as from the aspect of participation of actors at the local level (CSOs and LSGs)
- No progress was made, since the process of AP PAR 2015-2017 was also very inclusive.



Survey questionnaire# 9: Reporting and coordination in relation to the action plans for the implementation of the Public Administration Reform Strategy

- Invited #12; Responses#5 - 42%
 - Type of institution / organization: Ministry 40%; Government Agency 20%; International multilateral organization 40%.
1. **To what extent was the timeliness of the implementation of the measures from the AP PAR 2015-2017 equal to five specific objectives?** *To a large extent 20%; Not so much 60%; Not at all 20%*
 2. **To what extent has the fragmented nature of the PAR framework represented a challenge for quality co-ordination, monitoring, and reporting, as well as for the implementation of AP PAR 2015-2017?** *To a large extent 60%; Not to the extent 40%*
 3. **To what extent did the communication / contact with the public ensure that the results of the reform of the SE (its achievements and influence) are seen on the internal and external level?** *To a large extent 20%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%; Not at all 20%*
 4. **To what extent is the implementation of AP PAR activities coordinated, monitored and effectively reported within a comprehensive monitoring and control system?** *To a large extent 20%; Somewhat 80%*
 5. **To what extent has the AP SA been adequately responded to reporting delays so that the barriers are removed?** *To a large extent 20%; Somewhat 40%; Not to the extent 40%*
 6. **To what extent were the existing resources and mechanisms to overcome delays enough?** *Somewhat 20%; Not so much 60%; Not at all 20%.*
 7. **What were the key barriers to effective overcome the delays?**
 - Lack of resources and proper attention of decision-makers at the political level
 - Lack of data, shifting of deadlines due to the adoption of new strategic documents, too ambitious scheduling of the deadlines, duration and scope of consultations, lack of human capacities
 - Non-public administration, risk management, non-professionalism
 - Lack of management and project thinking
 8. **What were the key existing and used capacities / activities / mechanisms for the effective overcoming of delays?**
 - External consultants, a system for PAR coordination and management established
 - Professional civil servants
 9. **To what extent did the actors cooperate in the efforts to effectively overcome the delay?** *To a large extent 40%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%*
 10. **To what extent is the institutional and organisational structure appropriate / effective for the management of PAR implementation?** *To a large extent 20%; Somewhat 60%; Not to the extent 20%*
 11. **To what extent there are effective specific management and control mechanisms for implementation management, including the risk control function?** *Somewhat 40%; Not to the extent of 40%; Not at all 20%*
 12. **To what extent has the inter-ministerial group been effectively established and effectively functioning in terms of coordinating, monitoring and proposing corrective measures for the AP PAR?** *To a large extent 20%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%; Not at all 20%*
 13. **To what extent has the PAR Council been effectively established and effectively functioning in terms of coordinating, monitoring and proposing corrective measures for AP PAR?** *To a large extent 20%; Somewhat 40%; Not to the extent 20%; Not at all 20%*
 14. **To what extent has the cooperation with the EU Delegation effectively influenced the implementation, coordination, monitoring, proposing and execution of corrective measures under the AP PAR?** *To a large extent 20%; Somewhat 60%; Not at all 20%*



- 15. To what extent has there been an increase in the coordination, monitoring, reporting and evaluation capacity of the implementer of measures from the five specific objectives of the AP PAR? *Somewhat 60%; Not to the extent 20%; Not at all 20%***
- 16. To what extent was the budget appropriate, having in mind the scope of the coordination, monitoring, reporting and evaluation tasks that were planned and executed? *To a large extent 20%; Somewhat 60%; Not at all 20%***

**Survey questionnaire#10: Perceptions of capacity for implementation of AP PAR**

- Invited #16; Responses #10 - 62%
- Type of institution / organization: Ministry 40%; Government Agency 40%; Independent state body 20%.

1. In your opinion, what is the level of delay in the implementation of activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed or engaged? *There was no delay of 10%; Less significant delays of 40%; Significant delays of 30%; Very Significant Delays 20%*

- The implementation of measures and activities related to Goal 2 from the AP for 2015-2017 was delayed.

2. What, in your opinion, are the main reasons for the delay, if any, of the implementation of activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed or engaged?

Frequency of elections; Reallocation of competencies after the election; Lack of support from the political level; Resistance to changes within public or state administration; Insufficient financial resources; Insufficient human resources; Slowdown of reforms due to the process of fiscal consolidation; Non-implementation of expected legislation and / or postponement of its implementation; Lack of responsibility in enforcement places; Poor planning; Lack of capacity to manage and coordinate; Insufficient communication of public administration reform, both inside and outside the public administration; Reforms and changes require time (too ambitious)

3. In your opinion, the level of capacity (staffing (number, training, distribution), financial, organizational, etc.) existed, i.e. exists for the successful implementation of activities from AP PAR or its part, in which you are employed, or hired?

AP PAR 2015-2017 *High 10%; Good 50%; Low 40%*

AP PAR 2018-2020 *High 10%; Good 50%; Low 40%*

4. If your answer to the previous question is "low" or "very low":

- Insufficient human resources but needed and training; Insufficient human resources, but also need new distribution; Lack of capacity (training) for successful management, communication and coordination

5. To what extent, in your opinion, is the number of persons employed and engaged is sufficient for successful implementation of the activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed or engaged?

AP PAR 2015-2017 *High 10%; Enough 50%; Low 20%; Very low 10%*

AP PAR 2018-2020 *High 10%; Enough 50%; Low 20%; Very low 10%*

6. The total number of employees and engaged in your institution. N/A

7. In your opinion, the level of human resource capacity, in terms of employee training for the given jobs, existed for the implementation of activities from AP PAR are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed, engaged?

AP PAR 2015-2017 *Very high 10%; High 20%; A good 60%; Low 10%*

AP PAR 2018-2020 *High 30%; Good 60%; Low 10%*

8. In your opinion, the level of adequacy of previous training, in terms of adequate training of employees for the given tasks in terms of implementation of activities from AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed, engaged?

AP PAR 2015-2017 *High 25%; Good 75%;*

AP PAR 2018-2020 *High 30%; Enough 62.50%; Low 12.50%*

9. In your opinion, the level of human resource capacity, in terms of efficient distribution of trained people in real business, existed during the implementation of activities from AP



PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed , or hired?

AP PAR 2015-2017 *Very high 10%; High 10%; Good 50%; Low 30%*

AP PAR 2018-2020 *High 10%; Enough 70%; Low 20%*

10. To what extent, in your opinion, the financial procedures (Costing) were adequate and realistic and enabled the successful implementation of activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, where are you employed or engaged?

AP PAR 2015-2017 budget funds *Real 60%; Average real 20%; They were not realistic 20%*

AP PAR 2015-2017 Donor Funds *Real 70%; Medium real 30%;*

AP PAR 2018-2020 budget funds *Real 60%; Medium real 40%;*

AP PAR 2018-2020 donation funds *Real 80%; Average real 20%;*

- Lack of financial resources primarily, i.e., uninsured funds for the procurement of a new IS to support all processes of human resources management in the state administration. The new IS is one of the assumptions that all reform measures and activities are fully implemented

- AP PAR 2018-2020 With the help of the consultants, with the help of the consultants, the maximum efforts were made to make the funds as realistic as possible with the help of a unique methodology, however, cooperation with the ministry responsible for finance and cooperation with the ministry responsible for European integration affairs with which was made unique methodology of average costs used to create negotiating positions, and later PFE forms.

11. To what extent, in your opinion, financial procedures, that is, budgeting (from budget or donations) were timely for successful implementation of activities from AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed , or hired?

AP PAR 2015-2017 budget funds *Timely 50%; Somewhat timely 30%; Untimely 20%*

AP PAR 2015-2017 donor funds *Timely 50%; Somewhat timely 50%;*

AP PAR 2018-2020 budget funds *Timely 50%; Somewhat timely 40%; Untimely 10%*

AP PAR 2018-2020 Donor funds *Timely 50%; Somewhat timely 50%;*

12. To what extent do you think there are adequate instruments and mechanisms for managing risks related to avoiding delay or accelerating the successful implementation of activities from AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you employees, or hired?

AP PAR 2015-2017 *Large 10%; Enough 50%; Low 40%*

AP PAR 2018-2020 *Large 10%; Enough 60%; Low 30%*

13. To what extent do you think that there are normative barriers to the successful implementation of activities from the AP PAR (in the sense that a certain legal or sub-legal act and / or its implementation are awaiting) that are within the competence of the institution, or of her work, in which you are employed, or hired?

AP PAR 2015-2017 *Very large 10%; Large 10%; Sufficient 20%; Low 60%*

AP PAR 2018-2020 *Enough 40%; Low 60%*

14. To what extent do you think there are institutional and / or organisational barriers (in the sense that the existing body or process does not perform or is prevented from successfully performing its task) for the successful implementation of activities from AP PAR in the jurisdiction of the institution, or its part, in which you are employed or engaged?

AP PAR 2015-2017 *Very large 10%; Great 30%; Enough 10%; Low 50%*

AP PAR 2018-2020 *Very large 10%; Great 20%; Sufficient 20%; Low 50%*

15. To what extent, in your opinion, there is support from the political level (in terms of information, interests, prioritization, etc.) for the successful implementation of activities



from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, to whom you are employed, or hired

AP PAR 2015-2017 *Large 20%; Enough 60%; Low 20%*

AP PAR 2018-2020 *Very large 10%; Great 30%; Enough 50%; Low 10%*

16. To what extent do you think that in your institution there are conditions (employees, procedures, tools, etc.) for successful implementation of coordination, monitoring, reporting and evaluation of activities from AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed, or hired?

AP PAR 2015-2017 *Large 30%; Sufficient 30%; Low 40%*

AP PAR 2018-2020 *Large 30%; A sufficient 40%; Low 30%*

17. If your answer to the previous question is "low" or "very low":

- Insufficient human resources for coordination; Insufficient human resources for monitoring; Insufficient human resources for reporting; Insufficient human resources for evaluation; Lack tools for tools like software;

18. To what extent, in your opinion, in your institution there is a phenomenon of frequent departure or arrival of new employees in relation to the implementation of the activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you employees, or hired?

AP PAR 2015-2017 *Very large 10%; Big 40%; Low 50%*

AP PAR 2018-2020 *Very large 10%; Big 40%; Enough 10%; Low 40%*

19. How many new employees have been engaged or engaged over the past 24 months, and in relation to the implementation of activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed or engaged? N/A

20. How many have those who have left work or engagement during the past 24 months and that they were working on the implementation of activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed or engaged? N/A

21. To what extent, in your opinion, your institution already has new tools-processes-plans, etc. necessary for stronger monitoring and the provision of possible corrections in the implementation of activities from the AP PAR that are within the competence of the institution, or its part, in which you are employed or engaged?

AP PAR 2018-2020 *Large 20%; Sufficient 70%; Very low 10%*

- As indicated activities related to the SAI dependence on the executive, and in the case of proposals for amendments to the laws on the SAI and legislative authorities, and as far as the activities directly related to acting within the SAI are concerned, there are new plans

22. In your opinion, what is the level of preparedness in your institution for the implementation of the Planning System Law, in terms of a provision for all public or state institutions to apply the prescribed mechanisms and procedures for monitoring (monitoring) and evaluation?

AP PAR 2018-2020 *High 20%; Timely 70%; Low 10%*

23. To what extent are there any visible positive effects on public administration institutions and civil servants at the central level as a result of the implementation of AP PAR 2015-2017? Great 20%; Enough 60%; Low 10%; Very low 10%



Европска унија

Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији
Финални извештај



Република Србија

**Annex 14. The AP PAR 2015-2017 final financial balance sheet reconstructed**

Measures (19) AP 2015-2017 ^{v.4}	Additional resou	
	Planned	Spent
SO1: Improvement of Organisational and Functional Public Administration Subsystems		
1.1. Implementation of organisational and functional restructuring of PA until 2017 of factually based and suitability of institutions, number of employees, work processes and organisational structures with processes	4.902.460	14.100.000
1.2. Improvement of decentralization and deconcentration tasks of Public Administration by improvement end of 2017	3.581.968	194.790
1.3. Improvement of the system for management of public policies of the Government (planning, analysis and coordination) by establishment of legal and institutional framework for integrated strategic management medium-term SAB work plans aligned with strategic priorities of the Government and with the program	3.150.400	12.191.191
1.4. Establishment of strong coordination mechanisms which shall enable the harmonious development of legal framework, procedures for development of E-Government	4.112.918	N/A ²⁵⁰
SO 1 total planed vs. spent EUR:	15.747.746	26.485.981
SO2: Establishing a Coordinated Public-Service System Based on Merits and Promotion of Human Resource Management		
2.1. Establishment of coordinated system of work relations and wages in public administration on the	204.690	92.157
2.2. Improvement of the function of human resource management in state administration until the end of 2017 introduction of new tools and strengthening of the HRM capacities	1.206.262	3.500.000
2.3. Development and coordination of basic HRM functions for a broader system of PA by the end of 2017 development of the employees in PA	3.811.138	2.004.321
SO 2 total planed vs. spent EUR:	5.222.090	5.596.478
SO3: Improvement of Public Finances and Procurement Management		
3.1. Preparation of the Public Finances Reform Program	177.606	Not reported additional expenditures
3.2. Improvement of Budget Planning and Preparation Process	500.000	N/A ²⁵¹
3.3. Improvement of the FMC of Use of Public Resources and Internal Audit	2.000.000	N/A
3.4. Functional improvement of budget inspection work	N/A	Not reported additional expenditures
3.5. Improvement of the public procurement system	70.490	36.000
SO3 total planed vs. spent EUR:	2.748.096	36.000
SO4: Increase of legal security and improvement of the business environment and the quality of public services provision		
4.1. Improvement of the Legislative Process as a part of a Wider System of Government Public Policies	40.000	6.974.512
4.2. Improvement of administrative procedures and provision of conduct of SA bodies and bodies and legal interests of citizens and other entities in accordance with principles of good governance	1.638.122	104.361
4.3. Reform of the inspection supervision and ensuring better public interest protection, with reducing increase of legal security of subjects of the inspection supervision	5.752.669	199.390
4.4. Introduction and promotion of mechanisms which ensure the public service quality	600.000	N/A
SO 4 total planed vs. spent EUR:	8.030.791	7.278.263
SO5: Increase of Citizen Participation, Transparency, Improvement of Ethical Standards, Responsibilities in Performance of PA Activities		
5.1. Improvement of conditions for participation of public in work of PA with increase of availability of	223.162	1.500.000
5.2. Strengthening of integrity and ethical standards of employees in public administration and reducing mechanisms	199.057	38.622
5.3. Strengthening of mechanisms of external and internal public administration control	220.328	N/A
SO 5 total planed vs. spent EUR:	642.547	1.538.622
AP 2015-2017 grand total planed vs. spent:	32.391.270	40.935.344²⁵² + GGF?

²⁴⁹Extracted from the Three year 2015-2017 report on the Implementation of the PAR Strategy and its Action plan. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

²⁵⁰ Due to the reorganization of the state administration organizations, no information about the spent funds was provided.

²⁵¹N/A - No information about the spent funds was provided.

²⁵²Plus GGF resources (informed by the MPALSG that this is not a public i.e. available information)



Annex 15. Full report part on evaluation objectives, questions, methodology and challenges

2. Evaluation objectives, questions, methodology and challenges

This short chapter will introduce the objectives of the evaluation, evaluation questions and judgment criteria, methodology for collecting data and information, and will also address met challenges. This chapter will refer to the Evaluation Matrix, which is attached as annex. This chapter's full version could be found in Annex 15.

2.1 Evaluation objectives

The aim of the evaluation was to provide a combined midterm and ex-post review of the PAR Strategy and its AP(s). The evaluation has focused on these documents and the assessment on their performance in terms of relevance, effectiveness, efficiency, impact, and sustainability, and how these could be improved. It is expected that findings and recommendations of this evaluation will improve the PAR strategic and operational framework.

As assessed by the SIGMA 2015 Baseline Study²⁵³, the PAR Strategy defines the PAR objectives, while the AP(s) define performance targets and actions to achieve them. The study recommended that the first ex post evaluation should be undertaken in order to make decision-makers aware of actual progress in achieving the set PAR objectives, including an impact assessment supported by data from identified outcome-level performance indicators.

In line with the above and per the ToR and the consultation process with the principal beneficiary during the inception phase, the MPALSG, it has been agreed that the independent external evaluation of the PAR Strategy and the AP(s) address the following objectives:

Table 2. Evaluation objectives

Objective 1: Assess the quality of the strategic framework for PAR, i.e. PAR Strategy, a mid-term review, and AP(s), and demonstrate whether these have taken on board the latest lessons learnt and policy approaches to PAR related to both the national and local levels.
Objective 2: Form the basis for decision-making to whether the current PAR Strategy should be revised.
Objective 3: Assess the relevance, effectiveness, efficiency, sustainability, and impact of the AP PAR 2015-2017, capture lessons learned, and generate specific and doable recommendations based on the evaluation findings.
Objective 4: Draft recommendations for capacity building and technical assistance measures, and decision-making, based on the findings, on improvements of the strategic and operational framework for PAR.

Consequently, the evaluation intends to:

- Contribute to better design, programming and implementation of PAR over the forthcoming period;
- Support the decision-making processes, both at a strategic (planning) level and at the level of the design of the interventions;
- Contribute to accountability, transparency, and visibility of PAR in Serbia, enabling the dissemination of information to the general public, stakeholders and civil society; and

²⁵³ OECD/SIGMA Baseline Measurement Report, the Principles of Public Administration (2015). Link: <http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm>



- Promote the practice of evaluation of policy documents in the Serbian administration and contribute to the development of evaluation guidelines and templates.

2.2 Evaluation questions and judgment criteria

The evaluation questions examine the PAR Strategy against the five OECD/DAC evaluation criteria²⁵⁴: Relevance, Effectiveness, Efficiency, Sustainability and Impact. Their design was preceded by a thorough review of the intervention logic, initial documents analysis including the monitoring reports, and a consultative process involving key stakeholders including the principal beneficiary, the MPALSG. In fact, an intensive participatory process with the key stakeholders took place during the inception phase. A range of evaluation issues were discussed and proposals for partial refinement of the evaluation questions discussed. Hence an agreement as to the need to fine-tune the set of evaluation questions. Based on these discussions, the set of specific evaluation issues and evaluation questions was agreed. As presented in the Evaluation Matrix (Annex 1), the list of the refined evaluation questions includes the specific judgment criteria applicable for each question. The Matrix also contains the related indicators as well as the sources of information and indicates the Data Collection Tools to be used. Therefore, the Matrix contains designed tables for each of the ten proposed evaluation questions that explain how the questions will be answered, including the chain of reasoning which connects data, findings and conclusions. The Matrix includes the steps through which the Evaluation Team answered each of the evaluation questions and thus produced credible findings. The evaluation questions are arranged in terms of their correspondence to the OECD/DAC evaluation criteria. These are the criteria adapted for this evaluation:

Table 3. Evaluation questions and judgment criteria

1. RELEVANCE	
EQ # 1	To what extent were and are the objectives of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, still relevant to priority needs, inclusive of cross-cutting issues (especially gender and climate change), and to what extent have these corresponded to implementation capacities in Serbia?
JC 1.1	Extent to which the objectives of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, were/are SMART and still relevant to priority needs; i.e. quality of the strategic framework of PAR (SIGMA PAP Indicator 1.1.1).
JC 1.2	Extent to which objectives of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020 are and were aligned with and correspond to the capacities of key AP PAR 2018-2020 implementing stakeholders.
EQ # 2	How adequately have stakeholders been involved in the development of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, respectively?
JC 2.1	The array of different stakeholders (government, national and local, think-tanks, CSOs, academia, and private sector) that took significant part in development of the PAR Strategy, AP PAR 2015-2017, and AP PAR 2018-2020, respectively.
2. EFFECTIVENESS	
EQ # 3	To what extent were the five Specific Objectives for AP PAR 2015-2017 achieved?
JC 3.1	Extent of attainment of each of the planned outcomes across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives per performance indicators based on the SIGMA Principles of Public Administration.
EQ # 4	Which unexpected positive and negative (if any) changes have occurred, inclusive of those related to any cross-cutting issues (especially gender and climate change), across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives, and how do these differ?

²⁵⁴ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



JC 4.1	The ranges of different unexpected positive and negative (if any) changes that have occurred, inclusive of those related to any cross-cutting issues (especially gender and climate change).
EQ # 5	What were the most influential driving forces and success factors alongside any specific actions by stakeholders/ implementers, and what were the restraining forces and stakeholder actions (or inactions) that reduced effectiveness?
JC 5.1	The range of different driving forces and success factors, alongside specific actions by stakeholders/implementers, which promoted effectiveness.
JC 5.2	The range of different restraining forces and obstacles, alongside specific inactions by stakeholders/implementers, which reduced effectiveness.
3. EFFICIENCY	
EQ # 6	Were the AP PAR 2015-2017 objectives achieved on time, what were the major factors/causes influencing any delays, and how were these dealt with?
JC 6.1	Timeliness of attainment of all outcomes across the five AP PAR 2015-2017 Specific Objectives.
JC 6.2	Extent to which delays were adequately dealt with given their nature and extent.
EQ # 7	How adequate was management of implementation of AP PAR 2015-2017 and the institutional and organisational structure and capacity for coordination, monitoring, reporting, and evaluation of the implementation process?
JC 7.1	Adequacy of the overall institutional and organisational structure for managing implementation of AP PAR 2015-2017.
JC 7.2	The MPALSG's capacity for coordination, monitoring, reporting, and evaluation of the AP PAR 2015-2017 implementation process.
EQ # 8	Was the AP PAR 2015-2017 implemented in a highly cost-effective way compared to alternatives, with cost-efficient activities and costs proportionate to the benefits achieved?
JC 8.1	Extent to which AP PAR 2015-2017 was implemented cost-effectively compared to alternatives.
JC 8.2	Cost-efficiency of AP PAR 2015-2017, i.e. whether costs were proportionate to the benefits achieved.
4. IMPACT	
EQ # 9	What has happened as a result of the AP PAR 2015-2017 implementation in terms of the progress made towards meeting the EU accession criteria, increased Government effectiveness, and real socio-economic change for different beneficiaries?
JC 9.1	Extent of an overall increase in Government effectiveness and the extent to which various beneficiaries have experienced real positive difference as a result of the AP PAR 2015-2017 implementation.
5. SUSTAINABILITY	
EQ # 10	To what extent are future PAR interventions sustainable in terms of funding and to what extent are the AP PAR 2015-2017 stakeholder institutions existing and new capacities sustainable?
JC 10.1	Sustainability of GS budget and donor funds needed for future PAR interventions.
JC 10.2	Extent to which the AP PAR 2015-2017 stakeholder institutions existing and new capacities are sustainable.

2.3 Methodology

The Evaluation Team was committed to observing and implementing all the principles of good evaluation standards. Namely these include those standards set by the Development Assistance Committee of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD-DAC). These go hand-in-hand with the EC's Evaluation approach and methodology²⁵⁵. These two

²⁵⁵Link: https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-approach-and-methodology_en



provide norms and guidance to good practice in development evaluation²⁵⁶. They are intended to advance the quality of evaluation processes and products and to facilitate collaboration. As such the standards outline the key quality dimensions for each phase of a typical evaluation process: defining purpose, planning, designing, implementing, reporting, and learning from and using evaluation results. This evaluation has been planned and designed in full accordance with these standards.

In preparing the methodology for this evaluation two key sources of guidelines were principally used. The DG NEAR Guidelines²⁵⁷ on linking planning, programming, monitoring and evaluation (EC 2016), as well as the EC's Evaluation Methods for the European Union's External Assistance²⁵⁸, Methodological Bases for Evaluation Volumes 1-4 (EC 2016). It is important to note that the used methodology for this evaluation is also fully in line with the guidelines and norms set by the above-mentioned OECD-DAC²⁵⁹.

The first steps in organizing the evaluation started in August 2018, with the delivery of the Final Evaluation Report initially planned by January 2019 (altered to March 2019), and full evaluation project completion (with the results dissemination) by March 2019. Towards ensuring participatory approach discussions with key stakeholders took place during the three scheduled Evaluation Reference Group (ERG) workshops. First took place on 27 September 2018 related to the submitted draft Inception Report discussion, the second was performed on 17 December 2018 related to the presented key implementation phase findings, and the third took place on 13 February 2019 when final draft conclusions and recommendations were presented and discussed.

There were three main methodological stages. During the Inception Phase relevant substantial documentation was collected and analysed, key stakeholders involved in the process, and Draft Inception Report has been completed. During the Implementation Phase data and information were collected and Interim Report was prepared. The Synthesis and Reporting Phase were devoted to the preparation of the draft Final Evaluation Report

The evaluation design was based on the below listed key methods, commonly utilized evaluation instruments/tools for data and information collection and for triangulation methods. Each of these has its own advantages and disadvantages. The aim was to mix the different methods so to achieve synergy amongst their adequacy, i.e. good use of their known advantages and timeliness towards generating evidence-based evaluation findings. In the following section below, the respective tools are presented. In fact this sequential, mixed-method evaluation design involved usage of a set of data and information collection tools so as to assess the same phenomenon toward convergence and increased validity. Throughout the sequential, one by one, usage of the tools, the collected data and information was subjected to analysis and triangulation. Thus, application of this design allowed for the ten evaluation questions and for the each of the related 95 indicators for the second phase of the process to emerge from the inferences of the first one, and so on. The first phase was exploratory and data collection focused through the desk phase followed by the cost-effectiveness phase, followed by online survey, focus group and SWOT, and interviews phases. There was overlap between these due to some phases forced extension due to a lower than expected response and limited data collection effectiveness.

2.3.1 Documents review.

²⁵⁶ Link: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/qualitystandardsfordevelopmentevaluation.htm>

²⁵⁷ Link: https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/2016/20160831-dg-near-guidelines-on-linking-planning-programming-vol-1-v-0.4.pdf

²⁵⁸ Link: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/47469160.pdf>

²⁵⁹ Link: <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



The evaluation team reviewed collected relevant documentation and performed a desk review against the evaluation questions. On the course of implementation phase a number of additional documents were generated and used, many with the help of the key stakeholders such as MPALSG, Delegation of the European Union to the RS (EUD), Human Resource Management Service (HRMS), and others such as SIGMA and European Policy Centre (CEP). Some were not easy or possible to retrieve, either for the reasons of formal or informal confidentiality, either to plain unavailability. The initial open list of reviewed documents and sources was thus gradually expanded and is now placed in Annex 3, and represents a resource for itself.

2.3.2 Focus group (FG) discussions.

The Evaluation Team implemented a set of seven thematic and experts FG discussions and thereby enlarged the reference sample with the collection of information from the held FG. All FG were held at the MPALSG Serbia-Korea Information Access Centre. The key source for the selection of FG expert participants was initially jointly with the MPALSG generated list of relevant interviewees, surveys and FG participants per the evaluation themes. Two FG did not take place due to a lack of sufficient response and availability of the invitees. Especially notable contribution to the FG discussions came from the MPALSG, EUD, Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM), Anti-Corruption Agency (ACA), Office for Cooperation with Civil Society (OCCS), the civil society organizations (CSO), and others.

Table 4. List of performed focus groups

	Thematic focus groups	Participants	Date
1.	Public Administration Reform Strategy scope, design, relevance, priorities, and capacities	5	16.11.2018.
2.	Overall on AP PAR 2015-2017 effectiveness	6	14.11.2018.
3.	Pillar 1 (SO 1) AP PAR 2015-2017: Improved organisational and functional public administration sub-systems	5	14.11.2018.
4.	Pillar 2 (SO 2) AP 2015: Established public civil service system and human resources management	6	15.11.2018.
	Pillar 3 (SO 3) AP 2015: Improved public finances and procurement management	Did not take place due to a lack of sufficient response and availability of the invitees	
5.	Pillar 4 (SO 4) AP 2015: Increased legal certainty, business environment, and quality of services	5	26.11.2018.
6.	Pillar 5 (SO 5) AP 2015: Increased citizens participation and public administration accountability	7	26.11.2018.
	AP PAR 2018-2020 design and relevance	Did not take place due to a lack of sufficient response of the invitees	
7.	Implementation, Coordination, and Monitoring of the PAR Strategy	5	29.11.2018.

2.3.3 Survey/Questionnaire.

In total 10 different surveys, targeting experts on the set themes were implemented over the period from 6 November 2018 to 12 December 2018. The overall response rates were weaker than hoped in spite of the careful targeting and reduced scale of questions compared to plan and the use of user friendly online tool Survey Monkey. Several additional reminders were issued especially for the survey on the self-perception of capacities of the 16 key PAR Strategy reporting institutions (Annex 4) as this is envisaged as very important for gathering this kind of information. Nonetheless, given the homogeneity (experts on each of the themes) of the targeted respondents' groups per the evaluation themes, the generated information has been very useful. However, not each of the ten surveys results qualified for a source of quantitative



but rather expert qualitative information. Table below provides a summary of the individual questionnaire response rates.

Table 5. List of questionnaires launched

Thematic Survey Questionnaires	
1.	PAR Strategy scope, design, relevance, priorities, and capacities
2.	Overall on AP PAR 2015-2017 effectiveness
3.	Pillar 1 (SO 1) AP PAR 2015-2017: Improved organisational and functional public administration sub-systems
4.	Pillar 2 (SO 2) AP PAR 2015-2017: Established public civil service system and human resources management
5.	Pillar 3 (SO 3) AP PAR 2015-2017: Improved public finances and procurement management
6.	Pillar 4 (SO 4) AP PAR 2015-2017: Increased legal certainty, business environment, and quality of services
7.	Pillar 5 (SO 5) AP PAR 2015-2017: Increased citizens participation and public administration accountability
8.	AP PAR 2018-2020 design and relevance
9.	Implementation, Coordination, and Monitoring of the PAR Strategy
10.	Self-perception of capacities of the 16 key PAR Strategy reporting institutions

2.3.4 Interviews.

So far, during the evaluation process the evaluation team performed 52 open and semi-structured interviews per the evaluation questions, with 73 interlocutors encompassed. Especially high level of response came from the key stakeholders such as MPALSG, EUD, and others. For planning these, a list of over 200 potential PAR related interlocutors was generated, together with the MPALSG, and prepared for the Inception Report, which in itself represent a valuable new resource. However, a number of important meetings are yet to take place due to difficulties with scheduling. These include final meetings during the implementation phase with the Office for IT and E-Government, Public Policy Secretariat (PPS), National Academy for Public Administration (NAPA), and the additional first meetings on the policy level with the MPALSG and the GoS i.e. Prime Minister (PM) Cabinet, to mention key ones. However, in overall, performed meetings proved a very valuable source of credible and relevant data and information.

2.3.5 Cost-effectiveness analysis.

On this occasion, this simple and effective tool, which compares different measures or programs with identical objectives had limited effectiveness. The summary of the outcomes using a single quantifiable indicator and thus facilitating exceptional visibility of the intervention's effectiveness produced limited results. The key causes were a none existing indicators at the level of the 19 measures, a limited reported effectiveness on the outcome level- the level of 47 results under the 19 measures and the 5 Specific Objectives (SO). Furthermore, systematic data for the final costs related to AP PAR 2015-17 implementation is yet be fully evidenced for a number of measures (Annex 14) while the amount and the exact spread of the additional Good Governance Fund (GGF) funds was not obtained yet. These factors jointly negatively determined the level to which this evaluation can without additional due data adequately respond to the questions in the Evaluation Matrix regarding the cost effectiveness or cost-efficiency.

Nonetheless, aggregated cost estimation is obtained. Hence, an overall cost benefit analysis was performed as indication of overall AP PAR 2015-17 rate of return (ROI). A different AP design in terms of existence of outcome indicators and their potential high effectiveness on the level of the 19 measures, higher level of effectiveness, as well as availability of a full final financial statement, would certainly enable a more comprehensive efficiency analysis. The generated findings are be placed under the evaluation questions and indicators related to cost-effectiveness.

2.3.6. SWOT analysis.



The positive attribute of this tool was that it underlined the level of adequacy and inadequacy of the subjected 2014 PAR Strategy, in relation to the problems and issues under consideration, and is likely to enable decision-making and the incorporation of the strategic approach within the evaluation recommendations. For this evaluation, it was effectively used to address the relevance evaluation questions in terms of the PAR Strategy assessment. This was the first evaluation objective. However, even the tool was well designed and planned it remained subjective, thus consensus was sought and gained through the dedicated focus group, survey, and interviews focused on this theme. Although often presumed to be simplistic in approach, in this case together with intensive triangulation application, this tool was useful and gave satisfactory results in relation to the task of determining the quality of the 2014 PAR Strategy. (See part 5.1.)

2.4 Risks and met challenges

The status of the evaluation process is satisfactory, although the process has been delayed for a month or so due to a lower than anticipated response rate, and by some of the targeted respondents limited involvement in the process, namely the interviews, focus groups, and surveys. Given the novelty of such evaluation exercise and overload of the public administration (PA) employees, this did not come as much of a surprise; rather it was considered as a risk by the Inception Report. Nonetheless, the collected data and information meets the expectations and provided a sound basis for responding to all of the EQs and too many of 95 ambitiously set evaluation indicators.

This independent external evaluation of the PAR Strategy is a first such major evaluation commissioned by the MPALSG. Its ToR responded to the currently fragile capacities by ensuring that the MPALSG and other key stakeholders in PAR are not over-stretched in a way that would hinder their organisational learning but rather than expedite it. For this purpose, the Project assumed the responsibilities that are typically those of an evaluation manager. Thus, the ToR is written with, rather than by, the MPALSG. In turn, this has been done at a certain risk over the level of the GoS ownership over the evaluation process. To that end the Evaluation Reference Group (ERG) was established that gathered the 16 reporting PAR Strategy institutions.

Given the pioneering nature of this external evaluation, of such horizontal national strategy, and the share scope of the evaluation questions and its 95 indicators, it did not come as a surprise that some of the risks presented in the Inception Report have materialized and to some degree affected the evaluation implementation. Some of these were foreseen in the ToR while others emerged during the consultative process of the inception phase and later during the implementation phase. To each of these a corresponding set of risk-mitigation measures were applied that gave certain results. Still, overburdened with their regular and additional reform tasks, and saturated with previous alike efforts over the past period such as those by SIGMA monitoring, WeBER survey, and the externally assisted PAR SBS self-assessment exercise, some PA stakeholders, contrary to great many, at operational and especially the policy level, so far took limited part in the evaluation process.

Moreover, contrary to the expectations, the level of inquiry into the AP PAR 2015-2017 and assessment of its results was forced to go all the way down the AP PAR 2015-2017 result chains to the level of 223 activities, rather than the 19 measures or 47 results (See Annex 8). Now, the 16 reporting institutions we contacted, per the Annex 4 (The reporting sources) sometimes were not in charge of discussing the overall activities and results of their institutions for which they themselves were not in charge, e.g. the Ministry of Finance (MoF) contact could not discuss in detail the Central Harmonization Unit (CHU) results. The same problem was inbuilt in the Questionnaire on the Implementers Capacities. In those cases, there was not present an overall AP PAR perspective at the level of the institutions but rather on the level of its parts. Lack of sufficient meetings at the policy level did not help this situation. This significantly extended the



number of needed contacts (meetings, calls, emails) beyond the level of planned data and information collection effort. Finally, given the AP design, and lack of any previous past relevant sector level fully-fledged evaluations, only that way a full assessment was possible as some important results were placed at the level of 49 planned results.

One of key obstacles was obtaining further financial information related to the cost-efficiency analysis. Annex 13 contains generated AP PAR 2015-2017 final financial balance sheet based on the AP Final Report figures. As shown there a number of interventions include no budget planned or spent figures, inclusive of 2 out of 3 fulfilled measures of total 19, 3.1 and 3.4. Moreover, the aggregated numbers per measures do not correspond to those on page 2, of the Final Report. Finally, additional GGF funds figures are not known. To sum, a comprehensive and detailed final AP PAR 2015-2017 financial balance account is yet to become available or been generated.

Another of key challenges was (i) obtaining further financial information related to the cost-efficiency analysis. Annex 13 contains generated AP PAR 2015-2017 final financial balance sheet based on the AP Final Report figures. As shown there a number of interventions include no budget planned or spent figures, inclusive of 2 out of 3 fulfilled measures of total 19, 3.1 and 3.4. Moreover, the aggregated numbers per measures do not correspond to those on page 2, of the Final Report. Finally, additional GGF funds figures are not known. To sum, a comprehensive and detailed final AP PAR 2015-2017 financial balance account is yet to become available or been generated.

Further challenges included (ii) extensive scope of the horizontal PAR Strategy, the five SOs, and 19 measures, and 47 results (objectives), with a number of related strategies; challenge here was to capture and place all materials within a standard evaluation report format within limited number of pages; (ii) the structure of the AP 2015-2017 is complex without enough of outcome indicators and no indicators on the level of measures, thus limited capacity to monitor outcome level performance and to evaluate; (iii) the Evaluation Matrix is complex and extensive, correlated to the complexness of the PAR Strategy and the evaluation objectives. It has 10 EQs, 16 Judgment Criteria, and in total 95 Evaluation Indicators; there was a challenge to respond comprehensively yet with brevity. (iv) Contrary to a good practice of similar outcome evaluations there were not available other evaluations focused on parts of the PAR Strategy. This, together with the lack of outcome level indicators, limited overall evaluability.

Table 6. Assumptions, risks, and mitigation

1. Assumptions/Risks regarding Stakeholders Participation and Collection of Data and Information
Stakeholders to facilitate the evaluation team's reasonable requests for access to further documentation and information; The evaluation team has access to key stakeholders to conduct interviews, focus groups and survey; Adequate level of already available and provided data and information required for answering the EQs, inclusive of Effectiveness and Impact EM sections. Mitigation Measures: A support letter to the evaluation team was signed by the MPALSG. Large part of interlocutors responded to our call to take part in focus group, survey, or interview. However, these implementation timelines were forced forward for two to three weeks and all the necessary interviews and data are yet to be generated during January 2019. That is, while most needed data is generated, some incomplete data and information is still missing.
2. Assumptions/risks regarding doability of effectiveness and cost-benefit analysis
The AP PAR 2015-2017 outcomes can be defined as priority outcomes, or homogeneous and quantifiable units, and were attained to a level to enable effectiveness and cost-effectiveness analysis. I.e. expected outcomes are clearly identified and their direct and indirect costs are easily measurable. Mitigation measures: This risk materialised to a large degree and the evaluation team informed the key stakeholders and is doing its best to produce possible and useful cost-effectiveness analysis per those visibly attained and evidenced outcomes and impacts and based on yet due full final AP financial balance sheet.
3. Assumptions/Risks regarding the size of the scope of the evaluation questions and indicators



A range of 95 indicators under the 10 Evaluation Questions were agreed with the MPALSG. This represents a rather ambitious scope. This is especially true for some of the efficiency indicators.

Mitigation measures: The evaluation process has been designed and implemented to return the best possible responses per the indicators. The evaluation team will do its best to present all the findings and conclusions, and later recommendations consulted with the stakeholders. However, certain shortcomings are possible without impacting overall usability of the report.

4. Assumptions/Risks regarding needed resources for completion of the evaluation

The evaluation team has all the resources (capacities, work days, and time), needed to implement the evaluation process and Work Plan presented in this Inception Report.

Mitigation measures: Due to the explained factors eventually allocated work days were not sufficient to bring the implementation phase of the evaluation process to its end. The remaining part of the evaluation efficiency will depend on the sufficient stakeholders' cooperation and no need for much additional research. In any case, the evaluation team will expedite the remaining of the process to the best of its abilities.

5. Assumptions/Risks regarding excessively burdening civil servants

The involved PA employee will not be excessively burdened by their role in the evaluation process.

Mitigation measures: The evaluation team made every effort to efficiently use evaluation participants' time. In addition to FG and survey participation, each interlocutor, excluding the key ones such as MPALSG Group for PAR, PPS and EUD who we met more than that, were attempted to be met twice, for introductory and semi-structured interview. Most of these are done. Typical survey response time was 30 minutes, focus group 2.5 hours, and a meeting duration one hour.

6. Assumptions/Risks on ERG performance

The Evaluation Reference Group (ERG) was informed of the commenting procedures and observes deadlines for providing comments to the Draft Evaluation Report and facilitated the effective evaluation process. Expected full cooperation on directing the final recommendations.

Mitigation measures: So far two ERG workshops were successfully performed, albeit not full participation of the 16 institutions. Still, the ERG assumed ownership and supportive role to a certain point, quite plausible for the first time. Yet to later more intensively engage taking part in finalising the Draft Final Evaluation Report by offering constructive and informative comments.

Annex 16. Full report part on background

3. Background

This short chapter, in addition to providing a general overview of the electoral, institutional, and normative context in the RS, this chapter will specifically address the economic Context, the 2014-2018 Fiscal Consolidation as well as the theme of the EU accession and PAR in Serbia. This chapter's full version could be found in Annex 16.

Only well-functioning public administration can provide good quality of public services to citizens or the framework to foster competitiveness and growth. All the efforts in PAR are oriented towards evolving from a pure regulator to a citizen service - dedicated to creating the conditions for economic growth and social development. Thus, a range of factors, besides those related to the EU accession processes, such as electoral, institutional, normative, and economic realities necessarily determined the pace and level of the AP PAR 2015-2017 implementation and effectiveness, inclusive of the specific content and priorities.

3.1 Electoral, institutional, and normative context

3.1.1 Electoral context.

The pace of efforts towards delivering on PAR has been greatly influenced by a high level of turnover at the decision-making level within the executive branch of government because of a number of elections that took place over the 2012-2017 periods. Especially important for the PAR Strategy implementation pace were idle reform periods during each of the elections, from the start of the



election campaigns to the formation of the new Government, a period lasting several months. In total of 3 years for implementation around one third were forced idle periods, see part 3.1.2. Following the resignation of Prime Minister (PM) Aleksandar Vucic, after his election as President of Serbia in April 2017, the new Government, headed by Ana Brnabic, previously MPALSG Minister, took office in June 2017. As the MPALSG Minister she was preceded by Deputy PM Minister Kori Udovicki, from April 2014 until August 2016. Continuity of the GoS focus on the entire PAR agenda was hence variable and at times limited.

This also reflected to the continuity of the MPASLG leadership. Here are all major electoral i.e. political changes in MPALSG within the viewed period. Nikola Selakovic was Minister of Justice and Public Administration (From 27 July 2012 to 27 April 2014 and after then Minister of Justice), Igor Marovic was Minister for Regional Development and Local Self-government (From 2 September 2013 to 27 April 2014), while following extraordinary parliamentary elections held on 16 March 2014 Kori Udovicki became first Minister of Public Administration and Local Self-government and Deputy Prime Minister (27 April 2014 to 11 August 2016). With the new PAR Strategy PAR got high on the GoS agenda. The following Minister Ana Brnabic (From 11 August 2016 to 29 June 2017) than became Prime Minister), and Branko Ruzic became the Minister on 29 June 2017. In fact, given all these changes the level of the continuity of the focus on the entire PAR agenda was rather realistic.

3.1.2 Institutional context.

Over the past years after each parliamentary elections, a law is adopted determining the new ministries whereby the current ministries are reconfirmed, renamed, merged or reorganized. Namely, up to 2014 there were Ministry of Regional Development and Local Self-government and Ministry of Justice and Public Administration. In 2014 current Ministry of Public Administration and Local Self-government has been established.²⁶⁰

Moreover, internal institutional landscape was each time changed and thus further contributing to a level of discontinuity of institutional memory and reform efforts. A range of different MPALSG Assistant Ministers, State Secretaries, and civil servants have served during the period from 2014 until today, the period under the scope of this evaluation, all contributing to the ongoing PAR efforts. These frequent political and other changes and opportunities for shifting political interests, relevant to the PAR effort, coupled with necessary electoral voids and a fluid concept of managerial accountability, have influenced the pace of efforts towards a more transparent, accountable, efficient, and effective policy making and public administration. Thus, the related former and current state of play has likely played a certain role, both driving and restraining, in terms of the level of policy and political level support to all the planned PAR efforts as well as the level of institutional and organisational structure and steering and control mechanisms for effective PAR management.

Due to the electoral-cycle the pace of law-making and policy decision-making comes to a slow down. During the three years of the AP PAR 2015-2017 implementation period there were two national elections. The parliamentary elections took place on 24 April 2016. The election campaign started a month ahead while the new Government was formed on 11 August 2016. This pause in total lasted for nearly five months. The presidential election took place on 2 April 2017. The election campaign started a month ahead while the recomposed Government (since the former PM won the Presidency) was formed on 29 June 2017. This pause in total lasted for nearly four months. Thus in grand total around 9 months during the three-year period was the period of institutional changes and decreased Government and Parliament functioning i.e. reform focus, or 25%. Not counting public holidays and traditional slow peak summer period in which case it would rather be around 30%.

²⁶⁰The Law on Ministries (Office Gazette of RS No. 44 of 26 April 2014, 14 of 4 February 2015, 54 of 22 June 2015, 96 of 26 November 2015 - dr. Law, 62 of 26 June 2017). Link: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html



3.1.3 Normative context.

The National Assembly of RS (NARS) on 16 December 2013 adopted the Resolution on the role of the NARS and the principles in the negotiations on the accession and confirmed that the strategic goal of the RS was to gain full membership in the EU and that it will contribute to this goal and its soonest ending. The Resolution emphasized the importance of cooperation between the NARS and the GoS, which is in charge of leading and coordinating the accession negotiations process. The Resolution provided for a political and social consensus on the structure and dynamics of the negotiations inclusive of the need for harmonization of national legislation with the European Union (EU) acquis. Thus, an agenda was set for a rapid preparing, adopting and amending needed new laws and bylaws, traditional PAR tasks.

However, in the times of frequent elections and changes and the prolonged time for formation of a Government as well as institutional changes this effort, initially ambitiously planned by the AP PAR 2015-2017, was slowed down. Such EU Accession and PAR driven large legislative agenda was further tasked with an increasing imperative on intra-government, public and civil society consultative and participative engagement, which further underlines challenges at hand. Moreover, ratio of laws initiated by the government and approved by the parliament no later than one year after submission was measured by SIGMA 2017 Monitoring Report at excellent 99%.²⁶¹

A full list of adopted and due laws and strategies related to the AP PAR 2015-2017 implementation is placed in Annex 5. It is important to note that a number of these tasks have been completed in the course of 2018, after the AP 2015-2017 reporting period, thus increasing the level of effectiveness reported by the March 2018 Final Report. These are all evidenced in part 5.3 of this report on effectiveness, e.g. the April 2018 NARS adoption of draft Law on the Planning System of the Republic of Serbia or the December 2018 amendments to the Civil Service Law (CSL) with the new Competences Framework.

Other notable PAR normative, strategic, and operational advances include the 2016 Law on General Administrative Procedure, The 2017 Law on the National Academy for Public Administration, The 2017 Law on Salaries of Civil Servants and Employees of AP and Units of LSG, but also the 2015 Law on Determining the Maximum Number of Employees in the Public Administration, as well as the 2016, 2017, and 2018 AP for Implementation of the Government Program, the 2015 Public Finance Reform Program for 2016-2020 and AP, The 2016 Strategy for Regulatory Reform and Improved Policy Management System for 2016-2020 and AP, and so on. The full list of these is placed in Annex 5.

3.2 Economic context, the 2014-2018 fiscal consolidation

In 2014 Serbia's GDP declined due to continued decreasing domestic demand exasperated by historic floods, and weak economic trading activity. Total effects of the floods in the 24 affected cities and municipalities (of total 174 in Serbia) were estimated at the time to EUR 1,525 million and 51,800 jobs lost.²⁶² In parallel, a high unemployment rate at the time was one of the largest social concerns. The recession in 2014 was the third in the last six years. Serbia's public debt rose to 70% of GDP and fiscal one to 6.6% in 2014.²⁶³ Serbia entered a major fiscal crisis. In response to the crisis and to secure credibility, towards the end of 2014 Serbia started new fiscal consolidation measures. In February 2015 Serbia entered a new precautionary three-year International Monetary Fund (IMF) Stand-By Arrangement (worth about EUR 1.2 billion).²⁶⁴ The program consisted of three main pillars. Strong fiscal consolidation and restoring public finances stability, toward curbing mandatory

²⁶¹OECD/SIGMA Monitoring Report for Serbia (2017). Link:<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

²⁶²Source: The Government of Serbia post-disaster needs assessment, supported by the European Union, the United Nations and the World Bank, Link: http://www.sepa.gov.rs/download/SerbiaRNAreport_2014.pdf

²⁶³Source: Ministry of Finance of Serbia, Link:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2015%20januar/Tekuca%20makroekonomska%20kretanja.pdf>

²⁶⁴ Source: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/14/01/49/pr1567>



spending and reducing state financing of state-owned enterprises. Strengthening of the financial sector towards improving the creditworthiness of potential borrowers and recovery of credit to the economy. And, boosting competitiveness and growth by implementing comprehensive structural reform to form conditions for jobs creation and return to sustained high growth. The arrangement provided for a structural fiscal correction of over 4% during its 3-year span. International credit scoring and investors trust was safeguarded, the GoS fiscal consolidation received credibility, while borrowing never took place.

The Government on 3 March 2016 adopted the Economic Reform Program (ERP) for the period 2016-2018. The program did set a medium-term framework for macroeconomic and fiscal consolidation policies and specific prioritized structural reforms, which directly supported the macroeconomic framework. The aim was to eliminate obstacles to economic growth and increase competitiveness. Subsequent policies related to the IMF agreement, and part of this ERP, coincided with the period of the AP PAR 2015-2017 implementation, became the part of the PAR agenda (Rationalization of the PA), and negatively influenced the level of implementation and effectiveness (report part 3.4.1 on HR and PAR) of other PAR objectives. These policies include a freeze on PA employment, followed by public servants' salaries reduction, and downsizing (i.e. rationalisation or the "rightsizing" towards the PA optimization) of the PA by reducing the number of employed largely by the means of natural attrition. Organisational and functional restructuring of the public sector was also envisaged through commenced optimization of the PA towards greater efficiency and effectiveness.

Table 7. PAR timeline (external and internal)

Internal Events		External Factors
	2012	EU candidacy status 2012 Presidential elections 2012 Parliamentary elections New Government New Judiciary & SA Minist. Selakovic
Start of drafting the new PAR Strategy	2013	Pre-accession Economic Programme PA employment ban Law on PA pays reduction
Adopted new PAR Strategy Abounded drafting of AP PAR 2014-16 PAR Council meeting PAR special group (SAA) meeting PAR Council meeting	2014	Start EU negotiations The May 2014 floods 2014 Parliamentary elections New Government New MPALSG Deputy PM Udovicki Start of fiscal crisis 2014 SIGMA Principles of PA
PAR Council meeting Adopted AP for PAR 2015-17 PAR Council meeting IMPG meeting Adopted AP PAR Rpt. 1/2 2015 PAR special group (SAA) meeting PAR Council & IMPG meetings	2015	Start of 3 year MMF Arrangement Law on PA employees reduction
PAR special group (SAA) meeting IMPG meeting PAR Council meeting	2016	Economic Reform Programme -ERP 2016 Parliamentary elections New Government New MPALSG Minister Brnabic
PAR Council meeting PAR special group (SAA) meeting IMPG meeting PAR SBS dialogue platform meeting PAR Council adopted AP PAR Rpt. 15-16 PAR SBS dialogue platform meeting	2017	2017 Presidential elections New Government New MPALSG Minister Ruzic 2017 SIGMA Principles of PA
PAR Council meeting PAR SBS dialogue platform meeting PAR special group (SAA) meeting Adopted new AP PAR 2018-2020 PAR SBS dialogue platform meeting SBS 30M EUR Tranche PAR Council Adopted AP PAR Rpt. 15-17 IMPG meeting	2018	The end of IMF arrangement Done GoS fiscal consolidation PA employment ban till end 2019

By 2018 the fiscal consolidation was fully achieved. The statement issued by the IMF already in late October 2015 confirmed Serbia continued to make good progress in implementing reforms and that growth turned positive as the economic activity was expanding. The key drivers of economic growth were investment and exports on the demand side, and services and industrial production on the supply side. A low and stable inflation for the third year in a row was achieved, while preserving the exchange rate stability. Latest new Fiscal Strategy for the period 2017-2019 and ERP for 2017 to 2019 were adopted by the GoS on 12 December 2016 and 3 March 2017, respectively. The economy grew



by almost 3%, thus surpassing the 2008 level. The statement of the IMF from 5 July 2017 confirmed that Serbia's economy has strengthened dramatically since the adoption of the first ERP and that macroeconomic performance has made a major turnaround as the fiscal deficit decline to 1.1 percent of GDP – the lowest level since 2005 – while the public debt is heading down faster than projected. However, in spite of the end of crises, the GoS continued with the general restrictive PA employment policies into 2019. The following table illustrates the GoS fiscal consolidation results.

Table 8. Key macroeconomic indicators change over the viewed period, 2014-2018²⁶⁵

	GDP growth %	Public debt % of GDP	Fiscal deficit/solicit % of GDP	Annual inflation % (Dec.)	Unemployment %	Fiscal investments %	FDIs as % of GDP	Tax collection increase %	S&P credit rating
2014	-1.6	66.2	-6.6	1.7	19.2	-3.4	3.5	N/A	BB-, negative
2015	1.8	70	-3.5	1.5	17.7	4.9	5.1	N/A	BB-, negative
2016	3.3	67.8	-1.2	1.6	15.3	5.4	5.2	N/A	BB-, positive
2017	2.0	57.9	1.1	3.0	13.5	7.3	6.2	7.8	BB, stable
2018	4.4	56.7	1.5	1.9	11.3	11.5	6.2	6.7	BB, positive

3.3 The EU accession and PAR in Serbia

Serbia's applied for EU membership on 19 December 2009. The European Council (EC) granted Serbia candidate country status on 1 March 2012 while the Stabilisation and Association Agreement (SAA) was concluded on 22 July 2013. The accession negotiations started on 21 January 2014 with the first meeting of the Accession Conference. The ninth meeting took place on 10 December 2018. So far, out of 35 negotiation chapters 16 have been opened.²⁶⁶

During this process the need to achieve substantial progress with government-wide PAR has been strongly emphasized by the EC as a pre-requisite for EU-accession. The importance of PAR to the process of European integration was strongly underlined in the EU's "Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015"²⁶⁷, which stated that PAR, although there is no specific PAR acquis chapter, covering public administration as such, is one of the three "fundamentals" of the strategy, together with the rule of law and economic governance. Moreover, since 2014 the EC has defined the scope of PAR as covering the following six core areas:

Table 9. The EC core PAR areas

- 1. Strategic framework for public administration reform** i.e. political commitment to the reform process, including political leadership and technical coordination and monitoring of implementation;
- 2. Policy development and coordination** i.e. appropriate coordination at the centre of government, inter-ministerial coordination, policy development and financial analysis;
- 3. Public service and human resources management** i.e. organisation and functioning of the public service, including depoliticisation, merit-based recruitment and promotion, training and professionalization;
- 4. Accountability, i.e. transparency of administration** including access to information and possibility of administrative and legal redress;
- 5. Service delivery** i.e. improving services for citizens and business, including better administrative procedures and E-Government services;
- 6. Public financial management (PFM)** i.e. commitment to a more comprehensive approach to improving management of public finances and the overall budgetary process through preparation

²⁶⁵Sources: National Bank, Link: https://www.nbs.rs/internet/latinica/18/18_3/prezentacija_invest.pdf and The Government Fiscal Council, Link: <http://www.fiskalnisavet.rs> and Statistical Office of the Republic of Serbia, Link: <http://www.stat.gov.rs>

²⁶⁶Source: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/enlargement/serbia/#>

²⁶⁷EU Enlargement Strategy, November 2015. Link:https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf



and implementation of multi-annual PFM programs and engaging in a PFM policy dialogue with the Commission and IFIs. A credible and relevant PFM program is also key for IPA sector budget support.

Translated into the Serbian context - more efficient, more rational and less expensive public administration is needed, but at the same time more effective and better suited to the new, dynamic and complex needs of the country on its pathway to joining the EU. Since 2014 the EC produced four reports assessing Serbia efforts towards the above objectives i.e. progress made towards European integration, in October 2014, November 2015, November 2016, and April 2018.

3.3.1 PAR Special Group (SG) for monitoring the implementation of the SAA.

Public Administration Reform Special Group (PAR SG) has been established as a monitoring mechanism and a policy dialogue forum for the implementation of the SAA aimed at better integration of PAR into the enlargement process. The Special group on PAR became key platform for taking dialogue on PAR and its results, based around the six SIGMA Principles of Public Administration (PPA). The results of the PAR special groups are fed into the SAA Council/Committee, with a more structured, political discussion on key PAR issues. This way a policy dialogue between representatives of the EC and the GoS in charge of PAR has been enabled. The first SG meeting was held 23 October 2014, followed by those held on 12 June 2015, 10 March 2016, 5 April 2017 and 29 May 2018. Conclusion of a meeting was first time published on the MPALSG website for the 29 May 2018 meeting in Belgrade²⁶⁸. Each meeting results in conclusions related to progress of the PAR efforts and the next steps. Since 2017 consultative meetings with CSO representatives also take place.

3.3.2 Support for Improvement of Governance and Management (SIGMA).

In order to assist countries, undertake comprehensive and coherent PAR measures, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the EU established the SIGMA instrument, as a joint initiative, in 1992. In 2014, SIGMA first published its detailed strategic framework for good public administration, entitled "Principles of Public Administration"²⁶⁹. Subsequent SIGMA PAR Baseline Monitoring Report on Serbia was published in 2015 as well as progress monitoring reports in May 2016 and November 2017.²⁷⁰ Finally, the new, more results oriented, Methodological Framework for the Principles of Public Administration (the Principles hereafter) were published also in November 2017. All these together presented an important framework and instrument for measurement of the PAR efforts effectiveness (in terms of administrative capacities) in Serbia and were widely used for designing the both Serbian AP PAR. Moreover, since 2015 SIGMA has extended technical assistance (TA) to the GoS, especially the MPALSG and MF, in terms of their capacity building and knowhow strengthening related to the PAR design, coordination effectiveness, and implementation efforts. SIGMA also published a wide array of important papers related to the PAR efforts and good practice. These include SIGMA papers on Managerial Accountability in the Western Balkans and Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of PAR and sector strategies.²⁷¹²⁷² Regular SIGMA TA missions over the period subject to this evaluation (2014-2018) chiefly contributed to the improvement of the PAR documents in Serbia as well as their effectiveness.

3.3.3 Sector Reform Contract (SRC) for PAR and the WB loan.

²⁶⁸Source: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

²⁶⁹Strategic Framework of Public Administration Reform, Policy Development and Co-ordination, Public Service and Human Resource Management, Accountability, Service Delivery, Public Financial Management

²⁷⁰Source: <http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

²⁷¹SIGMA Paper No. 58 Managerial Accountability in the Western Balkans, November 2018. Link:

<http://www.sigmaweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf>

²⁷² SIGMA PAPER No. 57 Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies, October, 2018. Link: <http://www.sigmaweb.org/publications/SIGMA-Strategy-Toolkit-October-2018.pdf>



Additional support to the PAR in Serbia is the SRC for PAR, concluded between Serbia and the EC in 2015. The agreed IPA II support funds for GoS PAR efforts under the SRC are EUR 80 million, of which EUR 70 million will be disbursed through Sector Budget Support (SBS) and EUR 10 million through complementary support. This EUR 80 million financial agreement on financing of the SRC for PAR was signed on 5 December 2016. The overall objective of the SRC is to improve efficiency, accountability and transparency of PA and the quality of service delivery and management of public finances. The SRC, established six key objectives and results²⁷³ to guide support and measure the GoS efforts and the AP PAR and PFM RP results. Fulfilment of these also conditions the funds disbursement. The PAR SRC objectives, in the most part, coincide with those identified in the Serbian PAR Strategy, and also the SIGMA Principles. A specific coordination structure has been established for the guidance, management, coordination and monitoring of the actions included in the PAR SRC. The GoS has established Operational Teams to share information, coordinate activities and monitor progress of PAR SRC implementation. The first meeting to facilitate the Platform for policy dialogue on the implementation of the SRC for the PAR took place on 12 June 2017 and the subsequent ones on 27 November 2017, 26 April 2018, and 30 October 2018.

Given the satisfactory PAR progress in the period from 2015 to 2018 on 30 October 2018, the EU approved the payment (per the GoS request for the payment of fixed and variable tranches for 2016) of the first financial request for the fulfilment of commitments prescribed in the SRC, in the amount of 30.5 million EUR. Also the commendations were issued regarding the progress of the policy framework, i.e. the adoption of the Law on the Planning System, as well as the preparation of the AP PAR 2018-2020. However, alike the 2016 the submission of the 2017 request for the tranche was postponed relatively to the indicative payment timetable according to SRC. The EC has recommended to the GoS to submit a request for the last payment tranche by the 2nd quarter of 2020, in order to coordinate it with the regular AP PAR 2018-2020 annual reporting.²⁷⁴ The SRC objectives also include not so far GoS prioritised AP PAR objectives, such as those in SO 5. Thus, any future EC SRC approvals for payments will likely also depend on the assessment on the progress per these objectives too. Therefore the GoS is to prioritise these objectives too in order to fully fulfil the SRC objectives.

The EC is also supporting the design of a restructuring and rightsizing program in partnership with the World Bank (WB) under the IPA II (2014-2020). The program has produced several functional analyses: Horizontal Functional Reviews that covers 94 institutions; Vertical Functional Reviews of finance, agriculture and environment, social services, health and education. Moreover, the Law on Ratification of the Loan Agreement (WB Program for Results – Public Administration Modernization and Optimization Program) between the GoS and the International Bank for Reconstruction and Development (EUR 69 million in the period 2016-2019) was adopted only on 15 November 2016. The agreement with the WB supports the reform in the areas of HRM, Financial Management, and Procurement Management. There are 6 indicators i.e. objectives of which only first two, on HRM, are yet to get attained.²⁷⁵

²⁷³ (1) Improved organisation and functions of the central government administration; (2) Improved public policy development and coordination; (3) Increased participation of citizens and civil society organisations in the policy-making process; (4) Improved merit-based human resources management system within the public service; (5) Reduced administrative burden to citizens and businesses through support to the reform of the inspection services; and (6) Improved management of public finances.

²⁷⁴ Platform for policy dialogue meeting minutes, 31.10.2018.

²⁷⁵ DLI 1: Percentage of Public Administration Employee Positions assigned to pay grades as per the Law on Public Sector Employees Salary System; DLI 2: Percentage of Public Administration Employees assigned to new pay grades as per the Law on Public Sector Employees Salary System; DLI 3: Total number of Public Administration Employees at or under annual ceiling prescribed by the Law on Ceilings on the Number of Employees; DLI 4: Percentage of Redundant Public Administration Employees receiving Redundancy Payments pursuant to provisions of Law on Ceilings on the Number of Employees, Civil Servants Law, and Labour Law; DLI 5: Percentage of Public Procurement Contracts within the category of public authorities over 5,000,000 RSD in value, signed in a Fiscal Year of the Borrower, in 90 days or less between the date of Issuance of Bidding Documents and the date of signing of the Public Procurement Contracts; DLI6: Value of Public Procurement Contracts awarded through Framework Agreements (in RSD); DLI 7: Number of Indirect Budget Beneficiaries included in the FMIS; DLI 8: Percentage of commitments in budget execution system entered within the required deadline per the Law on Deadlines for Payments in Commercial Transactions (%).



3.4 The PAR Strategy human resources, management and development

3.4.1 Human resources for PAR Strategy implementation.

The implementation of the 2014 PAR Strategy has been operated in the specific context of gradually decreasing i.e. "optimised" PA human resources and the need for the entire public sector to be downsized i.e. rationalized (in a non-linear way) in line with the requirements of the fiscal consolidation efforts and the three-year stand-by arrangement with the IMF. A number of still in force restrictive measures in the field of employment took place since late 2013. Amendments to the Budget System Law in December 2013 introduced a two-year freeze (later extended and still in force)²⁷⁶ on employment in the PA who as from then can be employed only with the consent of a Serbian government body, on the recommendation by a ministry or other competent body. Simultaneously were introduced progressive reductions of salaries in the PA.²⁷⁷ Finally, in August 2015 the PA employees' reduction was introduced with the Law on Determining the Maximum Number of Employee in the Public Sector to be in force till end of 2018 but recently extended for a year.²⁷⁸²⁷⁹ In spite of the end of the fiscal crisis the law was amended on 22 November 2018 and extended until 31 December 2019.

These were three key factors for a reduction of employed in the RS PA. Since the introduction of these PA rationalisation measures the number of PA employees was reduced for around 45,000.²⁸⁰ In fact, according to the MPALSG during the period from December 2013 to December 2015 the PA was reduced for 45,131 (-8.76%).²⁸¹ A notable negative side effect of these long-term PA HR restrictive measures during the increased reform and EU integration oriented workload is that the PA is forced to frequently resort to outsourcing (contracting external services provision) thus not only decreasing its ownership over the reform process but also risking at times a lack of a learning process and not acquiring as much of new much needed competencies or increased development of the know-how within the PA.

However, given the scope of the PAR reforms and the needs of the EU integration processes it is expected for the PA employees' number to grow as RS has 6.4 PA employees per 100 citizens while that number in the EU is 8.5 and for new member states 8.0. Annex 9 contains a table based on data from CROSO²⁸² that shows cumulative changes in the numbers of employed in the PA in RS. This decrease in HR capacities came during the same period of the AP PAR 2015-2017 implementation, in fact the rationalisation of the PA was an important and prioritized part of the AP, i.e. it's the first result under the first measure under the first SO of the AP, (hereafter, 1.1.1.).

3.4.2 HRM and HRD.

The effort of development and implementation of a clear concept of civil servants towards establishment of a career, merit based and depoliticized HRM and HRD systems in Serbian PA dates

²⁷⁶Budget System Law (*Official Gazette of the RS*, nu. 108/13, 68/15, 81/2016, 95/2018). Link:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetskom_sistemu.html The freeze excluded NARS, elected and appointed officials, directors of public enterprises and agencies, judges, public prosecutors, and independent institutions such as Fiscal Council, CPIPDP, CPE, SAI, ACA, etc.

²⁷⁷The Law on Net Income Reduction for Public Sector Employees (*Official Gazette of RS*, No.108/13). Link:

<http://www.poreskauprava.gov.rs/sr/pravna-lica/pregled-propisa/zakoni/877/zakon-o-umanjenju-neto-prihoda-lica-u-javnom-sektoru.html> The income exceeding 60,000 was to be reduced by 20%, while that exceeding 100,000 RSD is to be reduced by additional 25%.

²⁷⁸The Law on the Method of Determination of the Maximum Number of Employees in the PA (*Official Gazette of RS*, No. 68/15). Link:

https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_nacinu_odredjivanja_maksimalnog_broja_zaposlenih_u_javnom_sektoru.html

²⁷⁹ Excluded are medical staff, the staff of social security institutions, any posts and capacities relevant for EU integration and the staff of inspectorates.

²⁸⁰ The number of 42, 437 for the period until April 2017 was shared by the Miladin Kovavevic, Director of Statistical Office of the Republic of Serbia, 12 May 2018. The MPALSG numbers go to 45,000 for the period until end 2017.

²⁸¹Three year 2015-2017 report on the Implementation of the PAR Strategy and its Action plan, Anex to the Final Report Page 2. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

²⁸² Ministry of Finance, CROSO- Central Registry of Compulsory Social Security, Register of Employees in Public sector of Treasury Administration Link: <http://www.croso.gov.rs/cir/index.php>



back to early 2000s. A dualism between the political and career role of Secretaries, and dualism between political and non-political public servants in general were continuous 2004 PAR Strategy themes. With the 2014 PAR Strategy further efforts were planned in accordance with the principles of HR for PA professionalization, depoliticisation, rationalization and modernization. However, the 2014 Strategy did not consider needed resources and capacities.

Specific steps included the October 2017 establishment of national human resource development (HRD) PA institution, the National Academy of Public Administration (NAPA), in function since January 2018 but yet to get premises.²⁸³ The Academy is envisaged as a new central national institution for the professional development of civil servants in the PA of the RS, a special organization overseen by the MPALSG. This jurisdiction was previously at Human Resource Management Service (HRMS), government service established in 2005, an institution that ensures the application and further development of standards and procedures in the processes of human resources management (HRM).²⁸⁴ Finally, drafting and amending a range of relevant laws was also envisaged.

Albeit noticeable institutional and legislative advances, further legislative and implementation steps towards the set outcomes are to be determined at the policy and legislative levels. New law on amending the CSL has been prolonged in terms of implementation, as the Law on amending the Law on Salaries of Public Sector Employees, the umbrella law, and the Law on Public Services Employees and the Law on Salaries of Civil Servants and Employees in Bodies of Autonomous Provinces and Local Self-Government. These were adopted but the implementation was postponed initially until 1 January 2019 and then again for another year. Hence a need of further efforts concerning these issues towards the sought outcomes of depoliticized and merit based civil service, as per the AP PAR 2015-2017 efforts towards the merit based and depoliticisation(remove from political influence or control)of civil services (2.1.1), fair salaries system (2.1.2), and HRM external candidates depoliticisation merit based selection (2.2.1). As of 31 October 2018 of total 370 management position in the central government 322 were filled of which 214 were acting positions or 66%.²⁸⁵

Over the past few years on average 10 to 15% of the State Administration (SA) employees are trained each year (see table below). In order to successful encompass this training process, activities of the NAPA (previously HRMS) is focused on these activities: i) analysis of training needs, based on which the topics and the accompanying contents of future trainings are precisely identified; ii) planning and programming of general vocational training, methodological and financial aspects of the planned trainings; iii) organization and implementation aimed at the comprehensive and detailed preparation and implementation of the General Professional Development Program for civil servants; iv) the evaluation with which analysis obtain feedback on the quality of the different aspects of the training realized and their impact on the daily work of civil servants and the reporting of which information becomes transparent and accessible to the public. NAPA (previously HRMS) prepares and conducts a general training program. NAPA prepared and conducts general training programs, as well as training programs for senior civil servants²⁸⁶ and both for national civil servants and for Local Self-Government (LSG) units²⁸⁷, too. The NAPA is mandated to provide general training (part of it is introductory program), i.e. training which is open to participants from all SA units and is not authorised to provide in-house. Also, on request of state administration bodies (SAB) NAPA can participate in specific trainings for SABs by 1) preparing and implementing special programs; 2) only preparing, SAB implements; 3) SAB preparing, NAPA implements; 4) SAB preparing and implements.²⁸⁸General training program, after the opinion of the High Officials Council, is adopted

²⁸³ Law on National Academy for Public Administration, (*Official Gazette of RS*, No 94 - 19. October 2017). Link: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2017/2585-17%20lat.pdf>

²⁸⁴ On new HRMS competences http://www.suk.gov.rs/en/about_us/competence.dot

²⁸⁵ Per the HRMS correspondence to the Evaluation Team from 19 November 2018

²⁸⁶ Article 97, Law on Civil Servants and Article 122b of the Law on Employees in the AP and LSG.

²⁸⁷ Article 2 of the Law on the National Academy.

²⁸⁸ Article 97 of the Law on Civil Servants and Article 122 of the Law on LSG.



by the MPALSG Minister. The Minister adopts the Rulebook on the establishment of general professional training programs for 2017, which consists of 4 programs:

- 1) Introductory General Programs for Training of Trainees and Newly Employed
- 2) General Programs for Continuous Professional Training of Civil Servants
- 3) General Program for Professional Training of Senior Civil Servants
- 4) General Program for Professional Training of Advanced Skills and Management of Personal Development of Employees

The last available Rulebook and the adopted programs were adopted in January 2017, and all the trainings in 2017 and 2018 are conducted by it. As seen in the following table the number of trainings and number of participants consequently rises from 2015 to 2018. General training programs and training programs for senior civil servants for 2019 was adopted at the government session in January 2019.

Table 10. All HRMS/NAPA programs for Training of Civil Servants, trainings and participants

Program:	Number of Trainings ²⁸⁹				Number of Participants			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Introductory General Programs for Training of Trainees and Newly Employed	11	8	9	11	178	165	212	402
General Programs for Continuous Professional Training of Civil Servants	89	135	206	161	148	275	348	2981
General Program for Professional Training of senior civil servants	15	22	31	19	6	9	8	8
General Program for Professional Training of Advanced Skills and Management of Personal Development of Employees	3	18	21	9	247	392	432	279
Total:	118	183	267	200	195	355	442	3818

Programs are further broken down into program areas, and program areas into thematic areas within which servants have training. According to the General Programs for Continuous Professional Training of Civil Servants, we see that some new parts from the PAR been identified as a need for further training of civil servants. In 2016, a program area for inspection oversight was introduced, and in 2017 the program area of administration as service of citizens in addition to already existing parts targeting PAR (public finance, public policy management, human resources management). From the following table it is seen that the number of trainings held and number of civil servants included rises from 2015 onwards.

Table 11. General HRMS/NAPA Programs for Continuous Professional Training of Civil Servants

Program areas:	Number of Trainings				Number of Participants			
	2015	2016	2017	2018	2015	2016	2017	2018
Strategic and financial management and PA public policies coordination (2015). Management of public policies system (2016, 2017)	6	8	9	9	94	124	126	121
Managing the legislative process and administrative acts	10	13	30	20	143	527	580	291
Public finances	5	9	23	8	152	217	500	266
Management of international development assistance, including EU financial assistance	15	26	32	20	262	608	613	411
Human Resource Management	9	17	6	3	158	298	64	56
Fight against corruption	12	13	8	5	200	201	133	64
Protection of human rights and confidentiality of data	9	13	14	19	129	193	195	255

²⁸⁹Excluded foreign language trainings



Business communication	10	11	8	13	172	200	156	259
Information communication technologies	13	20	22	14	176	282	281	196
Inspection oversight	N/A	4	4	9	N/A	93	96	212
Administration as service of citizens	N/A	N/A	33	15	N/A	N/A	490	260
EU Cohesion policy	N/A	N/A	6	1	N/A	N/A	98	13
Safety, protection and health at work	N/A	N/A	10	9	N/A	N/A	145	118
Total:	89	134	205	145	1486	2743	3477	2522

There are the challenges too. Comprehensive reports on professional development activities and their cost and results are currently not available. Training providers conduct participant satisfaction surveys at the end of each training, and collect anecdotal evidence on training success, while reportedly MEI and HRMS 6 month after each training perform evaluation questioners to asses if the knowledge has been implemented. Still, the info on the exact impact of the trainings is not available.²⁹⁰ Also, "It is evident from the practice so far and the monitoring of the AP PAR that there is a large number of parallel records, reports, documents and functions overlapping in the RS, which need to be resolved with better coordination and consolidation, document merging, interconnecting and interoperability of the existing databases. One of the examples was the development of a database of the Special Professional Training Programs at the level of state authorities within the MPALSG in accordance with the Regulation on Professional Training of Civil Servants adopted in March 2015, alongside with the existing Central HR Data base and the Data base of General Professional Training Programs in the Human Resource Management Service."²⁹¹

NAPA is facing challenges about space and equipment. In the first year of operation, they will operate from the premises of HRMS. Decision of the new premises is made and currently the equipment purchase is in progress (the relocation is planned for June 2019). Also, regarding budgetary means for the new NAPA employees, it is yet to be seen whether it is planned for the longer term of NAPA functioning as the central institution for the professional development.²⁹²

3.5 GoS centre of government and Planning System

3.5.1 Current parallel planning systems

MPALSG is responsible for the overall coordination of PAR and developing planning documents within its jurisdiction. However, PAR is recognised as a priority in the key horizontal medium-term planning documents: Exposé of the Prime Minister (PM), the Fiscal Strategy for 2017 with projections for 2018 and 2019, and the National Program for the Adoption of the EU Acquis 2014-2018. The only document providing more general remarks on the importance of the public sector reform without specific details is the ERP 2016-2018.²⁹³ As previously mentioned, the strategic framework for PAR has been established, but as the 2017 SIGMA Monitoring Report states - the quality of planning is weak, especially at the level of operational planning. It is interesting that even within MPALSG there is double protocol for documents – one in paper plus e-document management system (e-DMS) from Administration for Joint Services of the Republic Bodies and one specific e-DMS for MPALSG. The specific e-DMS of MPALSG actually should have incorporated all business procedures, which is not the case and all these actually disturbs time for qualitative planning.²⁹⁴

²⁹⁰Roadmap for Establishing a Central National Institution for Professional Training in Public Administration in the Republic of Serbia, 2015. Link: NA

²⁹¹2016 Semi Annual Status Activities Report on the implementation of the Action Plan of Republic of Serbia Public Administration Reform Strategy for the period 2015-2017. Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>

²⁹² Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 2 (SO 1) AP 2015: Establishment of civil service system and human resources management, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 15 November 2018

²⁹³ OECD/SIGMA Monitoring Report for Serbia (2017), page 11

²⁹⁴ Thematic Focus Groups Effectiveness of the Action Plan for the Implementation of the Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia for the period 2015-2017 held at the MPALSG Serbia-Korea Information Access Centre on 14 November 2018.



In line with the different planning documents, the Centre of the Government (CoG) has several different planning documents. General Secretariat has Annual work plan of the Government, PPS has planning and operationalization of the Action Plan for the Implementation of Government's Program, and MoF as a wider part of the centre of the government has a program budget planning. These processes are parallel, and managers and civil servants must plan their activities and objectives within them, even that it means that they actually do it 3 times instead of one. It is not always clear which document is hierarchically higher than other, although everything from the Annual work plan needs to be in budget so these two are correlated.²⁹⁵

While the institutions are in place to ensure a central government policy-making system, policy coordination faces challenges in practice due to a focus on formal and procedural issues rather than on substances. Quality of strategic planning continues to be weak.²⁹⁶

3.5.2 New centre of government architecture and the Law on Planning System of the Republic of Serbia

Improved Centre of Government (CoG) functioning has been considered an important objective within the PAR and EU integration efforts. This way policy and legislation processes and outcomes at the central level and strengthening of the public policy making structure was sought as well as coordinated outcome focused processes linked to strategic and budgetary framework. In fact, since the end of 2000s GoS was engaged in attempts to reform its policy coordination and the CoG, towards enabling institutional and organisational environment for effective public policies cycle management at the national level. Thus establishing the cycle from the development of plans, objectives setting and problem prioritization, towards policy planning and formulation of strategic frameworks and their implementation, to the Government decision-making and the monitoring and evaluation. For this, it was necessary to improve the structure, capacities, operational linkages, government strategic and work planning, policy development and policy coordination, and enable effective management and coordination of the policy system, across the General Secretariat but the line ministries and other PA bodies too. Normative framework for such system was also missing.

After much deliberation a new part of the CoG was formed. In April 2014 the Public Policy Secretariat (PPS) of the RS was established as a special organisation under the Law on Ministries. The PAR AP 2015-2017 charged the PPS with a PA reform part on 'Improvement of organisational and functional subsystems of public administration' and 'Raising the legal safety and promotion of the business environment and the quality of provision of public services'. With the PPS formation, the institutional gap was filled and largely created a base for development of public policies coordination and alignment with the budget framework, towards first integrated planning and budgeting system in the RS, as foreseen by the AP PAR 2015-2017 and AP PAR 2018-2020.

As the NARS on 29 April 2018. adopted (applying since 29 October 2018.) the Law on Planning System of the Republic of Serbia²⁹⁷ the key normative framework is now in place by which a range of successive public policy planning system steps will be undertaken inclusive of a two year harmonization period for other public policy documents. The Law prescribed the adoption of two bylaws in the form of methodologies. One refers to the Methodology on Public Policy Management, Analysis of the Effect of Public Policy Regulations and the Content of Individual Public Policy Documents, while the other one is the Regulation on the Methodology for the Preparation of Mid-term Plans. The bylaws were adopted on 31 January and 7 February 2019, respectively.

²⁹⁵ Meeting with MPALSG on 25.10.2018

²⁹⁶ EC Serbia 2016 Progress Report, November 2018, Link: <https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

²⁹⁷ Law on the Planning System of the Republic of Serbia (*Official Gazette* No 30/2018). Link: <https://rsjp.gov.rs/EN/wp-content/uploads/2018/07/Law-On-Planning-System.pdf>



The Law was foreseen under the third measure of the first SO of the AP 2015-2017, improving the Government policy management system (AP 2015: 1.3., hereafter 1.3.). Under this measure the set of Action Plans for the Implementation of the Government's Program (APIGP) were prepared for 2015 (Pilot), 2016 and 2017. The APIGP 2018 contains measures 3.4 E-Government and 3.5 PAR, Optimization and reform pay system. Also, in cooperation with CoG institutions the Uniform Information System (UIS) for planning and monitoring policy implementation was designed and implemented and is now being piloted for the early 2019 start of use.

The Law introduces a system of accountability for results and creates a framework for measuring the efficiency of work in the public administration. It is expected that a coherent monitoring and evaluation system at the national level, including appropriate templates, will now be enabled as a result of the adoption of this law. These important normative frameworks shall be followed by a need for producing a number of instruments required for the law and the two by-laws' implementation across the state (and public) administration in Serbia. The Law also regulated with its Article 34 the issue of a request for conducting public consultations at all stages of the development of public policy documents.



Annex 17. Full report part on context of the PAR Strategy in Serbia and intervention logic

4. The PAR Strategy in Serbia

In addition to providing a general overview and PAR development agenda, this short chapter will specifically address the evaluation theme, i.e. PAR Strategy and its design well as PAR Strategy and its AP intervention logic and will present key relevant stakeholders. Moreover, it will present the principal PA institution in charge of its implementation as well as the strategy Reporting, Coordination, Monitoring and Evaluation arrangement. This chapter's full version could be found in Annex 17.

4.1 2014 PAR Strategy, successor of 2004 SAR Strategy

With its 2004 State Administration Reform Strategy (SARS) the GoS has for the first time since the democratic changes in 2000 presented strategic overview and main state administration reform objectives²⁹⁸. These were twofold. Towards building a democratic state based on rule of law, accountability, transparency, efficiency and effectiveness, and building state administration focused on citizens and capable to ensure to citizens and private sector a high quality of services at reasonable costs. The strategy declared five main guiding principles for the reform implementation by the GoS. There were: decentralization, depoliticisation, professionalization, rationalization, and modernization, while the key reform areas included: Decentralization, Fiscal Decentralization, Development of Professional and Depoliticized State Administration, Rationalization of State Administration, Introduction of Information Technologies, and State Administration Control Mechanisms. Unlike many other such strategies in the region, the strategy was quite broad, away from mainly focusing on the civil service reform. The strategy was not time bound while its two successive action plans covered 2004-2008 and 2009-2012.²⁹⁹³⁰⁰ Also, none of the two AP(s) objectives were time bound, while the actual baselines and target values were only related to passing the laws.

A review of the 2014 PAR Strategy show that it inherited from the previous 2004 PAR Strategy still relevant key PAR areas and five earlier mentioned main guiding principles. Key reform areas included: Decentralization, Fiscal Decentralization, Development of Professional and Depoliticized State Administration, Rationalization of State Administration, Introduction of Information Technologies, and State Administration Control Mechanisms. In addition to adhering to these earlier set and still relevant PAR reform areas the new strategy extends these to the public administration system as well. The key rationale for enlarging the scope of the Strategy from the state to public administration was the need of ensuring the functional unity and standard quality of activities producing specific types of administrative operations and public authorities, irrespective of the entities that perform these, like bodies, organizations, or institutions.

So the new strategy drafting was based upon a review of the previous strategy and extensive consultation with various stakeholders, the CSO and the EU partners. The strategy linked the PAR and EU integration processes, in line with the National Program for Adoption of EU Acquis (2013–2016), and recognized the PAR and the EU integration as two interconnected processes. Thus the Strategy Overall Objective of "...the Reform is to ensure further enhancement of the public administration operations in line with the principles of European Administrative Space that is, to

²⁹⁸State Administration Reform Strategy. Link: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-7.pdf>

²⁹⁹Overview of the realization of the State Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia and the Action Plan for Implementing the State Administration Reform Strategy for the period 2004-2008. Link: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/dokumenta-9.doc>

³⁰⁰Overview of the realization of the State Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia and the Action Plan for Implementing the State Administration Reform Strategy for the period 2009-2012. Link: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/Pregled%20realizacije%20AP%20RDU.doc>



create the high quality services for citizens and businesses, and the public administration in Serbia that will significantly contribute to economic stability and improved living standard of citizens"³⁰¹.

While expanding its scope from around 25,000 state administration (SA) to around 500,000 PA employees, the overall objective of the new 2014 PAR Strategy is that Serbia, through PAR, succeed in its transition towards a democratic state based on the rule of law and, in line with the principles of the European Administrative Space, provide high-quality services to citizens and businesses, thereby positively affecting the standard of living of citizens. Regarding the more specific objectives (SOs) to be achieved, the PAR Strategy identifies five of them:³⁰²

Table 12. The 2014 PAR Strategy Specific Objectives³⁰³

SO1: Improvement of organisational and functional sub-systems of public administration

This goal implies PA optimization (i.e. number and suitability of institutions, number of employees, organisational structures), and need for PA institutions to manage their competences, coordination roles, operations and managerial tasks in respect to the goals. Also, it refers to e-government, digitalization, improvement of decentralization and deconcentration.

SO2: Introduction of harmonised public service system relying on merits and improvement of human resources management

Public administration needs to improve its efficiency, together with delivering a merit-based system with regulated salary and reward system.

SO3: Enhancement of public finance and public procurement management

This objective serves to ensure better efficiency in managing public finances, and creating standards and capacity regarding the internal and external financial control functions. Also, it refers to improving budget inspection and public procurement system.

SO4: Enhancement of legal certainty and upgrading of business environment and quality of public administration services

Legal certainty provides the framework for creating competitiveness and jobs, and thereby for achieving greater economic growth. It also refers to creating better quality services to citizens and business.

SO5: Improvement of transparency, ethical and responsible approach in discharging the public administration duties

Citizen participation creating demand for transparency, and consequently greater involvement in decision-making processes and in creating and monitoring public policies. It refers to independent state bodies doing their control mechanism function.

These five SOs remain in both AP(s), as well as their measures, although at times somewhat reworded or altered. In other words, by large there is a continuity of the PAR Strategy specific objectives in all three documents.

The PAR Strategy and both AP(s) demonstrate a high level of correlation to the Principles, especially the AP PAR 2018-2020. In its design a very pragmatic use was made of the SIGMA indicators from the new 2017 Principles. This was not only the PAR measurement and monitoring efforts were enabled but also a link to the process of Serbia's accession to the EU. Furthermore, it makes this AP PAR monitoring very cost-effective. The utilized SIGMA Principles indicators will be monitored per future regular SIGMA assessments and measurement based on data provided by the GoS. The GoS, i.e. MPALSG, has also for years collaborated with SIGMA on the level of technical assistance and capacity building. Compared to the AP PAR 2015-2017, the much higher quality of the AP PAR 2018-2020 design, among many other factors, clearly reflects the benefits of this collaboration.

³⁰¹ Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, page 10.

³⁰² Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, page 10-11.

³⁰³ Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia

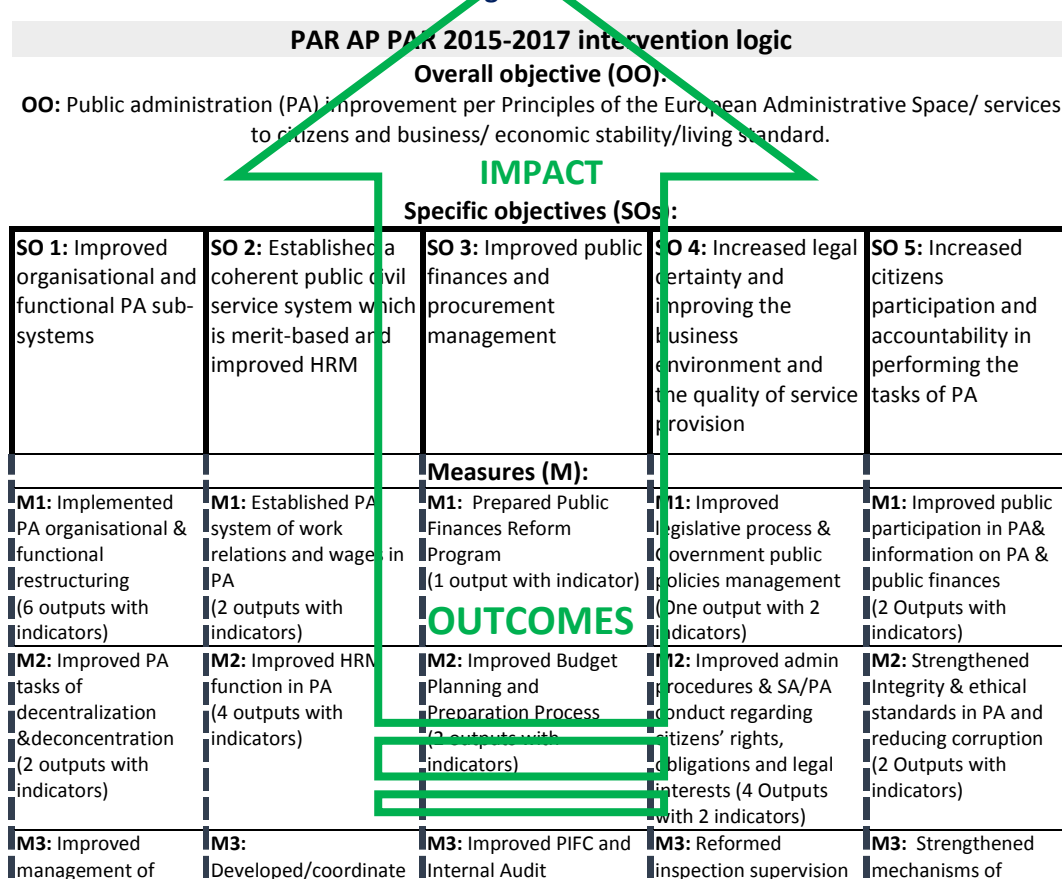


Furthermore, there is a high relevance of the PAR Strategy (and especially the two AP(s)) that also comes from the fact that these were intended to address a number of problems outlined in assessment and progress reports produced by the EC, SIGMA, and the WB. Whereas RS has the legal framework for a functioning PA and civil service in place, the lack of effective organisation of administration and appropriate inter-institutional coordination create obstacles to implementation of legislation and efficient delivery of services. The PAR Strategy responded to these issues and is aligned with the 2014 Principles as well as the EC enlargement strategy¹⁹, and reflects the requirements of the SAA.

4.2 The intervention logic of the AP PAR 2015-2017

In both AP(s), each of the five specific objectives is meant to be achieved by a number of measures, as detailed in Annex 6 where continuity and coherence of PAR Strategy and AP(s) was reviewed. These objectives and measures for AP PAR 2015-2017 are summarized in Table 12 below. Under each of the 19 measures the AP(s) list several outcomes called "results", in total 47 that were intended to achieve the measure and causally the specific and overall objectives. Although the PAR Strategy dedicated little focus on prioritisation, resources and capacities, efforts have been made in the AP(s) to prioritise the resources needed to implement the strategy, differentiating between government and donor resources. In comparing the two AP(s), it is evident that the AP PAR 2018-2020 reflects upon the achievements delivered, as well as those not yet delivered, in the implementation of the AP PAR 2015-2017. A number of activities (in place of the "results") have been designed and adjusted to the evolving circumstances in order to contribute to the set of now 17 measures with outcome indicators designed or performance measurement. Those not yet attained measures defined in the AP PAR 2015-2017, were mostly taken over into the AP PAR 2018-2020 as continued efforts. Further information on the continuity of the AP(s) efforts is provided in Annex 7 where the two AP(s) implementation timeliness are compared.

Table 13. AP PAR 2015-2017 Intervention Logic





public policies (3 outputs with indicators)	d basic HRM functions for broader system of PA(4 outputs with indicators)	(3 outputs with indicators)	& reduced admin costs & increased legal security (3 Outputs with 2 indicators)	external/ internal PA control(2 Outputs with indicators)
M4: Established coordination mechanisms for E-Government (3 outputs with indicators)		M4: Improved budget inspection work (1 output with indicator)	M4: Introduced mechanisms which ensure the public service quality (One output with one indicator)	
		M5: Improved public procurement system (1 output with indicator)		

Reflecting that the 2014 PAR Strategy is the horizontal strategy for PAR efforts in Serbia, two sorts of links have been identified with other core strategic documents of the GoS, so that harmonization of the AP PAR with them is ensured. There are sub-sectoral strategies (sub-strategies) and lateral strategies and action plans. The following are the sub-sectoral strategies (sub-strategies):

Table 14. Strategies and programs related to the implementation of the PAR Strategy

Strategies and programs related to the Implementation of the AP PAR 2015-2017	
SO 1.3.	The Strategy for Regulatory Reform and Improved Policy Management System, 2016-2020; AP for implementation of the Strategy of Regulatory Reform and Improving the Policy Management System, 2016-2017
SO 1.4.	Strategy for E-Government Development for the RS for the period 2015-2018 with the AP for 2015-2016; Adoption of the AP for the period 2017 –2018 for Strategy implementation;
SO 2.3.	Strategy for professional development of employees in local units self-government in the Republic of Serbia and Action Plan for Implementation of the Strategy for the period 2015 -2016;
SO 3.1.	PFM program 2016-2020 and Action Plan 2016-2020;
SO 3.3.	Strategy for Internal Financial Control Development in the Public Sector for the period 2017 – 2019;
SO 3.5.	Strategy for Development of Public Procurement in the Republic of Serbia for the period 2014 – 2018
SO 4.1	The Strategy and the AP for Regulatory Reform and Improved Policy Management System, 2016-2020;
SO 5.1.	First AP OGP 2014-2016. Second AP OGP 2016-2018
Strategies and programs related to the Implementation of the AP PAR 2018-2020	
SO 1.3.	Upcoming: AP for implementation of the Strategy of Regulatory Reform and Improving the Policy Management System for the period 2019-2020.
SO 1.2.	Upcoming: Reform Program for LSG
SO 1.4.	Ongoing: Program for E-Government Development 2019-2021
SO 3.1.	Ongoing: The PFM RP review and new AP drafting

The following are the lateral strategies and action plans: **(i)** The National Anti-Corruption Strategy of the Republic of Serbia; **(ii)** Action Plan for Chapter 23 in negotiations with the EU; **(iii)** Action Plan for implementation of the Open Government Initiative.

4.3 Key PAR strategy stakeholders

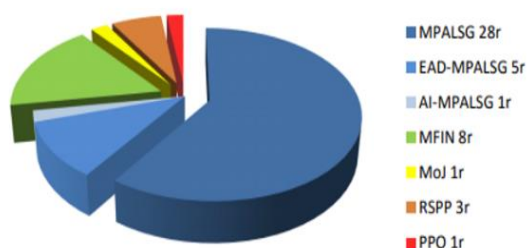
A key stakeholder review was performed in an effort to recognize the institutions and organizations that may chiefly influence the PAR Strategy implementation and to better understand the relationships between them.³⁰⁴ It has been recognized that, generally, stakeholder analysis helps improve understanding of the level of the results achieved. However, a horizontal character of the PAR strategy and necessary fragmentation along the lines of vertical sector perspectives makes the job of soliciting any specific stakeholders interest and power levels related to the whole PAR as a not very meaningful job. In other words, the level of ownerships over the PAR agenda is variable and fragmented as the PAR Strategy is wide and crosscutting.

³⁰⁴For more details on this method, see World Bank: Guidance Note for Stakeholder Analysis. Link: <http://www1.worldbank.org/publicsector/politiceconomy/November3Seminar/Stakeholder%20Readings/CPHP%20Stakeholder%20Analysis%20Note.pdf>



The PAR Strategy key implementing and reporting stakeholders includes 16 institutions. In addition to the MPALSG, other key PAR implementing stakeholders include the PPS, the Office for Information Technology and E-Government, the Ministry of Finance, the National Academy of Public Administration, the Human Resource Management Service (HRMS), the Ministry of European Integration (MEI), the Office for Cooperation with Civil Society, as well as Senior Officials of Line Ministries and other Centre of Government Bodies that are involved in implementing PAR in Serbia (see Annex 4 for a list of key implementing and reporting institutions). As a significant donor in regard to PAR in Serbia, as well as the financier of the Project, and thereby also of this Evaluation, the EU and thus the EU Delegation to the Republic of Serbia is another key stakeholder.

Table 15. Implementing and reporting Institutions



The AP PAR 2015-2018 has 5 specific objectives, 19 measures, 47 results, and 88 indicators in total. Of the 47 results the MPALSG in charge of implementation of 34 (of which the Administrative Inspectorate has one, while the former Directorate for E-Government, and now the Office for Information Technology and E-Government, was charged with 5 results), the MoF has 8, the MoJ has

1, the PPS has 3, and the Public Procurement Office is responsible for implementing and achieving 1 of the total of 47 result.

4.4 Ministry for Public Administration and Local Self-government (MPALSG)

While the PAR Council, presided by the Prime Minister, is in charge of the PAR on strategic and political level, the MPALSG is a central institution in charge of the PAR implementation and its coordination on the operational level.

As per the July 2017 MPALSG Rulebook³⁰⁵, in the MPALSG there shall be a Group in charge of the coordination of the activities related to the PAR Strategy: the Group for Managing PAR, within the Sector for the Development of Good Governance. It's described work-scope includes the drafting of strategic documents and action plans in the field of PAR; coordinating implementation of the PAR Strategy at the technical level (operational activities and coordination of the PAR process and the work of the Inter-ministerial Project Group); coordinating implementation of the PAR Strategy at the policy level (technical and operational activities and coordinating the work of the Collegium of State Secretaries(now eliminated) and the PAR Council); establishing and improving the mechanisms for the involvement of civil society organizations in the PAR process; monitoring the implementation of planned reform activities (analysis of reports and regular processing of data obtained from reports); evaluation/assessment of the implementation of planned reform activities (coordinating and conducting internal evaluation and obtaining external evaluation); as well as coordination and cooperation with public administration bodies, organizations and institutions and other civil society organizations within the purview of the Group and other matters within the purview of the Group.

Important to note, the PAR Strategy in the following way emphasized the establishment of a new internal organisational unit, a department for the coordination of the activities related to the PAR Strategy. To ensure a successful accomplishment of these tasks and ensure the sustainability of this process, it is necessary to ensure the appropriate capacities, primarily by building the capacities of an internal organisational unit (Department) of the Ministry of Justice and State Administration under whose auspices are the public administration activities involving the public administration system, organization and work of the ministry, special organizations, public agencies and public

³⁰⁵ Rulebook on Internal Organisation and Job Classification of the Ministry of Public Administration and Local Self-Government, July 2017, Link: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/>



services, by including under the job classification, the organisational units that would be responsible for the coordination of activities related to the PAR Strategy.³⁰⁶

To that end in 2014 the Department for PAR Management & Training was established, consisting of 5 employees dealing with PAR coordination, ReSPA and OGP initiatives, and professional development of the civil servants etc. Furthermore, AP PAR 2015-2017 stated that with the new systematization of MPALSG an internal organisational unit for PAR management is to be established.

Due to a number of factors this department was transformed in 2016 to the Group for the PAR Management and consisted of 3 civil servants dealing with the following tasks and goals, except of the professional training and development (the new Sector was made encompassing this set of tasks). The group is reforming activities which are primarily related to the following: participation in preparation of the PAR Strategy and AP PAR; participation in the preparation of AP for Open Government Partnership implementation (OGP); professional tasks for the needs of the PAR Council; preparation of reports on the EU integration process from the aspect of the implementation of the development strategy and action plans in the field of PAR and OGP. This Group is the primary MPALSG collaborator of the evaluation team.

Such formation of the department of PAR was to be a first step towards the establishment of the internal capacity of the MPALSG. In the future, the ministry was to focus on organisational strengthening and capacity building, as part of the restructuring process within the MPALSG.

4.5 Reporting, coordination, monitoring and evaluation of the PAR Strategy

The PAR Strategy determined an organisational structure for its implementation coordination and monitoring. All GoS bodies in charge for implementing the PAR Strategy (16 in first and 15 in the second AP) must regularly provide the MPALSG with data on progress of implementation and targets attainment, of which progress reports are drafted. Annex 4 contains the list of the reporting institutions. After being processed by the MPALSG, the reports should be discussed by the Inter-Ministerial Project Group (IMPG) and at the meeting of the Collegium of State Secretaries, now dismissed.³⁰⁷ Once a year, as a minimum, findings are additionally discussed at the meeting of the PAR Council. MPALSG published the final progress report covering the period 2015-2017 in March 2018. In order to fulfil the above and effectively report and monitor the implementation of PAR and the AP(s), adequate functioning of the reporting system and management structure and mechanism for monitoring is crucial. Whether PAR is going to be successful, also depend on the way its implementation is coordinated and managed. As described above, the PAR Strategy has laid the foundation for the four level structure of managing PAR: "The first and the second levels are the levels of professional coordination, while the third and the fourth levels are the levels of political coordination of the PAR process"⁵³, as detailed below.

1. First level is the Ministry for Public Administration and Local Self Government (MPALSG).

The MPALSG as the accelerator of change, and to secure implementation and monitoring of PAR. However, the existing MPALSG capacities for this are limited and need improvement (as prescribed by the strategy and assessed in the 2015). The new 2015 systematisation of MPALSG has established, as a first step towards the needed capacities, new organisational units for management of PAR, the PAR Group with the following tasks:

- Coordination and participation in preparation of development strategy and action plans in the area of public administration reform;
- Coordination and participation in the preparation of action plan for Open Government Partnership implementation;

³⁰⁶Public Administration Reform Strategy in the Republic of Serbia, page 52.

³⁰⁷ The Collegium of State Secretaries was dismantled in 2018 by the adoption of the changes in PAR Strategy.



- Professional tasks for the needs of Council for Public Administration Reform and the Inter-Ministerial Project group;
- And preparation of reports in the European integration process from the aspect of the implementation of the development strategy and action plans in the field of PAR and Open Government Partnership.

2. Second level is the Inter-ministerial project group (IMPG).

It is tasked with performing the expert coordination and monitoring of the PAR Strategy implementation – and is formed of secretaries of the Ministries. The IMPG tasked with coordination and monitoring of the implementation of the AP PAR 2015-2017 was established for the period from January 2015 to December 2017. After adoption of AP PAR 2018-2020 in July 2018 a new IMPG was established with alike tasks on 26 October 2018 by the GoS. Its first meeting took place on 26 December 2018. Specific tasks include:

- Taking part in the drafting of strategies and action plans in the PAR process;
- Participation in all relevant initiatives and projects in the PAR strategy (within the regular revision of the Strategy, respectively in process of the development of the new PAR Strategy); recommending the inclusion of certain activities in the Annual Work Plan of the Government (in cooperation with MPALSG);
- Harmonization of other national strategic documents with the PAR Strategy (in cooperation with RSJP and GS);
- Adoption of the report on the implementation and evaluation of the results achieved by the PAR Strategy and Action Plan for its implementation, based on the analyses and proposals developed by the Department of PAR in MPALSG;
- Prepare proposals to the Council of PAR to discuss and adopt decisions on which consensus was not reached within the work of the IMPG;
- Participation in the evaluation of the results of the implementation of the PAR Strategy in accordance with the methodology of evaluation (each member within the scope of his authority).

3. Third level is the Collegium of State Secretaries.

It is envisaged that this body resolves the issues that were unable to be resolved at the technical level. However, due to its limited effectiveness the 2016 SIGMA report “Overview of the coordination structure for the PAR Strategy”³⁰⁸ recommended elimination of this level. This change in the PAR Strategy was adopted by the GoS in July 2018³⁰⁹. In accordance with this change on 28 August 2018, the Decision on the PAR Council was also amended.³¹⁰

4. Fourth level is the PAR Council.

This Council is the central strategic and political body for the coordination of PAR by the GoS, composed of the Prime Minister and line Ministers, and overall responsible for guiding PAR delivery, tasked with defining the priorities and proposals for the strategic development of PA in Serbia. The following are the main tasks of the PAR Council:

- Defining the proposals for the strategic development of PA in the Republic of Serbia;
- Initiating and proposing the PAR measures and actions to the Government;
- Discussing and adopting Reports on achieved objectives in connection with the PAR;

³⁰⁸ OECD/SIGMA (2016): Overview of the coordination structure for the Public Administration Reform Strategy: December 2016; Link: N/A

³⁰⁹ The GoS on 6.7.2018 adopted the amendments to the PAR Strategy relating to the coordination structure, which changed it from a four-level to a three-level structure. The College of the State Secretaries was abolished, which constituted implementation of recommendations from the 2016 SIGMA analysis and SIGMA 2017 Report.

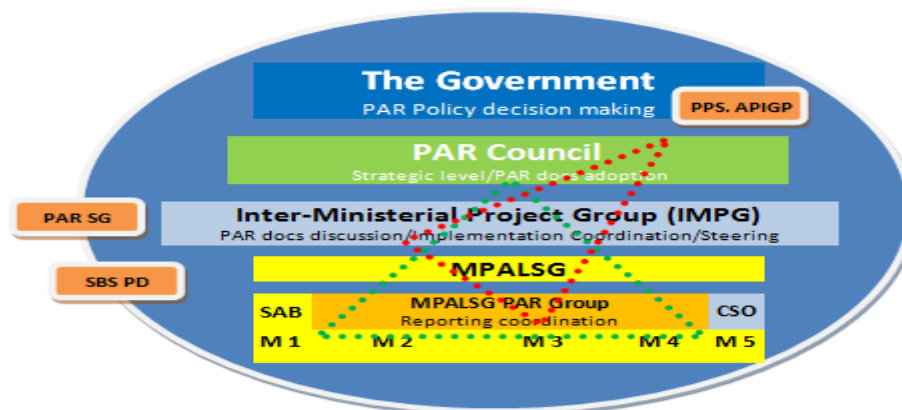
³¹⁰ Decision on the PAR Council (*Official Gazette of the RS*, No 66/18). Link: N/A



- Promotes and monitors the implementation of PAR, especially from the perspective of integrating the principles and goals of the PAR into sectoral development strategies and planning documents;
- Discussing and providing of preliminary opinion to the Government, about development strategies, draft laws and other legal documents related to the organization and work of the Government, PA bodies and in particular those proposing the incorporation of new state authorities, organizations, services or bodies of the Government.

Besides the coordination structure, set by the strategy another PAR reporting process goes between the PPS and the MPALSG in relation to those PAR objectives found in the APIGP that PPS coordinates. Out of 22 specific objectives the 2018 APIGP contains two specific PAR. The 3.4 E-Government and 3.5 PAR: Optimization and reform pay system. The latter is related to the Government Optimization Program with the focus on rationalization (AP 2015: 1.1) and former to the E-Government agenda and since 2015 clearly prioritised service delivery to citizens and businesses (AP 2015: 1.4., 4.2.). Thus, these PAR objectives have been prioritized by the GoS as well as by the Stop to Bureaucracy Action Plan (2016) implemented by the PM Office Delivery Unit. The following graph shows how these separate strategic realms interact, the APIGP and AP PAR.

Table 16. PAR coordination structure



As earlier sated, in addition to the organisational structures and mechanisms to support monitoring of the PAR Strategy's implementation adopted by the GoS, as set-out above, SIGMA also conducts monitoring of the PAR performance of the countries that it supports, against its established Principles and the strategic framework for PAR. The baseline for Serbia was established in 2015. SIGMA subsequently issued a monitoring report for Serbia in November 2017.²³

Nonetheless, much remains to be done. The EC's progress report for Serbia for 2018³¹¹ recommends further strengthening the capacity for monitoring and evaluation. According to the report, Government monitoring reports and ministries' strategy monitoring reports should start to increasingly measure achievements against stated objectives rather than report on implemented activities. The progress report emphasizes that monitoring and reporting on the public financial management reform program needs to be harmonized with the monitoring and reporting on the AP PAR.

³¹¹EC Serbia 2016 Progress Report, November 2018. Link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>



Annex 18. Full report part on effectiveness assessment per the 19 AP PAR 2015-2017 measures

5.3.1.1 SO 1: Improved organisational and functional public administration sub-systems (I-3.1.2)

5.3.1.1.1 SO 1 M 1.1: Implementation of organisational and functional restructuring (Sub I-3.1.2.1, hereafter SI-3.1.2.1). (This measure entails 6 planned results, of 47, of which 3 were reported "red", i.e. achieved below 50%: 1.1.3. Optimisation implementation; 1.1.5. Linking Optimisation to performance; and 1.1.6.PA Electronic Register³¹²).

The measure contained parallel processes of optimisation and restructuring but also rationalisation of the PA, i.e. its reduction or "rightsizing". Given the GoS ERP plan for implementing ambitious fiscal consolidation and structural reforms, and reduction of the public debt, the priority was given to rationalizing the number of staff as the basis for the continued process of PA restructuring. Hence, in this measure delays occurred due to a contradicting drive to accelerate reforms per the 2014 PAR Strategy, the EU Commission accession related policy dialogue and the new 2014 Principles pressures), take over new obligations, competences and tasks, and yet to reduce costs and the number of PA employees due to the fiscal crises. Therefore, the first process of rationalisation has been undertaken while the second process of optimisation - although delayed - continues to be in the implementation stage.

The PA has been reportedly reduced by 48,595 (-9.43%) of regular PA employees of around half a million, and cumulative GoS budget savings, December 2013-December 2018, were over EUR 180 million.³¹³This figure is smaller if temporary employees are counted (see Annex 9).

Towards the improved government organizational structure the GoS adopted the Optimisation Program (The Law on the WB Loan, 16 May 2016.). Its content was made of a performed horizontal functional review (HFR) of 94 government bodies and 7 vertical functional reviews (VFR) and recommendations. The VFR were conducted for services in the sectors of health, education, social protection, agriculture, and environment protection, etc. The FR recommendations aimed for more efficient optimisation and distribution of functions and resources in selected sectors. These were the bases for preparing a HFR AP and 8 VFRs AP(s). Draft AP for implementation of VFR in MoF and the HFR AP were adopted by the PAR Council. Others were not to be adopted in the same way but by each ministry individually as these do not seat in the Council.

The AP(s) implementation commenced through a consultative process as a part of the effort of optimising the PA. So far there is a poor HFR AP implementation as out of 7 measures one is fully implemented (Establishing conditions for SAB staff on priority tasks retention) and 1 partly (Optimisation of internal SABs organisational structure). There was a full implementation of VFR AP for MoF and for Ministry of Education nearly fully implemented as of 7 measures and 14 indicators only one is not met. The one for Ministry of Agriculture of 4 measures 1.5 were implemented, for Ministry of Health of 5 measures 2 were fully implemented and remaining 3 partly. The VFR AP for Ministry of Labour, in respect to social insurance of 5 measures one is implemented fully and 4 partly, social welfare of 3 measures 2 were fully implemented, and employment of 2 measures one is implemented fully and one partially. Finally, the VFR AP of the Ministry of Agriculture and Environmental Protection has also been in implementation (separately due to the reorganisation of the ministries thus the FR was somewhat out-dated) but without results across its 3 measures yet.³¹⁴

The process has been coordinated by the WB Change Management Team (CMT) placed in the MPALSG with a variable success relative to the SAB collaboration propensity and with some MPALSG

³¹²The red boxed mark only those AP PAR planned results that were reported by the Final Report as not achieved, i.e. below the 50%. Planned results not listed were either achieved or well advanced and are elaborated on.

³¹³Three year 2015-2017 report on the Implementation of the PAR Strategy and its Action plan, page 11.

³¹⁴MPALSG, WB, CMT, January 2019, Report on Monitoring and Evaluation.



ownership. The CMT mandate expires in June 2019 with no clear perspective on the future of the coordination effort.

Finally, a public discussion on the draft Law on Central Register for Citizens has been performed during December 2018.

Next steps within the SO 1 Measure 1.1 AP 2018-2020 include:³¹⁵ Completion and implementing the functional reviews AP(s); Finalising central register of citizens and improving existing ones (moved to 1.4); Linking the process of optimisation to performance measurement; Establishing PA Electronic Register; Amendments to the Decree on the Principles for Internal Organisation etc. with the aim of establishing public policy planning units, reporting, communication, harmonisation of capacities and obligations from the National plan for adoption of the EU *acquis* (NPAA), establishing standards for the ratio of the number of operatives and managers 1:5 per performed relevant FR.

5.3.1.1.2 SO 1 M 1.2: Improvement in decentralisation and de-concentration tasks (SI-3.1.2.2).

(This measure entails two results, of which one was reported “red”: **1.2.2. LSG Finance Framework**). Given the GoS prioritisation on fiscal consolidation and rationalisation, preparing and adopting the new Decentralisation Strategy was not prioritised, as its re-assignment of tasks at all levels of government will require additional funds.³¹⁶ However, important analytical bases, such as new LSG Information Portal, i.e. LSG Analytical Service Internet portal, were prepared.³¹⁷ In fact, the PAR Strategy underlined the existing lack of clarity related to the division of competences between the central and the LSG level, i.e. sector-specific laws do not clearly define whether certain tasks fall within the original (source) or delegated scope of work and consequently there are problems in clearly defining the manner of financing the tasks and clearly establishing vertical and horizontal coordination and oversight. Hence, a need was determined to conduct a detailed analysis of the status of de-concentrated and decentralised tasks based on which it would be possible to determine the key directions of the PA decentralisation and de-concentration efforts.³¹⁸

To that end a comprehensive analytical basis has been prepared by the MPALSG and the PPS that includes: Situational analysis of the state of local self-government in the RS; Study on models of decentralisation in order to achieve functional distribution of competences among individual levels of government in the RS; Articles 4 and 9 of the Law on LSG were amended to cover for new 32 areas of newly established LSG tasks and competences; Cost-benefit analysis of two possible decentralisation models; Inventory of competences and tasks in 32 areas at all levels of government; Functional review in pilot units of LSG and institutions founded by LSG; Analysis of competences in six priority areas relevant to decentralisation (education, health, social protection, environmental protection, agriculture, utilities); Analysis of the best mechanisms for establishing inter-municipal cooperation (with the amended law on the LSG and created models for cooperation).³¹⁹

Finally, as an update to the Final Report, although the support to the LSGs through the grant scheme and municipal packages for property tax management experienced delays due to the grant process, on 24 December 2018 the implementation of 18 packages was approved by the MPALSG. The projects will be implemented in 48 LSG units (18 coordinators and 30 partners) as well as a few other users (i.e. development agencies, CSOs).³²⁰ Important to note is that due to the need for fiscal consolidation, the LSG revenues from taxes on salaries were reduced by the Law on Financing of

³¹⁵The next steps in the AP 2018-20 mostly encompass those not fulfilled objectives from the AP 2015-2017, although certain new due outputs and outcomes were added as per the new AP 2018-20.

³¹⁶Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 1 (SO 1) AP 2015: Improved organisational and functional public administration sub-systems, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 14 November 2018.

³¹⁷Source: <http://rsjp.gov.rs/jls-baza/>

³¹⁸Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 1 (SO 1) AP 2015: Improved organizational and functional public administration sub-systems, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 14 November 2018

³¹⁹Meeting with MPALSG Sector for System for LSG on 30 November 2018. Article 35 of the Law on LSG was amended to enable new inter-municipal cooperation mechanisms, new database, model and the fund, as “*izvorni*”-inherent rather than “*povereni*”-delegated LSGs tasks- a major change.

³²⁰Source: <http://www.mduls.gov.rs/english/aktivnosti-saopstenja.php>.



Local Self-Government with the three amendments in 2016 that redistributed salary tax revenues from local to national level, as a measure related to the LSGs overspending established by the GoS Anti-Corruption Council Report from 23 December 2016.³²¹

Textbox 1. Major Final Report Update # 1: Launched New LSG Analytical Service Internet Portal

After two years of the MPALSG, PPS, and SCTM collaboration, on 20 December 2018 a pioneering online analytical tool was launched at the website of the Public Policy Secretariat (<http://rsjp.gov.rs>) with various data relevant to the local self-government. The database contains a growing number of sets of data useful for policy making to the central and LSG alike, as well as to businesses and citizens. It enables unprecedented amount of LSG relevant data cross tabulation and LSGs comparison, benchmarking, etc. The database will be instrumental for the next steps in the expected decentralization process and for developing an enabling environment for businesses, etc.

Next steps within the SO 1 Measure 1.2 AP 2018-2020 includes: Strategic planning of further reform of the LSG system and the process of decentralisation based on the completed analytical work and usage of the new LSG Information Database. Preparation and adoption of a reform of LSG Reform Program, if not the Decentralisation Strategy due to a potential further lack of GoS support, i.e. prioritisation. Adoption of amendments to the Law on Local Self-Government with the aim of harmonisation with the new regulations and reforming the legal framework for the work of LSG bodies and inter-municipal cooperation (development of a single list of LSG jobs, organisation of 8 instructive seminars, drafting of the Model Statute of LSG, etc. Implementation of delayed support to the LSGs through the grant scheme and municipal packages for property tax management).

5.3.1.1.3 SO 1 M 1.3: Improvement to the Government's policy management system (SI-3.1.2.3). (This measure entails three results, of which none was reported "red", i.e. achieved below 50%). The PPS was established in 2014 with the goal of improving the entire policy management process inclusive mutual harmonisation of various strategic plans, and ensuring mechanisms for an evidence-based government policy-making process, which aims at achieving outcomes and impacts (more on PPS see part 3.5). So far a number of following steps were made in order to establish a single policy management: The Strategy and the AP for Regulatory Reform and Improved Policy Management System for the period 2016-2020 was adopted in January 2016; Through the "Stop Red Tape" project, the inventory of administrative procedures with the objective to establish the single administrative register and other requirements of operation for businesses and companies has been further developed with identified 2,450 administrative procedures inclusive of new 188 LSG standardised administrative procedures adopted in 9 areas; A set of annual APIGP were prepared as well as the Coordinating Body chaired by the PM and ministerial groups which meet regularly and report on achieved results; also NARS adopted a much awaited Law on Planning System on 29 April

³²¹<http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/izvestaji/JLS%20poslednja%20verzija%2029.12.%202016.%20ZA%20VLADU5.pdf>



2018. The law entered into force on 29 October 2018. Also, the Unified Information System (UIS) is under testing and has become operational for public policy document entry in January 2019. For mid-term plans, the UIS will become operational in March 2019. Trainings for its usage and system optimisation are currently underway.

Next steps within the SO 1 Measure 1.3 AP 2018-2020 includes: Further work on registers interoperability; Implementation of the April 2018 LPS and its two accompanying bylaws adopted in January 2019; Further adoption of the prepared Inventory of administrative procedures and its finalisation by 2021. Adoption of the AP for simplification of administrative procedures relevant to doing business; Adoption of the AP for implementation of the Strategy of Regulatory Reform and Improving the Policy Management System for the period 2018-2020. Continue the implementation of November 2018 APIGP and coordination with priority objectives inclusive of those PAR related-Optimisation and E-Government efforts. Wider usage as from early 2019 of already established UIS for policy planning and monitoring and its connection to the APIGP and the MoF system for program budgeting and execution.

Textbox 2. Major Final Report Update # 2: The Law on Planning System of the Republic of Serbia adopted by the NARS.

A full normative framework is now nearly in place by which a range of successive public policy planning system steps will be undertaken inclusive of a two-year harmonization period for other public policy documents. The two accompanying regulations has been adopted in January and February 2019 (on policy management, regulatory and policy impact assessment, and the content of individual policy documents and the regulation on the methodology of drafting mid-term plans); and finally, a new Unified Information System (UIS) for policy planning and monitoring has been established. Initial 2 Trainings of users of the UI system have been done in December 2018 (42 civil servants trained, including 6 IT experts).

5.3.1.1.4 SO 1 M 1.4: Establishing solid coordination mechanisms enabling harmonised development and functioning of E-Government, and finalising the legal framework and procedures for development of E-Government (SI-3.1.2.4). (This measure entails three AP planned results, of which none was reported “red”). Strategic E-Government framework has been finalised with the April 2018 adopted Law on E-Government³²², December 2015 adoption of the 2015-2018 Strategy for E-Government Development with the AP for 2015-2016³²³ and new AP for 2018-19, while, also new Law on Population Register was adopted. Additionally, a new Government Office for IT and E-Government has been established. The key objective of reform in this area has been development

³²²Law on E-Government (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 27/18), Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/27/4/reg>

³²³Strategy for E-Government Development for the RS for the period 2015-2018 with the AP for 2015-2016 (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 107/15). Link: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eUprave%20sa%20AP%202015-2018.pdf>



of e-services, via a new national E-Government Portal, by linking of existing systems to the single data service bus and legal and technical establishment of a number of key registries (population registry, address registry, institutions registry, and registry of employees in state administration).³²⁴ Also, the Stop to Bureaucracy Action Plan (2016) focuses on identifying and eliminating tangible administrative obstacles in services to the citizens. The Prime-Minister's Office has established a Delivery Unit to develop and co-ordinate implementation of the Plan. Finally, the first National Data Centre was opened in December 2017. It houses key information-communication infrastructure for the efficient functioning of the E-Government system and IT system of the PA.³²⁵

In the course of ensuring gradual interoperability of ICT systems, the service bus has been established for exchange of six major databases possessing about 80% of all data from official records, as support to the implementation of the Law on General Administrative Procedure (LGAP). This way data among state institutions is directly exchanged without the need for citizens to collect documents at different places. For now the e-LGAP connected the following databases: the registry books maintained by the MPALSG, the data base of the Ministry of Interior, the Tax Administration, the National Pension Insurance Fund, the National Employment Service, and the Central Registry of Mandatory Social Insurance with 14 data bases (registry books – births, deaths, marriages, civic status documents, residence permits, unemployment records, tax debt records, records of beneficiaries of the Pension Insurance Fund, data from the Central Registry of Mandatory Social Insurance).

So far established e-services includes: e-Baby (Registration of new-borns in maternity hospitals), filing of applications for e-health care cards, e-preschool (enrolment of children in pre-school institutions), replacement of old driver's licences with new ones (in card format), and so on, in total the New national E-Government Portal currently offers a total of 635 services by 141 bodies (85 state bodies and organisations and 56 units of local self-government). Moreover, the National Open Data Portal has been also established with migration conducted for 45 so far opened data sets to the Portal.³²⁶ In December 2017, electronic payments service was initiated (e-Payment+), e-Banking and payment-by-payment cards at the Portal. This was enabled by the agreement between the Regulatory agency for electronic communication and postal services (RATEL) and the Office for information technologies and E-Government, on electronic payments signed on 22 September 2017.

³⁴⁷

Next steps within the SO 1 Measure 1.4 AP 2018-2020 includes: Preparing the Program for Development of E-Government 2019-2021 in accordance with the new LPS; Improving e-services for electronic exchange of data from official records – e-LGAP Second Stage; Implementing the registry of SABs and organisations (holders of public competences); Adoption of the Draft bylaw on Metaregistra; Establish mechanism for electronic data exchange from official records between bodies; Establish an application for keeping records of citizens of RS within the Central System for e processing and storage of data, and then transfer of data on citizenship to electronic form.

5.3.1.2 SO 2: Establishing a coherent public civil service system which is merit-based and improved human resources management (I-3.1.3)

5.3.1.2.1 SO 2 M 2.1: Establishing a coherent system of labour relations and salaries in the PA based on transparency and fairness (SI-3.1.3.1). (This measure entails two planned results, of which both were reported “red” **2.1.1. Merit based and de-politicised HRM**; **2.1.2. Transparent and fair PA Salaries System**).

³²⁴Source: <http://www.euprava.gov.rs>, and meeting with Delivery Unit on 5 December 2018.

³²⁵Office for IT and E-Government, news item 12 December 2017. Link:<http://www.ite.gov.rs/arhiva-aktuelnosti-2017-kancelerija.php>.

³²⁶Open Data Portal, link: <https://data.gov.rs/sr/>



Modernisation and de-politicisation of civil service across the PA, merit-based hires, improved labour relations, and salaries harmonisation, all proved as a demanding consultative process, which revealed that the adequate HR structure is as much of a challenge or perhaps greater than the number of PA employees. The sought normative framework for regulating the salaries in the PA required a new inventory of all work posts in the PA, its valuation and assigning the same pay for all work posts of the same value. Improved job descriptions and expected results for each work post (development of a catalogue) and simplifying a great number of regulations, along the need for improvement of PA managerial capacities, were necessary steps towards the establishment of the sought system of recruitment, performance appraisal, motivation, and merit based promotion.

The following was done: Policy Framework for HRM has been adopted. Besides future directions for the development of the civil service system, this document includes guidelines for attraction and retention of HR through various up-to-date means. A set of important laws were adopted but now with deferred implementation until 1 January 2020 due to a need for further implementation and budgetary concerns. These are the umbrella Law on Salary System in the Public Sector.³²⁷ The Law on Public Services Employees and the Law on Salaries of Civil Servants and Employees of AP and Units of LSG.³²⁸ Towards further reform of the system of labour relations and establishment of a harmonised merit-based civil service, on 20 June 2018 the NARS adopted amendments to the Law on Public Agencies and draft Law on Salaries in Public Agencies.³²⁹ In addition, on 27 July 2017 the Decree on the Catalogues of Work Posts in public sector organisations was adopted with 70% of all PA work posts. In addition, the GoS on 28 December 2017 adopted Decree amending the Decree on the Catalogue of Work Posts in public sector organisations. Finally, the Decree on Codes for Work Posts was also adopted, determining the codes for work posts based on which users of public funds enter data on the work post in which they are employed, elected, or appointed into the HR Registry.³³⁰

One of the reform goals is to establish a same base salary with same coefficient across the PA, i.e. same salary for same job, and advancement per performance. However, reportedly additional financial analysis is needed in order not to endanger achieved fiscal stability with the law implementation, thus likely gradual implementation. The law implementation has been delayed until 1 January 2020. There is certain resistance in PA parts regarding the new performance measurement, as some are likely to experience slower pay rises. In addition, there is a concern that newly achieved fiscal stability could be endangered with the law implementation, hence positive macroeconomic indicators are hoped for. Clearly, the sought after outcomes may materialise only with the consistent and effective implementation of the above-performed normative work.

³²⁷Law on Salary System in the Public Sector (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, Nos. 18/16 and 108/16). Link: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sistemu_plata_zaposlenih_u_javnom_sektoru.html

³²⁸The Law on Salaries of Civil Servants and Employees of AP and Units of LSG (*Official Gazette of the Republic of Serbia* No. 113/17). Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2017/113/21/reg>

³²⁹The law on salaries of employees in public agencies and other organizations established by the Republic of Serbia, autonomous province or local self-government unit (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 47/18). Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/47/5/reg>

³³⁰The Catalogues of Work Posts in public services and other public sector organisations (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, Nos. 81/2017, 6/2018, 43/2018). Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2017/81/1/reg>



Next steps within the SO 2 Measure 2.1 AP 2018-2020 includes: Implementing the set of adopted Laws currently deferred to 1 January 2020; Continued work on developing the General Catalogue of work posts in the PA; Strengthening the capacities of MPALSG, the Administrative Inspection and the HRMS, through increasing the number of employed in these bodies and developing the competencies of all employees in HRM units in SABs.

Textbox 3. Major Final Report Update # 3: Amendments to the Civil Service Law adopted on 7

December 2018 Towards improvement of the process of merit based recruitment and de-politicisation, performance appraisal, integrity and strengthen accountability. One of the key PAR related EU Commission 2016 and 2018 Progress Reports comments were on political influence on PA senior managerial appointments with an estimated 60% of senior managers in acting positions (actual HRMS figures are two thirds), many for an extended period of time. This much awaited law states that "senior civil servants ages who have been appointed to the position until the beginning of the application of this law shall remain in office until the expiration of their term, and no later than 1.7.2019". The implementation of this change of the current managerial accountability situation in which these temporary positions are in constant state of expectation of the temporary status extension and thus prone to political influence would be a major step towards de-politicisation and professionalization of the PA in Serbia.

5.3.1.2.2 SO 2 M 2.2: Improvement of the HRM function in state administration through a strategic approach and introduction of new instruments and strengthening of capacities for HRM (SI-3.1.3.2).

(This measure entails four planned results, of which three were reported "red": 2.2.1. HRM Recruitment and retention; 2.2.2. HRM policy on division of policymaking and implementation; and 2.2.4. HRM management in PA bodies). In relation to the previous measure, this one focused on further reforms of the state administration- a narrower civil service system, focused on defining a new competences framework towards more effective strategic instrument for integrated HR management and development. This framework requires changes in job analysis, the recruitment system, performance appraisal, and development and management of training quality. Although the CSL was appraised by SIGMA as 'a solid foundation for a merit-based, coherent and transparent system for civil service recruitment, promotion and termination of employment' these changes required amendments to the CSL and to related bylaws.³³¹ So far, the following is accomplished: Performed analysis with recommendations on mandatory legal regulations defining and establishing a coherent labour-legal status for PA employees. Prepared a Policy Paper on Reform of the Civil Service System proposing the directions for future amendments to CSL. PAR Council adopted Policy Framework for HRM and its amendments. Finally, Competences Framework for Civil Servants has been developed and integrated in the recruitment and selection, performance appraisal and promotion in SAB (December 2018 amended CSL).

Next steps within the SO 2 Measure 2.2 AP 2018-2020 includes: The adopted set of laws implementation. Further efforts on building capacities for HRM management in PA bodies, i.e. network, communication, training programs (moved from 2.1.); LSG HRM capacity building; Development of the Centre for Assessment and Development of Competences and Career Development in the HRMS in order to establish the institutional management of the career of civil servants employed in the priority areas, talents and managers;

5.3.1.2.3 SO 2 M 2.3: Development and harmonisation of basic HRM functions for the wider PA system (AP and LSG) with sustainable professional development system for PA employees (SI-3.1.3.3).

(This measure entails four planned results, of which none were reported "red"). Further reforms of the wider state administration- especially the Autonomous Province (AP) and the LSGs, were focused on establishing a merit-based HRM system and improve professional capacities by extending professional training to all public servants. To that end the legislative framework for the

³³¹ Report for Serbia, Principles of Public Administration, SIGMA, May 2016, page 6.



development of the HRM function in AP and LSG was established, with strengthened function of professional development overall HRM capacity of LSGs.

The Law on the National Academy for Public Servants (NAPA) was adopted, whereby the NAPA was established as the central national institution for professional development of PA in the RS. The National Academy was assigned the facilities of a former state-owned research institution in a central Belgrade municipality of Vozdovac. A process towards producing technical documentation for the facility reconstruction is finished.

In March 2016, the Law on Employees in AP and LSG was adopted doubling the coverage of the civil service system from 23,237 civil servants in SAB and services of the GoS by additional 29,818 employees in AP and LSG.³³² This Law for the first time in a comprehensive manner regulated the labour status in AP and LSG. Towards the law implementation the following bylaws were adopted: Bylaw on criteria for classification of job posts and criteria for job descriptions public servants in AP and LSG; Bylaw on criteria for classification of job posts and criteria for job descriptions for employees in AP and LSG; Bylaw on conducting internal and open competitions for filling of posts in AP and LSG; Decision establishing the Council for professional training in units of LSG (the Council held 15 sessions and issued two calls for trainers accreditations).³³³

Also was adopted the Strategy for Professional Training of Employees in LSG of the RS, on 12 March 2015.³³⁴ The Strategy defined a new concept of establishing a coherent, lasting and sustainable system of professional training for LSG employees. It elaborated the types of professional training, the coordination between state and local bodies in this field, the model of financing the preparation and delivery of the trainings. The AP for the Strategy for the period 2015-2016 has been fully implemented.

The MPALSG also adopted a Rulebook on establishing the program of general professional development of civil servants from state administration bodies and Government services, in use during 2017 and 2018.³³⁵ The Rulebook on criteria and requirements for accreditation of professional training providers for public servants in LSG was also adopted. A public call was issued resulting in 354 accreditations for implementers of professional development programs for LSG staff;³³⁶ and Rulebook determining the List of programs of general professional training of employees in units of local self-government was adopted.³³⁷ The programs were implemented in LSG units during 2017 for 1,360 attendees. Training topics covered the LGAP implementation (758 trainees), project preparation and implementation (602 trainees). Finally, the Rulebook on establishing the mandatory elements of programs of general and specific professional development of civil servants in LSG units was adopted.³³⁸ The Council for the Professional Development of LSG Staff issued 38 opinions on proposals for special programs of professional development of LSG staff.

Towards strengthening HRM capacities of LSG employees in total 128 trainings were implemented for 2,368 trainees during the first half of 2018. 605 trainer accreditations were also awarded, 240 at the national level and 365 at the LSG level. Also was formed a SCTM Network for HRM made of 272 coordinators, 133 in LSGs and 139 in SAB representatives. Advisory support has also been provided to the LSGs in implementing the Law on Employees.

³³²The Law on employees in autonomous provinces and local self-government units (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, Nos. 21/16, 113/2017). Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/21/1/reg>

³³³Decision establishing the Council for professional training in units of LSG (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 105/16).

³³⁴Strategy for professional development of employees in local units self-government in the Republic of Serbia and Action Plan for Implementation of the Strategy for the period 2015 -2016 (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 27/15). Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2015/27/1/reg>

³³⁵*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 6/17.

³³⁶Rulebook on criteria and requirements for accreditation of professional training providers for public servants in LSG (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 49/17)

³³⁷Rulebook determining the List of programs of general professional training of employees in units of local self-government (*The Official Gazette RS* No. 95/17)

³³⁸*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 49/17 - Annex 6.



The program of Municipal Support Packages has been successfully finalised for 20 LSGs and numerous model acts have been developed. The data and information received from training courses and communication through the SCTM Network for HRM and through informal communication with units of LSG indicate that the majority of LSG units have to a greater or lesser degree harmonised their organisation and functioning with the new legal framework and have established their capacities for HRM.³³⁹

GoS adopted NAPA proposed 4 Civil Servants Professional Development programs on 7 February 2019.

Next steps within the SO 2 Measure 3 AP 2018-2020 include: Ensuring premises and other capacities for the exercise of the mandate of NAPA; Adoption of remaining bylaws for implementation of the Law on NAPA and other special laws regulating professional development in certain PA parts; Introducing the system of accreditation of professional PA training providers; Adoption of a general act on the program of vocational training of trainees; Establishing the Centralised records of PA Programs of professional development; and providing support to further development of the system for professional development of employees in LSG by strengthening the capacities of LSG to perform the function of professional development falling within their competences and by developing and implementing a program of professional development.

5.3.1.3 SO 3: Improved public finances and procurement management (I-3.1.4)

5.3.1.3.1 SO 3 M 3.1: Preparation of Public Finances Reform Program (SI-3.1.4.1). (This measure entails one planned result. This is a first of the three fully implemented AP measures.)

The PFM RP 2016-2020 was adopted by the GoS on 28 November 2015 and amended on 25 December 2015, with a set ambitious PFM reform measures per the recommendations of the Serbia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report.³⁴⁰ This took place albeit strained MoF and other SAB capacities especially in terms of formulating indicators and costing of activities included in the PFM RP 2016-2020, and short deadline in the light of the EC recommendation for PEFA usage.³⁴¹

The program included six areas: Sustainable mid-term macro-fiscal and budget framework; Public expenditures planning and budgeting; Efficient and effective budget execution; Effective financial control; Accounting, monitoring and financial reporting; and External public finance oversight. The program was monitored semi-annually and annually and there were two PEFA reports.³⁴² Revised PFM RP and new 2019-2021 AP are under finalisation and due for adoption early 2019.

The AP report for the period December 2015 to December 2017 states that 49% of planned activities were implemented, the 2017 budget deficit was 3.1% rather than as forecasted at 7%, May 2017 Adoption of PIFC strategy, the annual increase in the level of the program budgets preparations 61% in 2015, 82% in 2016, and 85% in 2017, while the number of public procurement contracting bodies publication of the procurement plans on the Portal for Public Procurement reached around 90% for 2017 against the target of 85%.³⁴³ The report also noted significant progress in improving the coverage and quality of reporting on budget execution, continued implementation of multi-annual

³³⁹ Meetings with SCTM on 21.9.2018 and 28 November 2018.

³⁴⁰ Serbia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report: Repeat Assessment June 29, 2015, page link: <https://pefa.org/sites/default/files/RS-Jun15-PFMPR-Public.pdf>

³⁴¹ Meeting with MoF on 30 November 2018.

³⁴² At its session held on 3 November 2016 the Government of the Republic of Serbia made the Decision No.: 40-9496/2016-1 adopting the first report on implementation of the Public Financial Management Reform Program 2016-2020 for the period December 2015 – June 2016. The first annual report on implementation of the Program covering the period December 2015 – December 2016 was adopted by the Government on 30.3.2017.

³⁴³ Report on the implementation of the Public Finance Management Reform Program 2016-2020 for the period December 2015 - June 2017. Link: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12054>



program budgeting at all levels of government, and through improvement of laws, regulations and public procurement procedures.

In 2015, local PEFA assessment was done also for six LSGs.³⁴⁴Two Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO), Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) financed PFM reform efforts base their interventions on this assessment. The first, RELOF- Local Finance Reform.³⁴⁵ And the second, United Nations Development Programme (UNDP) Enhancement of Municipal Audit for Accountability and Efficiency in PFM.³⁴⁶

Next steps within the SO 3.1 Measure 1 AP 2018-2020 include: Finalising the PFM RP revision and adopting new AP (due 1Q 2019); Amendments to the Law on Public Property; Development and implementation of 14 regional trainings for public property management at the local level; Realisation of LSG projects within the framework of the grant scheme for improving the management of public property at the local level (moved from 1.2.). Development and implementation of 20 packages of direct technical support to LSG to improve public property management at the local level (moved from 1.2.).

5.3.1.3.2 SO 3 M 3.2: Improvement to the budget planning and preparation process (SI-3.1.4.2).(This measure entails two planned results, of which none was reported “red”, i.e. achieved below 50%).Since the mid-2000s, there were efforts to replace line item with program budgeting towards results-based rather than input-based budgeting. The 2015 Budget System Law made it obligatory. Since then a high coverage with the new method was achieved at the level of budget beneficiaries. The LSGs have prepared 2017 budgets accordingly, for the first half of 2017 the coverage was 60.69%.³⁴⁷ There is also an increase in the harmonisation of program structures of budget beneficiaries with the Instructions for preparation of program budgets (82% in 2016). Other results include: Improved harmonisation of budget structures of budget beneficiaries; Improved program information; Gender sensitive indicators have been introduced; Training courses have been delivered for budget preparation and reporting and, Performance-based reporting started in 2017.

With respect to the procurement and customisation of the software for public finance management, which links planning, reporting, and control, the Budget Information System (BIS) for budgeting was developed in 2016 and it enables easier and more efficient entry of financial plans of budget beneficiaries. Easier access has been enabled to financial plans of budget beneficiaries, along with better analysis process and aggregation of financial plans of budget beneficiaries.

Mid-term planning improvement by the adoption since 2015 of the Economic Reform Programs (ERP) harmonised with the Fiscal Strategy (FS) for a current year with three-year projections, program budgeting with projections for the two subsequent years, the Medium-term Expenditure Framework (MTEF) for PAR and other sectors within the planning for Sector Budget Support (SBS). Each of four cycles of ERP, the last 2018-2020, included a mid-term macroeconomic and fiscal policy framework, as well as specific prioritised structural reforms, directly supporting the macroeconomic framework, removing obstacles to economic growth and increasing competitiveness of the national economy. The last adopted FS, for 2019, includes projections for 2020 and 2021.³⁴⁸

- Over the past three years gender responsive budgeting-the most advanced example in the Balkans- has been gradually introduced and implemented through the program budgeting

³⁴⁴Source: <https://pefa.org/country/serbia>

³⁴⁵Source: <http://lokalnefinansije.rs/en/home/>

³⁴⁶Source: <http://www.rs.undp.org/content/serbia/en/home/projects/enhancement-of-municipal-audit-for-accountability-and-efficiency.html>

³⁴⁷AP PAR 2015-2017 Final Report, page 31

³⁴⁸Fiscal Strategy for 2019 with projections for 2020 and 2021. Link: <http://www.pravno-informacionisistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2018/92/1/reg>



and the gender budget analysis and income and expenditure restructuring in order to promote gender equality.³⁴⁹ As no new financing requirements were allowed the integration of gender equality into the programs has done by reallocating the existing. Initially in 2016 and 2017 budget users started the process of introducing gender-responsive budgeting by introducing gender equality principles through a single program objective. In 2018 the obligation increased by at least one program objective and related program activities and gender responsive indicators.³⁵⁰ A total of 35 budget users introduced elements of gender-responsive budgeting (gender-responsive goals and indicators) into their proposals for financial plans for 2018 and the projections for the next two fiscal years. For 2019 there was 40 budget users. Both MoF plans with guidelines for introducing gender-responsive budgeting in the process of preparation and adoption of the RoS budget are posted on the MoF website.³⁵¹ Training and consultation sessions were held in the period from May to September of 2017.

However, introduction of implementation of capital projects based on priorities in order to strengthen predictability in implementation is yet to take place due to a pending set of needed rulebooks, although a by-law was adopted on 28 June 2017 on the content, method of preparation and evaluation, as well as monitoring and reporting on implementation of capital projects.³⁵² The aim is to improve mechanisms for more systematic control of readiness of capital projects for implementation and their more efficient planning through a comprehensive costs/benefit analysis, selection and prioritisation, in order to identify economically viable and strategically relevant projects. However, the deadline for preparation of five bylaws was very short (120 days for 5 rulebooks) thus causing delays. For now, Rulebook on requirements, manner and procedures of capital maintenance, depending on type of capital project was adopted on 9 March 2018. Another special challenge is adjusting the activities in this field with other SA bodies. In fact, at the Council for PAR on 27 March 2017, during the AP PAR 2016 Report discussion the Ministry of Construction, Transport and Infrastructure shared disagreement on the timeline for the decree adoption in relation to other activities.

Next steps within the SO 3 Measure 3.2 AP 2018-2020 include: Adopting four remaining rulebooks on planning and implementing capital investments: Rulebook on content of integrated data base of capital projects; Rulebook on contents, deadlines and procedure for submission of investment documentation; Rulebook on detailed requirements, manner, criteria and benchmarks for capital projects evaluation and selection; the Rulebook on detailed requirements, manner, criteria and benchmarks for ranking of capital projects; Finally, acquisition and customisation of software for public investments management; Development of a module for performance reporting within the IT system for budget preparation; Conduct training for 150 civil servants to prepare program performance reports; Capacity building of LSGs for the implementation of the program budgeting process in accordance with the methodology for program budgeting; Organisation of 24 regional training for all LSG and direct technical support for 12 LSG.

5.3.1.3.3 SO 3 M 3.3: Improvement to the financial management system and control and internal audit (SI-3.1.4.3). (This measure entails three planned results, of which two were reported “red”: **3.3.2. FMC on Central Level Awareness;** and **3.3.3. Internal Audit Function with Budget Users**). The MoF CHU drafted a new PIFC Strategy in 2016, which was adopted by the GoS on 13 May 2017.³⁵³ The

³⁴⁹Meeting with CEP on 04 December 2018.

³⁵⁰Instructions for the 2018 introduction of gender responsive budgeting

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/PLAN%20ROB.pdf>

³⁵¹<http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13643>

MoF Instructions for the 2019 introduction of gender responsive budgeting: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13645>

³⁵²Decree was adopted on the content, method of preparation and evaluation, as well as monitoring and reporting on implementation of capital projects (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 63/07)

³⁵³Strategy of development of PIFC in the Republic of Serbia for the period 2017–2020 (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 51). Link: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/Strategija%20IFK%202017%202020.pdf>



other two planned results are yet to be achieved: Improved FMC and IA systems. The percentage of public funds beneficiaries that have established the IA is not satisfactory and the FMC is of uneven quality among the budget beneficiaries.³⁵⁴ A constant increase of public internal auditors and the number of established internal audit units are yet to contribute sufficiently to mitigating the weaknesses of internal control and raising managerial accountability to optimum levels. Thus, the new PIFC Strategy is to fully enable IA. So far results include: Increased number of units of IA and conducted audits; Increased number of certified auditors from 189 in 2013 to 377 in 2017, i.e. to 392 by mid-2018;³⁵⁵ The CHU established and further improved its website, and e-learning platform towards more effective independent learning for the process of new auditors' preparing for certification, and started publishing audit reports; The CHU has conducted oversight of work of IA units in all ministries and in all three organisations of mandatory social insurance after 3-4 years; The software for reporting on PIFC is being upgraded, in 2017 there were 454 reports compared to 373 in 2016, a 21% increase. The CHU upgraded and redesigned FMC training materials and presentations, making them more user-friendly. Finally, CHU has been providing capacity-building support for IA to LSGs Units, including training on FMC for LSG staff and managers and coaching field visits to LSGs.

Next steps within the SO 3 Measure 3.3 AP 2018-2020 include: Completion of implementation and monitoring of the PIFC 2017–2020 Strategy; Short term engagement of expert from the Twinning Project Support to Further Development of PIFC in order to conduct the assessment of needed professional, administrative and institutional capacities of the MoF so to ensure full functionality of Measure 3.3: Improving the financial management and control of public spending and internal audit of the Department for Internal Control and Internal Audit; Improvement of existing PIFC software, which will enable users to electronically access and submit annual reports to CHU; Development of guidelines for a joint IA; Two PIFC software trainings; Four management workshops on PIFC as good governance tool.

5.3.1.3.4 SO 3 M 3.4: Functional improvement to budget inspection (SI-3.1.4.4). (This measure entails one planned result. This is the second of the three fully implemented AP measures).

The Budget Inspection enforces the law in the field of material-financial operation by budget beneficiaries. Recommendations were made to its strengthening in terms of HR and development of methodology with standards and methods ensuring transparency in its work through its web page, etc. Also, as evidenced by the Chapter 32 screening report, simultaneous development of the internal control and internal audit and budget inspectorate, is needed to enable clear differentiation of each role. Over the reporting period Budget Inspection acted on 14 times more calls (around 300 annually) than the baseline value, which included acting on calls received from the Treasury Administration for potential temporarily freezing the transfer of the relevant share of salary tax in units of LSG in case of their failure to settle their obligations.³⁴⁷

To the above needs, the Rulebook on internal organisation and systematisation of posts in the MoF was adopted in August 2017, increasing the number of systematised posts in the budget inspectorate, from 10 to 23 (there are 16- end 2017), while for the premises deficit a suggestion is to use across the country those available premises of the MoF. In addition, new amendments to the Budget System Law clearly differentiated the work of the budget inspection and that of internal audit. The change was primarily aimed at having the Budget Inspection no longer performing its tasks on the basis of a work plan defined in advance, but only act on the basis of work program based exclusively on received reports, complaints, and requests for inspection from SAB, organisations, legal and physical persons (it does not act ex ante preventively, but only ex post, based on a report or complaint). Additionally, in October 2017 a decree was adopted on the work, competences and

³⁵⁴ "Of the public funds beneficiaries, those that introduced IA with a single internal auditor account for 63%...", Consolidated Report on the Status of PIFC in RS in 2015, December 2016, MoF, Central Harmonisation Unit, p. 18.

³⁵⁵ Meeting with UNDP on 7 December 2018



insignia of the budget inspectorate prescribing in more detail the manner of operation of the budget inspectorate in view of the frequent changes of the Budget System Law. Its annual reports are regularly published on the MoF website. Also introduced in 2017 are information for how to file electronic complaints, which offer improved access by citizens to submit suspicions and knowledge of irregularities and illegal actions in the use of budget funds and other public funds, but this has also led to greater work load, which is a specific challenge in view of the low number of budget inspectors.

In order to address the above-mentioned needs, the Rulebook on internal organisation and systematisation of posts in the MoF was adopted in August 2017, increasing the number of systematised posts in the Budget Inspectorate, from 10 to 23 (there were 16- end 2017). With regard to the lack of office space, a suggestion was to use available premises of the MoF across the country. In addition, new amendments to the Budget System Law clearly differentiated the work of the Budget Inspection and that of internal audit. The change was primarily aimed at having the Budget Inspection no longer performing its tasks on the basis of a work plan defined in advance, but only act on the basis of work program based exclusively on received reports, complaints, and requests for inspection from SAB, organisations, legal and physical persons (it does not act ex ante preventively, but only ex post, based on a report or complaint). Additionally, in October 2017 a decree was adopted on the work, competences and insignia of the budget inspectorate prescribing in more detail the manner of operation of the budget inspectorate in view of the frequent changes of the Budget System Law. Its annual reports are regularly published on the MoF website.³⁵⁶ Also introduced in 2017 are information for how to file electronic complaints, which offer improved access by citizens to submit suspicions and knowledge of irregularities and illegal actions in the use of budget funds and other public funds, but this has also led to greater work load, which is a specific challenge in view of the low number of budget inspectors. This now has been remedied by the employment of the maximum allowed Budget Inspection employment in order to increase the number of performed inspection controls.

Next steps within the SO 3 Measure 3.4 AP 2018-2020 include: Adopt methodology of work and a by-law on work, competences, and insignia of the budget inspection and elaborating in more detail and more clearly the uniform standards and procedures for conducting budget inspection control in accordance with the Law on the Budget System.

5.3.1.3.5 SO 3 M 3.5: Improvement to the public procurement system (SI-3.1.4.5). (Consist of only one AP planned result, of 47. This is a third of the three fully implemented AP measures.)

The adopted 2014-2018 Strategy for Development of Public Procurement defined priority reform areas: Improvement of the regulatory framework; Strengthening institutional cooperation; Improving efficiency and sustainability of the public procurement (PP) system, and fighting irregularities in the PP system. With the AP implementations results achieved, a full harmonisation with the EU directives resulted in the opening on 13 December 2016 of negotiating Chapter 5 on PP. Also, the GoS Committee for Economy and Finance adopted a Conclusion on 1.10. 2018 about a public discussion of the draft Law on Public Procurement.

The improvements to the PP system is indicated by the reduction of the average duration of the open procurement procedure (call publishing to contract signing) in two ways: The PP procedure lasts less (in 2014 the average duration of the open procedure was 77 days, 61 days in 2016 and 63 days in 2017), while the procedure of low value procurement in 2014 lasted on average 37 days, 29 days in 2016, and 30 days in 2017; and there is a reduced share of cancelled procedures in the total number of PP procedures from 13% in 2014, to 10% in 2017.

Another indication is the average number of bids per a PP procedure, an earlier trend of its reduction has been stopped at 2.9 as it was in 2015, while in 2017 the average number of bids per public

³⁵⁶ Source: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=12884>.



procurement procedure reached 3, the highest level during the past five years.³⁵⁷ Furthermore, there is an increase to 93% in open, i.e. competitive procedures compared to closed- negotiated without the call at 2%. In addition, the introduction of framework agreements led to reduction of a number of procurements at the web portal and enabled to more entities signing of a number of multiyear contracts with one PP procedure. Also, the share of foreign bidders in 2016 increased significantly relative to 2015, from 2% to 5%, but then in 2017 was at 3%.³⁴⁷

Furthermore, in 2016 a total of 18,880 contracts were signed through centralised PP procedures, which is 85% more than in 2015, with a parallel hike of their share in the total contracts value, from 10.7% in 2015 to 15% in 2016. However, in 2017 16,242 contracts concluded but with an increase of the share of the total value of contracts from 15% in 2016 to 18% in 2017. The PP Portal has continued increase in the number of visits since 2014. The average daily number of visits in 2014 was 4,586; in 2015 6,225; in 2016 7,058, and in 2017 it was 8,148 visits.³⁴⁷ The level of complaints was not evidenced.

Next steps within the SO 3 Measure 3.5 AP 2018-2020 include: Develop the e-procurement system after conducted assessment of best EU practices (submitting e-bids, e-auctions, e-dynamic procurement system, e-catalogues, etc.) Drafting and adoption of bylaws arising from the new Law on Public Procurement harmonised with EU directives; Created and published standard forms for publishing public procurement advertisements; General models of tender documentation developed and published; Designed and published models of framework agreements; Prepared analysis and recommendations for improvement of competition in the public procurement market; Strategy for development of public procurement system developed and adopted 2019-2022; Published guidelines for Green Procurement Promotion.

5.3.1.4 SO 4: Increased legal certainty and improved business environment and quality of service provision (I-3.1.5)

5.3.1.4.1 SO 4 M 4.1: Improvement of the legislative process and Government public policy management (SI-3.1.5.1). (This measure entails one planned result, reported “yellow”, i.e. achieved above 50%). Earlier in this report covered April 2018 adoption of the LPS and January/February 2019 adopted its two regulations are the major updates also related to this measure compared to the AP Final Report. Regulatory Reform efforts towards improved business enabling environment, reduction of legal uncertainty, and increasing competitiveness of the national economy, date back to 2003, when the legislative technique Regulatory Impact Assessment (RIA) was introduced, followed by the first Regulatory Reform Strategy for 2008 – 2011. The Republic Public Policy Secretariat (PPS) was established in April 2014, for more details see part 3.5. The PPS inherited competences of the Office for Regulatory Reform and Regulatory Impact Assessment. Apart from issuing opinions on draft laws and appendices to the RIA, the PPS was also mandated to issue opinions on proposed strategic documents of the GoS in order to assess harmonisation of proposed strategic documents with the already adopted strategic frameworks. Numerous reports, including SIGMA, noted variable quality and content of RIAs.

In response to the above new PPS mandate, the new Strategy of Regulatory Reform and Improvement of the Policy Management System 2016-2020, was adopted in January 2016, which established a new strategic framework for improved planning, better quality of regulations and strategic documents, the legislative process, reduction of administrative procedures for citizens and businesses, and improving the business environment.³⁵⁸ In addition, in cooperation with the HRMS and GIZ, the PPS is continually investing efforts in strengthening the administrative capacities of SAB. In 2015, a special training program for civil servants was developed in the field of policy management

³⁵⁷Data taken from the Report of the Public Procurement Office for 2017, 31.3.2018, http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn

³⁵⁸The Strategy and the AP for Regulatory Reform and Improved Policy Management System for the period 2016-2020 Link: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg>



(techniques for planning, regulatory impact assessment, monitoring, reporting and evaluation of policies). So far, 92 training events, for 1,086 participants, were delivered.³⁵⁹

Concrete results include increased share of number of draft laws complying with the adopted methodology for regulatory impact assessment (RIA) in the total number of draft laws submitted for opinion to the PPS for which RIA is required: 2015: 53%, 2016: 89.6%, and 2017: 88% (target: 65%). In fact, in 2017 the PPS issued 154 opinions, whereas during the first half of 2018 there were 77, thus a proportionally similar rate. Given the recent adoption of the LPS and its two bylaws, it is expected that the share of proposed strategic documents harmonised with the adopted methodology for RIA submitted for opinion to the PPS will also increase. Regarding the opinions issued on public policy documents, the PPS issued 44 opinions in 2017, and 19 during the first half of 2018. The GoS adopted 38 public policy documents during 2017, and 13 in the first half of 2018. In 2017 and first half of 2018 the GoS adopted three documents without the PPS opinion. Due to the cooperation with SAB, of the 38 adopted policy documents in 2017, 22 were harmonised with the RIA methodology (57.9%), and in the first half of 2018, there were seven of these (53.8%).

This measure "has moved", so next steps are due within the SO 1 Measure 1.3 AP 2018-2020 include:

With adoption of the LPS on 29 April 2018 and its two bylaws in January 2019, this measure came near to a full implementation completion. Still, with the bylaws adoption it is expected that the share of proposed strategic documents harmonised with the adopted methodology for impact assessment will increase.

5.3.1.4.2 SO 4 M 4.2: Improvement in administrative procedures and operation of conduct of state administration bodies (SI-3.1.5.2). (Also see part 5.3.1.1.4, SO 1 and M 4) (This measure entails four planned results, of which none were reported "red"). Over the past period three normative acts were prepared important for improving services to citizens and strengthening systemic approach to performing administrative procedures: On 1 March 2016 NARS adopted a new Law on General Administrative Procedures (LGAP).³⁶⁰ In the meantime GoS adopted decree on acquiring and providing data on facts recorded in official records,³⁶¹ and prepared a Decree on single administrative point. A Coordinating Body (with 7 meetings within the reporting period) also has been established, yet to get fully effective per the set targets for harmonisation of special laws with the LGAP.³⁶² Correspondingly, the assigned SIGMA Principle 5 indicator, extent to which legal framework for good administration is in place and applied, also showed progress, by in 2017 achieved target of 3 compared to the 2014 baseline of 2.

An Unified Public Register of administrative procedures has been established, so far with identified 2,500 administrative procedures for gradual optimisation and digitalisation, due to be finalised by 2021. In cooperation with the HRMS, 31 trainings for 448 civil servants have been implemented for this process in which a total of 85 bodies and organisations took part. Instructions for the implementation of an analysis for the optimisation have been produced as well as a methodology for calculating administrative costs for each procedure. A new Internet portal was established in order to provide opportunity to businesses to suggest online an administrative procedure for optimisation.³⁶³

- The LGAP implementation implies costs for SAB and time needed to enable the exchange of data, especially given that not all registries are publicly available or regularly updated, or maintained in electronic format, and that the HR SAB capacities are limited. Hence, the purpose of this mechanism is to simplify legal regulations in all areas through harmonisation of

³⁵⁹Source: <https://rsjp.gov.rs/fokus/#obuke>

³⁶⁰Law on General Administrative Procedures (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 18/16). Link: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_opstem_upravnom_postupku-2016.html

³⁶¹Decree on acquiring and providing data on facts recorded in official records (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 56/17).

³⁶²The decision on the establishment of the coordinating body (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 82/16).

³⁶³<https://www.epapir.rsjp.gov.rs/>



special laws, which regulate special administrative procedures with the provision of LGAP. The harmonisation deadline of 1 June 2018 has passed, and in 2018 GoS achieved harmonisation of 32 Laws from 40 anticipated, with remaining number of 200 more,³⁶⁴ thus slowed down linking of bodies and institutions via the e Government Portal. Coordinating body for harmonisation of special laws with the LGAP provided the notification that the process of harmonisation of special laws with the LGAP continues after 1 June 1 2018.³⁶⁵ In addition, there are only 4 employees in unit for monitoring and supervision over the implementation of LGAP. Harmonisation of the GAP Law is rather uneven. MPALSG has no capacity and the sector that should carry this job has only a few people. The problem is not only in number of people but also about quality.³⁶⁶

Textbox 4. Major Final Report Update # 4: New one-stop-shops in 8 LSG units

In October 2018, the MDULS announced a call to the interested LSGs for co-financing of 90%. In total 8 LSGs from across Serbia signed in with the MDULS to establish new one-stop-shop i.e. single administrative point, the LSGs of Pirot, Krusevac, Lazarevac, Sabac, Bela Palanka, Sombor, Zitiste, and Smederevska Palanka. This way citizens and business will at the same time visit only one place and receive sought administrative service (e.g. obtaining driving licence, vehicle registration, or new ID) at a greatly reduced cost, i.e. time. To this end, it was developed a Catalogue of procedures and competences, a preliminary analysis, coordination with authorities possessing certain official records, improved data exchange electronically among authorities, etc.

- Towards more effective and efficient delivery of services to citizens, the GoS increased use of modern IT technologies in conducting the administrative procedure. A Decree has been adopted on 7 June 2017 on acquiring and providing data from the official records.³⁶⁷ This decree provided a legal basis for establishment of the E-Government Portal of RS (the IT system for LGAP), enabling exchange of data from official records through e-services for acquiring and providing data. The e-LGAP includes data from increased number of registers, such as those on births, residence, IDs, unemployment, social security and so on. Furthermore, in terms of enabling the effectiveness of new services, the new LGAP also introduced minor sanctions for authorised civil servants in a case they fail to provide requested data in time, although all SAB are obliged to exchange data contained in official records. In practice, such exchange does not always take place. Only if data cannot be exchanged electronically, the exchange it should be done in a conventional way.³⁷⁴

With the above legal and technical framework on administrative procedures in place, an exchange of data from official records has begun and facilitation of the improved services to the citizens and businesses. The LGAP has for the first time regulated the single administrative point enabling parties to receive all relevant information and services in one place.

In terms of implementing the above for a flagship GoS project “Baby, Welcome!” a single administrative point has been established. The Project commenced in May 2016 and since 9 January 2017 all 76 maternity wards in Serbia are implementing it. Instead of 7 days, now parents can register a new-born in 15 minutes with only one form and free of charge. The process includes filing an electronic form at the E-Government Portal after which parents are notified by a text message (SMS) that the procedure has been completed while the birth certificates is delivered by mail. So far, 90% of new-borns are registered that way, a testimony to a level of satisfaction with the service.³⁴⁷ Further example includes integrated procedure under the Law on Planning and Construction, the registration of new companies with the Company Registration Agency, and services provided to

³⁶⁴Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 4 (SO 4) AP 2015: Increased legal certainty, business environment, and quality of services, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 26 November 2018.

³⁶⁵Source: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Obavestenje-Koordinacionog-tela-o-primeni-cl-214-ZUP.pdf>

³⁶⁶Meeting with SCTM on 28 November 2018.

³⁶⁷The decree on acquiring and providing data on facts recorded in official records (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 56/17).



citizens through the national single electronic administrative point, the E-Government Portal. Numerous other e-services were enabled and are available to citizens and businesses (see part 5.3.1.1.4, SO 1 and M 4).

An important update to the Final Report include results related to a new national system of LSGs one-stop-shops now materialised in its inception, on the bases of the new 2016 LGAP that regulated a single administrative point and the 188 standardised administrative procedures adopted in 9 areas based on which units of LSG will act in a uniform manner to requests by citizens and the economy across the country, and thus bring administrative services closer to citizens and businesses.³⁶⁸³⁶⁹

Next steps within the SO 4 Measure 2 AP 2018-2020 include: Further development i.e. establishment of more LSG one-stop-shops; Further training courses on LGAP for inspectors; Increased number of PA bodies with ensured preconditions for electronic communications with parties in the administrative procedures; Further harmonization process and establishing monitoring system for LGAP; Harmonisation of 78 laws with the Law on Inspection Control.

5.3.1.4.3 SO 4 M 4.3: Reforms to inspection oversight, reducing administrative costs, increasing inspectee's legal security (SI-3.1.5.3). (This measure entails three planned results, of which none were reported “red”). This measure addressed the negative effects of a missing single, systemic law on inspection supervision and its implementation. Previously, the inspection services were regulated with a great many numbers of laws, decrees, rulebooks and other bylaws that resulted in inconsistencies, contradictions and conflict of legal norms and a significant difference in acting that led to legal uncertainty, unnecessary costs for businesses and citizens and inefficient allocation of public resources. Also a preventive action was missing, i.e. inspection was in a position to act only once the damage had been done, rather than preventively. Finally, there was not a single law regulating inspection supervision, the competences and obligations of parties involved, coordination of inspection work and more effective and efficient use of inspection resources.

To that end, a new single legal framework for inspection supervision has been established and since then systemically implemented. A new Law on Inspection Supervision was adopted on 15 April 2015 with AP and a set of bylaws, as well as the June 2018 amendments.³⁷⁰In addition, on 23 July 2015, a decision was taken to establish the Coordination Commission, in effect since 4 August 2015.³⁷¹

Towards systematic law implementation, assisting businesses to comply, and enabling transparency of the law implementation, the specific checklists for all inspection services have been completed by November 2016, and published.³⁷²A guide was also produced and made public.³⁷³In fact, a key result of the law has been harmonising the inspection practices, enabling predictability for business environment, and reducing administrative costs. The specific benefits on the ground are achieved through the following measures: (i) publishing of prepared check-lists that inform business about the type, scope and method of inspection; (ii) mandatory issuing of the order to conduct inspection; (iii) established standardised procedures, types and formats of inspection; (iv) established proportionality of the inspection measures to the assessed risk and irregularities with the subject of inspection; (v) established unison format for inspection visits minutes recording; and (vi) ensured work coordination of all inspections.³⁷⁴

³⁶⁸Source: <https://www.nabavke.com/javne-nabavke-tenderi-srbija/javni-poziv-za-prijavu-jedinica-lokalne-samouprave-i-gradskih-opstina-za-dobijanje-podrske-prilikom-uspostavljanja-jedinstvenog-upravnog-mesta/ministarstvo-drzavne-uprave-i-lokalne-samouprave/beograd/1744860>

³⁶⁹The 188 models presented at the SCTM site <http://www.skgo.org/pages/display/405>

³⁷⁰Law on Inspection Supervision (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 36/15).

³⁷¹Decision about establishing the Coordinating Commission (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 66/15).

³⁷²Source: www.inspektor.gov.rs

³⁷³Guidelines for the implementation of the Law on Inspection Supervision. Link:http://www.mduls.gov.rs/doc/dokumenta/inspekcijski-nadzor/Vodic%20za%20primenu_ZoIN_9%20novembar%202015.pdf

³⁷⁴Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 4 (SO 4) AP 2015: Increased legal certainty, business environment, and quality of services, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 26 November 2018.



Monitoring the law implementation takes various forms inclusive of considering the results of supervision of unregistered entities based on data from the Business Registry Agency (SBRA). Based on 2016 monthly reports, there were 245,392 conducted inspection supervisions with 3,656 unregistered entities identified. It was also found, through on-site inspection examination, that rights related to residential premises were abused by using business premises for illegal conducting of business. Moreover, during the initial implementation period the number of registered entrepreneurs rose by 71.3% (May 2015: 2,427, May 2016: 3,844, June 2016: 4,313) while there was also a decrease in the number of de-registered entrepreneurs by 26.7%. Additionally, a MPALSG inspection services survey revealed that 78.2% surveyed local inspections improved their results, especially in terms of preventive supervision (88% of national, 67.8% of local inspections), the advisory role of inspections (75% of national, and 69.6% of local), regulating unregulated entities (75% of national inspections), and creating uniform practice (63% of national, 40.6% of local inspections).³⁷⁵

In contrast to 2016, the monitoring results for 2017 indicate reduced intensity. In fact, per the end-2017 monitoring of a number of assigned indicators, further efforts were needed towards the increase of: Number of inspection services represented in the Coordination Commission (Achieved 33 to the 2017 target of 36); Number of inspectors who have taken the professional examination (Achieved 825 to the 2017 target of 1,700); Number of informed and trained participants (Achieved 213 to the 2017 target of 1,500); and the Number of inspection services which use the system of integrated inspection supervision (Achieved 0 to the 2017 target of 13).³⁴⁷

The work of the Coordination Commission, in place since June 2017, has focused on coordination and cooperation of inspection. Inspection supervision is performed by seven working groups and two technical teams: There are 11 working groups for: combating illegal trade; safety of structures; food; protection of natural resources; public health; hospitality industry; and internal supervision. The two teams include one on fighting informal work and another for transport of passengers and goods in road, water, and rail transport. During the period November 2017 to June 2018, the working groups met 33 times and developed 18 plans of inspection supervision activities, with the aim of combating the grey economy and improving conditions for doing business. The Commission website contains pages for each inspection with published supervision plans, annual reports and control lists, aimed at increasing the transparency of their work. The website also offers an online survey on the level of business satisfaction with inspection supervision.³⁷⁶ The newsletter is also published on the Coordination Commission website.³⁷⁷

In addition, in terms of capacity building, initial national target of inspection staff trained for 2016 of 1,300 was exceeded as there were in total 1,530 inspectors trained. Moreover, in 2017 and 2018, 1,558 inspectors passed the inspector examination. The 2016 Program for general professional training of civil servants introduced the program of continued training for inspectors "Inspection Oversight". These lead to a gradually increasing a number of trained inspectors' numbers under this program, 2016:93, 2017:96, and 2018:212 (see table 10). Development of the e-Inspector software is underway and will enable a single platform for all inspections and will largely contribute to the standardisation of the work of inspections with the option of insight into the more than 300 registers that exist across the country. The Labour Inspectorate, Market Inspection, Sanitary Inspection and Administrative Inspectorate are about to transition to e-Inspector and by mid-2020 the other inspections are also to join.³⁷⁸

³⁷⁵Source: <http://www.mduls.gov.rs/inspekcijski-nadzor.php>

³⁷⁶<http://inspektor.gov.rs/ankete.php>.

³⁷⁷http://inspektor.gov.rs/dokumenta_komisije/19/Info%20list%20Obaveze%20privrede%20web.pdf.

³⁷⁸Evaluation focus group on SO 4.

**Textbox 5. Major Final Report Update # 5: Further inspections reform steps in 2018**

Towards modernisation and increased effectiveness of the inspection services the June 2018 amendments to the Law on Inspection Supervision introduced further mechanisms for the inspections strengthening such as unannounced inspection visits, "secret customer", joint supervision, penalty reduction and inspection assistance when offence self-admitted, enabled inter-municipal (LSGs) joint inspection, a "trusted" subject status, etc. Moreover, coordination has been established among 41 inspections thus positive results on reducing grey economy (in the field of registration of entrepreneurs). The procedure, type and form of inspection supervision is standardised and check lists are published so that businesses can know in advance about the type, scope and manner of inspection.

Next steps within the SO 4 Measure 4.3 AP 2018-2020 include: Further improvement of the work of the 6-members Coordinating Commission and AP preparation per a conducted analysis; Due public procurement of the hardware, per the prepared technical specifications, and development of software for e-Inspector towards further improvement of the inspection work (organisation, planning, and transparency); Facilitate professional examination for more inspectors; Organise more information and capacity building i.e. training events for more inspectors; Inspections to start using the system of integrated inspection supervision; Implementation of the pilot project for 5 inspections.

5.3.1.4.4 SO 4 M 4.4: Introduction and promotion of mechanisms that ensure the quality of service delivery (SI-3.1.5.4). (This measure entails one planned result that was reported "red": **4.4.1. Public Services Quality Management System**). The PAR Strategy has not foreseen this quality management measure as such but rather was recognised as an integral part of the new SIGMA 2014 Principles, especially the Principle 3 - Providing Public Services. Focused on its importance under this measure, the development of a public services quality management system was envisaged through several efforts including the citizens, CSO, business and PA satisfaction surveying, analysis of shortcomings (the gaps) in the field of public services quality management, and responding to these while in the compliance with the Principles, and gradual introduction of public services quality management systems.

The first effort envisaged surveys of satisfaction with the quality of public services of citizens, civil society, businesses, and PA employees. The project "Towards Good Administration Focused on Citizens", funded by the UK Good Governance Fund (GGF), supported the promotion of the implementation of the new LGAP and the established new administrative services, i.e. the efforts of the MPALSG and other PA institutions. The following activities were undertaken: a dedicated website was created, intended to monitor the official PA bodies' records data exchange (now mandatory per new LGAP), as well as to facilitate online collection of complaints.³⁷⁹ A Club of Good Administration has been initiated intended to promote best practices and efficient work of LSGs. The idea was that

³⁷⁹Source: <http://dobrauprava.rs/>



by joining the club per defined criteria a single LSG unit becomes an example of best practice promoted and commended by the MPALSG. Additional intention was to provide guidelines to LSGs on how to build and strengthen LSG level efficient and accountable administrative services to citizens and businesses. Since a limited implementation level, despite notable efforts and important accumulation of valuable experience, this effort achieved no progress per the assigned indicator: The extent to which recommendations for development of the public services quality management system reflect the Principles of Public Administration (2017 target was 40%).³⁴⁷

Among other relevant surveying efforts assisted by the CSOs, there was a public campaign called “I am the centre of attention“, which is part of a two-year (completed in May 2018) project “Partnership for Good Administration“, implemented by the European Movement in Serbia and the European Policy Centre (CEP) with the support of the USAID.³⁸⁰ The campaign was focused on establishing communication between citizens and PA/SAB by collecting information from citizens on the quality of PA and ensuring the feedback from relevant authorities to such information. The focus of the four nationwide CSO workshops (LSGs: Kraljevo, Kovacica, Niska Banja, and Kladovo) was on most widespread services such as issuing of personal documents, services in primary health care, and services in the education sector relevant to enrolment of children in pre-school and primary schools. This effort resulted in two important studies and four policy briefs. Furthermore, another important CEP's coordinated effort in terms of surveying was the so-called WeBER platform which gathered CSOs in the Western Balkans. This platform, besides promotion of dialogue relevant to the PAR processes, has performed a series of surveys and published a report (national and regional) that provides not only the citizens, PA, and business surveyed information related to the quality management, but also specific recommendations for the services improvement (and the PAR agenda in general) that are coherent with the Principles.³⁸¹

At the time of the AP design not planned a newly encompassed effort was establishment of the MPASLG Serbian-Korean IT Access Centre on 20 December 2017 as a part of global Korean Government supported network of such centres. The centre's mandate, per the signed contract of the two governments on 6 July 2017, is mainly to provide citizens' access to Internet, new trainings and new GoS e-services, and promote ICT cooperation between the two countries. Its secondary mandate is to facilitate delivery of trainings for civil servants, business, and other. The centre has 50 PC workstations.³⁸²

Finally, further effort towards surveying and gap analysis, with due results, include a new 3-year project “Improving Good Government and Social Inclusion at Local Level“, implemented from 1 January 2018 to end on 31 December 2021 in 99 LSG units, by UNOPS, MPALSG and SCTM, and SDC funded, focused on support the application of principles of good government in certain LSG units.³⁸³

³⁸⁰The project “Partnership for Public Administration Reform and Public Services in Serbia – Partnerships“. Link:

<https://cep.org.rs/en/projects/partnership-for-public-administration-reform-and-public-services-in-serbia-partnerships/>

³⁸¹ National PAR Monitor Serbia 2017/2018 Report, December 2018, Link: [Http:// www.par-monitor.org/posts/national-par-monitor-serbia-2017-2018](http://www.par-monitor.org/posts/national-par-monitor-serbia-2017-2018)

³⁸²Report by the MPASLG Serbian-Korean IT Access Centre provided to the evaluation team on 2 December 2018.

³⁸³Source: https://www.swisspro.org.rs/uploads/files/79-414-swisspro_factsheet.pdf

**Textbox 6. Major Final Report Update # 6: One year on, the MPASLG Serbian-Korean IT Access Centre (SKIP)**

The first SKIP Centre as a part of the MPALSG has opened on 20 December 2017. Apart from the education of the GoS officials, it aims to enable citizens and start-up companies to have the free access to all the services provided by the Centre. The objective of this ICT equipped facility is to implement the free access and introduce the developments of the ICT especially regarding the services provided by the E-Government, as well as to raise the citizens' technological literacy and promote the Serbian-Korean cooperation. Over the past year besides it become important service point to citizens but it also became a PAR collaborative hub. First training was on 19 January 2018 and since then implemented were over 500 training programs with over 13,662 participants including fore mostly citizens but as well as the PA, CSO, and businesses. The centre also developed an online application related to the on-going programs and available opportunities for citizens. Besides many for citizens, the so far PAR related training themes for the SAB included: Improved inspections work, address register establishment, E-babies service, e-LGAP implementation, and so on. The centre frequently appeared in media and internet, over 400, and received a commendation from the Government of Korea as the best such centres globally. In fact, since the centre functions within the MPALSG it become a frequent venue not only for citizens but for other PAR stakeholders too, including important events such as signing agreements and promoting new PAR partnerships, efforts and achievements.

Next steps within the SO 4 Measure 4.3 AP 2018-2020 include: Further efforts towards functional feedback mechanism and its implementation, i.e. systematic satisfaction surveying of citizens, CSOs, PA and businesses, analysis of shortcomings in the field of public services delivery, and further gradual introduction of public services quality management systems; Development of a feasibility study on the use of block chain technology in the PA of the RS and the implementation of a pilot project; Further development of the MPASLG Serbian-Korean IT Access Centre through various seminars and trainings on e-services; Consider acting upon the detected gaps and recommendation per the referenced WeBER Report.

5.3.1.5 SO 5: Increased citizens' participation and accountability of public administration (I-3.1.6)

5.3.1.5.1 SO 5 M 5.1: Improvement in public participation in PA and increased information on PA and public finances (SI-3.1.6.1). (This measure entails two planned results, of which none were reported "red"). This measure's objectives included increased transparency of PA data and information and increased citizens and CSO involvement in policy development, implementation and monitoring. Certain advances were made while full system-wide solutions are still due and with the GoS increased prioritisation of these objectives the systemic results are expected in the coming years. Back in 2007 GoS ratified the European Charter of Local Self-Government and thus committed to strengthening participation of citizens in the work of the LSGs.³⁸⁴ The commitment was reaffirmed in 2017 when the GoS became signatory of the Supplementary Protocol to the European Charter of Local Self-Government guaranteeing the inclusion of citizens in the work of local government.³⁸⁵

Monitoring of key assigned indicators show relative progress. The WEF Transparency in Government's policy-making indicator Principle 2 shows a full attainment of a rather modest target-below the 2010 value or any WEF medians. However, SIGMA 2017 Monitoring Report noted that there has not been significant progress since 2015 in the transparency of procedures for Government decision-making. Yet certain new 2018 normative advances are likely to facilitate future improvements. An indicator of Reduced number of complaints filed to the Commissioner for Information of Public Interest also show progress, from 3,929 in 2014 to 3,474 in 2017.

³⁸⁴ The Law ratifying the European Charter on Local Self-Government of 2007, Link: <http://www.hnv.org.rs/docs/Evropska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf>

³⁸⁵ Source: <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-serbia-monitoring-committee-rapporteur/168074fb82>



Specific advances towards increased PA data and information transparency include MoF publishing of Civic Guide to the Budget of the RS, towards increased public understanding of the RS budget.³⁸⁶ Some LSGs also published similar guides, does it, too, e.g. LSG Zrenjanin, although it is not compulsory.³⁸⁷ Only the publication of budget execution reports in the *Official Gazette* is compulsory. Around half of the LSGs publish their budget execution reports on Internet. The MoF also uploads its budget execution reports on its webpage at least twice a year. MoF has in the past published a newsletter of public finance every month, but has stopped doing so after July 2018.³⁸⁸

Towards ensuring increased citizens and CSO involvement in GoS policy cycle, through obligatory consultative process, on 20 June 2018 the NARS adopted amendments of the Law on Public Administration and the amendments of the Law on Local Self-government.³⁸⁹

Furthermore, a due adoption of the prepared amendments to the Law on Free Access to Information of Public Significance is to enforce the PA pro-active publication and updating of public information, inclusive of e-application of information booklets. However, more than 70 CSOs submitted unified amendments to the proposal. The intention of this joint action was to point to the "harmful provisions brought by the amended proposal of the Law". Namely, the proposed amendments to the law do not enable future insight into the works of certain public enterprises, thus limiting accountability for management of these.³⁹⁰

Further advances came from the Open Government Partnership (OGP). OGP is an international initiative, which is non-obligatory and does not involve performance measurement. The first AP for the OGP for the period 2014-2016 was implemented as well as the second AP OGP 2016-2018, while the third one for the period of 2018-2020 was adopted on 29 December 2018.³⁹¹ In the course of developing the AP(s), cooperation with the civil society improved and commitments have been defined to enhance the key value that the OGP promotes in building a modern PA, which is good service to its citizens.³⁹²

Textbox 1. Major Final Report Update # 7: June 2018 normative changes, from public discussions on drafted laws to public participation in drafting laws

An important advance took place on 20.6.2018 when the NARS adopted amendments of the Law on Public Administration. With the amendments to the law article 77 now the "State administration bodies are obliged to provide conditions for public participation during the preparation of draft laws, other regulations and acts, in accordance with this Law". On the same occasion the same changes were adopted for the amended Law on Local Self-government. Together with the relevant clauses of the new LPS, a set of important norms were established towards ensuring increased citizens and CSO involvement in policy development, implementation and monitoring.

³⁸⁶Citizen guide through the budget of the Republic of Serbia. Link:

[http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodnic%20kroz%20budzet\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodnic%20kroz%20budzet(1).pdf)

³⁸⁷Source: <http://www.zrenjanin.rs/1-522-507-0/Gradjanski-vodic-kroz-budzet>

³⁸⁸Source: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1568>

³⁸⁹Amendments to the Law on State Administration (*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 47/2018),

³⁹⁰Source: <http://civic-forum.eu/civil-dialogue/csos-law-social-protection-serbia>

³⁹¹*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 105/18 AP for implementation of the Open Government Partnership 2016-2017(*Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 93/16). Link: <http://ogp.rs/akcioni-plan-2016-2017/>

³⁹²Source: <http://ogp.rs/>



The second AP the Open Data initiative has been implemented and the national open data portal has been established with an increasing number of data sets included.³⁹³In addition, towards active public participation in supervision of policy implementation and active communication between citizens and institutions a new interactive Internet portal entitled "Good Administration" has been developed. The portal is intended to inform citizens on PAR progress and the mandatory exchange of data from official records.³⁹⁴ A related short animated film has been also produced and posted on YouTube channel of the MPALSG.³⁹⁵ The MPALSG website also contains information on the citizens' rights in administrative procedures with respect to exchange of data from official records, with an option of filling in the questionnaire or sending a letter to the MPALSG.

An additional effort includes the project "The state by the measure of citizens – what kind of state do we want in the future?" implemented during 2016 by the MPALSG and the Centre for Applied European Studies, with the support of the Open Fund Foundation. During six events, the project involved the professional and general public in the consultations on identifying the key directions for PAR. The project results are an important part of the reform process in terms of awareness and development of a new vision of the PA.³⁹⁶

In terms of needed increased CSO involvement in policy development, implementation, monitoring and sustainability, a major concern is that GoS has not adopted the draft strategy prepared by the OCCS, the draft "Strategy for Creating an Incentive Environment for the Development of the Civil Society". The initial draft of the strategy was outlined in June 2015, but it was not until March 2018 that the MPALSG proposed a new draft. Once adopted, the GoS is to for the first time define a comprehensive set of measures towards sustainable development of civil society.³⁹⁷

In fact, the GoS is yet to fully devote itself to establishment and implementation of the norms and necessary PA mechanisms for enabling citizens' fundamental and democratic participation in public policies, inclusive of the establishment of the Council for Cooperation with the CSO. Per the 2013 recommendations from the Office for Cooperation with Civil Society (established in 2011), the Council is to advise GoS on the strategic guidelines and monitor the yet to be adopted strategy implementation, as well as giving opinions on public policies and draft legislative and strategic frameworks that influence the development of CSO in RS.³⁹⁸

In the absence of the strategy and its implementation a large number of CSOs do not have sustained funding, especially on the LSG level, as noted in the EC's 2018 Progress Report: "The lack of financial sustainability of CSOs influences the potential of social entrepreneurship to address the needs of the local community and stimulate employment and economic growth".³⁹⁹

Next steps within the SO 5 Measure 5.1 AP 2018-2020 include: Further efforts towards increased transparency of PA pro-active publication and updating of public information, inclusive of e-application of information booklets; Further efforts towards increased CSO involvement in CSO agenda of the GoS, i.e. adoption of the drafted Strategy for Creating an Incentive Environment for

³⁹³Source: <https://data.gov.rs/sr/>

³⁹⁴Source :<https://www.dobrauprava.rs>

³⁹⁵Source: <https://www.youtube.com/channel/UC1bE6tBH-rppor6T9lIBuXw>

³⁹⁶Source: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/zajedno-u-promene.php>

³⁹⁷Source: <https://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/Predlog-Nacionalne-strategije-za-stvaranje-podsticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva.doc>

³⁹⁸Source : <http://civilnodrustvo.gov.rs/enabling-environment/legal-framework/legal-framework.244.html>

³⁹⁹EC Serbia 2018 Progress Report, April 2018. Link: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>



the Development of the Civil Society, and establishment of the Council for Cooperation with the CSO; Development of Guidelines for the composition of working groups for the drafting of public policy and regulations, as well as the preparation and adoption of bylaws that regulate consultations with the interested public in the process of drafting regulations and documents of public policies; Improved open data agenda through new legal framework for open data and re-use of information in accordance with the European Directive on the re-use of public sector information; Joining the Open Data Charter, the organisation of activities in order to promote the concept of open data and support to applications development based on open data; Analysis of a comparative practice regarding electronic voting; Law development on Referendum and People's Initiative with the aim of improving mechanisms for declaring citizens; Bylaw development on Content of Websites and Publication of Electronic Services of Public Administration Bodies, after the adoption of the Law on Electronic Administration

5.3.1.5.2 SO 5 M 5.2: Strengthened integrity and ethical standards of PA employees and reduced corruption (SI-3.1.6.2). (This measure entails two planned results, of which one was reported “red”: **5.2.1. PA Employee Ethical Standards and Integrity**). This measure's objectives included improved PA employee's integrity and ethical standards and improved protection of whistle-blowers. The GoS is yet to adopt a prepared and publicly discussed draft new Law on the Anti-Corruption Agency (ACA), which includes clearer and more stringent rules on the accountability of appointed positions and is to introduce reduction of corruption risks and improve efficiency of the Anti-Corruption Agency and strengthening its independence.⁴⁰⁰

Since the law is not adopted, PA managers are still not obliged not to develop and adopt their integrity plans. This way the deadline for the development of (second generation) integrity plans was extended until the draft Law on ACA is adopted. Still, so far result is not discouraging. Monitoring the assigned indicator, a good progress was observed, just short from the target. To the 2014 baseline: 49% and 2017 target of: 60%, there was 57.5% of PA bodies and organisations that have adopted their integrity plans (as per the current law) in compliance with the dynamics and guidelines prescribed by ACA.³⁴⁷

In fact, the old Law on the Anti-Corruption introduced the obligation for all state administration bodies and organisations, bodies of AP and LSG, public services and public enterprises, to adopt integrity plans, as a document resulting from self-assessment of institutional integrity.⁴⁰¹ The integrity plan includes: (i) identified areas and processes which are especially prone to risks of corruption; (ii) assessment of risk intensity relative to risk of corruption; (iii) legal and other measures for preventing and removing risks, (iv) deadlines for implementation and; (v) information on persons responsible for implementing the integrity plan. During the development of the plan the following documents are to be used: the updated version of the European Code of Good Administrative Behaviour; the Code of Conduct for Civil Servants of the RS, the Code of Good Administration proposed by the Ombudsman, as well as examples of the Code of Conduct of the employees adopted by individual LSGs.⁴⁰²

Monitoring the implementation of objectives was established in 2015. The High Civil Service Council developed two reports, for 2015 and 2016. These reported an increase in the number of PA disciplinary procedures related to the second generation of integrity plans.⁴⁰³ At the AP and LSG level, it is prescribed, by the Article 196 of the Law on Employees in Autonomous Provinces and Units

⁴⁰⁰ The draft Law on the Anti-Corruption Agency published on the website of the Ministry of Justice, Link: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

⁴⁰¹ The Law on the Anti-Corruption Agency, Link: <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

⁴⁰² Source: <http://www.skgo.org/vesti/detaljno/1875/model-kodeksa-ponasanja-sluzbenika-i-namestenika-za-gradoveopstinegradske-opstine>

⁴⁰³ Code of Conduct for Civil Servants, amendments, and reports on implementation, Link: http://www.suk.gov.rs/sr/visoki_sluzbenicki_savet/akti_saveta.dot



of Local Self-Governments that each LSG shall adopt an integrity plan within one year of the Law coming into effect.

The first Law on Whistle-Blower Protection is in effect from 5 June 2015.⁴⁰⁴ The Law was introduced gradually in parallel to a media awareness campaign “Whistle-Blowers Growing Stronger”. A data centre was developed and adequate ICT equipment provided to judicial bodies. The HRMS also introduced relevant training module targeting relevant PA employees (see table 10). Thus, a carefully planned implementation process has been designed.

Monitoring the assigned indicator, very good progress was observed. The number of reports by the ministry in charge of judiciary on cases before courts related to whistle blowing: against the 2014 baseline (0), the 2017 target of 1 was achieved. A report on the first year of implementation of the law has been published on the website of the Ministry of Justice.⁴⁰⁵ The report included data collected by the Group for coordination of implementation of the AP, and the 2013-2018 National Anti-Corruption Strategy, through questionnaires addressing the labour and administrative inspectorates which are in charge of enforcement of the law.³⁴⁷

The report confirmed that all ministries have procedures for internal whistle-blowers regulated by rulebooks on internal whistle blowing and have appointed persons authorised to receive information and conduct procedures in case of internal whistle blowing. All employees have received information on the rights under the Law on Whistle-Blower Protection. The report noted an increase in PA internal whistle-blowing, one before passing of the law and two after. Reported external PA related whistle-blowing trend was sharper. One case within 6 months from the law and after one year ten more. In 2015, a total of 55 criminal proceedings related to whistle blowing were opened in Serbian courts, of which 33 were concluded; in 2016, 295 proceedings started, of which 241 were completed. According to the Supreme Court of Cassation, since the law is in force end June 2017 in total 427 criminal proceedings were initiated based on information via whistle-blowers, of which 364 were completed.⁴⁰⁶

Although referred to as a “gold-standard”, with excellent initial results, certain gaps in the law became apparent. Due to mild penalties, the judgments issued by courts are not always respected when a court decided favour of the whistle-blower. There is also a need to establish a mechanism for the protection of whistle-blowers from retaliation.⁴⁰⁶

On 5 March 2018, the GoS adopted the MPALSG proposed Regulation on funds to support programs or missing amount of funds for programs of public interest implemented by associations. The regulation focuses on improving fiscal transparency and raising the level of accountability in the use of budget funds. The provisions of the Regulation further regulate the transparency of the process of awarding financial support to associations and other CSO from budget funds by introducing the mandatory drafting and publishing of Annual Plans of Public Calls. In addition, the Regulation also contains anti-corruptive provisions, elaborates the implementation of evaluation and monitoring of supported projects and ensures the option of including citizens’ representatives in the commissions for awarding funds. In addition, the Office for Cooperation with Civil Society has published for SAB a manual and methodology of planning, monitoring the implementation of the CSO implemented programs and projects so as to enable monitoring of the awarded funds.⁴⁰⁷

Next steps within the SO 5 Measure 5.2 AP 2018-2020 include: Adoption of (or new) draft Law on the Anti-Corruption Agency; Increased rate of developed integrity plans in PA institutions inclusive of LSGs; Introducing the obligation to attend training on ethics and integrity for all employees in PA; Define provisions related to the introduction of risk assessment of corruption by regulations in the

⁴⁰⁴Law on Whistle-Blower Protection (*The Official Gazette* No. 129/2014) Link: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_uzbunjivaca.html

⁴⁰⁵Source: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/14518/finalni-izvestaj-o-godinudana-primene-zakona-zastitiuzbunjivaca.php>

⁴⁰⁶ Source: <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Areas/Serbia/Whistleblowers-in-Serbia-a-model-law-184197>

⁴⁰⁷https://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Kancelarija/Dokumenta_Kancelarije/METODOLOGIJA%20online.pdf



process of drafting regulations and adopting the Methodology for assessing the risk of corruption in regulations; Development of a comparative analysis for the introduction of ethics and integrity officers in PA, analysis of the legal framework, and development of guidelines with recommendations for implementation; Establishment of a mechanism for monitoring the implementation of the recommendations of the ACA after introducing an assessment of the risk of corruption in the drafting process; Preparation of the first Annual Report of the ACA on the degree of fulfilment of the recommendations from the opinion on the assessment of the risk of corruption in the provisions of the draft laws in areas that are particularly at risk of corruption.

5.3.1.5.3 SO 5 M 5.3: Strengthened mechanisms of external and internal PA control (SI-3.1.6.3).

(This measure entails two planned results, of which one was reported “red”: 5.3.1. Development of External Control Mechanisms). This measure's objectives included strengthening external control of the PA and strengthening the internal control by the Administrative Inspectorate. The first result is related to the improvement of the legal framework and conditions of operation of five independent bodies: The Ombudsman, the Commissioner for Information of Public Interest and Personal Data Protection, the Commissioner for Equality, the Anti-Corruption Agency, and the State Audit Institution, which conduct external oversight of PA. The second result is related to strengthening the Administrative Inspectorate, which performs internal control.

New amendments to the Law on Ombudsman were drafted, as well as amendments to the Law on Free Access to Information of Public Interest, and amendments to the Law on the Anti-Corruption Agency. The amendments to the Law on Ombudsman include upgrade of the existing mechanisms available to the Ombudsman through introducing the possibility of sanctions and a sort of free legal aid for citizens.

The amendments to the Law on Free Access to Information of Public Interest have raised certain CSO concerns (see previous AP measure). These are coupled with additional CSO concerns related to the appointment procedure of a new Commissioner for information of public importance and protecting personal data, as his/her current mandate expired on 22 December 2018 and the new one is yet to be appointed.⁴⁰⁸ In addition, the new Personal Data Protection Act will enter into force in August 2019. To that end, eight digital rights organisations across Europe on 4 December 2018 sent a letter to the NARS, seeking a transparent process of selecting a new Commissioner.⁴⁰⁹ The letter stressed the utmost importance that the new Commissioner be appointed as soon as possible, through a transparent procedure in accordance with the law, and that the function is assigned to the best candidate in accordance with each of the individual conditions. The letter also called on the NARS, which elects the Commissioner, to provide the highest standards when selecting a new Commissioner in order to respect the foundations of a free, innovative and open digital society that will establish the highest level of personal data protection as per the EU General Regulation on the protection of personal data (GDPR) and the Council of Europe Convention. Amendments to the Law on the Anti-Corruption Agency are expected to bring a distinction between conflict of interest and accumulation of public functions. The key existing law improvements refer to specific conflict of interest, incompatibility, and accumulation of public functions. The new law on ACA is to regulate timely exclusion of any private interest from performing public functions thus enable avoidance of the conflict occurring before it is reported. Another important due novelty is the prescribed deadline of five years for the ACA to initiate a procedure to decide on existence of conflict of interest.

As for improvement of the conditions of operation of five independent bodies, the results were limited. At its 28th session on 2 November 2017, the GoS made the decision establishing a work group tasked with identifying the needs for use of government buildings and official premises by the SAB

⁴⁰⁸ Thematic/Expert Focus Group on AP PAR Pillar 5 (SO 5) AP 2015: Increased citizens' participation and public administration accountability, held in MPALSG Serbian-Korean Information Access Centre on 26 November 2018.

⁴⁰⁹Source: <https://www.sharefoundation.info/en/organisations-from-across-europe-insist-on-a-transparent-appointment-of-the-commissioner-in-serbia/>



and other state authorities and developing the plan for implementation of identified need. Further steps are expected. Ensuring adequate premises to resolve the accommodation issues of Ombudsman, and State Audit Institution is still due. Additional, although premises for Commissioner for Protection of Equality have been ensured, improvement of the working premises is further needed.

The plan of conducting the functional analysis of the Administrative Inspectorate was planned by the AP in order to determine the necessary structure and the needed number of staff to perform its legal mandate. In 2016, within a project by the Norwegian Embassy “Managing Change – Strengthening Capacities of the MPALSG”, a number of different findings were identified towards strengthening the inspection capacities as well as the MPALSG. The results included plans for the MPALSG resource allocation, and functions identified according to the scope of competences and the legal framework. In line with the findings and recommendations, a reorganisation of the MPALSG was performed and the Rulebook was developed on internal organisation and systematisation of posts within the MPALSG. The planned next phase never took place.

Furthermore, the strengthening capacities of the Administrative Inspectorate took place only to a certain extent due a shortage of employees, i.e. inspectors. Currently there are 17 administrative inspectors, although 28 were allowed in terms of the maximum number of employees. Hiring is not only made difficult by the freeze in the PA employment buy by a strict condition in terms of the experience needed for the job that is missing on the job market.⁴¹⁰ Despite that, good results were achieved in terms of the percentage increase of the number of supervised entities. During 2017, the inspectorate conducted 1,430 inspections and acted on 1,800 complaints, to the 2014 base values of 1,400 and 1,230, respectively, and the target value of 10% increase for each year.³⁴⁷

Next steps within the SO 5 Measure 5.3 AP 2018-2020 include: Further strengthening of external control of the PA, i.e. the five independent bodies; Adoption of the three draft laws prepared amendments: Amendments to the Law on Ombudsman, Amendments to the Law on Free Access to Information of Public Interest, and the Amendments to the Law on the Anti-Corruption Agency; Improving the conditions of operation (adequate space, i.e. offices and number of employees) of three independent bodies: the Ombudsman, Commissioner for Equality, and State Audit Institution; Further strengthening of capacities of the Administrative Inspectorate; Adopt Amendments to the Law on the Prohibition of Discrimination in order to be in full compliance with the EU *acquis*, the scope of the exceptions to the principle of equal treatment, and -definition of indirect discrimination.

⁴¹⁰Meeting with the Administrative Inspectorate on 5 December 2018.