На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему Републике Србије („Службени гласник РС”, број 30/18),

Влада усваја

СТРАТЕГИЈУ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

ЗА ПЕРИОД ОД 2021. ДО 2030. ГОДИНЕ

Садржај

I. Увод 9
1. Стратешки оквир и разлози за доношење нове стратегије 9
2. Кључни резултати и изазови у претходном периоду 11
II. Визија и општи циљ 14
III. Планирање и координација јавних политика 16
1. Анализа стања 16
2. Посебан циљ 17
IV. Управљање људским ресурсима 18
1. Анализа стања 18
2. Посебни циљеви 20
V. Пружање услуга 24
1. Анализа стања 24
2. Посебан циљ 26
VI. Одговорност и транспарентност 29
1. Анализа стања 29
2. Посебан циљ 30
VII. Управљање јавним финансијама 32
1. Анализа стања 32
2. Посебан циљ 33
VIII. Систем локалне самоуправе 36
1. Анализа стања 36
2. Посебан циљ 37
IX. Трошкови спровођења АП Стратегије РЈУ 39
Збирна табела трошкова по годинама и циљевима и мерама 41
Збирна табела обезбеђених и условно обезбеђених средстава циљевима и мерама и изворима 44
X. Институционални оквир – Координација, управљање и извештавање о резултатима 51
XI. Доношење Акционог плана за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године 52
XII. Прилози 53
XIII. Завршне одредбе 53
В Л А Д А 53

Прилог 1: Стратешки оквир 54

Прилог 2: Анализа ситуације по тематским областима са извештајем о спроведеној анализи ефеката и описом мера 66

SWOT Матрица 67

Дрво циљева за Стратегију РЈУ 74

Показатељи исхода Стратегије РЈУ 75

1. Планирање и координација јавних политика 78

Анализа стања 78

Дрво проблема – Планирање и координација политика 85

Посебан циљ 86

Дрво циљева – Посебни циљеви Програма за унапређење управљање јавним политикама и регулаторну реформу 89

2. Управљање људским ресурсима 90

Анализа стања 90

Дрво проблема – Управљање људским ресурсима 132

Циљеви, анализа ефеката и мере 133

Дрво циљева – Управљање људским ресурсима 151

3. Пружање услуга 152

Анализа стања 152

Дрво проблема – Пружање услуга 165

Циљ, анализа ефеката и мере 166

Дрво циљева – Пружање услуга 175

4. Одговорност и транспарентност 176

Анализа стања 176

Дрво проблема – Одговорност и транспарентност 188

Циљ, анализа ефеката и мере 189

Дрво циљева – Одговорност и транспарентност 200

5. Управљање јавним финансијама 201

Анализа стања 201

Дрво проблема – Управљање јавним финансијама 209

Посебан циљ 210

Дрво циљева – Посебни циљеви Програма реформе управљања јавним финансијама 214

6. Систем локалне самоуправе 215

Анализа стања 215

Дрво проблема – Систем локалне самоуправе 223

Посебан циљ.....224
Дрво циљева – Посебни циљеви Програма реформе система локалне самоуправе.....229
Прилог 3: Комуникациони оквир 230
1. Анализа стања: резултати и изазови 230
2. Анализа ефеката и мере 242
Прилог 4: Процес припреме Стратегије и опис консултативног процеса 257
Прилог 5: Координација, управљање и извештавање о спровођењу РЈУ 262
Координација и управљање РЈУ 262
Праћење и извештавање 265
Обрасци и алати за прикупљање података и извештавање.....265
Учесници и календар прикупљања података и извештавања.....266
Вредновање учинка 269
Прилог 6: Анализа ризика 270
Прилог 7: Попис аката 291
Прилог 8: „Пасоши“ показатеља 293
Показатељи учинка за општи циљ Стратегије РЈУ 295
Показатељи учинака – Планирање и координација јавних политика 298
Посебан циљ 1: Побољшан квалитет јавних политика и прописа.....298
Пасоши показатеља за посебне циљеве Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом.....298
Показатељи учинака – Управљање људским ресурсима 304
Посебан циљ 2: Унапређен процес регрутације у јавној управи 304
Посебан циљ 3. Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси 309
Посебан циљ 4: Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених у јавној управи.....314
Показатељи учинака – Пружање услуга..... 324
Посебан циљ 5: Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство.....324
Показатељи учинака – Транспарентност и одговорност 329
Посебан циљ 6: Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти 329
Показатељи учинака – Управљање јавним финансијама..... 339

Посебан циљ 7: Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе 339

Пасоши показатеља за посебне циљеве Програма реформе управљања јавним финансијама 340

Показатељи учинака – Систем локалне самоуправе 347

Посебан циљ 8: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу.....347

Пасоши показатеља за посебне циљеве Програма реформе система локалне самоуправе.....351

Пасоши показатеља за Оперативни план Стратегије РЈУ 361

Управљање и координација.....361

Комуникација и видљивост 362

Листа графикона, слика и табела

Графикон 1. Однос обезбеђених и условно обезбеђених средстава *46*

Графикон 2. Однос обезбеђених средстава из буџета и донаторске подршке *46*

Графикон 3. Однос условно обезбеђених средстава из буџета и донаторске подршке *47*

Графикон 4. Однос буџетских средстава и донаторске подршке *47*

Графикон 5. Процењени трошкови по посебним циљевима *48*

Графикон 6. Извор финансирања посебних циљева *49*

Графикон 7. Обезбеђена средства по посебним циљева *49*

Графикон 8. Условно обезбеђена средства по посебним циљевима и изворима *50*

Графикон 9. Перцепција резултата према „Балкан барометру“ *62*

Графикон 10. Обједињено „дрво циљева” Стратегије РЈУ *74*

Графикон 11. Дрво проблема – Планирање и координација политика *85*

Графикон 12. Правци деловања Програма за управљање јавним политикама и регулаторну реформу *89*

Графикон 13. Заступљеност ПФК по радним местима *105*

Графикон 14. Проценат смањења запослених на неодређено време у јавном сектору од децембра 2014. до децембра 2019. године *108*

Графикон 15 Преглед налаза индекса за УЉР у вези са припремом и усвајањем кадровског плана .. *110*

Графикон 16. Однос успешних и неуспешних кандидата на јавним конкурсима *113*

Графикон 17. Однос броја слободних радних места, пристиглих пријава и успешних кандидата ... *113*

Графикон 18. Преглед жалби на резултате изборног поступка *114*

Графикон 19. Однос запослених на одређено, неодређено време и ван радног односа у ОДУ *115*

Графикон 20. Сарадња у поступку попуњавања радних места *119*

Графикон 21. Припрема и анализа претходних описа послова *119*

Графикон 22. Преглед програма обука НАЈУ према броју области и тематских целина стручног усавршавања *125*

Графикон 23. Реализација програма обуке у НАЈУ за 2020. години *126*

Графикон 24. Број чланова Мреже контакт особа у јавној управи *128*

Графикон 25. Број кандидата који су положили државни стручни испит у последњих 10 година .. *130*

Графикон 26. Дрво проблема - Управљање људским ресурсима *132*

Графикон 27. Дрво циљева – Управљање људским ресурсима у јавној управи *151*

Графикон 28. Дрво проблема – Пружање услуга *165*

Графикон 29. Дрво циљева Пружање услуга *175*

Графикон 30. Дрво проблема – Одговорност и транспарентност у јавној управи *188*

Графикон 31. Дрво циљева – Одговорност и транспарентност у јавној управи *200*

Графикон 32. Дрво проблема – Управљање јавним финансијама *209*

Графикон 33. Дрво циљева управљање јавним финансијама *214*

Графикон 34. Дрво проблема – Систем локалне самоуправе *223*

Графикон 35. Дрво циљева – Систем локалне самоуправе *229*

Графикон 36. Учесници и улоге у систему координације праћења и извештавања о спровођењу Стратегије РЈУ. *269*

Слика 1. Плански оквир и документи у области реформе јавне управе *10*

Слика 2. Институционални оквир *51*

Слика 3. ДЛП по Стратегији РЈУ од 2014. године *60*

Слика 4. Процес израде Стратегије РЈУ и консултација *260*

Слика 5. Процес извештавања о спровођењу Стратегије РЈУ *268*

Табела 1. Мапирани важећи и будући ДЛП и други плански документи за област РЈУ *10*

Табела 2. SWOT Матрица *67*

Табела 3. Показатељи исхода за Стратегију РЈУ *75*

Табела 6. Прорачун трошкова за опције за циљ 5. ..... *171*

Табела 7. Табела за одабир опције за циљ 5. ..... *172*

Табела 8. Табела за одабир опције за циљ 6. ..... *194*

Табела 9. Анализа ризика *271*

Листа скраћеница

АП	Акциони план
АПСПВ	Акциони план за спровођење Програма Владе
БДП	Бруто домаћи производ
ВСС	Високи службенички савет
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу
ДЈП	Документ јавне политике
ДРИ	Државна ревизорска институција
ДСП	Државни службеник на положају
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска унија
ЗБС	Закон о буџетском систему
ЗПС	Закон о планском систему
ИКТ	Информационо-комуникационе технологије
IPA	Инструмент за претприступну помоћ ЕУ
ИФКЈ	Интерна финансијска контрола у јавном сектору
ИТЕ	Канцеларија за информациону технологију и електронску управу
ИТР	Интерно тржиште рада
ЈИС	Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења координацију јавних политика и извештавање
ЈЛС	Јединица локалне самоуправе
ЈУМ	Јединствена управна места
ЛС	Локална самоуправа
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МЕИ	Министарство за европске интеграције
ММФ	Међународни монетарни фонд
МПГ	Међуминистарска пројектна група
МПНТР	Министарство просвете, науке и технолошког развоја
МРЗСП	Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања
МУП	Министарство унутрашњих послова
МФ	Министарство финансија
НАД	Национални приоритети за међународну помоћ
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
НСЗ	Национална служба за запошљавање
ОДУ	Органи државне управе
OECD	Организација за економску сарадњу и развој
ОЦД	Организација цивилног друштва
ПЕФА	Процена јавних расхода и јавних финансија
ПУ	Пореска управа
ПРУЈФ	Програм реформе управљања јавним финансијама
ПВ	Полазна вредност показатеља
РГЗ	Републички геодетски завод
РСЗ	Републички секретаријат за законодавство
РЈУ	Реформа јавне управе
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
РФПИО	Републички фонд за пензијско и инвалидско осигурање
СБС	Секторска буџетска подршка ЕУ

SIGMA	Програм подршке унапређењу у владавини и управљању при ОЕЦД
СКГО	Стална конференција градова и општина
СКИП	Српско-корејски информатичко-приступни
ССУЗЈЛС	Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе
СУК	Служба за управљање кадровима
УЈФ	Управљање јавним финансијама
УЉР	Управљање људским ресурсима
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦЈХ	Централна јединица за хармонизацију
ЦОР	Циљеви одрживог развоја
ЦВ	Циљна вредност показатеља
CAF	Заједнички оквир за самопроцену (управљање квалитетом)
ЗоУП	Закон о општем управном поступку

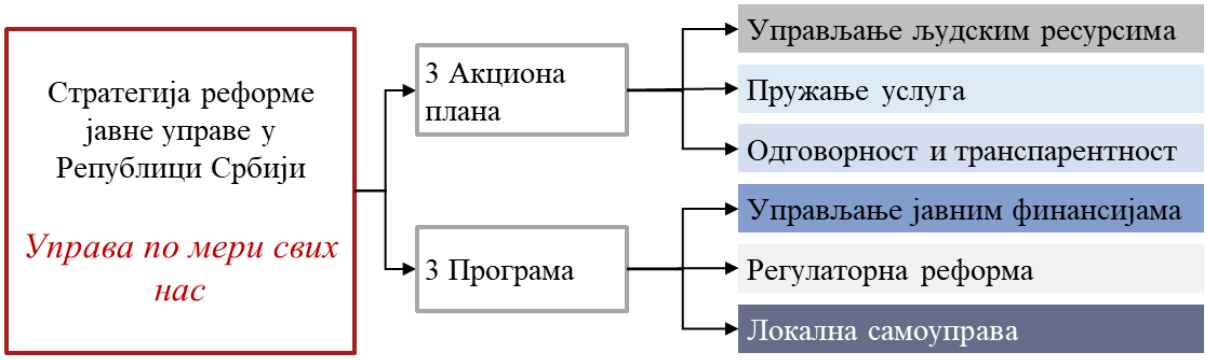
I. Увод

1. Стратешки оквир и разлози за доношење нове стратегије

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији (у даљем тексту: Стратегија РЈУ из 2014) донета је 24. јануара 2014. године и разрађена је кроз два акциона плана – за период 2015–2017. и за период 2018–2020. године. Након спроведене прве екстерне евалуације Стратегије РЈУ из 2014, Савет за реформу јавне управе је Закључком подржао налазе и препоруке те евалуације и покренуо процес израде Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године (у даљем тексту: Стратегија РЈУ), усредсређене на политику пружања услуга, управљање људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР) и управљање капацитетима, као и унапређење координације у спровођењу и праћењу реформе јавне управе, уз даље усклађивање свих документа јавних политика у области реформе јавне управе**.**

У складу са чланом 32. Закона о планском систему Републике Србије (у даљем тексту: ЗПС) у августу 2019. године јавно је објављен почетак израде Стратегије РЈУ и покренут је званичан процес консултација (консултације су постојале и раније, више у Прилогу 4: Процес припреме Стратегије и опис консултативног процеса). Објављен је и јавни позив за учешће удружења грађана у раду Посебне радне групе за израду Стратегије РЈУ за период након 2021. године (у даљем тексту: Посебна радна група), на основу кога су представници шест организација цивилног друштва укључени као равноправни чланови у њен рад. У раду Посебне радне групе је учествовао, према Решењу о образовању Посебне радне групе за израду Стратегије реформе јавне управе за период након 2021. године, 121 представник државних органа, укључујући независне државне органе, удружења грађана, Привредну комору Републике Србије и Сталну конференцију градова и општина (у даљем тексту: СКГО). Све време у раду и званичној преписци Посебне радне групе учествовали су представници Делегације ЕУ у Републици Србији и *SIGMA/OECD* и она је остала отворена за учешће других заинтересованих страна (нпр. „Транспарентност Србија" није учествовала у Јавном позиву, али је постала учесник на састанцима Посебне радне групе након што је изразила интересовање, као и *UNDP*). Одржано је 57 званичних састанака радних група по тематским областима у току годину дана припреме и велики број појединачних састанака са различитим заинтересованим странама.

У циљу додатног усклађивања Стратегије РЈУ са европским Принципима јавне управе, као и олакшаног процеса националног и ЕУ праћења напретка у области реформе јавне управе (у даљем тексту: РЈУ), структура Стратегије РЈУ и рад радних подгрупа прати тематске области Принципа јавне управе *ЕУ/OECD*, уз додатну област реформе система локалне самоуправе као приоритетне области у наредних десет година.



Слика 1. Плански оквир и документи у области реформе јавне управе

Ова стратегија се као кровни документ развијала паралелно са три хијерархијски нижа документа јавних политика, тј. програмима у области планирања и координације јавних политика у области управљања јавним финансијама (у даљем тексту: УЈФ) и у области система локалне самоуправе, док су области УЉР, пружања услуга и одговорности и транспарентности разрађене кроз Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2021. до 2030. године (у даљем тексту: Акциони план Стратегије РЈУ).

У периоду који следи, област интерне финансијске контроле у јавном сектору постаће саставни део Програма за реформу јавних финансија, тј. не доноси се посебан документ јавне политике (стратегија). За План приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији „Стоп бирократији" предвиђено је да након што му истекне трајање, буде обухваћен Програмом за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир" (у даљем тексту: Програм „е-Папир"). Програм за развој електронске управе престаје да се планира као посебан документ јавне политике, већ се израђује као оперативни план којим се планирају посебне активности и ресурси неопходни за њихово остварење за одређени период.

Како је РЈУ један од предуслова за успешно спроведен процес европских интеграција, ова стратегија је израђена тако да јој је структура у складу са оквиром којим ЕУ мери напредак држава кандидата у области РЈУ, али и тако да дефинише конкретне одговоре на интерно мапиране изазове за наредни период.

Табела 1. Мапирани важећи и будући ДЈП и други плански документи за област РЈУ

Тематске област	Постојећи плански документи	Будућа планска документа
Планирање и координација политика	Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама 2016-2020.	Будући Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом
Управљање људским ресурсима	Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији Стратегија стручног усавршавања запослених у ЈЛС	

Пружање јавних услуга	План приоритетних активности за смањење административних терета за 2019-2021. („Стоп бирократији”) Програм за развој е_управе 2020-2022. Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир” за период 2019-2021.	
Одговорност и транспарентност	Побочни документи јавних политика: • АП за Поглавље 23 • АП за спровођење ОГП	
Управљање јавним финансијама	Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору за 2017-2020. Програм развоја јавних набавки 2019-2023.	Будући Програм реформе управљања јавним финансијама 2021-2025.

2. Кључни резултати и изазови у претходном периоду

У претходном периоду се кроз реформске активности настојало да се **јавна управа приближи потребама грађана,** што је допринело бољим резултатима на локалном нивоу (отварање јединствених управних места, међуопштинска сарадња, отварање података, стабилност јавних финансија, дигитализација услуга, боља координација инспекција, увођење програмског буџета, родно одговорног буџетирања, увођење средњорочног планирања, уређивање нормативног оквира планирања јавних политика итд.). На тенденцију раста остварених резултата спровођења Стратегија РЈУ из 2014. указују годишњи извештаји о њеном спровођењу у периоду 2018–2020. (57% резултата у 2019. години, 46% резултата у 2018. години, 23% резултата за период 2015–2017), иако је стопа остварења резултата на половини од укупног броја зацртаних резултата услед недостатка капацитета за спровођење промена, преамбициозних планова и недовољно ефикасне координације.

Спровођењем **мера фискалне консолидације** осигуран је **фискални оквир за реформе у различитим секторима**. На тај начин успостављено је стабилно економско окружење уз стабилне јавне финансије које су довеле до побољшаног кредитног рејтинга и позитивне оцене које су дале све релевантне међународне финансијске институције. Захваљујући макроекономској и фискалној стабилности Република Србија је располагала са довољно простора да помогне привреди кроз фискалне и монетарне мере, како би се ублажиле негативне последице пандемије. Због одговорне фискалне политике у претходном периоду, а као одговор на кризу узроковану пандемијом, значајан пакет фискалних и монетарних мера је примењен које су подржале привреду и грађане, сачувале радна места, опремиле здравствени систем и помгле најугроженије групе друштва. Свеобухватни пакет мера усмерен ка привреди је процењен на 12.5% БДП, а позитивни ефекти су се одразили на макроекономске показатеље (незапосленост, мањи пад економских активности од очекиваног, итд).[1] Све ове мере, уз истовремени

[1] Више детаља у Програму економских реформи 2021-2023. (ЕРП)

шок на приходовној страни су имали за последицу значајан раст фискалног дефицита јавног дуга. Стабилизација и повратак ових параметара на одрживи пут се очекују у 2021. години, али и у средњорочном периоду са поступном стабилизацијом јавних финансија и усмеравањем фискалног простора на раст јавних инвестиција како би се опоравила привреда. Даља побољшања у области управљања јавним финансијама ће се разрадити у новом Програму реформе управљања јавним финансијама 2021-2025.

Поред значајних резултата у области фискалне стабилности, рационализације и дигитализације, започето је спровођење ЗПС и **унапређење управљања јавним политикама,** као и спровођење измена Закона о државним службеницима уз увођење **компетенција** и даљу професионализацију државних службеника. Законски предуслови за веће укључивање грађана у послове управе омогућени су изменама Закона о локалној самоуправи, ЗПС и изменама Закона о државној управи којима су уведене обавезне јавне консултације у најранијим фазама процеса доношења нових закона и докумената јавних политика.

Кроз **дигитализацију и развој електронске управе** остварени су значајни резултати **померањем фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису оријентисаном ка грађанима**, што се најбоље може видети кроз отворене центре за контакт G2G и G2C, измењене веб-портале Владе и органа државне управе, размену података без размене докумената (е-ЗУП), као и отварање бесплатног информатичко-приступног центра за грађане и управу – Српско-корејског информатичко-приступног центра (СКИП центра). Оснивањем Канцеларије за информационе технологије и електронску управу (ИТЕ) извршена је институционализација у циљу побољшања електронске управе. Требало би истаћи све већи број корисника е-услуга и е-корисника на е-порталу (е-ЗУП, Бебо, добро дошла на свет, е-вртић, Регистрација возила, е-странац, ЈИС ЛПА, е-упис, е-заказивање за PCR тестирање, е-сандуче, апликација за електронско потписивање, итд.), као и већи број сетова података (дата сетова) и органа на Порталу отворених података. Успостављање Државног дата центра допринело је бржем развоју е-управе. У њему је смештена информационо-комуникациона инфраструктура Републике Србије и омогућено пружање државног рачунарства „у облаку" (дељење података преко мреже). Истовремено, избегнут је проблем обезбеђивања додатног простора и одржавања опреме. Да би се унапредиле процедуре и целокупан рад е-управе, Влада је изградњу додатног Државног дата центра у Крагујевцу означила као пројекат од значаја, отворен не само за државну управу већ и за привредне и друге субјекте.

Брз одговор на кризу изазвану пандемијом ковид-19 представља најбољи показатељ досадашњег спровођења реформи јавне управе и спремности на суочавање. На почетку кризе развијен је централни национални портал www.covid19.rs са свим кључним информацијама о развоју епидемије у земљи, као и портал www.covid19.data.gov.rs о броју грађана у самоизолацији, оболелих од ковид-19, тестираним, хоспитализованим и преминулим на територији Републике Србије. Покренуте су иновативне иницијативе: „Буди волонтер" и „Информације о вирусу ковид-19" (сајт за објављивање најновијих

---

https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-ekonomskih-reformi-erp/

информација релевантних за пандемију); апликација за подношење захтева за добијање дозволе за кретање у време забране кретања; „Дигитална солидарност”; *PCR* тестирање на лични захтев, као и услуга е-обавештења о резултима *PCR* теста и услуга на Вајберу која пружа све неопходне информације у вези са пандемијом. Влада је основала јединствени Координациона комисија за инспекцијски надзор www.inspektor.gov.rs. Контакт центар је повезан са свим локалним самоуправама, чиме је омогућено да пријаве грађана и привреде које нису у надлежности републичких инспекција буду прослеђене надлежним локалним инспекцијама. Република Србија је одговорила на изазове и у области образовања обезбедивши да се школска година у време пандемије успешно заврши уз употребу интернет платформе за онлајн учење: https://mojaskola.rtsplaneta.rs/.

Важан допринос одговору Републике Србије на изазове у вези с пандемијом дало је и коришћење отворених података, као једног од резултата досадашњег процеса реформе јавне управе. Тако је Портал отворених података обогаћен новим отвореним скуповима података који се односе на пандемију, као што су: Регистар установа примарне здравствене заштите посвећен пандемији ковид-19, Извештај о подацима о особама оболелих од ковид-19, Епидемиолошки извештаји о пандемији ковид-19, Регистар продавница за снабдевање грађана старијих од 65 година.

Ситуација узрокована пандемијом ковид-19 отворила је питање постојања адекватне ИТ структуре која може да подржи рад у новонасталој ситуацији. Посебан изазов је представљало ублажавање ефеката рационализације броја запослених, а да се при томе не наруши постојећи квалитет рада јавне управе због чега се у појединим областима нагласак стављао на дигитализацију и е-управу. С обзиром да је Програм модернизације и оптимизације управе обухватио два процеса – процес рационализације у функцији фискалне консолидације и процес оптимизације и модернизације управе, индикативно је да су та два захтевна процеса била преамбициозно планирана тако да је тај поступак и даље у фази спровођења.

Национални извештаји о праћењу мапирали су као највеће изазове за наредни период поједностављење процеса и поступака пре њихове дигитализације, баланс одговарајућих административних капацитета и оптимизоване јавне управе, професионалну управу, управу као ефикасан сервис грађана, смањење административних трошкова, недостатак јединствене политике услуга.

II. Визија и општи циљ

Ова стратегија се надовезује на резултате постигнуте у периоду од 2014. до 2020. године, а процес њене припреме искоришћен је за поновно разматрање праваца и изазова с којима се управа суочила у претходном периоду.

„Управа по мери свих нас" постоји од 2015. године као процес померања фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису оријентисаном ка грађанима и другим крајњим корисницима. Овом стратегијом „Управа по мери свих нас" поставља се као визија и покушај да се у десетогодишњем периоду успостави:

- ✓ Управа по мери грађана и привреде – ефикасна, одговорна, транспарентна јавна управа која грађанима и привреди пружа квалитетне и лако доступне услуге;
- ✓ Управа по мери државних службеника – деполитизована и професионална и делотворна државна управа;
- ✓ Управа која је носилац промена и реформи, као и пуноправног чланства Европске уније – рад јавне управе се заснива на европским вредностима и доприноси циљевима одрживог развоја, владавини права, социјалној кохезији и добробити друштва у целини.

Циљеви, мере и активности, утврђене у свакој од тематских области дефинисаних Стратегијом РЈУ 2021–2030. године, треба да допринесу побољшању правног и организационог оквира, институционалних и кадровских капацитета, као и омогућавање стварања организационе културе окренуте грађанима.

Процес реформе јавне управе ће се заснивати на начелима деполитизације, професионализације, развоја људских ресурса у управи и њихових компетенција, модернизације и дигитализације, отворености ка променама и иновацијама, поузданости и предвидљивости (правне сигурности), отворености, транспарентности и партиципативности, одговорности, ефикасности, делотворности (окренутости ка резултатима), децентрализације, друштвене одговорности, доследности у примени и спровођењу реформи уз одрживе јавне финансије.

Општи циљ који је неопходно постићи овом **стратегијом јесте даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда**.

Показатељи (ниво утицаја)	ПВ	ЦВ
Делотворност власти (Светска банка) – перцентилни ранг (0–100)	(2019): 53.37	(2020): 53–56 (2025): 60–63 (2030): 60–63
Степен задовољства грађана и привреде пруженим услугама јавне управе (синтезни показатељ на основу одабраних података Балкан Барометар)	(2020): 4	(2025): 6.5 (2030): 9

III. Планирање и координација јавних политика

1. Анализа стања

Стратешки оквир за реформу система управљања јавним политикама и регулаторну реформу утврђен је кроз три стратешка документа јавних политика – Стратегија РЈУ из 2014. (Посебан циљ 1. Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе), Стратегију регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама и Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир" за период 2019-2021.

Институционални оквир за управљање јавним политикама успостављен је оснивањем Републичког секретаријата за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП), док је нормативни оквир заокружен доношењем ЗПС и подзаконских аката за његово спровођење, чиме је први пут постављен кохерентан оквир за развојно планирање, планирање јавних политика и средњорочно планирање. Међутим, квалитет стратешког планирања се и даље оцењује као слаб због чега је потребно посветити пажњу анализи ефеката докумената јавних политика и прописа, посебно анализи њихових финансијских ефеката, као и праћењу њиховог спровођења. Приметна је и неусклађеност између хијерархијски виших и нижих докумената јавних политика, што отежава приоритизацију изазова и њихово адекватно превазилажење.

Додатни изазов представља питање људских капацитета, развоја потребних алата и изградња вештина кроз обуке. То би подразумевало институционализацију организационо-аналитичких јединица за стратешко планирање и већи број спроведених обука за повећање аналитичких вештина државних службеника. Средњорочно планирање, као нова обавеза коју ЗПС уводи успоставља непосредну везу између планираних јавних политика и буџета. С обзиром да је у питању нова пракса, неопходно је да се у наредном периоду интензивирају обуке у тој области како би државни службеници стекли неопходна знања и рутину у њиховој припреми.

Као одговор на уочене недостатке, током 2019. и 2020. године у оквиру комплементарне подршке за реформу јавне управе урађена је анализа потреба за обуком у области управљања јавним политикама, израђени су приручници и модули обуке који обухватају целокупан циклус управљања јавним политикама. Успостављен је Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (у даљем тексту: ЈИС), чији ће ефекти на кохерентност докумената јавних политика бити видљиви у наредним годинама, као и Аналитички сервис јединица локалне самоуправе, који би требало да помогне у изради планова развоја јединица локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС).

Квалитет процеса израде прописа посебно је унапређен у домену анализе ефеката и учешћа јавности. Упркос томе, законодавни процес није системски преиспитан, нити је настављено са укидањем сувишних прописа, које је започето током спровођења прве регулаторне реформе. У пракси постоји проблем са кашњењем припреме и доношења подзаконских аката, као и међусобног усаглашавања закона након што Скупштина донесе основни закон.

С обзиром на то да се у оквиру овог циља паралелно израђује хијерархијски нижи документ, тј. **Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом**, ова стратегија не разрађује посебно мере које доприносе остваривању тог посебног циља, већ утврђује посебне циљеви тог програма и показатеље којима ће се пратити остварење циљних вредности.

2. Посебан циљ

Дугорочно усмерење је да пословно окружење у Републици Србији постане конкурентније, а јавна управа следи европске принципе добре јавне управе као резултат промишљеног (реалног и заснованог на чињеницама) и широко прихваћеног (транспарентног, инклузивног, добро комуницираног) процеса планирања докумената јавних политика и прописа и њиховог доследног спровођења.

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Индикатор квалитета прописа (*Regulatory quality*) – ранг Светске банке	(2019) 60.10	(2021): 61 (2022): 62 (2023): 63 (2024): 64 (2025): 65 (2027): 66 (2030): 70

Посебан циљ 1. Унапређен квалитет докумената јавних политика и прописа разрадиће се кроз четири посебна циља Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторну реформу, који ће даље бити разређени кроз мере за постизање циљева и спровођење активности у оквиру акционог плана. Циљеви Програма су:

1. Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду;
2. Јачање капацитета и примена инструмената за квалитетно креирање и праћење спровођења јавних политика и прописа;
3. Ефективна координација јавних политика;
4. Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката.

Напомена: Извор наведених докумената јавних политика и прописа дати су у Прилогу 2 у којем је приказана и детаљна анализа за тематску област Планирање и координација политика, као и показатељи за посебне циљеве **Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом**.

IV. Управљање људским ресурсима

1. Анализа стања

Нормативни оквир за државнослужбенички систем, у смислу делокруга, радно-правног статуса и принципа УЉР успостављен је Законом о државним службеницима, Законом о платама државних службеника и намештеника, Законом о буџетском систему и законима о буџету који се доносе за сваку календарску годину, као и пратећим подзаконским актима и посебним колективним уговором, док је радноправни статус запослених у АП и ЈЛС уређен Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Законом о платама у државним органима и јавним службама, подзаконским актима и посебним колективним уговором. За разлику од претходно наведеног, радно правни статус запослених у јавним агенцијама уређен је у складу са општим прописима о раду и Законом о јавним агенцијама. Јавној агенцији могу се посебним законом као јавно овлашћење поверити одређени послови државне управе, што је условило посебна решења у вези са радноправним статусом запослених у складу са положајем јавне агенције. Такође је прописано да је послодавац запослених у јавним агенцијама сама агенција која има својство правног лица, за разлику од државних службеника и службеника у АП и ЈЛС којима је послодавац Република Србија, АП или ЈЛС, због чега су, поред осталог, посебно уређена одређена питања у вези са УЉР.

Положај запослених у јавним установама уређен је посебним законима из области у којима се оне оснивају, а супсидијарно важи општи режим радних односа прописан Законом о раду. У складу с потребом да се системски уреди деловање јавне управе и успостави усклађен радноправни статус запослених у јавној управи заснован на принципима заслуга, током 2017. године донет је Закон о запосленима у јавним службама који доноси значајне промене у том делу јавне управе и којим се успостављају заједнички принципи и системска решења у вези са УЉР, засновани на мериторности у свим јавним службама, али се уважавају и специфичности тих делова јавне управе тако што се оставља могућност да посебности и даље буду уређене у оквиру конкретне области деловања. Међутим, како је примена тог закона уско везана са реформом система плата, она у највећем делу није отпочела због одлагања реформе плата и од децембра 2017. године примењују се само оне његове одредбе које се односе на организацију послова у актима о систематизацији, односно на дефинисање радних места у установама које се усклађују са Каталогом радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, а који је предуслов за реформу система плата.

У складу са Стратегијом РЈУ из 2014. године у области УЉР евидентно је унапређен нормативни оквир којим се доприноси успостављању усклађеног јавно-службеничког система и унапређењу државнослужбеничког система увођењем компетенција у све функције УЉР и успостављањем квалитетног правног основа за унапређење запошљавања заснованог на заслугама, јачању конкурсног поступка и професионалног развоја државних службеника. У оквиру Службе за управљање кадровима (у даљем тексту: СУК) успостављен је средином 2018. године Центар за управљање каријером

државних службеника, где се обављају послови процене и развоја компетенција за потребе каријерног развоја.

У претходном периоду спроведен је реформски процес у овој области у Министарству унутрашњих послова, које је доношењем Стратегије развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023. године, издвојен као први орган у државној управи где су компетенције постале критеријум на основу кога се врши избор, оцењивање, развој и напредовање запослених.

Посебна пажња у претходном периоду посвећена је реформи стручног усавршавања у јавној управи успостављањем нормативног оквира и оснивањем Националне академије за јавну управу (у даљем тексту: НАЈУ), чиме је обезбеђен једнак приступ праву на стручно усавршавање и једнак квалитет стручног усавршавања свим запосленима у јавној управи. Развијени су нови осавремењени општи програми обуке и по први пут програми обуке руководилаца, како за државне службенике, тако и за запослене у ЈЛС. Увођењем новог система стручног усавршавања у јавној управи, створени су предуслови за његово даље стављање у функцију унапређења осталих елемената у управљању људским ресурсима, посебно вредновања радне успешности, напредовања и награђивања.

Значајан помак је остварен и у вези са дигитализацијом процеса у стручном усавршавању у оквиру Централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи која је надограђена платформом за учење на даљину *LMS* (*learning management system*), али и савременим облицима учења, попут менторства, коучинга и електронског учења.

Такође, унапређен је систем стручног усавршавања у надлежности појединих органа државне управе, који у складу са својим специфичностима имају развијен систем посебног стручног усавршавања и оспособљавања уређен секторским прописима у одређеним управним областима (нпр. у области унутрашњих послова, спољних послова, пореске администрације, царинске службе, итд.).

Изазов за државну управу Републике Србије представља задржавање квалитетног кадра на одговарајућим радним местима због чега је успостављен оквир за праћење стања и предузимање мера у вези са одливом кадрова. С тим у вези, СУК је донео Упутство за методологију за праћење стања у вези са одливом кадрова из органа државне управе које нуди могућности превентивног деловања, односно правовременог реаговања на незадовољство запослених и предузимање мера за њихово задржавање. Такође, иновирано је интерно тржиште рада, које треба да допринесе задржавању квалитетних кадрова имајући у виду да се на овај начин обезбеђује већи обим мобилности запослених на одговарајућа радна места у државној управи у складу са њиховим компетенцијама. Додатни изазов је што се кадровски планови, као кључни инструмент за планирање људских ресурса, не усвајају од увођења мера фискалне консолидације. У спровођењу ове стратегије неопходно је да се кадровско планирање унапреди, боље укаже на приоритете и потребе органа за запошљавањем одређеног квалификованог профила запослених за делотворан рад у тим областима и јачањем аналитичких капацитета јединица за кадрове како би ове организационе јединице остариле значајнију улогу у стратешком планирању органа. Развојем информационог система за УЉР створиће се услови за аналитички приступ кадру и његовом планирању,

при чему је неопходно дугорочно јачати капацитет кадра који је одговоран за планирање, како у ЈЛС, тако и централних органа. Питање стања вршиоца дужности је једно од проблема које заслужује посебан приступ имајући у виду да се деполитизација службеника на положају поставља на високом месту приоритета у процесу приступања ЕУ. Независно од тога, стабилност на овим позицијама која је предуслов њихове даље професионализација кроз мере стручног усавршавања и потреба институционалног континуитета и одрживости, намеће да је неопходно спровести широки дијалог о тренутном стању, као и о улогама и очекивањима од државних службеника на положају, њиховим квалификацијама, компетенцијама и одговорностима. Кроз широки дијалог о овом питању са свим релевантним учесницима неопходно је направити нови заједнички оквир о управљању лицима на положају и имплементирати га у прописе. До тада је потребно успоставити механизам комуникације између свих релевантних учесника који имају улогу у процесу регрутације лица на положају, како би се размотрило којим мерама у постојећем нормативном оквиру, може да се отклони негативна пракса постављења вршиоца дужности.

Институционални оквир за УЉР је у делокругу Министарства државне управе и локалне самоуправе (у даљем тексту: МДУЛС), Управног инспектората, Министарства финансија, НАЈУ, СУК-а, Високог службеничког савета, Министарства за европске интеграције, Жалбене комисије Владе, Генералног секретаријата Владе, као и Савета за реформу јавне управе (као координационог механизма Владе) и Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, али и других органа државне управе у чијем делокругу су посебни закони који уређују радне односе у одређеним управним областима, у складу са њиховим специфичностима.

Да би се адекватно одговорило на будуће изазове, а да би се обезбедила свеобухватност у овој области, УЉР у јавној управи обухватиће три заокружене целине, и то: 1) унапређен процес регрутације у јавној управи, 2) ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси и 3) развијен и примењен функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених у јавној управи.

2. Посебни циљеви

У наредних десет година правац реформи биће усмерен на добро вођену, професионалну, мотивисану и ефикасну јавну управу, која је атрактиван послодавац, промовише заслуге и иновације, способна да спроведе циљеве државе и испуњава очекивања грађана.

Да би се постигло да јавна управа буде оријентисана према грађанима и истовремено подстицајна за запослене који остварују те интересе, циљ је обезбедити даљи развој јавно-службеничког система:

- Привлачењем и запошљавањем кадра са потребним компетенцијама (Посебан циљ 2.)

- Промовисањем и задржавањем компетентних и мотивисаних запослених који реализују своје каријерне циљеве у подстицајном окружењу (Посебан циљ 3.).

- Иновирањем система стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснованих на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи (Посебан циљ 4.).

Посебни циљ 2: Унапређен процес регрутације у јавној управи

У оквиру овог циља очекује се да се до краја 2030. године државна управа сагледава као пожељан послодавац, који примењује транспарентне процедуре, боље идентификује потребан кадар у државној управи, са одговарајућим компетенцијама потребним за рад, има ефикасније процедуре запошљавања и одабир кандидата, као и избор лица на положају заснован на њиховим заслугама.

Показатељ исхода	ПВ	ЦВ
Меритократија и ефикасност запошљавања државних службеника (*SIGMA* принцип)	(2019): 3	(2021): 3 (2022): 4 (2023): 4 (2024): 4 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 5

Да би се остварио **Посебни циљ 2.** планира се спровођење следећих мера:

- Унапређење кадровског планирања и промовисање државне управе као пожељног послодавца;
- Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао;
- Унапређење поступка попуњавања положаја заснованог на заслугама и увођење у посао.

Посебни циљ 3: Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси

До краја 2030. године у оквиру овог циља нагласак се ставља на привлачење и задржавање компетентних државних службеника тако што ће се обезбедити услови за каријерни развој, иновације, јачу мотивацију и ширење мобилности. Радиће се на ефикасној функцији људских ресурса у државној управи и осигурању адекватног делегирања овлашћења у вези са УЉР, као и на професионализацији лица на положају ефикасном применом посебне политике за УЉР за државне службенике на положају.

Показатељ исхода	ПВ	ЦВ
Степен у ком је развијен систем за управљање каријером државних службеника	(2020): 1	(2021): 1 (2022): 1 (2023): 2 (2024): 3

		(2025): 4 (2027): 4 (2030): 4

Остварење **Посебног циља 3.** и успостављање ефикасног система управљања каријером постићи ће се спровођењем следећих мера:

- Развој окружења за ефикасног, иновативног и мотивисаног државног службеника;
- Развој институционалних и административних капацитета за управљање људским ресурсима;
- Јачање професионализације лица на положају/руководилаца.

Посебни циљ 4: Развијен и примењен функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених

Циљ обухвата даљу изградњу функционалног и иновативног система стручног усавршавања у свим деловима јавне управе, уважавајући специфичности и потребе сваког од органа и организација у том систему, као и његово повезивање са областима које интерферирају концепту целоживотног учења и систему образовања. При томе, реформски процес се шири и на област стручних испита у систему државне управе у Републици Србији, која је до сада неоправдано била изван развојних процеса и унапређења која могу да допринесу пожељној компетентности запослених у јавној управи. Очекује се даљи процес осавремењивања програма обуке и њиховог прилагођавања потребама система коме су намењени и запослених у њему, као и стандардизације процеса.

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Степен у ком се систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи нормативно и у пракси заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно квалификација запослених	(2019): 1	(2021): 3 (2022): 3 (2023): 3 (2024): 4 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 5

Да би се остварио **Посебан циљ 4.** предвиђено је да се спроведу следеће мере:

- Унапређење јединственог система стручног усавршавања у државним органима и органима ЈЛС;

- Унапређење програма стручног усавршавања у државним органима и органима ЈЛС и начина њиховог организовања и спровођења;
- Унапређење нормативног оквира који уређује област стручног усавршавања у јавној управи;
- Успостављање стандардизације процеса и система квалитета у области стручног усавршавања у јавној управи, уз пуну примену ИКТ;
- Успостављање система планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања у јавној управи (мастер план целоживотног стручног усавршавања);
- Успостављање инструмената сарадње институција у чијем су делокругу послови стручног усавршавања запослених у државним и другим органима;
- Увођење јединствених мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе;
- Развој сарадње са високошколским установама ради подршке у школовању, односно додатном образовању кадра за јавну управу.

Напомена: Извор наведених докумената јавних политика и прописа дати су у Прилогу 2 у којем је приказана и детаљна анализа за тематску област Управљање људским ресурсима

V. Пружање услуга

1. Анализа стања

Реформски процеси у овој области могу се груписати у два тока: развој е-управе, који се спроводи кроз Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период 2020–2022. године и регулаторна реформа и поједностављење управних поступака (који се пре свега спроводи кроз Стратегију регулаторне реформе и унапређење система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године и Програм „е-Папир" као наставак и надградња Плана приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији „Стоп бирократији"). Ипак, политика пружања услуга се не спроводи кроз јединствену националну кровну политику, нити је у потпуности успостављен јединствен механизам координације за сва документа јавних политика у области услуга.

У области РЈУ и пружања услуга Влада је у претходних неколико година утврдила развој електронске управе као један од својих приоритета. У јуну 2020. године донет је Програм развоја електронске управе за период од 2020–2022. године са Акционим планом за његово спровођење, којим је, између осталог, планирано да се развије 300 нових електронских услуга и сервиса за грађане и привреду у наредне две године и јачање целокупног система пружања услуга у Републици Србији. Република Србија је прва земља у региону југоисточне Европе која је донела Стратегију развоја вештачке интелигенције 2020–2025. године.

Законом о електронској управи, који је усвојен 2018. године, утврђен је правни оквир за функционисање електронске управе у Републици Србији и усклађивање са европским прописима у том домену. Један од кључних резултата овог закона је успостављање интероперабилности база података између државних органа и размена података електронским путем (тренутно су интероперабилна 23 скупа података из осам институција и 321 владиног тела, а регистровано је преко 1,4 милиона размена података од јануара 2017, међутим, неки од кључних државних регистара, попут адресног регистра и регистра пословних јединица још нису интероперабилни, али је њихова интеграција у току). Закон је прописао обавезу да се у раду органа јавне управе употребљава ИКТ, како у управном поступању, тако и у комуникацији са грађанима, привредом и организацијама. Донети су и подзаконски акти, али је и даље потребно радити на заокруживању правног оквира у области е-управе.

Плански оквир за поједностављење поступака, односно услуга постављен је Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године и Програмом „е-Папир", као и пратећим методологијама које се користе у операционализацији поједностављења, оптимизације и укидања непотребних управних поступака, односно услуга. Координацију поједностављења, оптимизације, укидања и дигитализације поступака, односно услуга координише РСЈП уз блиску сарадњу са ИТЕ и другим органима у чијој надлежности је вођење управних поступака.

Правни оквир за поједностављење управних поступака постављен је Законом о општем управном поступку и њиме је по први пут уведен појам „јединствено управно место" – на ком странке могу да добију више информација и услуга на једном месту, било да се ради о електронском (Портал е-управа) или физичком месту, али још увек није донет подзаконски акт којим би се уредили услови и критеријуми за успостављање јединствених управних места. Тим законом наглашена је обавезност размене података из службених евиденција између органа управе као један од битних услова за остваривање начела економичности и делотворности рада јавне управе и њеног претварања у стваран сервис грађана. Нагласак је дат на размену података, а не на размену докумената органа управе. Усаглашавање секторских прописа са тим законом касни, а капацитети МДУЛС да врше надзор над његовом применом нису довољни.

Институционално, у претходном периоду стратешко планирање и нормативни послови у области е-управе додељени су МДУЛС, а 2017. године формирана је Канцеларија за информационе технологије и електронску управу као служба Владе, уз додатну подршку стручних тимова Владе. Почетком 2018. године основан је и Владин Координациони савет за развој електронске управе, чији је задатак да усклађује активности на изради и спровођењу стратешких аката из области развоја и функционисања е-управе, као и да прати стање, потребе, развој и примену стандарда код увођења система електронске управе. Влада је Закључком од 29. децембра 2016. године усвојила Оперативни план активности за успостављање јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова за пословање, Упуство за спровођење пописа и Образац за попис административних поступака који се односе на пословање. Истим закључком је успостављен и механизам координације и обавезани су сви органи и организације да под координацијом РСЈП пописшу поступке које спроводе. Оперативним планом је РСЈП одређен за координацију поједностављења поступака са надлежним органима и организацијама и припрему програма са пратећим акционим планом за спровођење системског поједностављења и смањења административног оптерећења, као и за успостављање јединственог јавног регистра административних поступака и услова за пословање. Следећи корак у изградњи координисаног институционалног оквира у овој области Влада је учинила 2019. године образујући Координационо тело за праћење спровођења Програма „е-Папир" за период 2019–2021. године, које кординише процес поједностављења и дигитализације поступака, односно услуга, а коме стручну подршку пружа РСЈП. Како би се постигла прегледност и у наредном периоду обезбедила координисана реформа и побољшање у овој области, Законом о министарствима („Службени гласник РС" број 128/20) утврђена је надлежност РСЈП за управљање јединственим регистром административних поступака за привреду и грађане. На овај начин је заокружен део институционалног управљања развојем, модернизацијом и трансформацијом услуга јавне управе у складу са потребама и достигнутим нивоом развоја у овој области.

Ипак, у систему државне управе тренутно не постоји орган који има искључиву надлежност за формулисање политике у области пружања услуга. Побољшања у тој области од 2019. године и усвајања Програма „е-Папир" у највећем броју случајева спроводе се координисано, међутим и даље је често заступљено да појединачни ОДУ велики део активности спроводе самостално, без консултација и централне

координације. Додатно, нису успостављени механизми контроле квалитета административних услуга које су пружили ОДУ.

Кључни изазов у овој области представља незадовољавајући квалитет пружених услуга крајњим корисницима, неуједначена приступачност услугама, пракса поступања јавне управе, као и недовољно доступне и јасне информације о услугама. Додатно, релативно високи трошкови пружања услуга неповољно утичу на инвестиције и обим запошљавања. Недовољна искоришћеност потенцијала које отворени подаци нуде за побољшање процеса рада одражава се на нижу иновативност предузећа и стартапова у развоју нових услуга и производа, квалитет јавних услуга и уштеде у јавној управи. С тим у вези неопходна је целовита усмереност на сам процес пружања услуге и задовољство крајњег корисника процесом и услугом, али и успостављен јединствен систем за праћење, вредновање и извештавање о квалитету пружених јавних услуга како би се обезбедио висок квалитет и информисала јавност. Додатни изазов представља чињеница да закон није утврдио ниједну институцију која се на стандардизован начин бави политиком пружања услуга, тј. координацијом и контролом квалитета.

2. Посебан циљ

Фокус реформи у области пружања услуга до 2030. године јесте стварање прилагодљиве јавне управе која у кратком року, уз разумне трошкове пружа интегрисане кориснички оријентисане услуге, посебно водећи рачуна о мањинским и угроженим друштвеним групама.

За то је потребно успоставити систем за развој нових, кориснички оријентисаних услуга и оптимизацију постојећих услуга тако што ће се континуирано укључивати шира друштвена заједница у процес развоја услуга и употребљавати иновативни алати, а следећи вредности ЕУ и примењујући њене стандарде у тој области. Ефикасно пружање квалитетних услуга ће зависити и од капацитета јавне управе да ефикасно искористи велике сетове података, вештачку интелигенцију и блокчејн технологију како би брзо идентификовала просторе за оптимизацију постојећих и развој нових услуга, као и за унапређење интерних позадинских процеса у пружању услуга.

Намера је да се овом стратегијом системски успостави оквир развоја, управљања и контроле политике пружања услугама, уз активно укључивање крајњих корисника у развој нових и оптимизацију постојећих услуга како би оне у највећој могућој мери биле усклађене са њиховим потребама. Да би се остварило и омогућило временски и трошковно ефикасно пружање услуга, потребно је оснажити људске и техничко-технолошке капацитете за пружање услуга и успоставити ефикасан систем контроле и обезбеђивања квалитета пружених услуга уз сталну проверу задовољства крајњих корисника. Како би се ово постигло Република Србија је већ започела изградњу регистра административних поступака, који треба утемељити правном регулативом, која је припремљена и у процесу усвајања, и тиме поставити сигуран темељ добре координације и јединственог система за креирање и оптимизацију услуга, као и управљање квалитетом пружања услуга. Регистар ће омогућити јавну доступност свих информацијама о поступцима, односно услугама које пружа јавна управа и то минимум

на другом степену дигиталне софистицираности. Са регистром који поред свих потребних информација за кориснике, садржаће и све потребне информације за спровођење тих поступака, па самим тим бити и најефикаснији алат за изградњу потребне инфраструктуре за размену података по службеној дужности, дигитализацију и поједностављење. Регистром ће управљати РСЈП, уз техничку подршку ИТЕ, који већ представља један од кључних органа у креирању политике у овој области, али и координације поједностављења и дигитализације услуга јавне управе. Регистром ће се обезбедити квалитетан начин надзора и подршке у креирању нових услуга, као и ажурирање свих измена постојећих, а што ће све благовремено бити објављивање на Порталу е-управа. На овај начин биће потпуно координисано успостављен систем креирања, пописа, поједностављења, укидања и дигитализације услуга јавне управе. Кораци које од друге године спровођења Стратегије треба предузети односе се на даљи развој стандардизације и координисаног подизања квалитета пружања услуга јавне управе, за шта је предвиђено и оснивање посебног органа/агенције за екстерно праћење, контролу и обезбеђење квалитета пружања услуга. Кључне институције у овој области (МДУЛС и РСЈП) ће припремити анализу и студију изводљивости како би се најефикасније нови орган/агенција укључио у систем унапређења, модернизације и трансформације услуга јавне урпаве и одредила улога како би сви сегменти ове области били покривени и координисани у креирању праваца развоја и њиховог спровођења.

Посебан циљ 5. Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Просечна оцена *SIGMA* Извештаја о праћењу у области пружања услуга за сва четири стуба мерења	(2019): 3	(2021): 4 (2022): 4 (2023): 4 (2024): 4 (2025): 5 (2027): 5 (2030): 5
Удео административног оптерећења грађана и привреде у БДП-у	(2018): 3,11%	(2021): 3,00% (2022): 2,90% (2023): 2,85% (2024): 2,80% (2025): 2,75% (2027): 2,55% (2030): 2,40%

Како би се остварио **Посебан циљ 5.** предвиђено је спровођење следећих мера:

- Унапређење развоја кориснички оирјентисаних услуга кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга;
- Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање кориснички оријентисаних услуга;
- Унапређен систем контроле и обезбеђења квалитета услуга.

Напомена: Извор наведених докумената јавних политика и прописа дати су у Прилогу 2 у којем је приказана и детаљна анализа за тематску област Пружање услуга.

VI. Одговорност и транспарентност

1. Анализа стања

Анализа стања у области одговорности и транспарентности у јавној управи ослања се у највећој мери на налазе из *OECD/SIGMA* извештаја о праћењу реформе јавне управе у Републици Србији из 2015. и 2017. године, као и из годишњих извештаја о напретку Републике Србије у процесу придруживања Европској унији. Управљачка одговорност је од посебног значаја у оквиру Преговарачког поглавља 32, у области ИФКЈ. Стратегија развоја ИФКЈ за период 2017-2020. године се у значајној мери бавила унапређењем управљачке одоговности и била главни стратешки документ који је обрађивао ову област. Њен општи циљ је био да се унапреди јавна управа у РС кроз јачање одговорности руководилаца и запослених у јавном сектору. С друге стране, део ове тематске области прати се посебно кроз Ревидирани акциони план за Преговарачко поглавље 23 и Стратегију развоја правосуђа за период 2020–2025. и Програм реформе управљања јавним финансијама.

Управљачка одговорност је утврђена у Закону о буџетском систему, а додатно разрађена Правилником о финансијском управљању о контроли и методолошким смерницама које је израдила Централна јединица за хармонизацију. Релевантним члановима у ЗоБС као и ФУК Правилником из 2009. године је први пут у правном оквиру РС прописана одговорност за добро управљање а не само за законистост рада.

ЗПС проширује управљачку одговорност на креирање јавних политика (вертикална компонента), уводи мерљиве показатеље и праћење спровођења планских документа. Међутим, и поред тога, један од највећих изазова у овој области тиче се организације управљања на централном нивоу који указује на потребу да се у органима јавне управе успостави хоризонтално и вертикално управљање оријентисано на управљање према учинку, као и довољно развијен принцип поделе одговорности и механизми извештавања између „политичког" и „стручног" дела органа јавне управе.

Доступни подаци указују да се у органима јавне управе неадекватно управља ризицима од корупције и антидискриминације и да се препоруке независних државних органа[2] за побољшање организације, ефикасности и ефективности рада органа јавне управе не користе у довољној мери. Имајући то у виду, уочено је да је неопходно додатно уредити и систематизовати обавезе органа јавне управе које су значајне за област спречавања корупције, јачања интегритета и идентификације неправилности и превара.

Законодавни и институционални оквир за област транспарентности и јавности рада у великој мери је унапређен доношењем ЗПС, али и успостављањем Портала отворених података, који представља централно место где су обједињени отворени подаци јавних институција и стављени на располагање грађанима, приватном и невладином сектору. Важно је напоменути и да је уведена обавеза да се објави почетак припреме докумената јавних политика и нацрта закона, одржавања консултација и јавних расправа. Увођење

[2] Агенција за спречавање корупције, Државна ревизорска институција, Фискални савет

обавезе значајно утиче на повећање транспарентности у процесу израде докумената јавних политика и закона. Међутим, потребно је да се ажурније објављују подаци, како на проактиван, тако и на реактиван начин. Додатни изазов представља недовољан број података који су објављени у машински читљивом формату, који омогућава бржу и лакшу претрагу, анализу и употребу.

Крајем 2020. године усвојен је и четврти Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу за период 2020–2022. године, који садржи конкретне мере за повећање транспарентности рада јавне управе, учешћа јавности у одлучивању, као и за отварање података.

Један од заједничких узрока проблема у области одговорности и транспарентности односи се на неадекватно разматрање извештаја независних државних органа у Народној скупштини. Имајући то у виду, потребно је додатно развити механизме за спровођење и извештавање јавности о спровођењу препорука Народне скупштине које се тичу побољшања стања у областима из надлежности независних државних органа.

Полазећи од комплексности области и чињенице да постоје и други стратешки документи који се односе на њене одређене аспекте, ова стратегија је у овом делу усредсређена на принципе *ЕУ/OECD* који се тичу 1) рационалности и адекватности целокупне организације централне власти и управљачке одговорности, 2) права на приступ информацијама од јавног значаја и 3) постојање функционалних механизама за заштиту права грађана на добру управу и заштиту јавног интереса.

2. Посебан циљ

Циљ Стратегије РЈУ у овој области обухвата стварање јавне управе у коју грађани имају поверења у погледу непристрасног, професионалног обављања јавних послова и у којој су успостављени ефикасни системи надзора и праћења рада, који омогућавају управљање према учинку и обезбеђују делотворност у раду.

Посебан циљ 6. Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти треба да омогући у већој мери јавну управу која одговара за своје резултате, која остварује циљеве у складу са принципима „доброг управљања“[3] и додатно да се успостави ефикаснија етичка инфраструктура у јавној управи, са одрживим капацитетима, као и да се смањи интезитет ризика за настанак корупције и неетичког понашања на најмању могућу меру. Нагласак ће бити стављен и на редовно објављивање отворених података и информисање јавности о свим аспектима рада јавне управе како би се грађанима омогућило да прате и утичу на њен рад, укључујући извештаје о остварености циљева из докумената јавних политика.

Показатељ исхода	ПВ	ЦВ

[3] „ефикасност, ефективност, економичност“

Годишња процена Европске комисије о напретку у области одговорности	(2020): не	(2021): не (2022): да (2023): да (2024): да (2025): да (2027): - (2030): -
SIGMA показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја	(2017): 21/30	(2021): 22/30 (2022): - (2023): 24/30 (2024): - (2025): 30/30 (2027): - (2030): -

Како би се остварио **Посебан циљ 6.** предвиђено је спровођење следећих мера:

- Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе;
- Унапређење вертикалног и хоризонталног система контроле и праћења рада у јавној управи (Успостављање механизма за управљање према учинку органа јавне управе);
- Јачање интегритета и етичких стандарда у јавној управи;
- Унапређење проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе;
- Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа.

Напомена: Извор наведених докумената јавних политика и прописа дати су у Прилогу 2 у којем је приказана и детаљна анализа за тематску област Одговорност и транспарентност.

VII. Управљање јавним финансијама

1. Анализа стања

Стратешки оквир за реформу управљања јавним финансијама (УЈФ) дефинишу Стратегија РЈУ и Програм реформи управљања јавним финансијама (у даљем тексту: ПРУЈФ). Иако не постоји као посебно преговарачко поглавље, области УЈФ су значајно садржане у седам преговарачких поглавља од којих је пет отворено. Стратегија РЈУ из 2014. обухвата области планирања буџета, управљања јавним набавкама и финансијске контроле, које су детаљно разрађене и кроз ПРУЈФ 2016–2020 заједно са одрживим фискалним и буџетским оквиром, извршењем буџета, финансијским, извештавањем и екстерним надзором јавних средстава. У 2019. години усвојен је Ревидирани програм реформи управљања јавним финансијама 2016-2020. за период од јула 2019. до децембра 2020. године. (у даљем тексу: Ревидирани ПРУЈФ) и Акциони план за његово спровођење. Програму развоја јавних набавки за период 2019–2023. године циљ је повећање ефикасности и транспарентности и смањење неправилности јавних набавки, у складу са општим циљем ПРУЈФ.

Доношењем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору за период 2017-2020. Влада се обавезала да спроведе низ реформских мера које су биле усмерене на унапређење одговорности руководилаца и запослених у јавном сектору, управљањем јавним средствима у складу са принципима интерне финансијске контроле, а ради остваривања стратешких циљева јавног сектора. Била је усмерена на имплементацију и даље унапређење ФУК-а и интерне ревизије у свеукупни систем управљања у јавном сектору и надовезивала се на резултате претходних стратегија за ИФКЈ.

Доношењем ЗПС успостављен је адекватан законски оквир који систематски регулише усклађивање планског система и буџетског планирања, као основе за јачање веза између буџета и стратешких приоритета и планова. Доношењем Уредбе о управљању капиталним пројектима успостављен је правни оквир за пуну интеграцију планирања и вредновања капиталних пројеката у процес буџетског планирања. Донет је Закон о јавним набавкама, којим се подстиче учешће малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, као и ефикаснија заштита права у тим поступцима. Закон о буџетском систему ће бити допуњен током усаглашавања са ЕУ регулативом да би се побољшали регулаторни капацитети за очување фискалне стабилности.

Унапређење кредибилитета макроекономских пројекција и реалистичније планирање прихода и расхода значајно су допринели побољшању фискалних перформанси. Транспарентности буџета допринело је повећање усклађености програмских структура буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета (од 61% у 2016. до 87% у 2019. години). Значајно су побољшани и ИТ капацитети Министарства финансија кроз развој нових и унапређење постојећих информационих система. Трансформација Пореске управе у наредној фази подразумева да се анализира правни оквир и створе технички предуслови како би се отклонила ограничења за модернизацију њених пословних процеса. Важан изазов за Управу царина јесте успостављање аутоматизованог извозног и увозног система и система

управљања царинским одлукама, који представљају предуслове за приступање ЕУ. Институционална структура јавних набавки је ојачана, док је потпуно функционалан систем е-набавки успостављен. Спровођење реформе рачуноводства је тек у почетној фази, у којој је потребно ојачати систем готовинског рачуноводства у складу са *IPSAS* стандардима. Капацитети Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније буџетске инспекције су ојачани унапређењем правног оквира и методолошког материјала. Већина препорука из Извештаја о напретку из Поглавља 32 које се односе на област интерне финансијске контроле у јавном сектору за 2019. годину је спроведена и напредак у овој области је оцењен као добар, а у наредном периоду је потребно да се:

- припреми и усвоји нови средњорочни приступ интерној финансијској контроли у јавном сектору (ИФКЈ), с посебним нагласком на управљачкој одговорности, и обезбеди усаглашеност са Законом о планском систему;
- обезбеди усвајање и спровођење смерница развијених на основу искустава са пилот-пројеката о управљачкој одговорности из 2019. године, и на тај начин унапреди функционисање и успешност система интерних контрола;
- спроведе свеобухватно мапирање окружења за националну инспекцију и утврди јасан систем за откривање и бављење неправилностима, како у вези са фондовима ЕУ тако и у вези са државним буџетом.

Државна ревизорска институција је наставила да повећава утицај свог ревизорског рада и да прати спровођење својих препорука у погледу ревизије.

На основу анализе учинка Ревидираног ПРУЈФ која је заснована на показатељима, закључно са јулом 2020. године у потпуности је спроведено 44% свих планираних активности, 40% је делимично спроведено и 16% није спроведено. Спровођење ПРУЈФ допринело је стабилизацији јавних финансија и побољшању макроекономских перформанси. Ниво јавног дуга био је у стабилној силазној путањи – са 71,2% у 2015. на 52,9% на крају 2019. године, док је за седам година стопа незапослености смањена за више од 50%. Упркос напретку, дошло је и до одређених застоја у спровођењу активности ПРУЈФ. Разлози за то су различити и углавном су техничке природе. Недостатак административних капацитета због ограниченог запошљавања новог кадра, као и одлазак стручњака, идентификовани су као огроман изазов и том изазову ће бити посвећена нарочита пажња у новом ПРУЈФ.

Пошто се за постизање овог циља планира израда хијерархијски нижег документа, тј. ПРУЈФ, ова стратегија неће разрађивати мере које доприносе остваривању тог циља, већ ће описно дати правац деловања на основу којег ће се утврђивати посебни циљеви ПРУЈФ и разрађивати мере за њихово остваривање.

2. Посебан циљ

У наредном десетогодишњем периоду циљ је да Република Србија управља својим јавним финансијама на начин који обезбеђује фискалну и макроекономску стабилност, делотворно финансирање приоритета националних политика, транспарентност јавних финансија и ефикасну контролу над јавним трошењем.

ПРУЈФ у наредном периоду треба да допринесе остваривању одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са приоритетним циљевима Владе и јавним политикама ради усклађивања са Општим циљем Нацрта ПРЈУФ 2021-2025. ПРУЈФ прати буџетски циклус у целини како би извршење буџета било повезано на најбољи могући начин са различитим политикама Владе, а тиме доприноси и повећању транспарентности тих процеса. Укратко, ПРУЈФ представља израз опредељености Владе да спроведе свеобухватан скуп међусобно повезаних и временски усклађених реформи у области управљања јавним финансијама у најширем смислу, којима је циљ повећање одговорности, обезбеђивање доброг финансијског управљања и добре управе кроз побољшање ефикасности и делотворности управљања јавним ресурсима у Републици Србији како би се олакшао пут за несметан прелазак у јавни административни оквир ЕУ.

Посебан циљ 7. Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе.

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Реални раст бруто домаћег производа (БДП)	(2020): -1%	(2021): 6.0% (2022): 4.0% (2023): 4.0% (2024): - (2025): - (2027): - (2030): -
Учешће дуга опште државе у БДП	(2020): 59%	(2021): 57.7% (2022): 57.9% (2023): 56% (2024): (2025): - (2027): - (2030): -

Како би се остварио **Посебан циљ 7.** Стратегије РЈУ, дефинисани су следећи посебни циљеви Нацрта ПРЈУФ су:

1. Даље унапређење програмског буџета и средњорочног планирања на свим нивоима власти;
2. Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима;

3. Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава;
4. Унапређење система интерне финансијске контроле у јавном сектору;
5. Унапређење рачуноводства и увођење рачуноводствених стандарда;
6. Јачање спољног надзора над јавним финансијама.

Напомена: Извор наведених докумената јавних политика и прописа дати су у Прилогу 2 у којем је приказана и детаљна анализа за тематску област Управљање јавним финансијама, као и показатељи за посебне циљеве **Програма реформе управљања јавним финансијама**.

VIII. Систем локалне самоуправе

1. Анализа стања

Општи оквир ове области чини Устав Републике Србије, Закон о локалној самоуправи, Стратегија РЈУ из 2014, као и Европска повеља о локалној самоуправи. Поред ове кровне Стратегија РЈУ, правац решавања дају и други документи јавних политика, попут Стратегије регулаторне реформе и управљања јавним политикама, ПРУЈФ, Стратегије јавних набавки, Програма „е-Папир" и других. У току је припрема Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији, који треба да утврди циљеве и мере за осигурање даље децентрализације, функционалнију расподелу послова и надлежности и интензивнији развој положаја и организације локалне самоуправе у систему јавне власти.

Један од системских изазова за реформу система локалне самоуправе јесте асиметрична децентрализација. Услед монотипног (једнообразног) система локалне самоуправе постоји несразмера између величине ЈЛС и послова који су јој додељени. Како би се решио проблем у начину додељивања нових послова локалној самоуправи, МДУЛС је припремио и објавио Јединствени попис послова на локалном нивоу власти. Међутим, додељивање послова ЈЛС и ефикасно управно поступање није праћено обезбеђењем потребних финансијских, кадровских и других ресурса. Такође, надзор над спровођењем поверених послова није континуиран нити довољно развијен, а инспекцијски надзор ретко има превентивни и саветодавни карактер.

Започета је примена ЗПС-а на локалном нивоу, али пуна примена ЗПС-а и ЈИС-а је велики изазов за локалну самоуправу, како у области планирања, тако и у координацији и повезивању са процесом израде буџета. МДУЛС је у сарадњи са РСЈП-ом покренуо нови аналитички сервис за ЈЛС, који треба да обезбеди обједињене и упоредиве друштвено-економске податке о ЈЛС из више важних база података.

Због измена у систему финансирања и стагнантног раста учешћа укупних примања ЈЛС у БДП-у отежано је дугорочно планирање, нарочито планирање капиталних улагања, што неповољно утиче на стабилност и предвидљивост финансирања ЈЛС. Неуједначени организациони и управни капацитети, као и недостатак адекватних људских, техничких и финансијских ресурса у ЈЛС представља значајан проблем у ефикасности управног поступања.

У области УЉР, а нарочито стручног усавршавања на локалном нивоу, кључни резултати се огледају у обезбеђивању запосленима у јединицама локалне самоуправе једнаком приступу праву на стручно усавршавање и једнак квалитет стручног усавршавања као и било којој другој категорији запослених у јавној управи, оснивању Владиног Савета за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, НАЈУ и мрежи за управљање кадровима коју је успоставио СКГО.

2. Посебан циљ

Циљ је изградња модерне, професионалне, ефикасне и одговорне локалне самоуправе која је способна да пружа квалитетне јавне услуге грађанима и привреди, да примењује начела доброг управљања у свом раду и да својим деловањем унапређује квалитет живота грађана и доприноси равномерном развоју Републике Србије.

Нов и унапређен систем локалне самоуправе подразумева редефинисање положаја и значаја локалне самоуправе и примену принципа супсидијарности у управљању јавним пословима, пуно учешће грађана и локалне заједнице у процесу доношења одлука на локалном нивоу, даљи развој капацитета локалне самоуправе и реформисање и побољшање њене организације у складу са потребама локалне заједнице, стабилан и одржив систем финансирања локалне самоуправе који обезбеђује предвидљивост и довољност прихода локалне самоуправе, дугорочно планирање локалног развоја и подстицање локалног економског развоја, наставак реформе ефикасности рада локалне управе и локалних јавних служби и јачање квалитета и доступности њихових услуга према грађанима и привреди, унапређење међуопштинске сарадње и међусобних односа различитих нивоа јавне власти у заједничком управљању јавним пословима и развоју Републике Србије.

Посебни циљ 8. Успостављен систем локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи	(2020): 3	(2021): 3 (2022): 3 (2023): 3 (2024): 4 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 5
Удео расхода локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима у РС	(2019): 14,75%	(2021): 15% (2022): 15,5% (2023): 16,3% (2024): 17% (2025): 18.00% (2026): 18,5% (2027): 19.0% (2028): 20% (2029): 21% (2030): 22%

Капацитет ЈЛС за спровођење начела доброг управљања	(2018): 39%	(2021): 43% (2022): - (2023): 50% (2024): - (2025): 55% (2026): - (2027): 60% (2028): - (2029): 65% (2030): 70%
Доступност и квалитет спровођења приоритетних јавних услуга локалне самоуправе	(2022): Израђен индекс	(2021): - (2022): Израђен индекс (2023): Биће утврђено 2023. године (2024): - (2025): - (2027): - (2030):

Да би се остварио **Посебни циљ 8.** Стратегије РЈУ кроз Програм реформе система локалне самоуправе дефинисана су четири посебна циља која треба да воде планираним исходима његовог спровођења. То су:

1. Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе;
2. Унапређење система финансирања локалне самоуправе;
3. Унапређње организације и капацитета локалне самоуправе;
4. Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа.

Напомена: Извор наведених докумената јавних политика и прописа дати су у Прилогу 2 у којем је приказана и детаљна анализа за тематску област Систем локалне самоуправе, као и показатељи за посебне циљеве **Програма реформе система локалне самоуправе**.

IX. Трошкови спровођења АП Стратегије РЈУ

Саставни део Стратегије РЈУ за период од 2021. до 2030. године је Акциони план за **њено** спровођење **који обухвата период од** 2021. до 2025. године**. Акциони план садржи** разрађене мере и активностима које доприносе остваривању посебних циљева Стратегије **укључујући и процену** трошкова, односно **средстава потребних за њихово спровођење**. Утврђивање трошкова Акционог плана за спровођење Стратегије РЈУ за период 2021. до 2025. године рађено је у складу са Приручником за обрачун трошкова јавних политика,[4] као и Методологијом обрачуна стандардних трошкова за израду планских докумената**. Методолошки процена трошкова базира се на обрачуну додатних, директних и варијабилних трошкова нових или увећаноиг обима постојећих** активности, неопходних за реализацију планираних мера у оквиру Акционог плана и достизања посебних циљева стратегије. Сходно томе приликом обрачуна трошкова у обзир нису узимане редовне активности органа, већ само додатне или увећан обим постојећих активности које су МДУЛС и релевантне институције Републике Србије предвиделе својим буџетима и програмским активностима у оквиру њих.

Укупна процењена додатна средства у односу на базну 2020. годину, која су неопходна за спровођење планираних мера и активности у периоду од 2021-2025. године износе 2,100,682,650 динара. По годинама спровођења, укупна процењена додатна средства износе: у 2021. години 303,438,070 динара, у 2022. години 538,435,020, у 2023. години 416,739,860, у 2024. години 258,146,680, у 2025. години 583,923,020 динара. Од утврђеног укупног износа процењених додатних средстава, 53,685,000 динара обезбеђено је у оквиру лимита расхода и издатака исказаних у Закону о буџету Републике Србије за 2021. годину са пројекцијама за 2022. и 2023. годину. Процењена додатна средства за 2021. годину у износу од 243,513,070 динара обезбеђена су из међународних развојних средстава. Процењена додатна средства у износу од 6,240,000 динара за 2021. годину нису обезбеђена, те ће њихово планирање бити извршено у складу са расположивим међународним развојним средствима.

За период од 2022-2025. додатна процењена средства у износу од 678,342,470 динара су обезбеђена, док средства у износу од 1,118,902,110 динара у тренутку израде Акционог плана су условно обезбеђена те ће њихово планирање бити извршено у току редовне буџетске процедуре у складу са билансним могућностима и лимитима расхода и издатака који се том приликом утврђују, као и расположивим међународним развојним средствима. Активности за које нису обезбеђена средства извори средстава за њихово спровођење ће се утврдити у току спровођења Акционог плана и њихово извршење ће бити могуће у складу са обезбеђеним средствима.

Укупни трошкови неопходни за спровођење реформе јавне управе биће утврђени по усвајању Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном

[4] Приниципи и методологија обрачуна трошкова у Приручнику у складу је са примерима добре праксе и смерницама из Збирке алата и искуства у раду организације SIGMA и Упутством Европске комисије о обрачуну трошкова из Методолошких смерница за обрачун трошкова структурних реформи из 2019. године.

реформом, Програма за реформу система локалне самоуправе и Програма реформе управљања јавним финансијама.

По усвајању ових Програма од стране Владе, у Стратегију РЈУ ће се унети одговарајућа допуна како би се исказали укупни трошкови спровођења РЈУ.

Збирна табела трошкова по годинама и циљевима и мерама

У хиљадама динара	2021	2022	2023	2024	2025	ТОТАЛ
Посебан циљ 2: УНАПРЕЂЕН ПРОЦЕС РЕГРУТАЦИЈЕ У ЈАВНОЈ УПРАВИ	**9,072.50**	**22,187.80**	**18,387.50**	**13,909.92**	**10,189.92**	**73,747.64**
Мера 2.1: Унапређење кадровског планирања и промовисање државне управе као пожељног послодавца	1,800.00	15,587.80	2,507.50	707.50	707.50	21,310.30
Мера 2.2: Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао	6,860.00	3,000.00	15,880.00	13,202.42	9,482.42	48,424.84
Мера 2.3: Унапређење поступка попуњавања положаја заснованог на заслугама и увођење у посао	412.50	3,600.00	-	-	-	4,012.50
Посебан циљ 3: ЕФИКАСАН СИСТЕМ ЗА УПРАВЉАЊЕ КАРИЈЕРОМ ПРИМЕЊЕН У ПРАКСИ	**11,812.50**	**94,842.00**	**77,300.00**	**66,600.00**	**102,444.00**	**352,998.50**
Мера 3.1: Развој окружења за ефикасног, иновативног и мотивисаног државног службеника	2,400.00	13,278.00	29,300.00	31,500.00	35,304.00	111,782.00
Мера 3.2: Развој институционалних и административних капацитета за управљање људским ресурсима	7,200.00	76,500.00	48,000.00	35,100.00	67,140.00	233,940.00
Мера 3.3: Јачање професионализације лица на положају/руководилаца	2,212.50	5,064.00	-	-	-	7,276.50
Посебан циљ 4: РАЗВИЈЕН И ИМПЛЕМЕНТИРАН ФУНКЦИОНАЛАН И ИНОВАТИВАН СИСТЕМ СТРУЧНОГ УСАВРШАВАЊА И СТРУЧНИХ ИСПИТА У ЈАВНОЈ УПРАВИ ЗАСНОВАН НА АНАЛИЗИ ПОТРЕБА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕМ КОМПЕТЕНЦИЈА, ОДНОСНО ЗНАЊА ВЕШТИНА И СПОСОБНОСТИ ЗАПОСЛЕНИХ У ЈАВНОЈ УПРАВИ	**56,530.47**	**41,675.19**	**49,472.34**	**19,751.33**	**254,693.33**	**422,122.66**
Мера 4.1: Унапређење јединственог система стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе	45,420.00	-	1,200.00	-	-	46,620.00
Мера 4.2: Унапређење програма стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе и начина њиховог организовања и спровођења	5,050.47	11,783.31	11,783.31	-	-	28,617.09
Мера 4.3: Унапређење нормативног оквира који уређује област стручног усавршавања у јавној управи спровођења	2,820.00	-	5,760.00	2,394.00	-	10,974.00

Мера 4.4: Успостављање стандардизације процеса и система квалитета у области стручног усавршавања у јавној управи, уз пуну примену ИКТ	-	24,731.88	21,941.03	8,689.33	6,865.33	62,227.57
Мера 4.5: Успостављање система планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања у јавној управи (мастер план целоживотног стручног усавршавања)	-	-	-	840.00	1,800.00	2,640.00
Мера 4.6: Успостављање инстумената сарадње институција у чијем делокругу су послови стручног усавршавања запослених у државним и другим органима	-	-	3,388.00	568.00	568.00	4,524.00
Мера 4.7: Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области стручних испита у систему државне управе	-	1,920.00	2,160.00	900.00	240,000.00	244,980.00
Мера 4.8: Развој сарадње са високошколским установама ради подршке у школовању/додатном образовању кадрова за јавну управу	3,240.00	3,240.00	3,240.00	6,360.00	5,460.00	21,540.00
Посебан циљ 5: ЈАВНА УПРАВА НА ЕФИКАСАН И ИНОВАТИВАН НАЧИН ПРУЖА УСЛУГЕ КОЈЕ ОДГОВАРАЈУ НА ПОТРЕБЕ КРАЈЊИХ КОРИСНИКА И УНАПРЕЂУЈУ ЊИХОВО КОРИСНИЧКО ИСКУСТВО	**102,981.91**	**248,989.45**	**170,158.50**	**101,698.46**	**160,395.91**	**784,224.23**
Мера 5.1: Унапређење развоја услуга по мери крајњих корисника кроз унапређење процеса развоја нових услуга и оптимизацију постојећих	51,221.00	168,753.95	101,275.00	41,875.00	8,275.00	371,399.95
Мера 5.2: Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима	40,266.00	42,000.00	44,066.00	50,046.16	48,696.16	225,074.32
Мера 5.3: Унапређење система контроле и обезбеђења квалитета пружања услуга	11,494.91	38,235.50	24,817.50	9,777.30	103,424.75	187,749.96
Посебан циљ 6: УНАПРЕЂЕН НИВО ОДГОВОРНОСТИ И ТРАНСПАРЕНТНОСТИ НА СВИМ НИВОИМА ВЛАСТИ	**2,683.50**	**45,138.01**	**64,996.88**	**34,557.54**	**34,318.88**	**181,694.81**
Мера 6.1: Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе	1,843.50	494.00	14,363.00	-	1,726.83	18,427.33
Мера 6.2: Унапређење вертикалног и хоризонталног система контроле и праћења рада у јавној управи (Успостављање механизма за управљање према учинку органа јавне управе)	-	9,053.86	14,048.86	-	-	23,102.72
Мера 6.3: Јачање интегритета и етичких стандарда у јавној управи	-	4,954.50	1,800.00	1,965.49	-	8,719.99

Мера 6.4: Унапређење проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе	840.00	-	1,200.00	-	-	2,040.00
Мера 6.5: Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа	-	30,635.65	33,585.02	32,592.05	32,592.05	129,404.77
Посебан циљ: ОПЕРАТИВНИ ПЛАН	**120,357.19**	**85,602.57**	**36,424.64**	**21,629.43**	**21,880.98**	**285,894.81**
Мера 1: Обезбедити ефикасну координацију и праћење мера и активности планираних АП РЈУ	36,741.83	12,551.59	25,668.62	11,713.41	11,514.96	98,190.41
Мера 2: Обезбеђење ефикасне координације донаторске подршке у области РЈУ	21,726.00	21,760.62	3,760.62	3,760.62	3,760.62	54,768.48
Мера 3: Успостављање функционалног координационог механизма за планирање, имплементацију и праћење комуницирања РЈУ на националном нивоу	3,762.00	3,762.00	-	-	-	7,524.00
Мера 4: Усклађивање, стандардизација и континуирано комуницирање РЈУ у јавној управи	11,450.60	8,210.60	3,600.00	3,600.00	3,600.00	30,461.20
Мера 5: Повећање видљивости и комуницирања процеса РЈУ и постигнутих резултата	46,676.76	39,317.76	3,395.40	2,555.40	3,005.40	94,950.72
ТОТАЛ ПО ГОДИНАМА (у хиљадама РСД)	**303,438.07**	**538,435.02**	**416,739.86**	**258,146.68**	**583,923.02**	**2,100,682.65**

Збирна табела обезбеђених и условно обезбеђених средстава циљевима и мерама и изворима

	Буџет РС		Донаторска подршка		УКУПНО
	Обезбеђено	Условно обезбеђено	Обезбеђено	Условно обезбеђено	
ПЦ 2.	**672.50**	**0.00**	**31,806.30**	**41,268.84**	**73,747.64**
М 2.1	0	0	16,206.30	5,104.00	21,310.30
М 2.2	260.00	0	15,600.00	32,564.84	48,424.84
М 2.3	412.50	0	0	3,600.00	4,012.50
ПЦ 3.	**6,412.50**	**200,364.00**	**82,208.00**	**64,014.00**	**352,998.50**
М 3.1	0	0	61,808.00	49,974.00	111,782.00
М 3.2	6,000.00	198,900.00	20,400.00	8,640	233,940.00
М 3.3	412.50	1,464	0	5,400	7,276.50
ПЦ 4.	**0.00**	**275,441.32**	**135,257.35**	**11,424.00**	**422,122.67**
М 4.1	0	0	46,620.00	0	46,620.00
М 4.2	0	0	28,617.09	0	28,617.09
М 4.3	0	540.00	10,434.00	0	10,974.00
М 4.4	0	27,461.32	34,766.26	0	62,227.58
М 4.5	0	0	2,640.00	0	2,640.00
М 4.6	0	0	2,820.00	1,704.00	4,524.00
М 4.7	0	242,100.00	2,880.00	0	244,980.00
М 4.8	0	5,340.00	6,480.00	9,720.00	21,540.00
ПЦ 5	**120,000.00**	**295,465.77**	**362,399.86**	**6,358.60**	**784,224.23**
М 5.1	0	42,292.00	329,107.95	0	371,399.95

M 5.2	120,000.00	100,542.32	4,532.00	0	225,074.32
M 5.3	0	152,631.45	28,759.91	6,358.60	187,749.96
ПЦ 6	**0.00**	**139,964.77**	**23,365.22**	**18,364.82**	**181,694.81**
M 6.1.	0	9,360.00	3,325.50	5,741.83	18,427.33
M 6.2.	0	0	20,039.72	3,063.00	23,102.72
M 6.3	0	0.00	0	8,719.99	8,719.99
M 6.4.	0	1,200.00	0	840.00	2,040.00
M 6.5.	0	129,404.77	0	0	129,404.77
ОПЕРАТИВНИ ПЛАН	**6,600.00**	**62,417.21**	**203,218.81**	**13,658.79**	**285,894.81**
M1	0	31,338.53	61,173.09	5,678.79	98,190.41
M2	0	15,042.48	39,726.00	0	54,768.48
M3	0	0	7,524.00	0	7,524.00
M4	6,600.00	14,400.00	9,461.20	0	30,461.20
M5	0.00	1,636.20	85,334.52	7,980.00	94,950.72
УКУПНО	**133,685.00**	**973,653.07**	**838,255.54**	**155,089.05**	**2,100,682.66**

На графиконима у наставку приказани су детаљније односи и извори обезбеђених и условно обезбеђених средстава, као и процењени трошкови по циљевима са додатним детаљнијим информацијама. Сви приказани износи дати су у хиљадама динара.

Графикон 1. приказује однос укупно обезбеђених и условно обезбеђених у односу на укупне процењене трошкове. Условно обезбеђена средства биће реализована у складу са билансним могућностима или расположивим међународним развојним средствима.

Обезбеђена средства	971,940.54
Условно обезбеђена	1,128,742.12
УКУПНО	2,100,682.66

Графикон 1. Однос обезбеђених и условно обезбеђених средстава

Графикон 2 приказује однос између извора финансирања обезбеђених и условно обезбеђених средстава.

Буџет РС	133,685.00
Донаторска подршка	838,255.64
УКУПНО	971,940.64

Графикон 2. Однос обезбеђених средстава из буџета и донаторске подршке

Графикон 3 приказује извор финансирања условно обезбеђених средстава.

Буџет РС	973,653.07
Донаторска подршка	155,089.05
УКУПНО	1,128,742.12

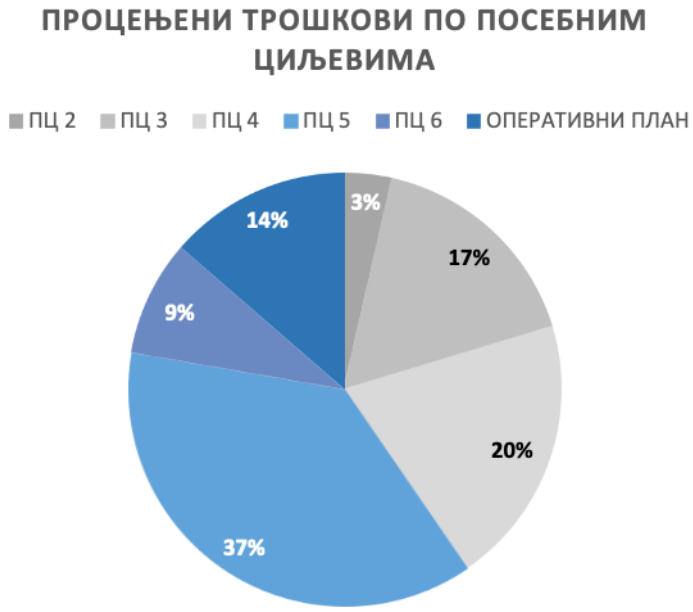
Графикон 3. Однос условно обезбеђених средстава из буџета и донаторске подршке

Графикон 4 приказује однос између буџетских средстава и донаторске подршке у укупним процењеним трошковима (укључујући и обезбеђена/условно обезбеђена средства).

Буџет РС	1,107,338.07
Донаторска подршка	993,344.59
УКУПНО	2,100,682.66

Графикон 4. Однос буџетских средстава и донаторске подршке

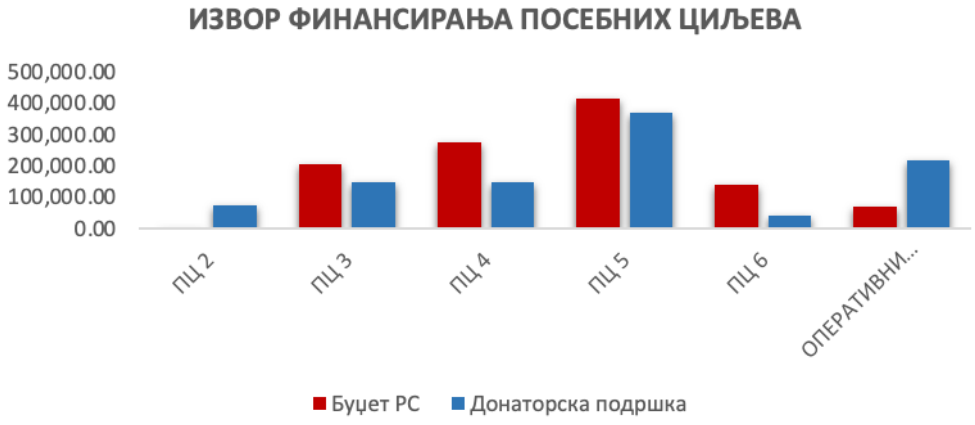
Графикон 5 приказује процењене трошкове по посебним циљевима АП Стратегије РЈУ.



ПЦ 2	73,747.64
ПЦ 3	352,998.50
ПЦ 4	422,122.67
ПЦ 5	784,224.23
ПЦ 6	181,694.81
ОПЕРАТИВНИ ПЛАН	285,894.81
ТОТАЛ	2,100,682.66

Графикон 5. Процењени трошкови по посебним циљевима

Графикон 6 приказује изворе финансирања посебних циљева АП Стратегије РЈУ.

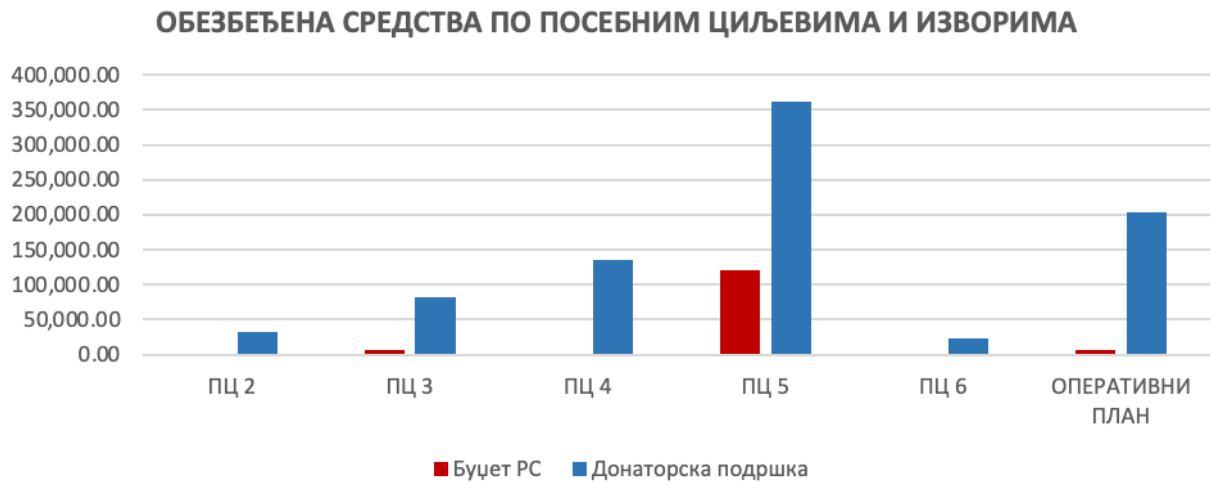


Буџет РС Донаторска подршка

ПЦ 2	672.50	73,075.14
ПЦ 3	206,776.50	146,222.00
ПЦ 4	275,441.32	146,681.35
ПЦ 5	415,465.77	368,758.46
ПЦ 6	139,964.77	41,730.04
ОПЕРАТИВНИ ПЛАН	69,017.21	216,877.60
ТОТАЛ	1,107,338.07	993,344.59

Графикон 6. Извор финансирања посебних циљева

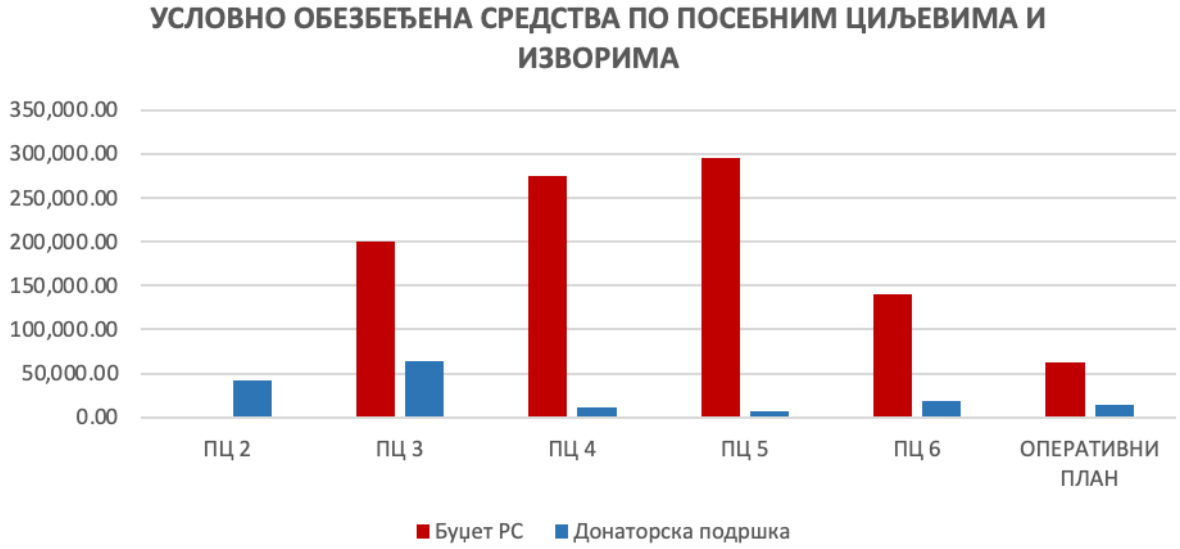
Графикон 7 приказује обезбеђена средства по посебним циљевима и изворима средстава.



	Буџет РС	Донаторска подршка
ПЦ 2	672.50	31,806.30
ПЦ 3	6,412.50	82,208.00
ПЦ 4	0.00	135,257.35
ПЦ 5	120,000.00	362,399.86
ПЦ 6	0.00	23,365.22
ОПЕРАТИВНИ ПЛАН	6,600.00	203,218.81
ТОТАЛ	133,685.00	838,255.54

Графикон 7. Обезбеђена средства по посебним циљева

Графикон 8 приказује условно обезбеђена средства по посебним циљевима и изворима.



	Буџет РС	Донаторска подршка
ПЦ 2	0.00	41,268.84
ПЦ 3	200,364.00	64,014.00
ПЦ 4	275,441.32	11,424.00
ПЦ 5	295,465.77	6,358.60
ПЦ 6	139,964.77	18,364.82
ОПЕРАТИВНИ ПЛАН	62,417.21	13,658.79
ТОТАЛ	973,653.07	155,089.05

Графикон 8. Условно обезбеђена средства по посебним циљевима и изворима

X. Институционални оквир – Координација, управљање и извештавање о резултатима

У области **координације, управљања и праћења примене Стратегије РЈУ из 2014**. успостављена је тростепена институционална и организациона структура (надлежно министарство као оперативни ниво координације, Међуминистарска пројектна група (у даљем тексту: МПГ) као административни, интерресорски ниво координације и као спона са организацијама цивилног друштва и локалном самоуправом и Савет за реформу јавне управе као радно тело Владе и централно стратешко и политичко тело за управљање процеом реформе јавне управе са председником Владе на челу. Кључни изазов је што таква структурна поставка није довела до управљања ризицима, при чему је додатни изазов то што постоје паралелни нивои координације за остале ниже у хијерархији документе јавних политика.

Стратегија РЈУ предвиђа да се задржи тростепена структура, тако да политички ниво – Савет за РЈУ постаје јединствен за све документе јавних политика ниже у хијерархији у области реформе јавне управе, административни ниво – Међуминистарска пројектна група буде организована кроз кровну и подгрупе које прате тематске области Стратегије РЈУ; а оперативни ниво координације представља МДУЛС, у складу са делокругом утврђеним Законом о министарствима.

Слика 2. Институционални оквир

Посебан значај огледа се у сарадњи и координацији између МДУЛС које координира спровођење Стратегије РЈУ и МФ, укључујући ЦЈХ, који координирају спровођење Програма реформе јавних финансија, укључујући и област ИФКЈ. У области ИФКЈ, а посебено управљачке одговорности, то представља природну сарадњу, с обзиром на делокруге учесника. У претходном периоду, спровођењем Стратегије ИФКЈ за период од 2017. до2020. године, најинтезивнији заједнички рад се огледао на увођењу аналитичких јединица, у чему је кључни партнер био и РСЈП са становишта уређења планског система. Уочена је важност концепта управљачке одговорности у чији су развој биле укључене најрелевантније институције, дефинишући приступ концепту који ће бити примењен у оквиру Стратегије РЈУ. Тиме је подигнута важност концепта

управљачке одговорности, док је ИФКЈ у ужем смислу заступљена у посебном стубу у оквиру реформе управљања јавним финансијама.

Што се тиче праћења, извештавања и евалуације, постоји континуитет у области реформе јавне управе, од почетка доношења Стратегије РЈУ, извештаји о праћењу редовно се прикупљају и објављују на сајту МДУЛС-а: http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/strateska-dokumenta/ и http://mduls.gov.rs/en/public-administration-reform/. Постоје утврђени рокови за прикупљање и обраду података и објављивање извештаја, као и израђен сајт за праћење реформе јавне управе https://monitoring.mduls.gov.rs/ уз интерни систем за прикупљање података ЈИС, којим руководи РСЈП.

Праћење спровођења и извештавање о резултатима спровођења Стратегије РЈУ вршиће се у складу са ЗПС и подзаконским актима којима је уређена обавезна садржина извештаја, информациони систем у који се уносе подаци (ЈИС), начин на који се извештава и координира прикупљање података.

Имајући у виду да је Стратегија РЈУ кровни документ јавне политике за област планирања јавне управе у Републици Србији и да обухвата шест тематских области од којих су три разрађене кроз посебне програме, а три непосредно кроз Акциони план Стратегије РЈУ, праћење реформе јавне управе заснива се на праћењу спровођења не само Акционог плана Стратегије РЈУ већ и на праћењу спровођења свих докумената јавних политика нижих у хијерархији (Програм унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом, Програм реформе управљања јавним финансијама 2021-2025 и Програм реформе система локалне самоуправе).

Да би се вредновао учинак, преиспитао правац и фокус реформе и могуће измене и допуне, предвиђене су две интерим евалуације (2023. и 2027) и *ex post* анализа ефеката по завршетку спровођења Стратегије РЈУ. Вредновање учинка, а нарочито прва интерим евалуација користиће се за могућу ревизију Акционог плана за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, као и за израду наредног акционог плана.

Напомена: Детаљан приказ оквира за праћење и извештавање налази се у Прилогу 5.

XI. Доношење Акционог плана за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године

Акционим планом за првих пет година спровођења Стретагије предвиђене су конкретне активности које ће се предузети ради обезбеђења услова да се циљеви и мере Стратегије реализују, одређени су носиоци и партнери за спровођење тих активности, као и рокови и средства за њихово спровођење.

Акциони план за период од 2021. до 2025. године за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године одштампан је уз ову стратегију и чини њен саставни део.

XII. Прилози

Стратегија садржи Прилоге 1-8 који чине њен саставни део. То су:

Прилог 1: Стратешки оквир;
Прилог 2: Анализа стања по тематским областима са извештајем о спроведеној анализи ефеката и описом мера;
Прилог 3: Комуникациони оквир;
Прилог 4: Процес припреме стратегије и опис консултативног процеса;
Прилог 5: Координација, управљање и извештавање о спровођењу стратегије;
Прилог 6: Анализа ризика;
Прилог 7: Попис аката;
Прилог 8: „Пасоши“ показатеља.

XIII. Завршне одредбе

Даном објављивања ове стратегије престају да се примењују Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 9/14, 42/14 - исправка и 54/18), Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији („Службени гласник РС”, бр. 56 /11 и 51/13) и Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији („Службени гласник РС”, број 27/15).

Ову стратегију објавити на интернет страници Владе, интернет страници Министарства државне управе и локалне самоуправе и порталу е-управа, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број: 021-3133/2021

У Београду, 8. априла 2021. године

В Л А Д А

ПРЕДСЕДНИК

Ана Брнабић

Прилог 1: Стратешки оквир

Стратегија РЈУ из 2014 донета је 24. јануара 2014. године („Службени гласник РС”, број 9/14, 42/14 – исправка, 54/18) и разрађена је кроз два акциона плана, за период 2015–2017. („Службени гласник РС”, број 31/15)[5] и 2018–2020. („Службени гласник РС”, број 54/18)[6] године. Стратегија РЈУ из 2014. је проширила започете реформске активности са реформе уже државне управе предвиђене у Стратегији реформе државне управе из 2004. године[7] на реформу шире јавне управе, тако да данас обухвата готово пола милиона запослених, док је раније било обухваћено 28.000.[8]

Циљеви Стратегије РЈУ из 2014. представљају приоритете Владе истакнуте у експозеу председника Владе[9] (повећање ефикасности пружања јавних услуга, модернизација јавне управе, дигитализација, е-управа, отворени подаци, реформа система плата и др) и даље су развијани кроз Акциони план за спровођење Програма Владе (у даљем тексту: АПСПВ), План рада Владе и Програмски буџет.[10] Експозе председника Владе од 28. октобра 2020. подвлачи наставак реформи у циљу ефикасне и одговорне управе (Потпоглавље 3.7).[11]

Влада је одредила чланство у ЕУ као свој први стратешки спољнополитички приоритет. **Република Србија има статус кандидата од 2012. године за стицање чланства у ЕУ.** [12] У процесу европских интеграција, реформа јавне управе нема своје преговарачко поглавље, већ представља, заједно са владавином права и економским

---

[5] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2015/31/1/reg

[6] http://www.pravno-informacioni sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/akcioni_plan.pdf&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=426300&regactid=426300

[7] „Стратегијом реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године (у даљем тексту: Стратегија РДУ), на темељу европског принципа добре управе, у основи је започет преображај овог сегмента јавне управе, а делимично и локалне самоуправе. Стратегија РДУ обухватила је, поред затеченог стања, основне циљеве и принципе реформе, кључне области реформе и управљање њима. У спровођењу Стратегије РДУ донети су акциони планови за период 2004–2008. године и 2009–2012. године, а остварени резултати, посебно у процесу успостављања законодавног оквира, обезбедили су потребне правне претпоставке за даљи подстицај и усмеравање развоја и унапређења система државне управе.”, Увод Стратегије реформе јавне ураве у Републици Србији: https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2014/9/1/reg, линк ка Стратегији реформе државне управе http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/documents.php?id=488

[8] Збирни преглед, Двоипогодишњи Извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије РЈУ за период 2015–2017. године за период од јануара 2015. до 30. јуна 2017. године, линк ка документу: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvestaj_20152017.pdf

[9] Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић, поглавља III и V, 28. јун 2017. године, линк ка документу: https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2148&cache=sr

[10] „... пример је планирање и постојање три процеса планирања рада Владе и органа државне управе са различитом методологијом, а кроз чији процес планирања и извештавања пролазе сви ОДУ: Акционог плана за спровођење Програма Владе, који координира РСЈП, Годишњег плана рада Владе, који координира Генерални секретаријат и Програмског буџета, који координира МФ. Препорука је да се наведена три процеса интегришу...”, Извештај за 2015. годину о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017, Кључни изазови и приоритети за 2016. годину, стр. 28: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/godisnji-izvestaj-_AP_15_usvojen-170403.pdf

[11] Програм Владе кандидата за председника Владе, 28. октобра 2020: https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/brnabic_ekspoze281020_cyr.pdf

[12] 2008. године РС је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ, који је након завршеног процеса ратификације, ступио на снагу 1. септембра 2013. године, чиме је РС добила статус државе придружене ЕУ. Званични захтев за чланство РС је поднела 22. децембра 2009. године, а статус кандидата за чланство у ЕУ је стекла 1. марта 2012. Преговори РС и ЕУ формално су почели првим састанком Међувладине конференције 21. јануара 2014. године. Од 35 преговарачких поглавља, 18 је отворено до децембра 2019. године (Поглавље 4 – Слободно кретање капитала, Поглавље 5 – Јавне набавке, Поглавље 6 – Право привредних друштава, Поглавље 7 – Интелектуална својина, Поглавље 9 – Финансијске услуге, Поглавље 13 – Рибарство, Поглавље 17 – Економска и монетарна политика, Поглавље 18 – Статистика, Поглавље 20 – Предузетништво и индустријска политика, Поглавље 23 – Правосуђе и основна права, Поглавље 24 – Правда, слобода и безбедност, Поглавље 25 – Наука и истраживање, Поглавље 26 – Образовање и култура, Поглавље 29 – Царинска унија, Поглавље 30 – Економски односи са иностранством, Поглавље 32 – Финансијски надзор, Поглавље 33 – Финансијске и буџетске одредбе и Поглавље 35 – Остало). Поглавље 25 (Наука и истраживање) и Поглавље 26 (Образовање и култура) привремено су и затворена.

управљањем, један од предуслова за процес приступања ЕУ.[13] Другим речима, **без административног капацитета нема предуслова за спровођење реформи предвиђених преговарачким поглављима или капацитета да држава као чланица ЕУ преузме обавезе**.

У складу са одредбама члана 72. став 4. Споразума о стабилизацији и придруживању, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године, предвиђено је да ће се усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ остварити на основу посебног програма, договореног између ЕК и Републике Србије. Након добијања статуса државе кандидата за чланство у ЕУ 2012. године, Влада је 28. фебруара 2013. године усвојила Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА), као свеобухватни план усклађивања домаћег правног поретка са правним тековинама ЕУ, који садржи планове у погледу мера, активности и рокова у циљу остваривања потпуне усаглашености са захтевима из правних тековина ЕУ, што обухвата: правилно преношење правних тековина ЕУ у национално право (енг. *transposition*), спровођење (енг. *implementation*) и делотворну и ефикасну примену (енг. *enforcement*) кроз одговарајућу институционалну структуру. Документ је у складу са развојем процеса европских интеграција до сада био ревидиран у три наврата. Прву ревизију НПАА Влада је усвојила са отварањем преговора о приступању 2014. године, док је друга ревизија усвојена након завршеног скрининга – током пријема извештаја о скринингу, припреме акционих планова за испуњавање мерила за отварање преговора у појединим поглављима и припреме преговарачких позиција – 2016. године. Трећа по реду ревизија НПАА је усвојена 1. марта 2018. године, а организована је у условима након отварања и привременог затварања одређеног броја поглавља, а током интензивне припреме докумената из процеса преговора у циљу даљег напретка у преговорима: https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa

НПАА је конципиран на начин да, између осталог, буду сагледане потребе РС у погледу **успостављања административног и институционалног оквира који би омогућио адекватну примену прописа у свим релеватним областима, као и да буду обезбеђени подаци за дугорочно планирање. Конкретни административни капацитети који су мапирани кроз НПАА, с обзиром да постоје у оквиру тог документа, неће посебно бити предмет Стратегије РЈУ, као другог документа јавне политике РС.**

Спровођење НПАА, прати се кроз извештавање Владе о реализацији утврђених планова, на тромесечном нивоу. Почев од треће ревизије НПАА, редовни извештаји се односе како на реализацију планова у погледу преосталог потребног усаглашавања домаћег законодавног оквира са правним тековинама ЕУ, тако и мера и активности спроведених ради успостављања или јачања институционалне структуре и административних капацитета релевантног за преношење, спровођење и примену правних тековина ЕУ. Редовни извештаји о спровођењу НПАА предмет су разматрања и радних тела Народне скупштине РС. Извештаји се, у делу законодавних активности, припремају на основу информација садржаних у посебној софтверској апликацији која прати НПАА, док се у делу мера потребних за успостављање административних и институционалних капацитета потребних за спровођење правних тековина ЕУ – извештаји базирају на прилозима надлежних преговарачких група.

[13] Административни капацитети потребни за за транспозицију *acquis* и преузимање обавеза као чланица ЕУ су подвучени на састанку Европског савета у Копенхагену 1993. године (https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf), 1995. године у Мадриду (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_95_9) и постали су критеријум предуслов у приступним преговорима са ЕУ: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en

Пошто нема правних тековина у области реформе јавне управе, Европска комисија (у даљем тексту: ЕК), у сарадњи са Организацијом за економску сарадњу и развој (у даљем тексту: *OECD*) кроз заједничку иницијативу за подршку унапређења јавне управе (у даљем тексту: *SIGMA*), 2014. године развила је мерљиве стандарде добре управе у документу Принципи јавне управе[14] који су од 1999.[15] развијани као механизам за процењивање нивоа развијености административних капацитета одређене државе. Принципи омогућавају државама да се међусобно упоређују и садрже оквир за праћење на основу којег се редовно анализира напредак држава у области реформе јавне управе (стратешки оквир, израда и координација јавних политика, УЉР, одговорност, пружање услуга, управљање јавним финансијама). Стратегија проширења ЕУ на земље западног Балкана из 2018. године поново наглашава три предуслова за приступање ЕУ, али и које кораке треба да предузму Црна Гора и Република Србија да би могле завршити процес приступања у 2025. години. Предуслов административних капацитета нарочито подвлачи нова методологија проширења уз потребу да постоји јасна мапа пута у области реформе јавне управе и осталих предуслова. [16]

Стратешки фокус – да се постигне циљ реформе у унапред утврђеним секторима (промена од финансирања појединих пројеката до дефинисаних секторских реформи са већим значајем мерења учинка и постизањем ширих резултата реформе) уведен је Инструментом за претприступну помоћ – *IPA II* за период 2014–2020. године, односно кроз финансијску и техничку помоћ ЕУ и наставља се кроз планирање *IPA* III.[17] Један од финансијских инструмената *IPA II* јесте Секторска буџетска подршка. Финансијски споразум за финансирање Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе и јавних финансија, Република Србија је потписала 5. децембра 2016. године на 80 милиона евра, од чега 70 милиона представља директну подршку буџету, а 10 милиона је предвиђено за техничку подршку реформи јавне управе кроз четири пројекта подршке.[18] Средства се исплаћују пошто се испуне претходно утврђени показатељи, по фиксним и варијабилним годишњим траншама. Након што је процењен остварени напредак, ЕУ је 30. октобра 2018. године одобрила исплату по првом финансијском захтеву по основу испуњења преузетих обавеза у износу од 30,5 милиона евра[19] и 2019. године 13.250.000 евра[20] и 8.250.000 евра у 2020. од укупно планираних 70 милиона. У истом периоду, 2016. године, потписан је Програм за резултате Светске банке за Републику Србију[21] као споразум о зајму на износ 69 милиона евра за модернизацију и оптимизацију јавне управе.

---

[14] Принципи јавне управе, *OECD/SIGMA*, издање 2014: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf , издање 2017: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles_of_Public_Administration_2017_edition_SER.pdf

[15] Европски принципи јавне управе, *OECD/SIGMA*, 1999, https://www.oecd-ilibrary.org/governance/european-principles-for-public-administration_5kml60zwdr7h-en

[16] Enhancing the accession process – A credible EU perspective for the Western Balkans, 5.2.2020, Brussels, линк: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf

[17] *IPA* III 2021–2027 – инструмент бесповратне претприступне помоћи за Западни Балкан и Турску у износу од 14,5 милијарди евра за финансирање пројеката који доприносе спровођењу политичких, економских и институционалних реформи и напредак у процесу европских интеграција.

[18] Секторски реформски уговор за област реформе јавне управе: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/2015/pf_04_sector_reform_contract_for_public_administration_reform.pdf

[19] Вести на сајту МДУЛС, 28. новембар 2019: http://mduls.gov.rs/saopstenja/evropska-komisija-odobrila-prvu-transu-srbiji-od-30-5-miliona-evra-za-reformu-javne-uprave/

[20] Вест на сајту МДУЛС: http://mduls.gov.rs/saopstenja/jos-13-miliona-evra-u-budzet-srbije-od-eu-zbog-uspeha-u-reformi-javne-uprave-i-javnih-finansija/

[21] Закон о потврђивању Споразума о зајму (Програм за резултате Светске банке – *PforR*) – Програм модернизације и оптимизације јавне управе) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој (€69М за период 2016–2019. године) од 15. новембра 2016. године.

Да би се очувао континуитет реформи, али и ускладио процес реформи јавне управе са међународним документима релевантним за ту област, као што су Циљеви одрживог развоја Уједињених нација[22] до 2030. године, као и са проценом неопходних капацитета и финансијских ресурса до могућег приступања ЕУ 2025. године, приступљено је изради десетогодишње стратегије и визије реформе јавне управе са прецизнијим акционим планом и процењеним трошковима до 2025. године. Додатно, услед ситуације са кризом у 2020. години изазваном пандемијом ковид-19, која је представљала и тест реалности за досадашње резултате реформе (види тематске области пружања услуга и УЉР), циљеви и активности Стратегија РЈУ из 2014. усклађивани су са потребама и изазовима који су наметнути кроз прилагођен рад управе (рад на даљину, бесконтактне услуге, отпорност и прилагодљивост управе).

Како се напредак држава у области реформе јавне управе прати преко Принципа јавне управе *ЕУ/OECD*, Посебна радна група која је формирана за израду Стратегије РЈУ анализирала је досадашње резултате и изазове у оквиру тематских области, односно Принципа јавне управе на централном нивоу. Додатно је анализирана локална самоуправа кроз коју се Принципи преламају на локалном нивоу, али их *OECD/SIGMA* не прати одвојено у својим извештајима. Другим речима, Принципи јавне управе представљају оквир, а анализе су допринеле поновном разматрању праваца реформе јавне управе и успостављању јасне везе између актуелне ситуације, изазова на терену и циљева и мера постављених за наредни период. Анализе ситуација са анализом проблема представљали су основ за формулацију циљева и мера кроз све тематске области.

Први Принцип јавне управе, који се односи на стратешки оквир реформе јавне управе, указује на то да постоји оквир у Републици Србији, али и на потребу да се он побољша у извесним аспектима. Сви релевантни извештаји, попут извештаја ЕК, извештаја *OECD/SIGMA* о праћењу, као и Екстерне евалуације Стратегије реформе јавне управе у Србији (у даљем тексту: Извештај о екстерној евалуацији), који су процењивали да ли постоји и какав је квалитет стратешког оквира реформе јавне управе констатовали су да стратешки оквир реформе јавне управе у Републици Србији постоји (максимална оцена 5 на скали 0–5 за комплетност стратешког оквира у *OECD/SIGMA* Мониторинг извештају за Републику Србију за 2017. годину),[23] да се константно побољшава,[24] да постоји оперативни оквир за праћење и извештавање, али да је неопходно ускладити Стратегију РЈУ са касније донетим ЗПС с обзиром да Стратегија РЈУ из 2014. није утврдила визију реформе, јасне циљеве са мерљивим показатељима, трајање документа или рокове за поједине циљеве. као и да су и даље актуелни изазови као што су ефикасна координација реформе, капацитети за спровођење реформе, велики број докумената јавних политика и недовољна видљивост постигнутих резултата реформе.

Први циљ Извештаја о екстерној евалуацији[25] односио се на процену квалитета стратешког оквира реформе јавне управе. Резиме Извештаја о екстерној евалуацији указује на следеће:

---

[22] Циљеви одрживог развоја УН: http://sdg.indikatori.rs/

[23] Мониторинг извештај за Србију за Принципе јавне управе, новембар 2017, *OECD/SIGMA*, стр. 8–11: http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf

[24] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ – Финални извештај – 21. април 2019, Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе EuropeAid/137928/DH/SER/RS, линк ка документу: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf

[25] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ – Финални извештај – 21. април 2019, Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе EuropeAid/137928/DH/SER/RS: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf

„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 показатеља, 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.”[26]

Засад постоји врло ограничена веза између оперативног планирања и средњорочног планирања буџета, што је активност коју предводи МФ. 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.”[27]

„У самој СРЈУ нема назнака о томе како (и **да ли) је спроведено утврђивање приоритета** између међусобно супротстављених потреба реформе. С друге стране, до одређеног утврђивања приоритета унутар усвојене стратегије је ипак дошло услед фискалне консолидације и кроз АПСПВ (нпр. оптимизација, е-управа). Надаље, СРЈУ не даје свеобухватну дефиницију ЈУ, ни анализу заинтересованих страна, нити јасну

[26] Резиме Извештаја о екстерној евалуацији, стр.2, линк ка документу: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf (напомена: наглашени делови су болдвани и немају болд у Извештају о екстерној евалуацији)

[27] Резиме Извештаја о екстерној евалуацији, стр.13, линк ка документу: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf (напомена: наглашени делови су болдвани и немају болд у Извештају о екстерној евалуацији)

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 показатељи, 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 *SIGMA* 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 *SMART* 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.

Циљеви Стратегије РЈУ из 2014. и пратећа два акциона плана су само у одређеној мери кореспондирали са капацитетима кључних заинтересованих страна које имплементирају Стратегију. Са једне стране, имплементација Стратегије РЈУ је повећала укупан обим посла ЈУ. С 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 Акционог плана Стратегије 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."[28]

У складу са ЗПС, Стратегија РЈУ представља хијерархијски виши документ јавне политике за низ других докумената јавних политика. Чланом 54. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС", број 8/19)[29] (у даљем тексту: Уредба) предвиђено је да уколико се документом јавне политике утврђују јавне политике за више области планирања и спровођења јавних политика, израђује се међусекторска стратегија. Једна од области планирања која је наведена у Уредби[30] јесте област јавне управе. Наводи се да су утврђене области планирања у директној вези са

[21] Резиме Извештаја о екстерној евалуацији, стр. 20–21.
[29] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/9/reg
[30]Прилог 11 Уредбе http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/prilog11.html&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=427799&regactid=427799

девет сектора за које је Влада утврдила да је потребно усвојити секторски приступ у процесу европских интеграција, које користи као полазну основу у планирању и спровођењу средстава ЕУ и координацији међународне развојне помоћи. Сличан приступ је имала и Стратегија РЈУ из 2014. као кровна Стратегија реформе јавне управе, тако да су раније за оба акциона плана за њено спровођење утврђене две врсте повезаних докумената јавних политика: подсекторске стратегије и побочне стратегије и акциони планови.[31]

Слика 3. ДЈП по Стратегији РЈУ од 2014. године

Приказ упоредне праксе

Последњи доступни подаци о квалитету различитих аспеката стратешког оквира за РЈУ датирају из 2017. године у *SIGMA* извештајима за појединачне државе Западног Балкана. Стратешки оквир РЈУ у Србији има сличне мањкавости као и остатак региона, нарочито у погледу минималног захтеваног садржаја докумената у стратешком оквиру, реформске оријентације планираних активности, слабог обухвата мерења исхода, процене трошкова и функционисања различитих видова управљања и координације. Црна Гора је постигла најбоље резултате у смислу квалитета стратешког оквира јер су сви документи били крајње реформски оријентисани са добро разрађеним показатељима на нивоу исхода и доследном и свеобухватном проценом трошкова. Остварила је 21 од максималних 23 поена за одговарајући показатељ, укључујући 7 од 7 поена за потпоказатељ који мери заступљеност очекиваног садржаја у свим стратешким документима. Поређења ради, Србија је остварила 12 од максималних 23 поена, и само 3 од 7 за присуство минималног садржаја у документима јавних политика под РЈУ.

Израдом АП Стратегије РЈУ за 2018-2020. годину, ревизијом ПРУЈФ и израдом Програма за развој електронске управе 2020-2022, Србија је направила важан искорак у унапређењу стратешког оквира за наведене показатеље. Такође, у *SIGMA* процени 2017. године уочено је да различити делови стратешког оквира за РЈУ неуравнотежено носе

[31] Прилог 1.5. Везе с другим стратешким документима, http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP-RJU-narativni-deo-2018-2020.pdf

бодове за овај критеријум. Усвајањем ЗПС у 2018. години многи од идентификованих недостатака су смањени или отклоњени што омогућава развој и спровођење усклађенијег оквира.

Кључни резултати и изазови у претходном периоду

Резултати примене постојећег стратешког оквира постоје у многобројним областима које се тичу грађана и привреде (**боље координисан инспекцијски надзор**, **службена размена евиденција и увођење јединственог управног места, отварање података, јавне финансије, транспарентнији и инклузивнији процес планирања јавних политика и планирања родно сензитивног буџета, дигитализација бројних услуга** итд.),[32] али стопа спровођења, иако бележи тренд раста, и даље остаје на половини од зацртаног (46% у 2018. години, 57% у 2019. години).[33] Разлози и изазови мапирани кроз различита документа могу се сумирати кроз **недовољну видљивост**, **комуникацију и препознавање досегнутих резултата и последично мултиплицирање ефеката реформи**,[34] али и **кроз недовољно ефикасно управљање и координацију у спровођењу и капацитете за планирање, координацију и планирање,** што се односи на реформисање управе унутар себе.

Перцепција резултата постоји и у сталном су расту, али постоји и простор за побољшање (види графиконе у наставку):

[32] Извештај о спровођењу АП РЈУ 2018–2020: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR_Izvestaj_2018.pdf и АП РЈУ 2015-2017: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/1_PAR_report_fin.pdf или АП РЈУ 2015-2017 као и мерења „Балкан барометра" Регионалног савета за сарадњу: https://www.rcc.int/seeds/results/2/balkan-public-barometer

[33] Годишњи извештај за 2019. годину о спровођењу АП РЈУ 2018–2020: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/2019-RJU-Godisnji-izvestaj2018-2020.pdf

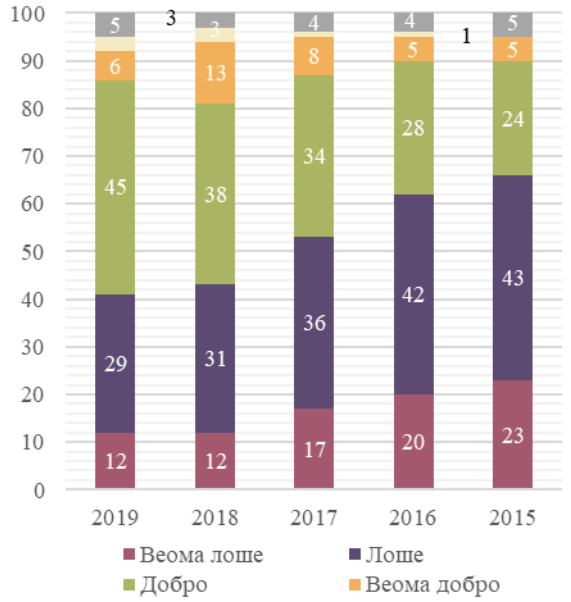
[34] „*Међутим, целокупни резултати РЈУ имали су ограничен домет комуникације и ограничену видљивост, како интерно, тако и екстерно. Потребне су целовитија и делотворнија комуникација и видљивост.*" 5.9 (Ефекти) ЕП 9: Утицај АП РЈУ 2015-2017. године на приступање ЕУ, делотворност власти и различите крајње кориснике, страница 91, „*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 домет комуникације и ограничену видљивост, како интерно, тако и екстерно (И-9.1.7.)*", страница 97, „*...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.*" стр. 98, Извештај о екстерној евалуација Стратегије РЈУ - Финални извештај - 21. април 2019, Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе EuropeAid/137928/DH/SER/RS, линк ка документу: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf

Информације из јавног сектора

Изабрана држава: Србија

Изабране године: 5 од 5

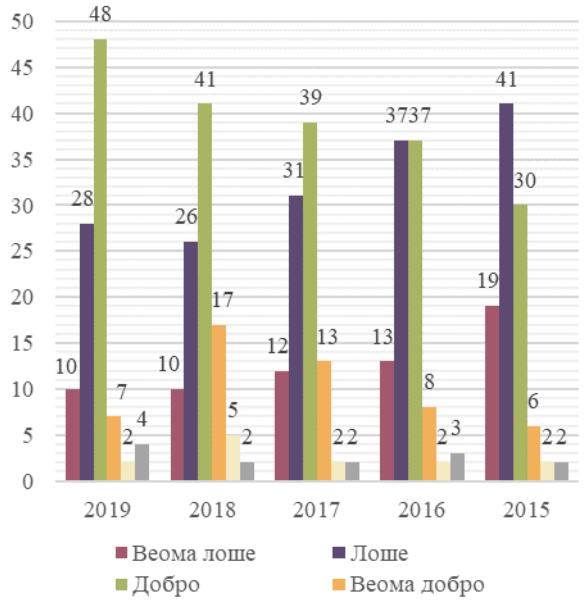
К 3.1 Како бисте оценили – Време потребно да се добије информација из јавног сектора (подаци које има јавна управа, као што су документи, регистри, записи и слично



Изабрана држава: Србија

Изабране године: 5 од 5

К 3.2 Како бисте оценили – Третман грађана у јавном сектору (у полицији, здравству, правосуђу, општинама и слично)

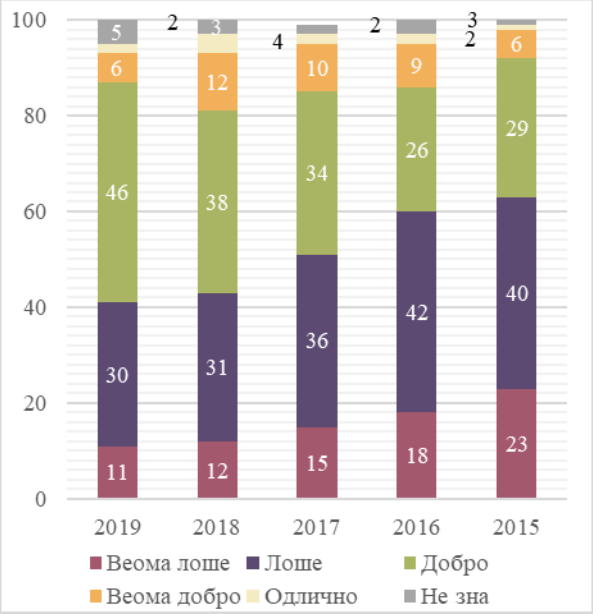


Време потребно да се добије услуга

Изабрана држава: Србија

Изабране године: 5 од 5

К 3.3 Како бисте оценили – Време потребно да се добије услуга у јавном сектору (у полицији, здравству, правосуђу, општинама и слично)

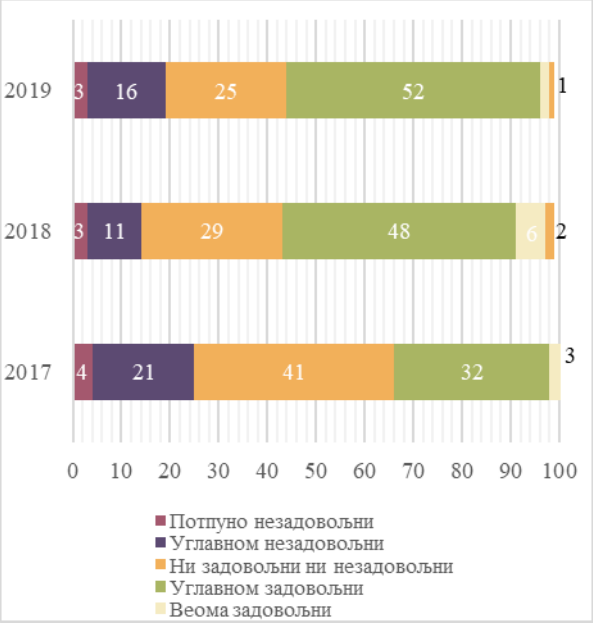


Услуге за пословање

Изабрана држава: Србија

Изабране године: 5 од 5

Д 1.4.1 Колико сте задовољни јавним услугама за предузећа?



Графикон 9. Перцепција резултата према „Балкан барометру“

Дигитализација и развој електронске управе су значајни резултати у претходном периоду и представљају приоритете Владе.[35] Као даљи ефекат дигитализације приметно је **померање фокуса од управе као регулатора ка управи као сервису**. У претходном периоду отворени су контакт центри који омогућавају да се електронски размењују подаци између државних органа и грађана (G2C) и државних органа и привредних субјеката (G2B), измењени су веб-портали Владе и органа државне управе како би били оријентисани ка грађанима. Такође отворени су и успешно раде информатичко приступни центри за грађане и управу – Српско-корејски информатичко-приступни центар (СКИП центар).[36] С друге стране, дигитализација је била мера за ублажавање ризика и изазова с којима се управа суочавала, попут мањка запослених, потребе да се у складу са анализама Светске банке „са мање учини више"[37] или са изазовом недостатка квалитетних података за анализе или политике засноване на чињеницама.

Додатну вредност реформе јавне управе представљају бројне активности које се односе на „постизање управе без папира" (на пример, мере 1.4; 4.1; 4.2; 4.3; 5.1. у Акционом плану Стратегије РЈУ 2018–2020. године) као мера е-управе које додатно доприносе заштити животне средине, поред крајњег циља обезбеђивања високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима,[38] уз процене уштеда које се постижу дигитализацијом и поједностављењем поступака, попут онлајн пријављивања деце у вртиће Београда („Ова услуга допринеће уштедама у буџету Града Београда, из ког се годишње издвоји новац за штампање више од 35.000 папира за упис деце у вртиће")[39], укидањем печата за привреду[40] и слично.

Спровођењем **мера фискалне консолидације** осигуран је **фискални оквир за реформе у различитим секторима**.[41] Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. од децембра 2015. до јуна 2017. године, наводи: „Кроз мере фискалне консолидације и структурне реформе Влада Републике Србије успоставила је стабилне јавне финансије, као и стабилно економско окружење, које је потврђено кроз: 6 успешних ревизија стенд-бај аранжмана са ММФ-ом,

---

[35] Програм Владе Републике Србије кандидата за председника Владе Ане Брнабић, 28. јун 2017. године: https://www.srbija.gov.rs/view_file.php?file_id=2148&cache=sr

[36] Контакт центар за јавну управу G2G намењен двосмерној комуникацији са запосленима у органима државне управе и ЈЛС https://www.ite.gov.rs/tekst/1836/kontakt-centar-za-javnu-upravu-g2g.php . Нова владина веб-презентација осмишљена и направљена за лакшу комуникацију са грађанима, као центар за контакт са грађанима https://www.srbija.gov.rs/ СКИП центар, који је део МДУЛС-а, у конкуренцији 53 центра тог типа проглашен је за најбољи у свету од стране Владе Републике Кореје http://skipcentar.rs/sr_RS/vesti/skip-centar-kao-najbolji-na-svetu-proslavio-jubilej/.

[37] World Bank. 2009. Serbia: Doing More with Less, http://documents.worldbank.org/curated/en/232431468307518668/Srbija-Kako-sa-manje-uraditi-vise-suocavanje-sa-fiskalnom-krizom-putem-povecanja-produktivnosti-javnog-sektora

[38] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/prilozi/akcioni_plan.pdf&doctype=reg&abc=cba&eli=true&eliActId=426300&regactid=426300 и Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ у Републици Србији – Финални извештај – 21. април 2019, Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе EuropeAid/137928/DH/SER/RS, стр. 28, линк ка документу: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf

[39] Линк ка вестима, линк актуелан на дан 5. децембра 2019: https://www.euprava.gov.rs/vesti/224/nova_elektronska_usluga_-_online_prijava_dece_u_vrtice_gradanima_beograda_dostupna_od_9-_maja.html

[40] Линк ка вестима, линк актуелан на дан 5. децембра 2019: https://naled.rs/vest-ka-administraciji-bez-suvisnih-papira-1165

[41] Треба напоменути да су тек након што је донета Стратегија РЈУ у новембру 2014. отпочели преговори о економском програму који би подржао трогодишњи стендбај аранжман о предострожности са ММФ-ом, а све у циљу финансијске консолидације, линк: https://www.imf.org/en/Countries/SRB

побољшани кредитни рејтинг Републике Србије и позитивну оцену имплементираних реформи од стране свих релевантних међународних финансијских институција.[42]

Фискална консолидација заједно за ширим програмом повезаних структурних реформи, започета у октобру 2014. године, поставила је оквир и контекст за ПРУЈФ и његову имплементацију. Фискални дефицит смањен је са 6,6% на крају 2014. године на 1,3% у 2016. години, а током првих 8 месеци 2017. године забележен је суфицит од 1,7% годишњег БДП-а. Резултати су постигнути кроз добро избалансиран низ мера смањења трошкова и повећања прихода. У комбинацији са побољшаном инвестиционом климом и бољим кредитним рејтингом Србија је успела да привуче СДИ у износу од скоро 2 милијарде евра годишње, више него што износи дефицит текућег рачуна. Вишегодишње програмско буџетирање, уведено 2015. године за све буџетске кориснике сваке године се унапређује...”[43]

Поред наведених користи од програма фискалне консолидације треба напоменути да је у претходном периоду паралелно спровођен програм побољшања јавне управе и замрзавања запошљавања.[44] Број запослених је смањен за 9,42% у периоду 2013–2019. године,[45] али су анализе које су спроведене у истом периоду показале да „супротно очекивањима јавности, број запослених на нивоу опште државе по становнику у Републици Србији спада међу мање у Европи (седам запослених на 100 становника, наспрам просека нових чланица ЕУ који износи осам запослених на 100 становника).”[46] Истовремено, функционалне анализе Светске банке показале су да проблеми нису у броју колико у преклапању функција, непопуњеним упражњеним местима или у томе што на основним пословима и пословима подршке нису довољно добро распоређени запослени.[47] Израђен је Акциони план за оптимизацију на основу препорука Светске банке,[48] као и Анализа и смернице за обједињавање функција стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерне контроле, са препорукама за измену прописа, Студија изводљивости за оптимизацију организационе структуре органа државне управе у службама Владе и стручним службама управних округа и Анализа стања у области управљања људским ресурсима са препорукама за задржавање кадрова,[49] а све те документе је прихватио Савет за реформу јавне управе 2018. године и они су уграђени у стратешки оквир реформе јавне управе (Акциони план за спровођење Стратегије РЈУ), али та реформа није спроведена у планираном року.

---

[42] Збирни преглед, Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. за период од децембра 2015. до јуна 2017. године: https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/PFM%20IZVESTAJ.pdf

[43] Сажети преглед, Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016–2020. за период од децембра 2015. до јуна 2017. године: https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/PFM%20IZVESTAJ.pdf

[44] Линк ка сајту који се односи на процес рационализације: http://www.pracenjereformi.info/

[45] *Према интерној евиденцији Министарства државне управе и локалне самоуправе, а на основу података из базе Централног регистра обавезног социјланог осигурања, број запослених на неодређено у јавном сектору, утврђеним Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, смањен је у органима државне управе од децембра 2013. до октобра 2019. године (период важења забране запошљавања) за 48.556 запослених (односно за 9,42%).*

[46] МОДЕРНА ДРЖАВА – РАЦИОНАЛНА ДРЖАВА: КОЛИКО, КАКО И ЗАШТО?, Позициони документ, МДУЛС, јун 2015, стр. 9: http://pracenjereformi.azurewebsites.net/Dokumenta/ModernaDrzava.pdf

[47] Анализе су доступне на: http://upravljanjepromenama.gov.rs/horizontalna-funkcionalna-analiza/ , а Хоризонтална функционална анализа на: http://upravljanjepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/01/HFR-of-CA-Diagnostic-Report-April-2016.docx

[48] Акциони план за отимизацију на основу препорука Светске банке: http://upravljanjepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Akcioni-plan-za-optimizaciju-na-osnovu-preporuka-iz-dokumenta-Svetske-banke-Horizontalna-funkcionalna-analiza-20dec2017final-1.pdf и http://upravljanjepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Akcioni-plan-HFA_tabelarni-prikaz-srpski-jezik.xlsx

[49] АНАЛИЗА И СМЕРНИЦЕ за обједињавање функција стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерне контроле са препорукама за измену прописа, СТУДИЈА ИЗВОДЉИВОСТИ за оптимизацију организационе структуре органа државне управе у службама Владе и стручним службама управних округа, АНАЛИЗА СТАЊА у области управљања људским ресурсима са препорукама за задржавање кадрова налазе се на: http://upravljanjepromenama.gov.rs/indikatori/

Баланс одговарајућих административних капацитета, што се подвлачи у свим **преговарачким поглављима, и оптимизоване јавне управе**, **професионалне управе као ефикасног сервиса грађана и смањеног трошка за администрацију** остају изазови и за наредни период реформи. Први Акциони План за спровођење Стратегије РЈУ 2015–2017. године (у даљем тексту: АП Стратегије РЈУ 2015–2017. године) подвукао је следеће: „Истовремено, у другој половини 2014. године најављено је далеко истакнутије место РЈУ у процесу приступања Републике Србије ЕУ. Први састанак Посебне групе за РЈУ одржан 23–24. октобра 2014. године јасно је указао на значај ове реформске области на путу Србије ка ЕУ, што је потом потврђено и у Стратегији проширења ЕУ за период 2014–2015, која РЈУ поставља као један од три стуба реформи на путу ка ЕУ, заједно са владавином права и економским управљањем. Коначна потврда новог приступа ЕУ у области РЈУ долази у форми 'Принципа јавне управе' које је припремила и објавила ЕК у сарадњи са *SIGMA* програмом при ОЕЦД."[50] У истом периоду почела су да се отварају преговарачка поглавља, што указује на повећан обим посла и потребу за већим бројем државних службеника, за новим профилима и знањима који су неопходни у процесу приступања. С друге стране, поред тога што недостаје службеника и одговарајућег знања, један од изазова који се односи на оптерећеност једног дела управе огледа се у чињеници да управа више времена троши на свакодневне процесе, а да мање времена може да посвети реформским активностима „*[Р]*елативно (је) велики удео активности које нису оријентисане на реформе, садржане у акционим плановима: у просеку је у три документа само 69% активности оријентисано на реформе. То значи да је скоро једна трећина од укупно 388 активности у тим плановима оријентисана на процесе или свакодневно пословање, а не на реформе."[51]

Значајно је напоменути за стратешки оквир реформе јавне управе да је у претходном периоду **успостављена координациона, управљачка структура, као и редовно праћење, извештавање и евалуација у области реформе јвне управе** (више у Поглављу: Институционални оквир – Координација, управљање и извештавање о резултатима; односно да постоји континуитет у координацији и праћењу реформи у области реформе јавне управе. Поред редовних извештаја, спроведена је спољна евалуација резултата постигнутих спровођењем Стратегије РЈУ из 2014, а налазе и препоруке Евалуације подржао је Савет за реформу јавне управе и донео Закључак којим се налаже да се прихвате препоруке и да МДУЛС и РСЈП, као надлежни органи покрену процес израде Стратегије РЈУ за период након 2021. године, која ће бити усредсређена на политику пружања услуга, УЉР и управљање капацитетима, као и унапређење координације у спровођењу и праћењу реформе јавне управе, уз даље усклађивање свих документа јавних политика у области РЈУ. Појединачне препоруке су остале основа за посебне циљеве и мере које ће израдити Посебна радне групе за израду нове Стратегије у области реформе јавне управе. Договорено је да се Стратегија изради по тематским областима Принципа јавне управе *ЕУ/OECD* како би се процес више повезао са процесом ЕУ интеграција, односно како би се ускладио процес националног и ЕУ праћења напретка у овој области. Начин рада Посебне радне групе описан је у Прилогу 4: Процес припреме стратегије и опис консултативног процеса, али оно што је важно истакнути јесте да је процес пратио циклус управљања јавним политикама уграђен у ЗПС, чије елементе прати и ова стратегија.

---

[50] Прилог 0.1, Стратешка основа и концепт, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године, стр. 45: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/AP_PAR_final_version-2015-2017.pdf

[51] Мониторинг извештај за Србију за Принципе јавне управе, новембар 2017, ОЕЦД/*SIGMA*, стр. 11, линк ка документу: http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf

Прилог 2: Анализа ситуације по тематским областима са извештајем о спроведеној анализи ефеката и описом мера

На састанку Кровне радне групе чији су представници функционери и лица на положају, дефинисан је нов стратешки оквир реформе јавне управе, који утврђује обухват и структуру ове стратегије. Ова стратегија садржи шест тематских области реформе јавне управе:

- Планирање и координација политика;
- Управљање људским ресурсима;
- Пружање услуга;
- Одговорност и транспарентност;
- Управљање јавним финансијама;
- Систем локалне самоуправе.

Три тематске области (управљање људским ресурсима, пружање услуга и одговорност и транспарентност) обрађене су детаљније и разрађене кроз Акциони план Стратегије РЈУ. У склопу ове стратегије разрађен је и оперативни план за координацију спровођења реформе јавне управе.

За наведене три области спроведена је и детаљна анализа ефеката и прорачун трошкова. Политика пружања услуга се по истеку Програма за развој е-управе (2022) обједињава кроз ову стратегију. Планирање и координација политика, управљање јавним финансијама и систем локалне самоуправе биће и у будућем планском циклусу разрађиване кроз конкретне програме, па су за њих разрађени посебни циљеви и правци деловања, док се анализа ефеката опција и детаљна разрада мера спроводи кроз програме.

Резиме анализе стања за све тематске области приказан је збирно на SWOT матрици, док је детаљна анализа проблема са приказом упоредне праксе дата унутар сваке тематске области засебно.

Као што је приказано на графикону 10, ова стратегија обухвата осам посебних циљева, три за тематску област управљања људским ресурсима и по један посебан циљ за остале тематске области. Сви циљеви и мере, уколико су разрађиване у овој стратегији, описане су и за њих су дати показатељи и трошкови.

SWOT Матрица

Табела 2. SWOT Матрица

ПЛАНИРАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ПОЛИТИКА

СНАГЕ

- Постављен темељ правног и институционалног оквира планског система – усвајањем Закона о планском систему и две пратеће уредбе постављен је основ за изградњу кохерентног система планирања јавних политика у земљи
- Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (ЈИС)
- Позитиван помак у квалитету прописа спровођењем анализе ефеката
- Експертиза која постоји у органима државне управе – у претходном периоду је у органима државне управе грађена експертизе за припрему јавних политика заснованих на подацима и анализама

СЛАБОСТИ

- Недостајући аналитички капацитети у органима јавне управе, аналитичке јединице нису успостављене
- Неусклађеност планског оквира, слаб квалитет политика
- Значајан број закона усваја се по хитном поступку
- Несистематично прикупљање података и неадекватна употреба
- Неизграђен систем мерења и евалуације резултата у јавној управи – државни службеници приликом припрема докумената јавних политика свој фокус и даље стављају на процесе уместо на исходе и утицаје јавних политика.
- Неразвијена пракса системских и транспарентних консултација од самог почетка процеса припреме планских докумената и прописа
- Преамбициозно планирање
- Спор темпо спровођења ЗПС у области средњорочног планирања

ШАНСЕ

- Акциони план за спровођење програма Владе – механизам који је пилотиран 2014 - 2015. године, а у потпуности успостављен 2016. године представља модел који се може пресликати на рад целе државне управе.
- Имплементација средњорочног планирања
- Пуна примена ЈИС-а и повезивање са ИТ системом за припрему буџета
- Услов придруживања Европској унији – један од захтева ЕУ је унапређење система планирања јавних политика

ПРЕТЊЕ

- Фокус државних службеника на испуњавање форме уместо суштине.
- Непридржавање Закона о планском систему
- Недостатак финансијских средстава

УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

СНАГЕ

- Досадашње искуство у спровођењу РЈУ, а посебно у управљању људским ресурсима (специфична знања)
- Законски оквир (Закон о систему плата, Закон о државним службеницима и пратеће уредбе, Закон о запосленим у АП и ЈЛС
- Нов институционални оквир за стручно усавршавање
- Уведен систем компетенција у државној управи
- Успостављене процедуре
- Омогућена већа мобилност преко интерног тржишта рада

СЛАБОСТИ

- Одсуство кадровских планова, „непланирање кадрова“, непопуњавање упражњених места, неажурне базе података
- Унутрашња организација и компетенције службеника нису усклађене са ЕУ захтевима , неразумевање нове улоге УЉР у државној управи
- Недоречена надлежност и улога јединица за УЉР, преоптерећене УЉР процедуре
- Одлив високо стручног кадра с искуством и недостатак мера у циљу задржавања кадра
- Устаљена пракса „вд“ и рада ван радног односа, уз „outsource“ послова основне делатности
- Систем стручног усавршавања у почетној фази развоја
- Недовољно развијен сегмент посебног стручног усавршавања у државним органима и органима ЈЛС

ШАНСЕ

- Европске интеграције
- *IPA* фондови, прелазак на структурне фондове; пројекти (ГИЗ, СЕ, ЕУ, ГГФ, СКГО...)
- Јавна управа као пожељан послодавац
- Дигитализација и развој ИТ
- Е-управа, развој е-обука

ПРЕТЊЕ

- Фискална консолидација, рационализација
- Отпор према променама, негативан став према реформи и недоследна примена прописа
- Ограничена финансијска средства
- Јавна управа као неконкурентан послодавац
- Политички утицај на кадровску политику (у одређеним деловима управе);

ПРУЖАЊЕ УСЛУГА

СНАГЕ

- Развијен правни оквир за развој електронске управе
- Расте број органа на сервисној магистрали и корисника редизајнираног Портала е-управа
- Развијен правни и стратешки оквир за поједностављење административних поступака и процедура
- Акумулирана експертиза и искуство у појединим органима државне управе
- Политичка подршка Владе

СЛАБОСТИ

- Недостатак дефиниције шта је пружање услуга и политике у овој области
- Слаб квалитет пружених услуга, неуједначена приступачност и пракса поступања јавне управе, високи трошкови обављања услуга
- Неизграђени капацитети, инерција државних службеника у обављању послова, неупућеност и инерција корисника услуга за коришћење унапређених услуга
- Непостоји систем за праћење, вредновање и извештавање о квалитету пружених јавних услуга
- Сложена комуникација и координација између органа државне управе
- Неефикасна алокација ограничених ресурса за унапређење услуга
- Различити нивои квалитета и дигитализације најважнијих регистара

ШАНСЕ

- Интересовање донатора (посебно из ЕУ) за реформу јавне управе са посебним фокусом на пружање услуга грађанима и привреди, за шта је потребно
- Сарадња са партнерима из приватног сектора у унапређењу квалитета пружених услуга
- Све већа дигитала писменост

ПРЕТЊЕ

- Политика фискалне консолидације која се одражава у недостајућим финансијским/људским ресурсима за спровођење реформских процеса

ОДГОВОРНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

СНАГЕ

- Законски оквир (Закон о планском систему, Закон о буџетском систему, Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контролеу јавном сектору – ФУК Правилник, Приручник за финансијско управљање и контролу – ФУК Правилник, Смернице о управљачкој одговорности, Смернице о делегирању, као и закони у области УЉР)
- Успостављање Портала отворених података
- Грађански водич кроз буџет Републике Србије
- еЗУП, еИнспектор, еБеба и јединствени информациони систем локалне пореске управе

СЛАБОСТИ

- Концентрација управљачке одговорности, без успостављених линија одговорности и извештавања
- Преклапања линија одговорности
- Неадекватни акти о систематизацији и унутрашњој организацији
- Слаба координација кључних институција у области одговорности и транспарентности
- Слаба примена механизама значајних за спречавање корупције и јачање интегритета
- Фокус државних службеника на испуњавање форме уместо суштине

ШАНСЕ

- Промена аката о систематизацији и унутрашњој организацији - како би се јасније дефинисале линије одговорности и подношења извештаја, надлежности и овлашћења
- Национална академија за јавну управу – могућност циљаних и сталних обука запослених, обуке руководилаца, онлајн обуке
- Добар квалитет финансијског управљања- искуство које се може поделити с другим органима јавне управе, новелирани приручници о финансијском пословању и контроли
- Боље управљање ризицима – бољи резултати рада ,стварање регистара ризика
- Аналитичке јединице

ПРЕТЊЕ

- Успоравање економског раста – пад фискалних прихода који може успорити спровођење реформе,
- Недостатак политичке посвећености реформи јавне управе
- Одлив и флуктуација кадрова- плате нису једини мотив останка у државној служби , недостатак мотивисаних и компетентних службеника који би могли да преузму одговорност
- Велики број докумената на које се стављају ознаке тајности
- Оклевање да се уведе делегирање послова и страх од губитка утицаја на одлучивање
- Непоштовање правних документа и процедура у пракси
- Недостатак чврстих правила и извештавања оријентисаног на резултате
- Избегавање одговорности

- На велики број докумената се стављају ознаке тајности

УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА

СНАГЕ

- Унапређена кредибилност фискалне политике и управљања јавним финансијама након успешне фискалне консолидације
- Континуитет процеса реформе ЈУ и УЈФ; Унапређен правни оквир који регулише РЈУ/ПРУЈФ
- Напредак у изради програмских буџета
- Успостављен потпуно функционалан систем е-набавки
- Успостављен регулаторни оквир из ИФКЈ области, уз значајно повећање едукативних материјала
- Редовно праћење стања у ИФКЈ области
- Највеће и најзначајније институције Републике Србије су усаглашене са међународним принципима и покривене су интерном ревизијом
- Акумулирано искуство из претходног периода

СЛАБОСТИ

- Недовољан број запослених као последица забране запошљавања током фискалне консолидације и високе стопе одлазака запослених
- Спора трансформација Пореске управе
- Недовољан ниво експертизе запослених због специфичности потребних знања за унапређење УЈФ
- Недостатак свести о управљачкој одговорности и развијена пракса управљања учинцима
- Некомпатибилни и неповезани ИТ системи релевантни за УЈФ процесе

ШАНСЕ

- Макроекономска и фискална стабилност као повољна полазна основа за дугорочно планирање
- Интересовање и значајна финансијска и техничка подршка донатора и међународних институција
- Хармонизација и интеграција целокупног стратешког оквира РЈУ/УЈФ у складу са ЗПС и пратећим подзаконским актима
- Синергија са процесом евроинтеграција

ПРЕТЊЕ

- Негативне последице *Ковид-19* пандемије
- Недовољна политичка посвећеност реформи УЈФ
- Недовољна посвећеност и отпор према променама од стране институција релевантних за спровођење РЈУ/УЈФ активности
- Могући конфликти интереса ОДУ у погледу контроле над појединим областима реформе ЈУ/УЈФ

СНАГЕ

- Политичка подршка децентрализацији
- Локална питања увек високо на политичкој агенди
- Успостављање Националне академије за стручно усавршавање, Савета за стручно усавршавање и СКГО мреже за управљање кадровима
- ЗоУП, Закон о јавној својини, Закон о планском систему

СЛАБОСТИ

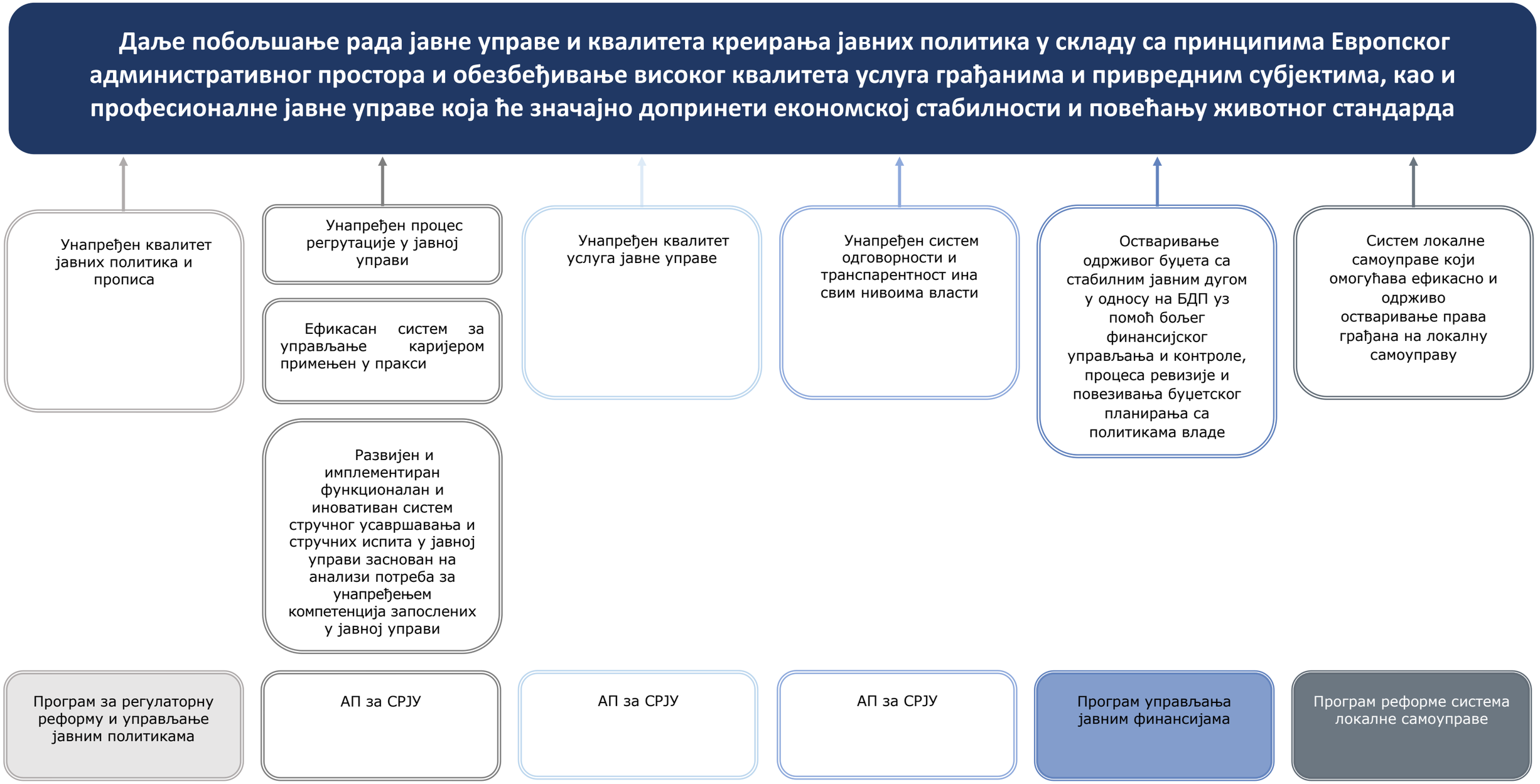
- Уставом установљена асиметрична децентрализација
- Усвојене измене законског оквира односно новија законска решења нису у потпуности спроведена
- Реформа система финансирања локалне самоуправе још увек траје, отежано је дугорочно планирање, нарочито планирање капиталних улагања
- Недовољна професионализација локалне управе и координација стручног усавршавања на локалном нивоу
- Неуједначен регионални развој
- Рад јавних служби на локалном нивоу отежан због недовољних капацитета
- Незадовољавајући дијалог различитих нивоа власти

ШАНСЕ

- Потенцијал за генерисање привредног раста на локалном нивоу
- Развој е-управе на локалном нивоу
- Побољшање техничких услова за ефикасан рад ЈЛС у остваривању њихових послова и надлежности

ПРЕТЊЕ

- Регионалне миграције унутар Републике Србије
- Економске миграције ван Републике Србије
- Политичка осетљивост одговарајућих измена правног оквира



Графикон 10. Обједињено „дрво циљева" Стратегије РЈУ

Показатељи исхода Стратегије РЈУ

Табела 3. Показатељи исхода за Стратегију РЈУ

Показатељ исхода за СРЈУ	ПВ	2021	2022	2023	2024	2025	2027	2030
ПЛАНИРАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ПОЛИТИКА								
Индикатор квалитета прописа (*Regulatory quality*) – ранг светске банке	60.10 (2019)	61.00	62.00	63.00	64.00	65.00	67.00	70.00
УПРАВЉАЊЕ ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА								
Меритократија и ефикасност запошљавања државних службеника (*SIGMA* принцип)	3 (2019)	3	4	4	4	4	5	5
Степен у ком је развијен систем за управљање каријером државних службеника	1 (2020)	1	1	2	3	4	4	4
Степен у ком се систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи нормативно и у пракси заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно квалификација запослених	1 (2019)	3	3	3	4	4	5	5
ПРУЖАЊЕ УСЛУГА								
Просечна оцена *SIGMA* Извештаја о праћењу у области пружања услуга за сва четири стуба мерења	3 (2019)	4	4	4	4	5	5	5
Удео административног оптерећења грађана и привреде у БДП-у	3,11% (2018)	3.00%	2,90%	2,85%	2,80%	2,75%	2,55%	2,40%
ОДГОВОРНОСТ И ТРАНСПАРЕНТНОСТ								
Годишња процена ЕК о напретку у области одговорности	не	не	да	да	да	да		
SIGMA показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја	21/30 (2017)	22/30		24/30		30/30 (5)		
УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА								

Реални раст бруто домаћег производа (БДП)	-1%% (2020)	6.0%	4.0%	4.0%				
Учешће дуга опште државе у БДП	59% (2020)	57.7%	57.9%	56%				
СИСТЕМ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ								
Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи	3 (2020)	3	3	3	4	4	5	5
Удео расхода ЛС и консолидованим јавним расходима у РС	14.75% (2019)	15.00%	15.50%	16.30%	17.00%	18.00%	19.00%	22.00%
Капацитет ЈЛС за спровођење начела доброг управљања	39% (2018)	43%		50%		55%	60%	70%
Доступност и квалитет спровођења приоритетних јавних услуга ЛС		-	-	Израђен индекс	Биће утврђено 2023.	Биће утврђено 2023.	Биће утврђено 2023.	

1. Планирање и координација јавних политика

Анализа стања

Правни и стратешки оквир

Стратешки оквир за реформу система управљања јавним политикама и регулаторну реформу утврђен је кроз два документа јавних политика. Први је **Стратегија РЈУ из 2014**, која у оквиру Посебног циља 1. Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе, Мера 1.3. Унапређење система управљања јавним политикама Владе (планирање, анализа, креирање, доношење, праћење и вредновање и координација) предвиђа планирање и координацију јавних политика као једно од приоритетних подручја реформе јавне управе. Други кључни и детаљнији плански документ у овој области јесте **Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године** („Службени гласник РС", број 8/16)[52], која као свој општи циљ утврђује то да се успостави ефикасан и ефективан систем управљања јавним политикама и законодавни процес базиран на подацима и чињеницама и начелима добре регулаторне праксе. Предвиђено је да по истеку важења те стратегије 2020. године на снагу ступи Програм регулаторне реформе и управљање јавним политикама. Посебан циљ те стратегије који се односи на поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана разрађен је Програмом за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир" за период 2019-2021. године" (у даљем тексту „е-Папир"). Овим Програмом се први пут свеобухватно приступа реформама којима је циљ побољшати пословно окружење тако што ће се смањити административно оптерећење привреде, као и побољшати јавне услуге тако што ће се повећати ефикасност у спровођењу административних поступака, за шта је потребно да се они систематски поједноставе (укину сувишни, а остали поједноставе, с тим да се најучесталији међу њима дигитализују), као и успоставити Јединствени јавни регистар управних поступака и осталих услова пословања на коме се налазе све информације за административне поступке који су значајни за привреду.

Институционални оквир за управљање системом јавних политика успостављен је чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС", број 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015, др. закон 62/2017), којим је основан Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП). У члану 33. тог закона утврђено је да РСЈП пружа стручну подршку Влади и државној управи у планирању, развоју, доношењу и координацији јавних политика и спровођењу регулаторне реформе. Осим тога, РСЈП се стара о међусобној усклађености планских докумената и прописа и врши контролу спровођења и квалитета анализе ефеката докумената јавних политика и прописа. РСЈП обавља стручне послове који се односе на спровођење регулаторне реформе и анализу ефеката прописа које припремају министарства и посебне организације.[53] Генерални секретаријат Владе припрема акте којима Влада надзире, усмерава и усклађује рад министарстава и посебних организација и стара се о извршавању аката Владе којима она утврђује обавезе министарстава и посебних организација. [54]

---

[52] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg

[53] У важећем Закону о министарствима „Службени гласник РС" број 128/20) надлежност РСЈП је регулисана чланом 38.

[54] Уредба о Генералном секретаријату Владе („Службени гласник РС", број 75/05, 71/08, 109/09), члан 4.

Као резултат спровођења Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године, у последње две године њеног важења заокружен је нормативни оквир јединственог система планирања, спровођења, праћења и вредновања ефеката спровођења докумената јавних политика у Републици Србији[55,56] – 2018. је донет **Закон о планском систему Републике Србије** („Службени гласник РС" број 30/18) и две уредбе за његово спровођење („Службени гласник РС", број 8/19)[57] почетком 2019. године. Тиме је први пут постављен кохерентан правни оквир за развојно планирање, планирање јавних политика и средњорочно планирање. У области регулаторне реформе су начињени значајни помаци, побољшан је систем припреме нових и измене постојећих прописа: ЗПС и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика (у даљем тексту: Уредба) дат је детаљан оквир за спровођење анализе ефеката прописа, уведена је обавеза да се спроводи анализа ефеката спровођења прописа и подзаконских аката које доноси Влада, предвиђени су **Тест утицаја на микро, мале и средње привредне субјекте**, који је израђен и објављен и **Тест родне равноправности**, који је у фази пилотирања, као елементи анализе ефеката спровођења прописа. Додатно, израђени су: **Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа, Приручник за управљање јавним политикама, Приручник за израду средњорочног плана, Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа** и **Приручник за учешће јавности у планирању, изради и праћењу спровођења јавних политика и прописа**. У оквиру спровођења мера предвиђених Стратегијом регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године сачињена је евиденција свих управних поступака за привреду (преко 2.600 поступака на националном и покрајинском нивоу), започет је развој Јединственог јавног регистра управних поступака, припремљени су нацрти аката за његово функционисање, развијен је Калкулатор за обрачун административног трошка и измерено је административно оптерећење привреде у 2016. и 2018. години.

РСЈП даје оцену квалитета анализе ефеката јавних политика и прописа и, по потреби, упућује примедбе њиховим предлагачима да употпуне анализу ефеката и даје методолошку подршку у њеној изради. Осим тога, РСЈП упућује примедбе и на решења у прописима, која могу изазвати негативне ефекте за грађане и привреду. РСЗ и министарство надлежно за послове финансија су у току 2019. и 2020. године у неколико наврата позивали предлагаче јавних политика и прописа да употпуне своје предлоге у складу са ЗПС.[58]

Регулаторни оквир за јавне расправе и консултације са заинтересованим странама (организацијама цивилног друштва, грађанима и привредним субјектима[59]) побољшан

---

[55] ЕК Извештај о напретку Србије 2019, стр. 11.

[56] Извештај о екстерној евалуацији СТРАТЕГИЈА РЈУ 2019, стр. 13.

[57] Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредба о методологији за израду средњорочних планова

[58] У 2020. години РСЈП је издао мишљење на 87 нацрта закона, од којих је за 33 (38%) било потребно спровести анализу ефеката. Од тог броја 15 нацрта закона (45%) садрже потпуну анализу ефеката, 18 (55%) садрже делимичну анализу ефеката. У истом периоду издато је и 215 мишљења на предлоге уредаба, од којих је за 52 предлога (24%) било потребно спровести анализу ефеката. Од тог броја 30 предлога (57,7%) садржало је потпуну анализу ефеката, 16 (30,8%) је имало делимичну анализу ефеката, а шест предлога (11,5%) није имало довољну анализу ефеката. У 2019. години од 23 донета закона, достављена на мишљење РСЈП-у за које је требало спровести анализу ефеката, седам закона је имало потпуну анализу ефеката (30,4%), а од 36 донетих уредаба, достављених РСЈП-у на мишљење за које је било потребно спровести потпуну анализу ефеката, 21 садржи потпуну анализу ефеката (58,3%). У 2020. години РСЈП је достављено 13 предлога ДЈП на мишљење за које је било потребно спровести анализу ефеката. Од тог броја шест ДЈП је имало потпуну анализу ефеката (46,1%), седам делимичну (53,8%). У 2019. години је усвојено 14 докумената јавних политика, међу којима су два (14,3%) имала непотпуну анализу ефеката.

[59] Под привредним субјектима се подразумевају привредна друштва и предузетници.

је изменама и допунама Закона о државној управи (члан 77) („Службени гласник РС”, број 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 – др. закон) и доношењем ЗПС, који захтевају да се јавности омогући да учествује како у почетним фазама, тако и током читавог процеса израде докумената јавних политика и прописа. Додатно, укључивање организација цивилног друштва у раној фази припреме докумената јавних политика и прописа подстакнуто је усвајањем Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа[60], документа који промовише транспарентан и инклузиван приступ сарадњи са цивилним друштвом у креирању јавних политика.

Резултати и изазови

Иако су ОДУ постигли уочљив напредак у изради докумената јавних политика у методолошком смислу, па су предлози докумената јавних политика у великој мери усклађени са одредбама Уредбе у погледу садржаја, оцењује се да је квалитет стратешког планирања и даље слаб,[61] што представља једно од највећих ограничења за постизање позитивних ефеката јавних политика на друштво.

Један од кључних разлога за недостатке у процесу развоја и праћења ефеката јавних политика и прописа јесу **недостаци у људским капацитетима**. Први проблем се односи на **недовољан број** лица за израду докумената јавних политика и прописа имајући у виду сложеност методологије за њихову израду, укључујући и законску обавезу да се спроведе анализа ефеката јавних политика и прописа, као и широк консултативни процес у свим фазама њихове израде. Проблем са недостајућим кадром је једним делом настао услед забране запошљавања у јавном сектору, која све док је на снази даље представља објективно ограничење за унапређење стања у овој области.[62] Поред тога, у органима државне управе још нису институционализоване организационо-аналитичке јединице за стратешко планирање које треба да одговоре на овај изазов, нити су јасно утврђена радна места за аналитичке послове (прикупљање и обраду података).

Поред недовољног броја службеника јавне управе, проблем је и то што они **не познају довољно аналитичке алате** који су неопходни за припрему анализа,[63] што јавна управа **не употребљава адекватно податке**, као и то што се они прикупљају несистематично.[64] Тиме је, с једне стране, сужена информациона основа за доношење одлука заснованих на чињеницама, а, с друге, само праћење ефеката спровођења докумената јавних политика је ограничено. Тако јавна управа **још увек није усредсређена на мерење ефеката и исхода**, па је и извештавање често сведено на извештавање о спроведеним активностима.[65] Узрок томе је **недовољан обухват спроведених обука** чији је циљ повећање аналитичких вештина службеника јавне управе. Током 2019. и 2020. године у оквиру комплементарне подршке за реформу јавне управе спроведена је анализа потреба за обуком у области управљања јавним

[60] Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа („Службени гласник РС”, број 8/20).
[61] ЕК Извештај о напретку Србије 2019, стр. 82, 85, 202: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf
[62] Према подацима из Извештаја о екстерној евалуација Стратегије РЈУ 2019, број запослених у јавној управи се смањио за 48.595 услед забране запошљавања у јавном сектору (страна 94).
[63] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ 2019, страна 69.
[64] ЕК Извештај о напретку Србије (2019, стр. 9) наводи да је потребно побољшати прикупљање података у циљу унапређења припреме докумената јавних политика.
[65] ЕК Извештај о напретку Србије 2019, стр. 11.

политикама, израђени су приручници[66] и модули обуке који обухватају целокупан циклус – од планирања и анализе ефеката јавних политика и прописа, преко процене трошкова за њихово спровођење, учешћа јавности, до праћења спровођења и извештавања о постигнутим резултатима.[67] Мали број предавача и њихова оптерећеност другим пословима, неадекватна промоција обука у области управљања јавним политикама, недовољан број службеника који ради на тим пословима, као и то што се полазници не бирају према врсти посла који обављају разлози су за мали обухват обука. У наредном периоду је потребно интензивирати процес обука и повећати број предавача јер постојећим темпом њиховог одржавања јавна управа не би у скоријој будућности располагала неопходним стручним капацитетом за послове израде и праћења спровођења докумената јавних политика.

Осим недостајућих и неадекватних људских капацитета и **отпор органа** државне управе променама[68] које предвиђају реформе јавне управе успорава промене. То се делом односи на увођење мерења учинака органа државне управе пошто постоји страх државних службеника да би то довело до њихове веће одговорности.

Координација политика суочава се са бројним формалним и процедуралним изазовима.[69] ЗПС предвиђа да се документи јавних политика који су раније донети ускладе са прописаном методологијом када буду први пут мењани (члан 55. ЗПС), тако да још нису сви усклађени са прописаном методологијом, па тиме нису добили ни своје место у хијерархији планских докумената нити је још довољно развијена пракса извештавања о резултатима њиховог спровођења. У наредном периоду је стога потребно развити кровну стратегију за сваку област планирања и спровођења јавних политика[70] која је утврђена Уредбом, чиме би стратешки оквир сваке области планирања био унапређен, усклађен и хијерархијски уређен.

Неусклађеност планског оквира отежава да се утврде приоритети међу циљевима и одражава се на припрему финансијских планова институција. Иако су расходи у буџету Републике Србије структурирани по програмској класификацији, веза са стратешким планирањем и приоритетима утврђеним у Програму Владе остаје слаба.[71] Обим деловања утврђен у документима јавних политика и степен амбициозности изражен у њима често су неутемељени.[72] И даље се доносе документи јавне политике, **а да се не процене реално финансијски капацитети** за њихово спровођење. **Средњорочно планирање**, које треба да обезбеди непосредну везу између докумената јавних политика и буџета, још није успостављено.[73] Пошто је израда средњорочних планова нова обавеза коју уводи ЗПС, потребно је да се у наредном периоду интензивирају обуке у тој области како би државни службеници стекли неопходна знања и праксу у њиховој припреми. То је у јавној управи већ уочено, па је средњорочно планирање као тема већ уврштено у програм обука. ОДУ користили су до

[66] Приручник за управљање јавним политикама, Приручник за анализу ефеката јавних политика и прописа, Приручник за израду средњорочног плана, Приручник за утврђивање трошкова јавних политика и прописа

[67] Програми обуке се спроводе у сарадњи РСЈП и Националне академије за јавну управу и треба да обухвате како обуку за предавача у овој области, тако и обуку за око 500 државних службеника.

[68] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ 2019, стр. 32. и 68.

[69] ЕК Извештај о напретку Србије 2019, стр. 28.

[70] ЕК Извештај о напретку Србије 2019, Прилог 11.

[71] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ из 2014. године, стр. 74.

[72] На пример, према оценама Екстерне евалуације Стратегија РЈУ 2019 (стр. 26), СТРАТЕГИЈА РЈУ и АП за њено спровођење дефинисани су преамбициозно, што је процењено у циљаној евалуацији и за Стратегију регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године. С друге стране, поједине стратешке реформе су постављене недовољно амбициозно (ЕК Извештај о напретку Србије 2019, стр. 75).

[73] У 61% докумената јавних политика утврђени су само извори финансирања, док њих 28,2% има утврђена и средства за остварење циљева. Уз *IPA* комплементарну помоћ три институције су израдиле средњорочне планове за период 2020–2022. године.

сада неуједначену методологију услед чега су подаци о средствима утрошеним за спровођење мера и активности често били нејасни и нетачни, што је отежавало и праћење и извештавање. У наредном периоду је потребно успоставити ефикасну координацију између министарства надлежног за послове финансија и РСЈП како би се обезбедило да су са одобреним буџетским средствима усклађени износи финансијских средстава који су планирани у документима јавних политика и прописима који се достављају РСЈП-у на мишљење. Те две институције су установиле методологију за обрачун трошкова коју ће сви ОДУ користити при обрачуну трошкова за спровођење докумената јавних политика и прописа.

У израду докумената јавних политика не укључује се довољан број органа државне управе нити постоји њихова међусобна комуникација у потребној мери. На пример, у припрему Акционог плана за Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године министарство надлежно за послове финансија није било довољно укључено услед чега не постоји процена трошкова за спровођење Стратегије РЈУ из 2014.[74] Такође, **недовољна комуникација** један је од кључних фактора који је ограничио ефикасност спровођења Стратегије РЈУ из 2014. у периоду 2015–2019. године.[75] Успостављањем механизма за праћење и извештавање о спровођењу АПСПВ побољшана је координација јавних политика у држави, посебно на министарском нивоу. АПСПВ се показао и као ефикасан инструмент за премошћавање појединих проблема у координацији спровођења реформе јавне управе пошто су неки од кључних циљева Стратегије РЈУ из 2014. (рационализација и оптимизација јавне управе, развој е-управе и пружање услуга и реформа плата) њиме обухваћени.[76]

Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање (у даљем тексту: ЈИС) успостављен је и у њега се уносе документи јавних политика од јануара 2019. године,[77] што представља један од најважнијих резултата са становишта дигитализације рада јавне управе у тој области. Међутим, пошто се нови документи јавних политика не припремају истовремено, као ни измене важећих у складу са ЗПС и захтевима информационог система, потребно је време да се виде потпуни ефекти ЈИС-а на кохерентност докумената јавних политика. Обука корисника система је започела у децембру 2018. године.

Крајем 2018. године успостављен је **Аналитички сервис јединица локалне самоуправе** (у даљем тексту: ЈЛС) који треба да омогући да се документи јавних политика и прописи у вези са ЈЛС доносе на темељу објективних чињеница, као и да помогне у изради планова развоја ЈЛС. У претходном периоду, ЈЛС су своје развојне циљеве формулисале кроз стратегије одрживог развоја, односно стратегије развоја (зависно од примењене методологије). Садржај и елементи тих планских докумената (стратегија, програма, планова, акционих планова и др.) нису потпуно уједначени по форми и садржају. Већина тих планских докумената је преобимна, нејасна и непрегледна. Такође, циљеви утврђени у неким од тих докумената су непрецизни и немерљиви, а показатељи учинка нису јасно одређени. То знатно отежава спровођење таквих планских докумената, праћење њиховог спровођења, као и израду извештаја о постизању планираних резултата. У наредном периоду потребно је унапредити планирање у јединицама локалне самоуправе успостављањем побољшаног планског оквира доношењем планова развоја са којим ће се усклађивати документи нижег

[74] Извештај о екстерној евалуација Стратегије РЈУ 2019, стр. 24
[75] Извештај о екстерној евалуација Стратегије РЈУ 2019, стр. 78.
[76] Извештај о екстерној евалуација Стратегије РЈУ 2019, стр. 14.
[77] Један од првих извештаја који су сачињени помоћу овог система јесте Извештај о АП за реформу јавне управе за 2018. годину.

хијерархијског нивоа. Осим тога, потребно је успоставити Информациони систем за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање на локалном нивоу.

Што се тиче **увида јавности у рад Владе**, ЗПС прописује да Влада и министарства припреме и објављују извештаје о праћењу спровођења планских докумената. Интернет страница Владе је ревидирана у октобру 2018. године, али још не пружа једноставан приступ свим документима. Годишњи план рада Владе и извештај о његовом спровођењу је јавно доступан на сајту Владе.[78] Квартални извештаји о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније сада се редовно објављују. Пошто не постоји адекватно извештавање, како у оквиру саме јавне управе, тако и према грађанима, ни јавна управа ни грађани често нису довољно обавештени о томе шта су циљеви докумената јавних политика које спроводе ОДУ, колики су трошкови њиховог спровођења и који су резултати остварени. Последица је низак степен подршке грађана политикама које су утврђене у документима које спроводе ОДУ и недовољно поверење у институције.

Активности у домену **регулаторне реформе** до сада су биле ограниченог обухвата. У почетку је регулаторна реформа била усмерена на свеобухватну *гиљотину* сувишних прописа (2009–2012. године), док се на основу Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама она готово у целости односила на побољшање регулаторног окружења за привреду кроз поједностављење административних поступака и смањење административног оптерећења. С друге стране, квалитет самих прописа побољшаван је у највећој мери у домену анализе ефеката прописа и консултативног процеса, али **није систематски преиспитан законодавни процес**, нити је настављено са укидањем сувишних прописа, које је започето током спровођења прве регулаторне реформе, па то треба проширити у наредном планском циклусу. То би се с обзиром на значај који регулаторна реформа има за повећање привредног раста и иновативности и даље односило на успостављање система за континуирано преиспитивање, укидање, поједностављење и сређивање прописа који се односе на привреду,[79] али би у већој мери били обухваћени и прописи који се односе на грађане. Анализу ефеката прописа у будућем периоду треба унапредити, посебно у делу који се односи на усклађивање са прописима ЕУ. То се пре свега односи на преношење директива у наш правни систем. Осим тога, потребно је успоставити оквир за праћење квалитета и ефективности прописа кроз спровођење *ex post* анализе одабраних прописа (према унапред утврђеним критеријумима) и подићи квалитет иницијатива за измену прописа кроз укључивање привреде и грађана.

Европска комисија у свом годишњем Извештају о напретку Републике Србије ка ЕУ оцењује да је институционално и регулаторно окружење за пословање у земљи слабо, те да се нарочито мала и средња предузећа и предузетници суочавају са непредвидивим пословним окружењем. Истраживање „Балканског пословног барометра" које спроводи Регионални савет за сарадњу показује да се 55% анкетираних привредних субјеката у Републици Србији у 2019. години слаже да је приступ законима и другим прописима који утичу на пословање једноставан, али је порастао број оних који се с тим не слажу, са 13% на 22% у 2018, што указује да **регулаторно окружење није побољшано**, већ да се погоршало. Узрок томе је делом то што Народна скупштина **доноси велики број**

[78] https://www.srbija.gov.rs/prikaz/370625

[79] Бројне чланице Европске уније, али и сама Европска унија, спроводе овакве програме како би унапредили конкурентност својих привреда. Европска комисија тако спроводи своју РЕФИТ агенду која постојеће европске прописе поједностављује с намером снижавања административних трошкова и поједностављивања пословања. Линк: *https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en*

закона по хитном поступку (44% предлога закона у периоду од фебруара 2018. године до фебруара 2019. године), док текст измене закона често не консолидује Народна скупштине, већ то чине незванични, приватни извори.

У пракси постоји проблем са **кашњењем припреме и доношењем подзаконских аката**, као и међусобног усаглашавања закона након што Скупштина донесе основни Закон. На пример, након доношења Закона о општем управном поступку, каснило се у усаглашавању секторских прописа с тим законом услед чега је повећана непредвидљивост поступања органа државне управе према привредним субјектима и грађанима, а каснило се и са доношењем подзаконских аката, што је отежало примену тог закона.

Иако је доношењем ЗПС начињен помак ка интегрисању консултација са заинтересованим странама у систем припреме докумената јавних политика и прописа, у пракси и даље **заинтересоване стране нису довољно ангажоване**.[80] Улога организација цивилног друштва је ограничена и оне се често укључују тек у последњим фазама припреме докумената јавних политика и прописа.[81] Један од разлога је тај што текст нацрта закона или документа јавне политике у пракси ипак може да иде даље у процедуру доношења и када уз њега није приложен извештај о консултацијама или када оне уопште нису ни одржане и без обзира што је РСЈП због тога у свом мишљењу упутио примедбу предлагачу да треба да изради и достави извештај. Поменуто упућивање закона Народној скупштини на њихово доношење по хитној процедури такође утиче на степен укључивања јавности у процесу доношења закона.[82] Зато је у наредном периоду потребно успоставити нове начине за учешће јавности у процесима припреме докумената јавних политика и прописа, као и осигурати да консултације са заинтересованом јавношћу буду суштинске, а не формалне.

[80] Према подацима РСЈП, у 2020. години: удео нацрта закона за које су спроведене консултације у односу на укупан број нацрта закона достављених РСЈП на мишљење износи 54,28%, удео усвојених закона за које су спроведене консултације у односу на укупан број усвојених закона за које је требало спровести консултације је 35,71%, удео предлога уредби за које су спроведене консултације у односу на укупан број предлога уредби достављених РСЈП на мишљење је 26,22%, а удео донетих уредби за које су спроведене консултације у укупном броју донетих уредби је 11,46%. Удео ДЈП усвојених на Влади за које су спроведене консултације у укупном броју ДЈП усвојених на Влади је 100%. У 2019. години, 132 нацрта закона су поднети РСЈП на мишљење од чега код 70 (53,1%) није спроведен консултативни процес. Народна скупштина је током исте године усвојила 44 закона, од којих 29 није прошло кроз консултативни процес. У случају подзаконских аката ситуација је неповољнија: од 144 усвојене уредбе (за које је требало спровести консултације), за 119 није поднет извештај о спроведеним консултацијама. Од 23 предлога ДЈП у 2019. години, Влада је усвојила 14 од којих, у припреми два документа (8,7%) нису спроведене консултације.

[81] ЕК Извештај о напретку Србије 2019, стр. 15, Извештај о екстерној евалуација Стратегије РЈУ, 2019, стр. 59

[82] *SIGMA* извештај за Србију 2017, стр. 23.

Дрво проблема – Планирање и координација политика

Графикон 11. Дрво проблема – Планирање и координација политика

Посебан циљ

Пословно окружење у Републици Србији је конкурентно и јавна управа следи европске принципе добре јавне управе као резултат добро промишљеног (реалног и заснованог на чињеницама) и широко прихваћеног (транспарентног, инклузивног, добро комуницираног) процеса планирања јавних политика и припреме прописа и њиховог доследног спровођења.

Посебан циљ 1: Побољшан квалитет докумената јавних политика и прописа

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Индикатор квалитета прописа (*Regulatory quality*) – ранг Светске банке	(2019) 60.10	(2021): 61 (2022): 62 (2023): 63 (2024): 64 (2025): 65 (2027): 66 (2030): 70

Програмом унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом ће се разрадити Посебан циљ Стратегије РЈУ: **Побољшан квалитет докумената јавних политика и прописа**, кроз четири посебна циља, који ће даље бити разрађени кроз мере за постизање циљева и активности у акционом плану. Да би се испунио Посебан циљ 1 - **Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду**, наставиће се регулаторна реформа са акцентом на побољшању квалитета прописа ради унапређења пословног окружења, а посебно унапређење услова пословања за микро, мале и средње привредне субјекте, заштиту конкуренције и побољшање квалитета јавних услуга, као и подизања животног стандарда грађана и унапређење родне равноправности. Да би се испунио Посебан циљ 2 - **Јачање капацитета и примена инструмената за квалитетно креирање и праћење спровођења јавних политика и прописа**, побољшаће се аналитичке вештине и унапредити алати и методе прикупљања података као основа за квалитетно креирање докумената јавних политика и прописа и одлучивање засновано на подацима и чињеницама. Спроводиће се мере ка унапређењу методологије за управљање јавним политикама које су утврђене у документима кроз измену прописа.

Да би се испунио Посебан циљ 3 - **Ефективна координација јавних политика**, унапређиваће се планирање на свим нивоима власти, алати за координацију јавних политика и радиће се на њиховом усклађивању, као и на побољшању планског оквира на националном, покрајинском и локалном нивоу и њиховој међусобној усклађености.

Да би се испунио Посебан циљ 4 - **Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката**, спроводиће се мере усмерене на повећање учешћа свих циљних група и заинтересованих страна (привреда, грађани, цивилни сектор) у раним фазама израде докумената јавних политика и прописа, повећање квалитета извештаја о консултацијама и јавним расправама, пребацивање тежишта са форме на садржај, развијање вештина органа државне управе у правцу

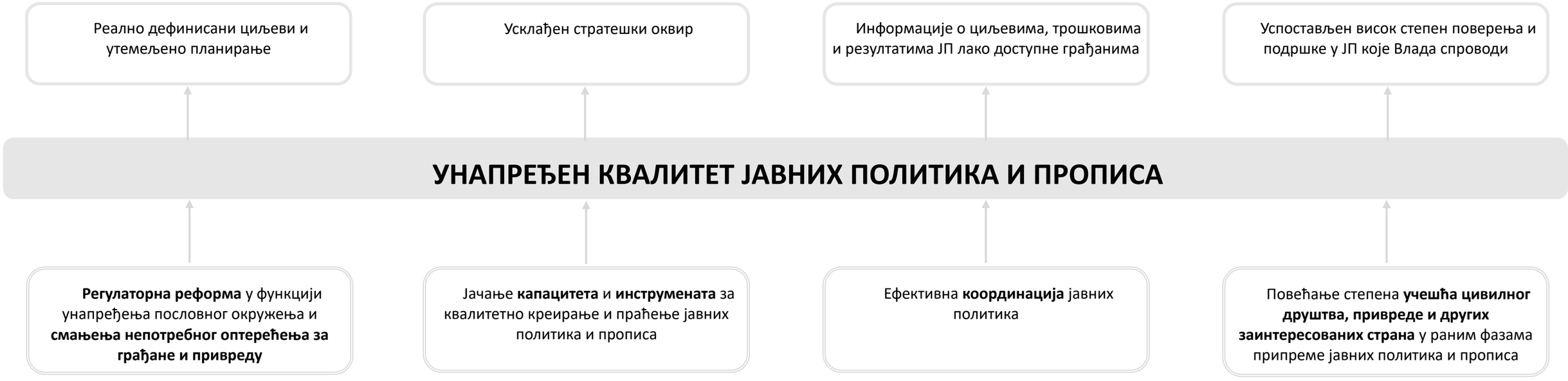
успостављања дијалога са јавношћу и подстицање иницијатива за измене докумената јавних политика и прописа.

За праћење остваривање Посебног циља 1. Стратегије РЈУ утврђују се показатељи за посебне циљеве **Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом**.

Посебни циљеви Програма	**Показатељ**	**ПВ**	**ЦВ**
Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду	Удео усвојених закона који садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју усвојених закона за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године	30.4% (2020)	(2021): 35% (2022): 40% (2023): 45% (2024): 50% (2025): 52% (2027): 56% (2030): 60%
	Удео донетих уредби које садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју донетих уредби за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године	58.3% (2020)	(2021): 58% (2022): 59% (2023): 60% (2024): 62% (2025): 64% (2027): 68% (2030): 74%
Јачање капацитета и примена инструмената за квалитетно креирање и праћење спровођења јавних политика и прописа	Удео усвојених ДЛП који садрже потпуну анализу ефеката у односу на укупан број усвојених дјп за које је потребно израдити анализу ефеката у току једне календарске године	50% (2020)	(2021): 60% (2022): 70% (2023): 80% (2024): (2025): (2027): (2030):
Ефективна координација јавних политика	Укупан број планских области са ревидираним и оптимизованим планским оквиром	1 (2020)	(2021): 3 (2022): 6 (2023): 8 (2024): (2025): (2027): (2030):
Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и	Удео усвојених ДЛП које садрже информације о спроведеним	100% (2020)	(2021): 100% (2022): 100% (2023): 100%

других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката	консултацијама у односу на укупан број усвојених дјп у току једне календарске године		(2024):100% (2025):100% (2027):100% (2030):100%
	Удео усвојених закона за које је достављен извештај да су спроведене консултације у укупном броју усвојених закона за које је било потребно спровести консултације у календарској години	35.71% (2020)	(2021): 40% (2022): 45% (2023): 50% (2024): 56% (2025): 60% (2027): 68% (2030): 80%
	Удео донетих уредби за које је достављен извештај да су спроведене консултације у укупном броју донетих уредби за које је било потребно спровести консултације у календарској години	11.46% (2020)	(2021): 15% (2022): 20% (2023): 25% (2024): 31% (2025): 36% (2027): 43% (2030): 50%

Дрво циљева – Посебни циљеви Програма за унапређење управљање јавним политикама и регулаторну реформу[83]



Графикон 12. Правци деловања Програма за управљање јавним политикама и регулаторну реформу

[83] Коначан назив циљева ће бити дефинисан на састанку Радне групе за зраду Програма за управљање јавним политикама и регулаторну реформу. Мере за спровођење циљева ће такође дефинисати Радна група.

2. Управљање људским ресурсима

Анализа стања

Правни и стратешки оквир

Реформа УЉР у јавној управи садржана је у Стратегији РЈУ из 2014. године, у оквиру посебног циља који се односи на успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на заслугама и на унапређење УЉР. Пратећи акциони план предвидео је да се тај циљ испуни спровођењем трију мера: 1. Успостављање усклађеног система радних односа и плата запослених у јавној управи на темељу начела транспарентности и правичности; 2. Успостављање функције УЉР у јавној управи и њено унапређење државној управи и локалној самоуправи кроз увођење нових и јачање постојећих капацитета за УЉР и 3. Развој система стручног усавршавања у јавној управи.

Стратегија РЈУ из 2014. је у односу на ранија стратешка документа проширила свој обухват са државне на јавну управу, тако да се у организационом смислу Стратегија РЈУ из 2014. односи на: 1) органе државне управе (министарства, органе управе у саставу министарстава и посебне организације), друге државне органе и друге имаоце јавних овлашћења кад обављају поверене послове државне управе; 2) органе аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе који, независно од тога да ли послове врше у оквиру изворног или повереног делокруга, суштински обављају послове истог карактера као ОДУ, само на подручјима ужих територијалних јединица, са различитим начином финансирања и степеном контроле; 3) јавне агенције и разноврсна независна регулаторна тела за које важи иста констатација у погледу карактера послова које обављају, независно од тога на нивоу које територијалне јединице их обављају; 4) установе утврђене Законом о јавним службама („Службени гласник РС”, број 42/91, 71/94, 79/05 – др. закон, 83/14 – др. акон.) које оснива Република Србија, АП и ЈЛС, а које обављају послове којима се обезбеђује остваривање права грађана у области образовања, науке, културе, физичке културе, ученичког и студентског стандарда, здравствене заштите, социјалне заштите, друштвене бриге о деци и социјалног осигурања. Наведени обухват у области посебног циља који се односи на УЉР остаје на описан начин и у овој стратегији, првенствено зато што је потребно системски уредити деловање јавне управе, у којем су усклађен радноправни статус запослених и примењени принципи на којима се заснива УЉР предуслов ефикасности и делотворности, али уз поштовање неопходних специфичности у погледу организовања и начина вршења делатности. Услови и начин пружања услуга релевантним субјектима у различитим областима јавних служби утврђене су у другим документима јавних политика.

Нормативни оквир за државнослужбенички систем, у смислу делокруга, радноправног статуса и принципа УЉР успостављен је Законом о државним службеницима („Службени гласник РС”, број 79/05, 81/05 – исправка, 83/05 – исправка, 64/07, 67/07 – исправка, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17, 95/18), Законом о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, број 62/06, 63/06 – исправка, 115/06 – исправка, 101/07, 99/10, 108/13, 99/14, 95/18.), Законом о буџетском систему („Службени гласник РС”, број 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 – исправка, 108/13, 142/14, 68/15 – др. закон, 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19) и законима о буџету који се доносе за сваку календарску годину, као и пратећим подзаконским актима и посебним колективним уговором. Законом о државним службеницима, у складу са Законом о државној управи (Службени гласник РС”, број

79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 47/18 и 30/18 - др. закон), успостављена је разлика између функционера, односно политичких постављења и државних службеника и државних службеника на положају и намештеника чији радно-правни статус је дефинисан у складу с тим законом. **Закон о државним службеницима** дозвољава изузетак, у којима радна места која су утврђена као положаји могу бити попуњена у процедури која је својствена функционерима, и која подразумева директно постављење од стране Владе, односно руководиоца другог државног органа, без претходно спроведеног конкурсног поступка, при чему таква постављења треба да буду ограниченог временског трајања и да произилазе из изузетних ситуација које прописује Закон. На права и дужности државних службеника која нису уређена Законом о државним службеницима или неким другим посебним прописом, примењују се општи прописи о раду и Посебан колективни уговор за државне органе („Службени гласник РС", број 38/19, 55/20). На права и дужности намештеника примењују се општи прописи о раду (Закон о раду „Службени гласник РС", број 24/05, 61/05, 54/09, 32/13, 75/14, 13/17 – УС, 113/17, 95/18 – др. пропис) и Посебан колективни уговор за државне органе, ако Законом о државним службеницима или посебним законом није другачије одређено. Радноправни статус функционера утврђен је посебним законима којима се уређује њихов положај, општим прописима о раду и једним делом Посебним колективним уговором за државне органе.

Закон о државним службеницима дозвољава да се посебним законима уреде на посебан начин одређена питања у вези са радноправним статусом појединих категорија државних службеника, зависно од специфичности њиховог положаја, али у ограниченом обиму и уз задржавање основних принципа државнослужбеничког система. Тако је радноправни статус полицијских службеника у МУП-у уређен Законом о полицији („Службени гласник РС", број 6/16, 24/18, 87/18) и подзаконским актима, док се поједина питања у вези са правима и обавезама пореских службеника, царинских службеника, службеника који раде у органима за извршење кривичних санкција и правосудним органима, додатно посебно уређују прописима у складу са специфичностима њиховог положаја.

У складу са циљевима који ће бити утврђени у документу јавне политике у вези за развојем кадровских капацитета у правосуђу, уређење специфичности у вези са радноправниим статусом запослених у правосуђу, биће предмет посебног уређења уз уважавање постављених принципа државнослужбеничког система утврђених у Закону о државним службеницима.

Од успостављања наведеног нормативног оквира, а у складу са стратешким циљевима реформе из 2014. године донете су значајне измене Закона о државним службеницима и подзаконских аката које се примењују од почетка 2019. године. Изменама којима је основни циљ било **увођење компетенција у све функције УЉР**, успостављен је квалитетан правни основ за унапређење запошљавања заснованог на заслугама, професионални развој државних службеника и показана тенденција да се државнослужбенички систем даље усклађује кроз ближа појашњења и прецизирања могућих изузетака од начелних решења која се у њему успостављају. Измени нормативног оквира у складу са Стратегијом РЈУ из 2014, претходила је припрема докумената[84] везаних управо за унапређење јавнослужбеничког система, као и извештаји ЕК и *SIGMA*.

[84] „Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије", „Анализа стања у области управљања људским ресурсима са препорукама за задржавање кадрова", „Анализа професионализације државних службеника на положају и наредни кораци у државама западног Балкана", „Анализа правног оквира за сукоб интереса јавних службеника и препоруке за побољшање" и „Анализа правног оквира сукоба интереса у раду државних службеника у Републици Србији."

Од 2019. године **уведен је систем компетенција за рад државних службеника** у процес анализе посла, запошљавања и избора и професионалног развоја, успостављена је хоризонтална надлежност СУК-а у процесу избора у свим органима државне управе, успостављен је оквир за праћење стања и предузимање мера у вези са одливом кадра, измењене су одредбе у вези са мобилношћу и функционисањем интерног тржишта рада, измењене су одредбе у вези са спречавањем сукоба интереса државних службеника, регулисан је основ за успостављање информационог система за УЉР у свим државним органима, успостављени су нови рокови за постављење на положај у складу са заслугама и прецизиране одредбе о лицима у статусу вршиоца дужности, прецизиран је основ за специфичне категорије државних службеника у посебним звањима који подлежу специфичностима из посебних закона, уведене обавезне обуке за чланове конкурсне комисије, руководиоце и лица на положају која су први пут постављена у циљу јачања њихових капацитета. Донети су **подзаконски акти** којима је усклађен систем са уведеним компетенцијама, и то: Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника („Службени гласник РС”, број 4/19), Уредба о интерном и јавном конкурсу за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник РС”, број 2/19), Уредба о вредновању радне успешности државних службеника („Службени гласник РС”, број 2/19, 69/19), Уредба о изменама и допунама Уредбе о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник РС”, број 42/19) и Уредба о изменама и допунама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, број 2/19).

МУП, као један од највећих изузетака у систему државне управе, започео је 2016. године реформске процесе који су заокружени успостављањем **правног оквира за УЉР,** који је утврђен Законом о полицији. Након успостављања функције УЉР, Влада је донела Стратегију развоја Министарства унутрашњих послова за период 2018–2023 („Службени гласник РС”, број 78/18), чиме је прописан плански оквир за даљи развој УЉР полицијских службеника. Уведен је и примењен систем компетенција у функције УЉР, чиме је **МУП постао први орган у државној управи у којем су компетенције постале критеријум на основу кога се врши избор, оцењивање, развој и напредовање запослених.** МУП је такође развио Каталог назива и описа послова радних места полицијских службеника,[85] на основу којег су радна места изнова класификована. То је представљало транспарентну основу за успостављање новог реформисаног система плата да би се отклонила неуједначеност и интерна неправедност. Уведен је систем вредновања послова на основу објективних критеријума базираних на описима послова и задатака радног места. Успостављен је и метод постепеног усклађивања плата са новоутврђеним платама. Додатно, установљена је и подела запослених на полицијске службенике, државне службенике и намештенике, на основу чега су утврђена радна места и описи послова државних службеника и намештеника, а у складу са Законом о полицији.

На **царинске службенике** се такође примењују прописи о државним службеницима, док су одређене посебности исказане у Закону о царинској служби („Службени гласник РС”, број 95/18). Након доношења Закона о царинској служби 2018. године, **сви аспекти УЉР су у потпуности усклађени са Законом о државним службеницима**. Поступак запошљавања садржи одређене специфичности које омогућавају да се оснивају децентрализоване конкурсне комисије на локалном нивоу, имајући у виду да Управа царина има 15 дислоцираних царинарница које у свом саставу имају организациону јединицу надлежну за УЉР. Закон о царинској служби омогућава да као

[85] Интерна евиденција МУП-а.

члан конкурсне комисије може бити именован државни службеник из СУК-а ради процене компетенција. На остале аспекте УЉР (укључујући унапређење, вредновање радне успешности, обуке, итд.) примењује се општи режим из Закона о државним службеницима. Систем компетенција је примењен и с тим у вези директор Управе царина донео је Одлуку о посебним функционалним компетенцијама за одређене области рада у Управи царина.[86] Такође у складу са последњим изменама Закона о државним службеницима, први пут је донета Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис посла радних места царинских службеника („Службени гласник РС", број 26/19), којом се уређује разврставање радних места царинских службеника, послови који се раде у сваком од царинских звања прописаних Законом о царинској служби, као и мерила за опис послова радних места у правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места, у складу са критеријумима и мерилима из Закона о државним службеницима. На разврставање радних места државних службеника на положајима у Управи царина примењују се прописи којима се уређује положај државних службеника.

На запослене у судовима који чине судско особље (судијски помоћници, судијски приправници и државни службеници и намештеници), примењују се прописи који уређују радне односе државних службеника и намештеника, а Законом о уређењу судова („Службени гласник РС", број 116/08, 104/09, 101/10, 31/11 - други закон, 78/11, 101/11, 101/13, 40/15 - други закон, 106/15, 13/16, 108/16, 113/17, 65/18 - УС, 87/18, 88/18 - УС), утврђене су одређене специфичности које се односе на судијске помоћнике у погледу услова за рад, оцењивања рада судијских помоћника, напредовања, односно стицања одговарајућих звања, као и пријема судијских приправника и трајања радног односа. Такође, овим Законом је утврђено и да се поступак пријема судијских помоћника као и поступак пријема судијских приправника ближе уређује актом министра надлежног за послове правосуђа, док се актом Високог савета судства уређују критеријуми, мерила и поступак за оцењивање рада судијских помоћника.

На државне службенике у Министарству спољних послова примењују се прописи којима се уређују права и дужности државних службеника и Закон о спољним пословима („Службени гласник РС", бр. 11/07, 126/07 – исправка и 41/09), којим се као посебним законом, утврђују дипломатска звања државних службеника и услови за стицање тих звања, док су Уредбом о условима за стицање и губитак дипломатског звања („Службени гласник РС", број 80/09) ближе уређени посебни услови за стицање и начин стицања и губитка дипломатског звања. Поред тога, Закон у погледу радних односа и управљања људским ресурсима предвиђа и одређене специфичности у погледу: запошљавања, односно попуњавања радних места у Министарству спољних послова; посебних услова за запослење који проистичу из обављања спољних послова; посебних мера за унапређење дипломатског кадра; премештаја на рад у дипломатско-конзуларно представништво; разрешења са положаја због премештаја у дипломатско-конзуларно представништво;одређивање заменика државног службеника на положају из редова дипломата; стручних испита и стручног усавршавања и оспособљавања; посебних дужности које проистичу из обављања спољних послова; посебних правила дисциплинског поступка; плата, накнада трошкова и других примања запослених у дипломатско конзуларним представништвима и др.

На **службенике који обављају послове у вези са извршењем кривичних санкција** примењују се прописи о државним службеницима, а Законом о извршењу кривичних санкција („Службени гласник РС", број 55/14, 35/19.) утврђене су **одређене специфичности** које се односе на процесе запошљавања и избора, дисциплински

[86] Број: 148-III-110-01-53/2019 од 20. фебруара 2019. године.

поступак и повреде радних обавеза и дужности које произлазе из њиховог специфичног положаја. Тај поступак је усаглашен са компетенцијама и додатно унапређен Оквиром компетенција – Посебне функционалне компетенције у одређеним областима рада у Управи за извршење кривичних санкција[87] и спроводи се у конкурсној процедури у складу са принципима који су постављени у Закону о државним службеницима.

На **пореске службенике** се примењује Закон о државним службеницима, а Законом о пореском поступку и пореској администрацији („Службени гласник РС", број 80/02, 84/02 – исправка, 23/03 – исправка, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 – др. закон, 62/06 – др. закон, 61/07, 20/09, 72/09 – др. закон, 53/10, 101/11, 2/12 – исправка, 93/12, 47/13, 108/13, 68/14, 105/14, 112/15, 15/16, 108/16, 30/18, 95/18, 86/19) уређене су **посебности у погледу конкурсног поступка и напредовања пореског службеника, а додатно су прописане теже повреде дужности из радног односа.** Такође, **систем компетенција је примењен у свим процесима у вези са УЉР**, а директор Пореске управе је донео Одлуку о одређивању посебних функционалних компетенција за рад у Пореској управи за Пореску полицију[88] и Одлуку о одређивању посебних функционалних компетенција за рад у Пореској управи за области рада прекршајни послови и послови порескоправне заштите интереса Пореске управе.[89] Акти о посебним функционалним компетенцијама у одређеној области рада донети су и у Републичком хидрометеоролошком заводу,[90] Републичком геодетском заводу[91] и у Министарству просвете, науке и технолошког развоја.[92]

Нормативни оквир којим се уређује **радноправни статус запослених у аутономним покрајинама и ЈЛС** уређен је Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС", број 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон, 95/18), Законом о платама у државним органима и јавним службама („Службени гласник РС", број 34/01, 62/06 – др. закон, 116/08 – др. закон, 116/08 – др. закон, 92/11, 99/11 – др. закон, 10/13, 55/13, 99/14, 21/16 – др. закон, 113/17 – др. закон, 113/17 – др. закон), подзаконским актима и посебним колективним уговором. Под запосленима у АП и ЈЛС у смислу наведеног закона подразумевају се политички изабрана лица и доносиоци одлука и носиоци јавнослужбеничког система, односно службеници на положају и службеници и намештеници. Прописима којима се уређује положај изабраних лица, као и Законом о запосленима у АП и ЈЛС јасно су разграничени функционери од службеника.

Законом о запосленима у АП и јединицама локалне самоуправе из 2016. године („Службени гласник РС", број 21/16) успостављена су основна начела каријерног службеничког система за службенике запослене у органима аутономних покрајина и ЈЛС. Тиме је **локални службенички систем постављен на истим или сличним основама као државни службенички систем**, што у перспективи омогућава кретање кадра и у већини су испуњени нормативни услови за даље спровођење стратешких циљева у тој области, као што су професионализација, деполитизација, каријерни развој, напредовање у служби и стручно усавршавање службеника. Закон о запосленима у АП и ЈЛС је веома значајан за модернизацију јавне управе јер уводи потпуно нов, савремен приступ УЉР. После готово четири године примене тог закона, уз значајне

[87] Број: 021-02-5/2019-03 од 1. фебруара 2019. године.
[88] Број: 000-119-00-120/2019-Д0010 од 14. фебруара 2019. године.
[89] Број: 000-119-00-05132-1/2018-К0062 од 14. фебруара 2019. године.
[90] Одлука о посебним функционалним компетенцијама за запослене у Републичком хидрометеоролошком заводу, број: 92-1/2019 од 11. фебруара 2019. године.
[91] Одлука о одређивању посебних функционалних компетенција за рад у Републичком геодетском заводу, од 20. марта 2019. године.
[92] Одлука о посебним функционалним компетенцијама за одређене области рада у Министарству просвете, науке и технолошког развоја, број: 112-01-225/1/2019-02 од 22. марта 2019. године.

измене у два наврата, донети су и сви кључни подзаконски акти – уредбе, правилници и упутства, а ступили су на снагу и други битни кровни закони. Изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе из 2017. и 2018. године („Службени гласник РС”, број 95/16) ближе је уређена област стручног усавршавања и поступак оцењивања запослених при чему су уведене значајне промене. Један од најважнијих доприноса тог закона јесте то што је уведен стандардизован систем и процедуре за заснивање радног односа у АП и ЈЛС, а тиме се статус запослених у АП и ЈЛС приближио статусу државних службеника, што се огледа кроз усаглашавање звања службеника на државном и локалном нивоу, као и кроз могућност да се запослени из покрајинске и локалне управе преузму у државну управу и обрнуто. За те две кључне функције УЉР донети су Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 88/16, 113/17 – др. закон) и Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 95/16) који су омогућили да се покрену и спроведе конкретно, практично успостављање свеобухватног система УЉР. У 2017. години донет је Закон о платама службеника и намештеника у АП и ЈЛС („Службени гласник РС”, број 113/17, 95/18, 86/19), али је његова примена одложена до успостављања услова за реформу система плата у целој јавној управи, чиме принципи УЉР постављени у Закону о запосленима у АП и јединицама локалне самоуправе нису до краја нормативно спроведени.

Радноправни статус запослених у јавним агенцијама уређен је општим прописима о раду и Законом о јавним агенцијама („Службени гласник РС”, број 18/05, 81/05 – исправка, 47/18). Јавна агенција оснива се ако развојни, стручни и регулаторни послови не захтевају сталан и непосредан политички надзор и ако јавна агенција може боље и делотворније да их врши него орган државне управе (нарочито ако се у целини или претежно могу финансирати од услуга које се наплаћују корисницима). Јавној агенцији могу се посебним законом, као јавно овлашћење, поверити одређени послови државне управе, што је условило посебна решења у вези са радноправним статусом запослених у складу са положајем јавне агенције. Тако се у погледу законитости, стручности, политичке неутралности, непристрасности, употребе службеног језика и писма, стручне спреме и оспособљености запослених који раде на повереним пословима државне управе и у погледу канцеларијског пословања, на рад јавне агенције примењују прописи који се односе на државну управу, а спречавање сукоба интереса запослених у јавној агенцији сходно је прописима који се односе на спречавање сукоба интереса државних службеника. У осталом делу се на права и обавезе запослених примењују Закон о раду и Закон о јавним агенцијама. Такође је прописано да је послодавац запослених у јавним агенцијама сама агенција која има својство правног лица, за разлику од државних службеника и службеника у АП и ЈЛС којима је послодавац Република Србија или АП и ЈЛС, због чега су, поред осталог, посебно уређена одређена питања у вези са УЉР. У том смислу **УЉР у јавним агенцијама подлеже одређеним посебностима које су у надлежности самог послодавца и на другачији начин је успостављен надзор који врши оснивач у односу на државне органе и органе АП и ЈЛС**. Оснивач именује и разрешава чланове управног одбора, који је задужен за одржавање јавног конкурса за именовање директора агенције,' именује и разрешава директора јавне агенције након што је спроведен конкурсни поступак, даје сагласности на годишњи програм рада, на финансијски план јавне агенције и на друге акте одређене законом који имају утицај и на УЉР. Имајући у виду да је одлучивање о правима и обавезама запослених у јавним агенцијама у надлежности директора јавне агенције у складу са општим прописима о раду, било је неопходно

поједина питања уредити Законом о јавним агенцијама како би се обезбедило УЉР засновано на заслугама и ојачала професионализација тог дела јавне управе. Донете су измене и допуне Закона о јавним агенцијама у 2018. години („Службени гласник РС”, број 47/18) којима је циљ да се директори агенција бирају на основу заслуга, уводи се листа три најуспешнија кандидата за положај директора, за разлику од претходног законског решења према којем је листа успешних кандидата била „отворена”. Услови за место директора су промењени – уместо пет неопходно је девет година професионалног искуства у јавној агенцији. Поред тога, због превенције корупције прописани су прецизнији услови и критеријуми за именовање чланова управног одбора и директора јавних агенција, орочен је статус вршиоца дужности тиме што прописани рокови за отпочињање конкурсног поступка и именовања директора, ограничен је број могућих именовања, примање поклона и прилога, уређен је сукоб интереса запослених у јавним агенцијама и др. Такође, уређена је обавеза да се спроведе транспарентан конкурсни поступак за пријем у радни однос запослених у процедури која је прописана законом и обавеза да се провери стручна оспособљеност, знање и вештине кандидата у изборном поступку. Остала питања која се односе на УЉР уређена су унутрашњим актима јавне агенције у складу са Законом о раду и нису била предмет измена Закона о јавним агенцијама тако да није било потребе да се додатно анализирају како би се предложило њихово боље решење.

Положај запослених у јавним установама уређен је посебним законима из области у којима се оне оснивају, а супсидијарно важи општи режим радних односа прописан Законом о раду. У складу с потребом да се системски уреди деловање јавне управе и успостави усклађен радноправни статус запослених у јавној управи заснован на принципима заслуга, током 2017. године донет је **Закон о запосленима у јавним службама (**„Службени гласник РС”, број 113/17, 95/18, 86/19), који доноси значајне промене у том делу јавне управе и којим се успостављају заједнички принципи и системска решења у вези са кадровским планирањем, заснивањем радних односа, права на награђивање, платама и организацијом радних места, мерљивошћу резултата и другим аспектима УЉР, засновани на мериторности у свим јавним службама, али се уважавају и специфичности тих делова јавне управе тако што се оставља могућност да посебности и даље буду уређене у оквиру конкретне области деловања. Међутим, како је примена тог закона уско везана са реформом система плата, она у највећем делу није отпочела због одлагања реформе плата. Од децембра 2017. године примењују се само оне његове одредбе које се односе на организацију послова у актима о систематизацији, односно на дефинисање радних места у установама које се усклађују са **Каталогом радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору (**„Службени гласник РС” број 81/17, 6/18, 43/18) и који је предуслов за реформу система плата. Од доношења тог закона сви акти о систематизацији установа усклађују се са Каталогом радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, чиме се обезбеђује транспарентност и уједначеност, нарочито упоредивих послова, и омогућава даљи системски приступ УЉР и мобилност запослених у том делу јавне управе.

Правни оквир којим се уређују **плате, накнаде плате, накнаде трошкова и друга примања државних службеника и намештеника** утврђен је Законом о платама државних службеника и намештеника, Законом о буџету, као и Уредбом о накнади трошкова и отпремнини државних службеника и намештеника („Службени гласник РС”, број 98/07, 84/14 и 84/15). Поред коефицијената за обрачун плате, Закон о платама државних службеника и намештеника детаљно уређује питање додатка на основну плату, напредовања кроз платне разреде, право на накнаду плате, право на накнаду трошкова и друга примања државних службеника, као и право намештеника на додатак

за остварене резултате рада. Закон о платама државних службеника и намештеника примењује се на све државне органе, с тим што је посебан систем коефицијената успостављен за Пореску управу Правилником („Службени гласник РС”, број 43/19 и 78/20) који доноси министар финансија на основу Закона о пореском поступку и пореској администрацији, а којим се разврставају звања пореских службеника у посебне платне групе и платне разреде и којим се одређује висина додатног коефицијента за одређене послове) и за државне службенике на извршилачким радним местима и намештенике у Управи за извршење кривичних санкција (ова питања уређена су Уредбом о коефицијентима за обрачун и исплату плата у Управи за извршење кривичних санкција („Службени гласник РС”, број 16/07, 21/09, 1/11 – одлука УС, 83/11 и 102/11), на основу Закона о извршењу кривичних санкција. Наведени акти уређују посебан систем коефицијената због тога што су звања у тим органима различита, али у складу са принципом њиховог разврставања у платне групе и платне разреде којим се уважава радна успешност запослених приликом одређивања њихове плате.

Такође, посебни закони додатно уређују поједина примања државних службеника која нису уређена Законом о платама државних службеника и намештеника (могућност да се увећа коефицијент до 20% за одређене послове за царинске службенике који имају овлашћења за ношење и употребу оружја или који су разврстани у одређена звања, институционални додатак до 30% којим се увећава плата за службенике у Државној ревизорској институцији, у Фискалном савету, Агенцији за спречавање корупције и Уставном суду услед посебних сложености у раду, увећање за запослене који обављају послове у државним органима надлежним за заштиту тајности података, за поступање у предметима кривичних дела везаних за ратне злочине, извршење казне затвора и мере притвора за кривична дела организованог криминала због посебне одговорности, сложености послова и безбедносних ризика којима су изложени и др). Основица којом се утврђује номинални износ плате у тим органима утврђује се Законом о буџету за сваку календарску годину и разликује се како између тих органа, тако и од основице предвиђене за остале државне службенике и намештенике.

Систем плата запослених у јавним службама, органима и организацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе уређује се Законом о платама у државним органима и јавним службама, подзаконским актима и колективним уговорима. Основица за обрачун плата утврђује се закључком Владе у складу са расположивим фискалним простором у одређеној календарској години утврђеним Законом о буџетском систему и може да се разликује за поједине јавне службе, односно за поједине категорије запослених у истој јавној служби. Различитост основице условила је промене у односима између вредности послова који су одређени коефицијентима и којима се изражава сложеност послова, одговорност, услови рада и стручна спрема, што је уочено као један од разлога за реформу система плата у јавним службама.

У органима АП и ЈЛС примењује се такође Закон о платама у државним органима и јавним службама, подзаконски акти и посебни колективни уговори. Значајан напредак остварен је доношењем Закона о запосленима у АП и ЈЛС тиме што су у процес преговарања за закључивање посебног колективног уговора, који утврђује одређена примања запослених, укључене ЈЛС преко свог удружења. Међутим, прописи о платама нису усклађени са новинама у Закону о запосленима у АП и ЈЛС.

Систем плата у јавним агенцијама није до сада био уређен посебним законом, већ се плате запослених у јавним агенцијама утврђују у складу са правилима из Закона о раду, посебно за сваку агенцију, тако што управни одбор доноси општи акт о правима,

обавезама, одговорностима и заради директора и запослених уз сагласност оснивача.[93] Закон о раду предвиђа могућност да се увећа зарада по основу радног учинка, односно квалитета и обима обављеног посла и односа запосленог према радним обавезама.

Реформа система плата започета је 2016. године, као саставни део мера фискалне консолидације које су биле усмерене на контролу трошкова запослених у јавној управи и достизање фискалне стабилности, али и као мера за испуњење посебног циља из Стратегије РЈУ из 2014, који се односи на успостављање усклађеног јавнослужбеничког система заснованог на заслугама и унапређење УЉР. У 2016. години донет је Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС", број 18/16 и 108/16), чиме је успостављена нормативна подлога за друге посебне законе који су донети након тога, и то: 1) Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, 2) Закон о запосленима у јавним службама и 3) Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе („Службени гласник РС", број 47/18, 95/18, 86/19), којима је циљ, поред уједначавања елемената плата у целом јавном сектору, постепено усаглашавање висине плата у јавним агенцијама са платама у другим деловима јавног сектора, имајући у виду да анализе спровођене током рада на реформи плата указују на неједнакости у висини примања у корист запослених у јавном агенцијама. Међутим, наведени закони се још не примењују.

Као део реформе система плата **предвиђено је да се успостави Општи каталог** радних места који представља попис свих радних места, звања (групе радних места исте сложености у складу са службеничким системом), чинова, положаја и функција у јавном сектору, а са циљем утврђивања свих послова који се обављају у јавном сектору ради уједначавања њихових плата. Каталог радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору донет је 2017. године и обухватио је највећи део послова (око 85%) који се обављају у јавном сектору, док ће остали каталози, који чине део Општег каталога бити донети истовремено са даљим спровођењем реформе плата.

У складу са стратешким принципима и циљевима Стратегије РЈУ из 2014. посебна пажња посвећена је суштинској **реформи стручног усавршавања у јавној управи** – области у којој су постигнуте резултате уочиле и признале релевантне међународне институције.[94]

Реформа стручног усавршавања у јавној управи започета је након што је спроведена детаљна анализа стања у области и утврђена основа за успостављање централне националне институције за стручно усавршавање запослених у јавној управи Републике Србије,[95] а сам процес припреме унапређеног нормативног оквира пратио је консултативни процес у који су били укључени сви заинтересовани субјекти, што је позитивно утицало како на квалитет предложених решења, тако и на разумевање и прихватање новог концепта стручног усавршавања у јавној управи од стране свих оних на које се односи.

Све то резултирало је доношењем више закона којима су по први пут уведени јединствени критеријуми и стандарди у систем стручног усавршавања у јавној управи.

---

[93] Члан 41. Закона о јавним агенцијама.

[94] Извештај Европске комисије за 2019. годину, стр. 13 и Извештај Европске комисије за 2020. годину, стр. 7.

[95] У оквиру пројекта „Основе за успостављање централне националне институције за стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији", који је реализован уз финансијску помоћ Фонда за добру управу (*GGF*) Владе Велике Британије, припремљено је више анализа и студија које су подржале процес који је уследио – припрема закона и изналажење најадекватнијих решења за увођење новог система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије.

Најпре, донет је Закон о Националној академији за јавну управу („Службени гласник РС”, број 94/17), којим је **основана НАЈУ** као централна институција система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије – са статусом јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих, над чијим радом надзор врши МДУЛС. Делокруг НАЈУ, утврђен тим законом, вишеструко је комплементаран и корелативан и обухвата надлежности и послове којима се обезбеђује целовито праћење стања у области и контрола квалитета свих процеса у стручном усавршавању, уз континуирано подстицање и усмеравање изградње кадровских капацитета на нивоу целе јавне управе. Такође, нагласак се ставља на **увођење савремених метода и техника** у припреми и спровођењу програма обука, стицање функционалних, примењивих знања запослених у јавној управи за обављање послова радних места на која су распоређени и остваривање секторских циљева организационих јединица и органа у којима су запослени, али и за веће учешће у креирању и спровођењу докумената јавних политика и укупних реформских процеса. Крајем 2017. године донети су Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник РС”, број 94/17) и Закон о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС („Службени гласник РС”, број 113/17), којима су целовито уређена најважнија питања значајна за спровођење одрживог система стручног усавршавања, стандардизације процеса, очекиваних резултата и усклађености функционалних елемената стручног усавршавања у државним органима, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе. Оно што је посебно важно, обезбеђен је **једнак приступ праву на стручно усавршавање државним службеницима и запосленима у јединицама локалне самоуправе**, што у претходном периоду није био случај. С тим у вези потребно је нагласити да су државни службеници до увођења новог система стручног усавршавања у јавној управи то своје право остваривали у СУК-у, који је, између осталог, припремао и спроводио уводни програм обуке, општи програм обуке и програм обуке руководилаца, док запослени у јединицама локалне самоуправе нису имали могућност да организовано остварују то право све до 2016. године, када су након доношења Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе направљени први кораци у правцу успостављања система стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе, који добија свој пуни интензитет након доношења напред наведених закона из 2017. године.

Поред тога, потребно је истаћи да је, у складу са унапређеним законским оквиром, донет читав низ подзаконских прописа, чија су решења додатно подржала стандардизацију процеса и увођење система квалитета у све сегменте стручног усавршавања у јавној управи, Уредба о стручном усавршавању путем стажирања („Службени гласник РС”, број 15/19), Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи („Службени гласник РС”, број 90/18 и 71/19), Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму („Службени гласник РС”, број 102/18), Правилник о критеријумима и мерилима за вредновање програма стручног усавршавања („Службени гласник РС”, број 101/18), Упутство о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у органима јавне управе („Службени гласник РС”, број 32/19), и Упутство за начин рада ментора у току оспособљавања приправника у државним органима („Службени гласник РС”, број 101/18).

Уз наведено, значајно је напоменути да су специфичности појединих управних области изражене, између осталог и кроз одговарајуће ново нормативно уређење у секторским законима сегмента посебног стручног усавршавања запослених у државним и другим органима у чијем делокругу су ове управне области.

У повезаној **области стручних испита** Република Србија има вишедеценијску управну традицију. Од њиховог увођења 1965. године велики број закона и подзаконских прописа уређивао је ту област, а до данас су задржали стабилно место незаобилазног услова за рад у државним органима, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и ималаца јавних овлашћења. Област стручних испита уређује Закон о државним службеницима из 2005. године, који утврђује државни стручни испит као испит општег карактера који се односи на све државне службенике који су у државном органу у радном односу на неодређено време.[96] Програм и начин полагања државног стручног испита, као и друга питања значајна за његово организовање и спровођење уређени су Уредбом о државном стручном испиту („Службени гласник РС", број 86/19). Поред тога, Закон о државним службеницима уређује да се законом у одређеној управној области може предвидети и посебан стручни испит који се полаже ради запослења на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима па у односу на ову могућност, тренутно не мали број секторских закона и припадајућих подзаконских прописа уређује посебне стручне испите.

Организација функције УЉР која је успостављена прописима показује да се, зависно од надлежности органа, могу издвојити послови УЉР на нивоу система државне управе у оквиру централних институција и координационог тела и послови који се обављају на нивоу појединачних органа државне управе..

Институционални оквир за УЉР који се посматра на нивоу система државне управе обухвата:

- **МДУЛС** који нормативно уређује радне односе и плате у државним органима, јавним агенцијама и јавним службама, државни стручни испит и изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у државним органима, а обавља и стручне и с њима повезане извршне послове који с односе на државни стручни испит и изградњу капацитета и стручно усавршавање у државним органима;

- **Управни инспекторат** као орган у саставу МДУЛС-а преко Одељења управне инспекције обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа којима се уређују радни односи у државним органима и органима јединица локалне самоуправе;

- **МФ** које обавља послове државне управе који се, између осталог, односе на републички буџет и финансијске ефекте система утврђивања и обрачуна плата и зарада које се финансирају из буџета Републике Србије, аутономних покрајина и ЈЛС. У оквиру Министарства финансија образован је Сектор – Централна јединица за хармонизацију, у чијој надлежности је планирање, координација, организација, припрема, спровођење и евалуација обука из области финансијског управљања и контроле и интерне ревизије, као и припрема програма и координација активности у организацији спровођења обука интерних ревизора.

- **СУК**, који је као служба Владе задужен за стручне послове везане за управљање кадровима у државној управи, стручну и техничку подршку органима у УЉР, пружање стручно-техничке помоћи Високом службеничком савету, Жалбеној комисији Владе и за обављање стручних и техничких послове значајних за политику Владе у вези са кадровским планирањем, одливом кадра, задржавањем кадра и др. Директор СУК-а одговара за свој рад генералном секретару.

[96] Потребно је нагласити да је законима који уређују права и обавезе запослених у другим деловима јавне управе, нпр. Закону о запсоленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе такође пропсисана дужност да се полаже државни стручни испит.

- **НАЈУ**, која је основана као посебна организација са својством правног лица, има статус централне институције система стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије и јавно признатог организатора активности неформалног образовања одраслих. Надзор над радом НАЈУ врши МДУЛС. Ова институција обавља стручне и с њима повезане извршне и друге послове државне управе који се односе на све сегменте стручног усавршавања[97] у јавној управи Републике Србије.[98]

- **Високи службенички савет** је самостално и колективно тело чије чланове именује Влада, а окупља стручњаке из области значајних за рад државне управе и државне службенике на положају. Надлежан је да именује конкурсну комисију за спровођење конкурса кад положај попуњава Влада, одлучује о правима и дужностима државног службеника који руководи државним органом, а кога је на положај поставила Влада, води дисциплински поступак против државног службеника кога је на положај поставила Влада, доноси Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС", број 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19, 32/20), утврђује која кривична дела државног службеника чине недостојним за обављање послова, односно вршење дужности и врши друге послове одређене законом.

- **Министарство за европске интеграције** обавља послове који се односе на координацију и спровођење обуке из области Европске уније.

- **Жалбена комисија Владе** одлучује о жалбама државних службеника из органа државне управе, служби Владе и Државног правобранилаштва на решења којима се у управном поступку одлучује о њиховим правима и дужностима, као и о жалбама учесника интерног и јавног конкурса. Стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Владе врши СУК.

- **Генерални секретаријат Владе** је општа служба Владе задужена за стручне и друге послове за потребе Владе и радних тела Владе. Поред тога, обавља послове за потребе Кабинета председника Владе и Кабинета потпредседника Владе и поједине послове за потребе служби Владе ако је то одређено Уредбом којом се оснива служба („Службени гласник РС", број 75/05, 71/08, 109/09, 85/12, 102/13.). Директор СУК-а је одговоран генералном секретару Владе.

- **Савет за реформу јавне управе** је координациони механизам Владе који, у складу са Стратегијом РЈУ, утврђује предлоге стратешког развоја јавне управе у Републици Србији и иницира и предлаже Влади да се предузму мере и активности које се односе на реформу јавне управе у оквиру које су и мере за реформу у области УЉР. Савет чине министри, а његово Координационо тело је сачињено од државних секретара који треба да обезбеде политичку подршку за мере које се доносе у области УЉР.

Послови УЉР у појединачним органима, у складу са Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места („Службени гласник РС", број 81/07 – пречишћен текст, 69/08, 98/12, 87/13, 2/19) у министарствима се, по правилу, обављају у оквиру секретаријата, који може да их врши и за орган у саставу. За посебне организације, органе у саставу, службе Владе и службе управних округа нема посебних правила о томе како ови послови треба да се организују.

---

[97]Делокруг Националне академије за јавну управу утврђен је чланом 4. Закона о Националној академији за јавну управу

[98] Обухват јавне управе утврђен је чланом 2. став 1. Закона о Националној академији за јавну управу и поред државних органа и органа јединица локалне самоуправе, подразумева: самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органе, организације и службе аутономне покрајине, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединце којима су поверена јавна овлашћења.

Институционални оквир за УЉР који се посматра на нивоу система локалне самоуправе, поред МДУЛС-а који је надлежан за уређивање система радних односа и плата у органима аутономних покрајина и ЈЛС, као и за изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у органима ЈЛС чини:

- **Скупштина општине,** која врши избор и разрешење носилаца одређених функција (председника општине, чланова општинског већа, председника скупштине и других званичника) и именује секретара скупштине, правобраниоца, локалног омбудсмана и др. Скупштина одлучује о правима и дужностима функционера у име послодавца, доноси кадровски план истовремено са одлуком о буџету, доноси кодекс понашања службеника и намештеника.

- **Председник општине** је надлежан да у име послодавца закључује колективни уговор код послодавца, врши права и дужности у име послодавца за руководиоце који руководе службом или организацијом која се оснива у складу са посебним прописом, вреднује рад начелника управе и заменика начелника управе.

- **Општинско веће** поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелника управе за поједине области који су службеници на положају, надлежно је за постављење вршиоца дужности, доноси правилник о систематизацији, оглашава јавни конкурс за положаје и образује конкурсну комисију, образује жалбену комисију у ЈЛС.

- **Општинска управа,** којом руководи начелник, одлучује о правима и обавезама из радног односа службеника и намештеника у ЈЛС, руководи процесом утврђивања потреба и припремом извештаја о анализи потреба за стручним усавршавањем запослених у јединци локалне самоуправе, а затим и припремом посебног програма стручног усавршавања у јединици локалне самоуправе за календарску годину, који доноси и спроводи, припрема обједињен предлог правилника и доставља га већу на усвајање, именује конкурсну комисију, доноси решење о избору кандидата, обавља стручно-техничке и административне послове за жалбену комисију. У оквиру општинске управе образује се организациона јединица, односно одређује запослени који обавља послове УЉР за органе и организације у оквиру ЈЛС.

- **Жалбена комисија** је колегијални орган који у другом степену одлучује о жалбама службеника на из радног односа. Жалбена комисија подноси извештај о свом раду већу.

- **Управни инспекторат** као орган у саставу МДУЛС преко Одељења управне инспекције обавља инспекцијски надзор над применом закона и других прописа у органима јединица локалне самоуправе који се односи нарочито на усклађеност унутрашње организације са законом, другим прописом и општим актом, законитост распоређивања, премештаја, преузимања и напредовања запослених и друга питања везана за радне односе.

- **НАЈУ** од оснивања остварује надлежност и у области стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, између осталог, припремом и спровођењем општег програма обуке запослених у јединицама локалне самоуправе и програма обуке руководилаца у јединицама локалне самоуправе.

- **Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе** основала је Влада у циљу обезбеђења примене начела ефикасности, правичности и целовитости система стручног усавршавања у јединицама локалне самоуправе, а ради давања стручних мишљења и препорука за његову примену и унапређење. Савет има осам чланова, од којих председника и три члана предлаже МДУЛС, а четири члана

предлаже СКГО. Стручне и административно-техничке послове за потребе Савета обавља МДУЛС.[99]

ЈЛС у вршењу послова УЉР може остварити сарадњу са СУК-ом ради стручне помоћи у примени одредаба Закона о запосленима у АП и ЈЛС и других прописа који уређују УЉР у ЈЛС.

На нивоу Аутономне Покрајине Војводине основана је Служба за управљање људским ресурсима („Службени лист АПВ", број: 18/06, 3/12, 34/14) ради спровођења појединих циљева реформе и развоја покрајинске управе који су уређени Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и Одлуком о Служби за управљање људским ресурсима („Службени лист АПВ" број 65/16). Та служба обавља стручне послове у вези са УЉР за потребе покрајинских органа управе (покрајински секретаријати и покрајинске посебне управне организације), Секретаријата Покрајинске владе, служби и управа које оснива Покрајинска влада. Служба за управљање људским ресурсима такође води кадровску евиденцију о запосленима и персонални досије запосленог и припрема Предлог кадровског плана и стара се о његовом правилном спровођењу. Она оглашава конкурсе за попуну радних места и обавља стручно-техничке и административне послове за Жалбену комисију Аутономне Покрајине и обавља послове пријаве, промене и одјаве запослених за осигурања. Поред тога, Служба за управљање људским ресурсима утврђује потребе за стручним усавршавањем и оспособљавањем службеника у покрајинским органима управе и стручним службама Покрајинске владе, припрема, спроводи и вреднује програме стручног усавршавања које доноси Покрајинска влада, а обавља и друге послове од значајна за стручно усавршавање службеника у овим органима („Службени лист АПВ", број 12/19).

У складу са опредељењем из закона којим се уређује рад јавних агенција, **послови УЉР организују се у јавним агенцијама кроз посебне организационе јединице**, а о правима обавезама и одговорностима запослених одлучује директор или лице које он овласти. Улога управног одбора се огледа кроз доношење аката чија се садржина односи на правилнике о раду, финансијске планове и планове рада, а улога оснивача кроз сагласности на те акте. Такође оснивач поставља и разрешава директора и чланове управног одбора.

Организација функције УЉР у јавним службама је у надлежности ресорних министарстава и неће бити предмет ове стратегије, већ стратешких докумената којима се уређује обављање и организовање одређених делатности.

Резултати и изазови

У току спровођења Стратегије РЈУ од 2014. до 2020. године, у циљу успостављања усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама, а у складу са пратећим акционим планом, дошло је до значајне измене и имплементације нормативног оквира којим се уређује службенички систем на свим нивоима власти.

Оквир компетенција – Од почетка 2019. године **уведене су компетенције у све области УЉР у државним органима**. Рад на креирању оквира вредности којима тежи савремена државна управа у Републици Србији и оквира компетенција започео је током 2017. године уз пројектну подршку Немачке организације за међународну сарадњу –

[99] Послови Савета уређени су чланом 119. Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС", број 21/16, 113/17, 113/17 – др. закон и 95/18).

ГИЗ[100] и прошао је значајан консултативни процес.[101] По први пут у једном документу, на основу планског и нормативног оквира и реформских тенденција, даје се **десет кључних вредности рада јавне управе** као стање којем треба да теже јавна управа у целини, њени органи и запослени и да усмеравају своје активности и понашање (остваривање јавног интереса, јачање законитости и правне сигурности, развој доброг управљања, снажна посвећеност примени етичких стандарда, јачање одговорног обављања послова од јавног значаја и др). Наведене вредности постале су полазна основа за утврђивање Оквира компетенција Уредбом о одређивању компетенција за рад државних службеника („Службени гласник РС", број 4/19) (у даљем тексту: Уредба)[102] и у одређеном делу се дају кроз Кодекс понашања државних службеника („Службени гласник РС", број 29/08, 30/15, 20/18, 42/18, 80/19, 32/20), који за државну управу уређује правила етичког понашања, утврђује стандарде интегритета и правила понашања државних службеника и даје смернице за обавештавање јавности о понашању које има право да очекује од државних службеника.

Међутим, потребно је да се **концепт организационе културе** у органима државне управе промени од садашње **бирократске** ка оној која је усмерена на **остваривање циљева** према највишим професионалним стандардима и у складу са принципима доброг управљања. С обзиром да вредности рада јавне управе, компетенције утврђене као очекивани модели радног понашања државних службеника и усвојен етички кодекс представљају сасвим довољан основ да се започне са промовисањем концепта организационе културе у државној управи, односно са креирањем организационе културе у органима, будуће активности органа треба усмерити у том правцу. У том процесу кључну улогу треба да преузму јединице за УЉР, чије активности треба да представљају континуиран рад на креирању модела радног понашања који наглашава значај личне одговорности, препознавања професионалне улоге државних службеника и улоге у оквиру организације како би се омогућила максимална ефикасност организације и избегли и отклонили развоји нежељеног понашања који су последица рада у срединама где се аспекти организационе културе не виде као битан део УЉР.

Законом о државним службеницима и Уредбом су за све државне службенике уведене као обавезне **понашајне (бихевиоралне) и опште функционалне компетенције**, а **посебне функционалне компетенције** су обавезне за службенике који обављају одређене групе послова. Уредбом се ближе одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и показатељи њиховог испољавања и дају смернице и упутства органима на који начин се сагледају и утврде компетенције за свако радно место. Такође, остављен је простор да се одлукама руководилаца органа уведу посебне функционалне компетенције за одређену област рада.

Прва анализа о примени оквира компетенција у правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у органима државне управе израђена у мају 2020. године, показала је да је **91% органа државне управе ускладило своје акте о систематизацији са усвојеним Оквиром компетенција**, док то није урадило седам органа (9%). Шест органа је, поред постојећих компетенција, донело своје одлуке о

[100] Оквир креиран кроз сарадњу Министарства државне управе и локалне самоуправе, Службе за управљање кадровима и консултаната, професора Београдског универзитета уз пројектну подршку ГИЗ.
[101] Оба документа су јавно представљена свим државним органима и заинтересованим странама крајем 2017. године и била јавно објављена на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе и Службе за управљање кадровима са позивом да се упуте коментари и предлози за унапређење предложених решења.
[102] http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/uredba_kompetencije128_cyr.pdf

посебним функционалним компетенцијама за одређене области рада, чиме је побољшан постојећи оквир.

Процес усклађивања акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места органа државне управе показао је, да поред обука и интензивних консултација које је СУК вршила са запосленима у кадровским јединицама, постоји потреба да се боље разуме значај и начин да се правилно одреде потребне компетенције за рад на радном месту. Такође, иако је овај процес био прилика да органи преиспитају оправданост постојања одређених радних места и описе послова тог радног места, многи органи треба том процесу да приступе темељније иако нема довољно кадровског и стручног потенцијала. Пракса је показала да постоји простор да се побољша опис послова и њихово разврставање, као и потреба да се појачају капацитети јединица за УЉР у том делу.

Графикон 13. Заступљеност ПФК по радним местима[103]

Анализа показује да је **најзаступљенија посебна функционална компетенција за област рада студијско-аналитички послови.** Међутим, детаљна анализа показала је својеврсну недоследност у начину одређивања те компетенције као неопходне за рад на конкретном радном месту јер су органи ту компетенцију везивали најчешће за једну или две области знања и вештина (нпр. прикупљање и обраду информација), што није довољно да се закључи да је та компетенција потребна да би се делотворно обављао послове. Досадашње искуство у примени указује да је **неопходно унапредити програме обука и интензивно јачати капацитете аналитичара посла и руководилаца за правилно одређивање компетенција**.

Такође, након одређеног периода спровођења Оквира компетенција у пракси, потребно је детаљно анализирати његову примену у свим областима функције УЉР и утврдити евентуалне слабости и могућности за његово унапређење и модернизацију. Подаци из спроведене такве анализе говоре у прилог томе да је неопходно даље развијати и показатеље посебних функционалних компетенција за различите нивое експертизе (нпр. оперативни, стручни и руководећи/стратешки ниво), што би у значајној

[103] Анализа без РГЗ, МРЗСП и МУП

мери допринело већој дискриминативности оквира компетенција за послове радних места разврстаних у различита звања у нашем службеничком систему.

Значајан напредак представља увођење компетенције која се односи на **дигиталну писменост** као обавезне компетенције за све државне службенике. Та компетенција је уведена на њеном базичном нивоу имајући у виду процену затеченог нивоа дигиталне писмености државних службеника. Међутим, показује се да дигиталне вештине нису само значајне већ и неопходне у савременом технолошком окружењу или услед појаве специфичних околности, као што је пандемија ковид-19, која је током 2020. године условила рад управе од куће. Ниво поседовања **дигиталне компетенције** државних службеника, између осталог, зависи од учесталости похађања обука, као и прилагођености обука савременим изазовима. Главни изазови са којим су се суочавали државни органи и државни службеници јесу **ниско знање и вештине државних службеника у коришћењу ИКТ и непостојање стандардизованих начина комуникације кроз систем**. Период пандемије глобалних размера показао се као јединствена прилика да се искористе промене, а посебно у делу технолошки побољшаних процеса управљања људима, као што су регрутовање и обука.

Такође, целокупан контекст компетенција се може боље разумети ако се допуни односом између компетенција предвиђених Уредбом и захтева које поједине области знања и вештина подразумевају и описа вештина, техника и алата које државни службеници треба да користе, чиме би се постигао бољи увид у оно што се очекује од службеника и који ниво вештина је потребан за рад на одређеним пословима.[104]

На **државне службенике на положају** примењују се исте компетенције као и за остале државне службенике, с тим што су прописане и две додатне понашајне компетенције које се односе на стратешко управљање и управљање људским ресурсима. Имајући у виду да се ради о посебној категорији државних службеника, са статусом, улогом и одговорностима која је знатно другачија у односу на друге државне службенике, **потребно је даље развијањем посебног оквира компетенција за ову категорију службеника** много јасније комуницирати о очекивањима које систем има од њих. Уз анализе компетенција које су унете у акте о систематизацији за положаје, произлази да је потребно даље развијати оквир компетенција за државне службенике на положају са циљем да он у већој мери кореспондира са специфичностима државних службеника на положају.

Поред Закона о државним службеницима, систем компетенција је 2016. године Законом о полицији уведен у функцију УЉР у МУП-у, где су компетенције постале критеријум на основу кога се врши избор, оцењивање, развој и напредовање запослених. Донет је Правилник о компетенцијама за запослене у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС”, број 52/16), којим се ближе одређују компетенције за запослене у МУП-у.

Увођење компетенција за службенике локалне управе још је у раној фази разматрања. Крајем 2019. године спроведена је анализа примењљивости система компетенција на државном нивоу на органе АП и ЈЛС, на основу којег је утврђено да се оквир компетенција може применити на локалном нивоу власти уз одређена прилагођавања потребама тих органа и њиховим надлежностима. Стога је развој оквира компетенција за запослене у АП и ЈЛС један од кључних корака у даљој реформи у тој

[104] Извештај о анализи потреба за обуком државних службеника у области управљања јавним политикама израђен у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе, EuropeAid/137928/DH/SER/RS указује на овај однос, којим се истовремено доприноси бољем дефинисању тематских обука.

области, при чему је потребно успоставити адекватан однос у спровођењу оквира са капацитетима и налазима о стању УЉР у тим органима власти.

Компетенције као посебан концепт нису уграђене у УЉР у јавним агенцијама на начин на који је то урађено у државнослужбеничком систему, али постојећи нормативни оквир није сметња да се потребна знања, способности и вештине запослених за обављање послова предвиде кроз акте које јавне агенције доносе. Након детаљније анализе о стању УЉР у јавним агенцијама, потребно је донети одлуку о унапређењу у овој области.

Планирање људских ресурса – Иако је Оквир компетенција успостављен од 2019. године, нормативни оквир за кадровско планирање у државним органима није битно измењен зато што је у периоду до 2019. године значајан **акценат у политици кадрова у јавној управи стављен на њихов број, односно на смањење трошкове рад**а, и то кроз два битна документа: Стратегију РЈУ од 2014. и Фискалну стратегију. Фискалном стратегијом за 2014. и 2015. годину[105] предвиђен је програм реформе јавних финансија и запошљавања кроз прилагођавање броја запослених у јавној управи реалним потребама пословања, а да би се смањили расходи за запослене. Неповољна структура и вишак запослених утицали су на неефикасност у раду јавне управе, стога је започет **процес рационализације**. Стратегија РЈУ из 2014. утврдила је потребу да рационализација и реорганизација буду стални процеси у Републици Србији, чија суштина подразумева да се укидају непотребни послови, поједностављују процедуре, смањује број запослених за којима не постоји потреба и на други начин смањују трошкови, а да се при томе не умањи делотворност и ефикасност обављања управних послова. У том циљу донет је **Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору**, који се примењивао до краја 2019. године и на основу којег су за сваку годину Влада, надлежни органи АП и ЈЛС и других органа доносили посебну одлуку о максималном броју запослених у сваком организационом облику у јавном сектору. Концепт тог закона подразумевао је да смањење трошкова рада као резултат смањења броја запослених у јавној управи буде што је могуће мање последица линеарне рационализације, а што више резултат реорганизације целог система јавне управе, тако да се број запослених утврђивао у широком консултативном процесу у јавној управи. Са тако утврђеним бројем запослених органи и установе су усклађивали своје акте о систематизацији, чиме је кадровски план органа државне управе, као кључни инструмент управљања кадровима, стављен у други план. Осим смањења броја запослених, замрзнуто је запошљавање на радним местима која су остала упражњена услед природног одлива, с тим да је дата је могућност новог запошљавања у изузетним околностима, а уз одобрење надлежне комисије Владе. Паралелно су спровођене мере социјалне политике заштите запослених, који су се нашли на листама вишкова или који су пензионисани у процесу рационализације, кроз исплату отпремнина, новчаних накнада и накнада за незапосленост. **Рационализација је, поред смањења зарада, највише допринела смањењу расхода буџета и успеху фискалне консолидације**.

За време спровођења рационализације, уз ограничавање новог запошљавања, а на основу података Централног регистра обавезног социјалног осигурања,[106] у периоду од децембра 2014. године до децембра 2019. године **број запослених на неодређено**

[105] https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2013/Fiskalna%20strategija%202014.pdf; http://www.fiskalnisavet.rs/doc/dokumenti/Fiskalna-strategija-za-2015-godinu-sa-projekcijama-za-2016-i-2017.pdf

[106] Извор података о броју запослених на неодређено време у јавној управи је Централни регистар обавезног социјалног осигурања, изузев за Министарство просвете, науке и технолошког развоја, за које извор представља Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава Управе за трезор, за чије запослене се подаци изражавају у еквиваленту пуног радног времена, а на основу финансијских података наведеног Регистра запослених.

време у јавном сектору који се финансира из републичког буџета **смањен је за 37.367** запослених.[107]

**Извор: Централни регистар обавезног социјалног осигурања*

Графикон 14. Проценат смањења запослених на неодређено време у јавном сектору од децембра 2014. до децембра 2019. године

Иако се јасно види да је знатно смањен број стално запослених у одређеним ресорима, подаци истовремено указују и на чињеницу да је тај број **надомештен ангажовањем лица на одређено време или путем другог уговорног ангажовања**. Све то показује да се утицај рационализације на капацитет органа није одражавао толико на број запослених колико је показао своје негативне стране кроз непостојање систематског планирања кадрова и одсуство интеграције привремено запослених у државнослужбенички систем кроз каријерне механизме из закона, што у великој мери утиче на одрживост капацитета и ефикасност рада управе.

Сама **процедура кадровског планирања** је детаљно регулисана у Закону о државним службеницима и Уредбом о припреми кадровског плана у државним органима и у складу са њом је СУК од 2007. године припремао предлоге кадровског плана за министарства, посебне организације, службе Владе и стручне службе управних округа. Од 2007. до 2012. године Влада је доносила кадровски план. Међутим, потребе фискалне консолидације, додатни механизми планирања кадра услед потребе да се он смањи, што је утврђивано одлукама о максималном броју, условила су да кадровски план, иако је процедура његове припреме спровођена у складу са Уредбом, није формално усвајан последњих година. Такође, ни 2020. година која је протекла у изузетним околностима планирања и расподеле средстава због мера изазваних услед пандемије ковид-19, није била формализована усвојеним кадровским планом. Додатни разлог за одступање од прописаног кадровског планирања лежи у још једном ***ad hoc* механизму контроле новог запошљавања**, који проистиче из Закона о буџетском

[107] У систему државних органа и јавних служби (без јавних предузећа) број запослених на неодређено време смањен је за 24.317, у систему локалне самоуправе са јавним предузећима за 12.797, а у систему Аутономне Покрајине Војводине за 253.

систему. По том закону, чија се примена у том делу продужава сваке године, као мера спречавања наглог раста броја запослених у јавном сектору и контроле запошљавања, органи не могу заснивати радни однос са новим лицима ради попуњавања слободних, односно упражњених радних места, све до 31. децембра 2020. године, односно радни однос с новим лицима може се засновати уз сагласност надлежне **Комисије Владе**. Задржана мера контроле запошљавања и недоношење кадровског плана показује да ни након укидања закона којим се ограничава максималан број запослених **нису спроведени механизми системског планирања кадрова**, односно показује нужност да се успостави усклађено кадровско и финансијско планирање и даље, боље оперативно планирање како би прописи који ограничавају број запослених у државним органима престали да буду одлучујући и усмеравајући за органе, што се негативно одражава и на кадровско планирање. То истовремено значи и јачање аналитичких капацитета јединица за кадрове и свих нивоа руковођења у органу како би унутрашња организација и систематизација послова у органу била заснована на начелима која се односе на делотворан и складан рад и радне процесе у органу и делотворан надзор унутар органа и како би, уз кадровски план, подржавала испуњење оперативних и стратешких планова.

Ове наводе подржавају досадашње анализе које су спроведене у тој области. Анализа „Јачање капацитета јединица за кадрове у органима државне управе Републике Србије"[108] и „Анализа управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије"[109] показују да је стратешко планирање кадрова на ниском нивоу. Нацрти кадровских планова се припремају и доносе формално и без значајних претходних анализа. **У пракси већине органа недостаје координација током припреме нацрта планских докумената** – планова рада, буџета, кадровског плана и плана јавних набавки, а јединице за кадрове не организују међусекторске групе ради обједињене припреме тих планских аката како би се обезбедила њихова усклађеност. Приликом планирања кадрова недостаје системски приступ анализи организационе структуре органа и постојећих описа послова, не успоставља се однос између планираних и постојећих послова, односно потребних кадрова и њихових знања и вештина. Такође се не припремају планови интерне мобилности постојећег кадра на основу планираних послова, нити се у њих укључују индивидуални планови развоја запослених. Сам кадровски план би требало да се садржински побољша и да уведе обухватну анализу постојеће организационе и кадровске структуре према пословима и пројекције потребних финансијских средстава за плате и накнаде рада за сва лица, да успостави однос са интерним тржиштем рада и др.

Стога наредне активности треба да буду усмерене на то да се у пракси направи значајан преокрет тако да **фокус буде на циљевима које треба постићи и пословима који треба да се обаве, а сходно томе утврдити потребан број и структуру извршилаца**. Такође, иновирањем кадровског планирања неопходно је допринети спровођењу политике УЉР која је од стратешког значаја за државну управу, док у органима треба да јединице за УЉР и руководиоци свих нивоа успоставе стратешке правце развоја кадрова у односу на своје надлежности. Да би се институционални циљеви повезали са кадровским и финансијским ресурсима и потребама и повећала усклађеност планских аката, неопходно је преиспитати место, организацију, улогу и значај јединица за кадрове у органима и уз јачање њихових капацитета и капацитета руководилаца омогућити им да учествују у стратешком управљању. Посебну пажњу

[108] „Јачање капацитета јединица за кадрове у органима државне управе Републике Србије", проф. др Биљана Богићевић Миликић, август 2020. Године.
[109] „Анализа управљања људским ресурсима у државној управи Републике Србије", Драгана Бајић, Оливера Јоветић, Александар Пановски и Катарина Тадић, април 2016. године.

треба усмерити на координацију у спровођењу политике Владе кроз буџетско и кадровско планирање како би била исказана и кроз одрживи кадровски план за органе државне управе, који ће омогућавати да се конципира и спроводи стратегија развоја људских ресурса у органима.

У органима АП и ЈЛС започела је реформа службеничког система изменом правног оквира. Значајна подршка ЈЛС у успостављању функције УЉР пружа се кроз сарадњу Савета Европе, МДУЛС и СКГО и подршку ЕУ у оквиру програма „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи". Током 2019. године спроведена је функционална анализа у управама 15 ЈЛС.[110] Такође је у оквиру програма „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2" спроведена анализа стања у свим кључним областима, коришћењем индекса за УЉР који је развио СКГО на узорку од 70 ЈЛС.[111] Поред неспорног значаја иновираног нормативног оквира, остају изазови његовог спровођења.

Оба истраживања недвосмислено су указала да упркос чињеници да је УЉР једно од примарних питања у процесу реформе система локалне самоуправе, још постоји препрека и изазова у спровођењу прописаног правног оквира, али и примери његове недоследне примене у неким ЈЛС. Током првих неколико година примене новог правног оквира изграђени су темељи за савремено УЉР, док је успостављање доброг и функционалног система УЉР процес, који захтева стратешки приступ и трајаће дужи низ година. Због тога је ова тема од централног значаја за реформу система локалне самоуправе уопште. Од укупно 70 ЈЛС које су анализиране кроз индекс за УЉР, све сем једне су припремиле Кадровски план за 2020. годину, који задовољава тражену форму, али је начин и поступак планирања људских ресурса упитан и често не рефлектује стварне потребе ЈЛС.

Графикон 15 Преглед налаза индекса за УЉР у вези са припремом и усвајањем кадровског плана

[110] Функционална анализа је урађена у оквиру пројекта „Подршка спровођењу Акционог плана Стратегије реформе јавне управе – реформе локалне самоуправе 2016–2019", који спроводи МДУЛС уз подршку Швајцарске Владе. За реализацију тог пројектног задатка МДУЛС је ангажовао конзорцијум *Change Management Consultants – OPTIMUS* – Центар за добро управљање.

[111] Индекс за УЉР је инструмент СКГО за процену капацитета ЈЛС за спровођење послова у области УЉР. Последње истраживање је рађено у периоду јануар–фебруар и јун–јул 2020. године на 50 ЈЛС које су обухваћене пакетима подршке за УЉР у оквиру програма „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи – фаза 2" и 20 ЈЛС које нису биле укључене у пакете подршке за УЉР.

Пошто је правилна припрема кадровског плана једна од кључних активности УЉР, показује се да је то једна од активности чија се примена мора унапредити. **Развојем информационог система за УЉР** створиће се услови за аналитички приступ кадру и његовом планирању, при чему је неопходно дугорочно јачати капацитет кадра који је одговоран за планирање, како у ЈЛС, тако и централних органа.

Кадровско планирање у јавним службама није јединствено регулисано у систему јавних служби, већ је планирање кадрова, као део стратешког планирања у одређеној области рада јавне службе предмет појединих посебних прописа и кадровске политике у одређеној делатности и у различитим је фазама развоја зависно од области на коју се односи. За време примене Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавним службама, јавне службе су биле део ограничења броја запослених тако што се одлуком Владе утврђивао максималан број запослених у свакој установи и још увек су део јавног сектора који подлеже контроли запошљавања кроз ограничења из буџетских прописа. Иако предмет ове стратегије нису оквири, стандарди и начини планирања кадра у јавним службама које подлежу специфичностима и које су део стратешког планирања различитих делатности од општег интереса, Закон о запосленима у јавним службама[112] је утврдио да је обавезно да установе доносе кадровске планове, као битан део процеса УЉР, тамо где посебан оквир планирања није одређен у оквиру делатности. Без обзира што се то може сматрати системским решењем за јавне службе у области УЉР (иако примат треба да буде дат посебним прописима у одређеној делатности) и унапређењем нормативног оквира којим се тежи успостављању јединственог службеничког система, одлагање примене закона услед одлагања реформе система плата онемогућио је напредак у тој области.

Слична ситуација присутна је у **јавним агенцијама** које имају обавезу да прикажу кадар кроз програме рада и финансијске планове тако што наводе само податке о броју запослених и расходима, а не наводе детаљније структуру запослених или њихове анализе и планирања. У даљем развоју функције УЉР у јавним агенцијама потребно је детаљно анализирати елементе постојећег планирања кадрова и њихову везу са плановима рада агенције, капацитете, улогу и место јединица за УЉР и у складу са резултатима определити се у односу на форму, елементе, улогу оснивача у доношењу кадровских планова и др. и као обавезне унети их у одговарајуће акте.

С обзиром да је планирање људских ресурса процес који повезује потребе организације за људским ресурсима са њеним стратешким и оперативним циљевима, **кадровско планирање је предуслов да се осигура да ће управа имати довољан број квалификованих и компетентних запослених за постизање циљева.** У спровођењу ове стратегије неопходно је да се кадровско планирање унапреди, боље укаже на приоритете и потребе органа за запошљавањем одређеног квалификованог профила запослених за делотворан рад у тим областима и оствари значајнију улогу у стратешком планирању органа. Наведено ће захтевати да се усклади и иновира нормативни оквир, успостави оперативни информациони систем за УЉР, али исто тако значајан акценат треба ставити на континуирано јачање кадровских и аналитичких капацитета како јединица за УЉР тако и свих нивоа руковођења у органима.

Регрутација и избор – Изменама Закона о државним службеницима од 2019. године, запошљавање кандидата у државним органима се заснива на процесу избора у складу са описима послова и на основу компетенција предвиђених актима о систематизацији. У том циљу донета је Уредба о интерном и јавном конкурсу за

[112] Члан 33. Закона о јавним службама.

попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник РС“, број 2/19) која се примењује на све органе државне управе. Остали државни органи такође примењују ту уредбу, а самостално уређују део који се односи састав конкурсне комисије, начин провере компетенција и мерила за избор на радна места.[113] Уредбом је стандардизован поступак избора у свим државним органима и утврђена значајна улога СУК-а у развоју система и подршци избору.

Наведеним прописом дат је допринос унапређењу система запошљавања у складу са принципом заслуга и јачање конкурсног поступка тако што се **конкурсни поступак спроводи под шифром** која се додељује приликом предаје пријаве на конкурс (чиме се постиже анонимност пред конкурсном комисијом), уведени су обавезни делови изборног поступка који треба да омогуће да се у најужем кругу нађу најквалитетнији кандидати, поједностављене су формалности које оптерећују конкурсни поступак, уведена је **јединствена пријава на конкурс за све државне органе**, **смањен је обим потребне конкурсне документације** приликом пријаве на конкурс и прописан је **обавезан избор са листе оног кандидата који је постигао најбољи резултат** у року од 15 дана од дана достављања листе кандидата руководиоцу органа, као и **јавно објављивање листе кандидата** који су испунили мерила прописана за избор на сајту СУК-а.

У циљу подршке органима и јачања капацитета запослених за примену иновираног оквира, СУК је у сарадњи са МДУЛС континуирано током 2019. године стварао и јачао капацитете који су омогућили да успешно обави све послове из свог делокруга, као и да **запослени у кадровским јединицама органа једнообразно поступају** (припремљена су сви пратећи документи и обрасци потребни за рад кадровских јединица и конкурсних комисија; у сарадњи са НАЈУ су представници СУК учествовали у припреми и спровођењу обука за запослене у кадровским јединицама и руководиоце; обучено је преко 600 државних службеника за правилно одређивање компетенција и за рад конкурсних комисија у 2019. години; припремљени су видео-материјали о томе и три пратећа приручника; формирана је база тестова за проверу општих функционалних компетенција, која је постављена на платформу за даљинско учење коју администрира СУК, као и база података о резултатима тестираних кандидата; јачани су капацитети СУК и запослених у кадровским јединицама за примену нових инструмената и метода за процену понашајних компетенција кроз обуку преко 40 државних службеника за посматраче у центру за оцењивање; иновирана је база психометријских тестова и база вежби за проверу понашајних компетенција; остварене су индивидуалне консултације и пружена стручна помоћ члановима конкурсне комисије и др.). По захтевима других државних органа у којима запослени из СУК нису обавезни чланови комисија (Агенција за спречавање корупције, Управа царине, Пореска управа, Врховни касациони суд, Уставни суд, Фискални савет), **СУК је такође вршио процену општих функционалних и понашајних компетенција кандидата**. СУК је ставио на располагање своје расположиве просторне и техничке капацитете конкурсним комисијама које спроводе изборне поступке. Коришћење постојеће платформе за тестирање кандидата омогућило је да се две фазе изборног поступка обаве у једном дану, чиме се допринело ефикаснијем спровођењу поступка.

[113] Донети су Правилник о попуњавању радних места у Служби повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Правилник о попуњавању извршилачких радних места и положаја у Административној канцеларији Високог савета судства, Правилник о попуњавању извршилачких радних места и положаја у Административној канцеларији Државног већа тужилаца и др.

По новој изборној процедури је током 2019. године оглашено 466 конкурсних поступака (416 јавних конкурса, а 50 интерних), окончано је 217, а неуспела су 23, углавном јер није било кандидата који су испунили мерила за захтеване компетенције.

Графикон 16. Однос успешних и неуспешних кандидата на јавним конкурсима

Анализе показују да је и даље **просечан број кандидата на јавним конкурсима знатно већи него на интерним**. У 2019. години је било просечно осам кандидата на једно оглашено радно место, док је код интерног конкурса тај однос био два кандидата по једном оглашеном радном месту.

На узорку од 20 органа, утврђено је да је од 1.104 кандидата који су се пријавили на конкурсе, 40% кандидата (437) било успешно, односно да су испунили сва мерила и прошли кроз све фазе конкурсног поступка, док је преосталих 60% кандидата (667) искључено из поступка у некој од фази услед тога што нису показали да поседују одређену компетенцију у довољној мери.

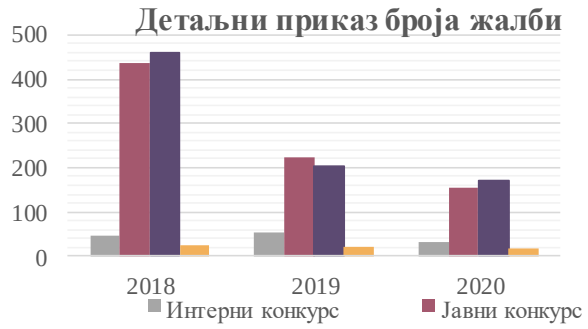
Графикон 17. Однос броја слободних радних места, пристиглих пријава и успешних кандидата

Из истог узорка произлази да су пријављена око четири кандидата по радном месту, међутим анализа након спроведеног конкурса показује да је успешан број кандидата мало изнад укупног броја радних места, односно на једно радно место долази 1,5 кандидата, што је изузетно неповољна ситуација. Тај однос, који је мањи од жељеног да би се обезбедила боља конкуренција и квалитет изабраних кандидата, указује да је потребно радити на промени имица који државна управа има као послодавац у јавности и привлачењу квалитетних кандидата. У том циљу неопходно је системски приступити и

припремити нову комуникациону стратегију за промовисање вредности, услова и могућности за привлачење и запослење оних који желе да своју професионалну каријеру развијају у државној управи, који поседују потребне компетенције и имају потенцијала да се развијају и доприносе на иновативан начин постизању циљева за будућност.

Значајно унапређење представља установљена **обавеза за кадровске јединице[114] да прате квалитет попуњавања радних места** у државном органу, о чему једном годишње обавештавају руководиоца органа, као и обавеза СУК-а[115] да изради Годишњи извештај о квалитету попуњавања радних места у органима државне управе, који доставља Влади. Први извештај који је СУК припремио показује да је просечно време трајања изборног поступка 119 дана од оглашавања до избора најбољег кандидата (најдуже је трајао један јавни конкурс – 356 дана, а најкраће један интерни конкурс – 15 дана). Та ситуација, као и ситуација настала услед пандемије ковид-19, због које је обустављено спровођење изборних поступака, представља уједно и изазов и намеће потребу да се што хитније анализирају могућности да се у законодавни оквир уведу савремене методе избора прилагођене новим информационим технологијама и примене у пракси.

У односу на претходна законска решења, позитивни ефекти нових решења одразили су се на **мањи број жалби у вези са спровођењем изборних поступака** него претходних година. Оно што је посебно уочљиво то је да је мањи број жалби на конкурсне поступке у органима у којима су представници СУК-а чланови конкурсних комисија.



Графикон 18. Преглед жалби на резултате изборног поступка

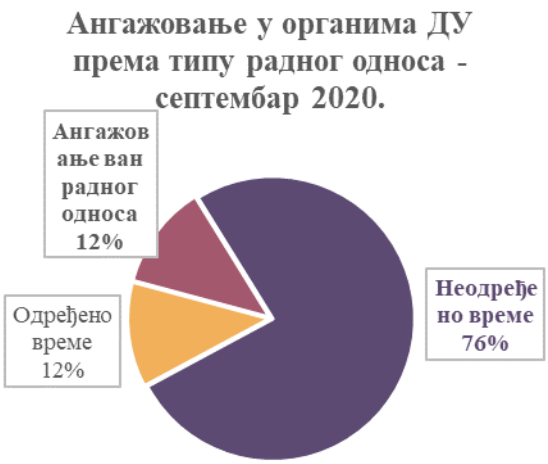
Да би се повећала интерна мобилност кадра унутар државних органа и између државних органа и органа АП и ЈЛС, **иновирано је интерно тржиште рада** доношењем Уредбе о интерном тржишту рада државних органа („Службени гласник РС”, број 88/19) као инструмент којем је од почетка 2020. године циљ то да утиче на ефикасност попуњавања радних места, допринесе каријерном развоју и задржи квалитетан кадар. Дата је значајна улога СУК-а у вези функционисањем тог тржишта у погледу посредовања између органа и државних службеника који су исказали захтев за промену послова и у процени компетенција кандидата. Од почетка 2020. године на интерно тржиште рада пријавило се укупно 207 лица, а закључно са 31. септембром 2020. преузета су 33 лица у неки други државни орган уз обавезну проверу недостајућих компетенција, што представља значајан помак у транспарентности мобилности кадра, али је и даље потребно радити на њеном промовисању како би се у

[114] Члан 57. Уредбе о интерном и јавном конкурсу за попуњавање радних места у државним органима.
[115] Члан 58. Уредбе о интерном и јавном конкурсу о попуњавању радних места у државним органима.

већој мери искористиле њене могућности и повећала ефикасност у попуњавању радних места у органима.

Међутим, у наредном периоду потребно је успоставити адекватан однос између интерног тржишта рада и интерног конкурса, и определити се за обавезност интерног конкурса када механизми интерног тржишта рада омогућавају да се интерно задовоље потребе за попуњавањем радних места у органима, и то из ширег круга лица која су исказала жељу да промене радно место. Такође, досадашња анализа спровођења интерног конкурса показује да се он често користи као механизам за унапређења у већа звања већ унапред одређених интерних запослених који не испуњавају услове да буду интерно премештени на радна места са већим звањима због краћег радног искуства у органима, чиме се доводи у питање сврсисходност појединих инструмената који утичу на каријерни развој запослених (праћење и вредновање радне успешности и стицање искуства кроз рад у државним органима као основна претпоставка каријерног развоја).

Такође, иновирани оквир је предвидео да ће се почев од 1. јануара 2021. године **радни однос на одређено време због привремено повећаног обима посла заснивати само након спроведеног јавног конкурса**. Изузетно, без спроведеног конкурса могуће је засновати радни однос на одређено време само ако се ради о лицу које је у претходне две године учествовало у јавном конкурсу који је спроводио државни орган и ако је испунило мерила за избор. Иако је радни однос на неодређено време правило у државним органима, последице фискалне консолидације и смањења расхода за запослене, као и ограничења запошљавања у претходном периоду, условили су да се одређени број лица у органима ангажује на одређено време кроз радни однос или на основу других уговора ван радног односа. Према подацима за децембар 2019. године, број запослених на одређено време у органима државне управе износи 10%, а за септембар 2020. године износи 12%, а други облици радног ангажовања су такође 12% у укупној структури запослених, што се не може сматрати повољном ситуацијом. Дуготрајност рада на одређено време негативно утиче на мотивисаност лица за рад, могућности каријерног развоја и нестабилност капацитета управе.



Извор: Централни регистар обавезног социјалног осигурања

Графикон 19. Однос запослених на одређено, неодређено време и ван радног односа у ОДУ

Међутим, због контролисаног запошљавања претходне две године и недовољно спроведених конкурсних поступака који су предуслов за стварање базе података о лицима која би се потенцијално укључивала у систем рада на одређено време без

конкурсног поступка, потребно је још једном у консултативном процесу и уз процену капацитета органа за примену те одредбе, преиспитати рокове да се пређе на конкурсни вид запошљавања на одређено време како се не би угрозила ефикасност рада органа док трају конкурсни поступци. Иако сама по себи одредба представља допринос професионализацији управе, иницијативе појединих органа које су поднете за одлагање њене примене, као и недостаци у системском планирању кадрова на које је указано у претходном делу, захтевају да се успостави адекватан временски оквир којим ће се уважити однос између унапређења планирања кадрова и могућности да се спроведе та форма заснивања радног односа са екстерном контролом запошљавања коју врши надлежна комисије Владе како би се избегли потенцијални негативни ефекти по рад органа.

Процес регрутације и селекције у Министарству унутрашњих послова уређен је Законом о полицији, који утврђује да се функција УЉР, између осталог, остварује професионалним планирањем, регрутацијом, селекцијом и едукацијом при избору и током рада запослених у Министарству.[116] Сходно Закону о полицији радни однос у Министарству заснива се путем конкурса и само на местима која су предвиђена актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места која нису попуњена и када је попуна тог радног места у складу са кадровским планом који доноси министар. Поступак и начин спровођења конкурса уређени су Уредбом о спровођењу јавног конкурса за попуњавање радних места полицијских службеника у Министарству унутрашњих послова („Службени гласник РС", број 18/19). У изборном поступку комисија проверава и оцењује стручне оспособљености, знања и вештине кандидата и да ли су испуњени други потребни услови наведени у огласу, односно процес регрутације и избора се спроводи уз поштовање принципа конкурентности, резултата које кандидати остварују у фазама изборног поступка (психолошки захтеви и базичне компетенције, техничке компетенције – знања и вештине, интервју) и објективности.

Стратегија реформе јавне управе, Извештаји ЕК и СИГМА, као и други документи указују на неопходност решавања проблема професионализације високих државних службеника и њиховог запошљавања на принципу заслуга. С тим у вези, последњим изменама Закона о државним службенцима уређена су питања која се односе пре свега на статус вршиоца дужности која су имала за циљ да се умањи број директних постављења од стране Владе без претходно спроведеног конкурсног поступка, уведен је оквир компетенција и избор лица на положају на бази компетенција и предвиђено је да државни службеници који су први пут постављени на положај имају обавезу да у року од једне године од дана постављења, похађају програм обуке у вези стручног усавршавања државних службеника.

У 2019. години оглашено је и спроведено укупно 50 **конкурсних поступака за лица на положају**, а до 15. септембра 2020. године још 46. Просечан број кандидата на конкурсима је остао на знатно ниском нивоу и током 2019. године износио је око 1,2 на интерном конкурсу, односно 3,5 на јавном конкурсу, што указује да је потребно размотрити оправданост интерног конкурса у систему и конкурсе учинити атрактивнијим и разумљивим за спољне кандидате.

У том периоду је **70 лица поставила на положај Влада након што је спроведен конкурсни поступак**. Подаци показују да од укупно 382 систематизована радна места положаја, **142 лица су постављена на положај након што је спроведен конкурсни поступак**, а 183 лица су на положајима у статусу вршиоца дужности, што у односу на

[116] Члан 130. Закона о полицији.

број од 207 вршилаца дужности на крају 2019. године показује опадајући тренд али не у мери која показује очекивано побољшање.

Питање стања вршиоца дужности је једно од проблема које заслужује посебан приступ имајући у виду да се деполитизација службеника на положају поставља на високом месту приоритета у процесу приступања ЕУ. Независно од тога, стабилност на овим позицијама која је предуслов њихове даље професионализација кроз мере стручног усавршавања и потреба институционалног континуитета и одрживости, намеће да је неопходно спровести широки дијалог о улогама и очекивањима од ДСП, њиховим квалификацијама, компетенцијама, одговорностима. Кроз широки дијалог о овом питању са свим релевантним учесницима неопходно је направити нови заједнички оквир о управљању лицима на положају и имплементирати га у прописе. До тада је потребно успоставити механизам комуникације између свих релевантних учесника који имају улогу у процесу попуњавања положаја, како би се размотрило којим мерама у постојећем нормативном оквиру, може да се отклони негативна пракса ВД постављења. Потребно је већ у првој години примене Стратегије, у односу на број положаја и ВД постављења и капацитет конкурсних комисија Високог службеничког савета, направити предлог кључних корака који треба да резултирају смањењем положаја који нису постављени на конкурсним поступцима.

У складу са развојем оквира компетенција за положаје, потребно је урадити анализу односа улоге Службе и ВСС и стручних кадрова потребних у процесу селекције и метода селекције, како би се тај део поступка даље унапредио. Потребно је размотрити постојећи приступ процесу селекције лица која су већ прошла одређене методе провере за улазак у државно службенички систем (државни службеници на положају, руководиоци са исказаним резултатима рада и др) и кандидата који први пут конкуришу за рад у јавној управи, како би тај процес био усклађен са даљим развојем модела каријерног развоја државних службеника.

Такође, анализа аката о систематизацији показује да је потребно унапређење описа послова и компетенција у овим актима, како би исти постали релевантан извор разумевања улоге и очекивања од лица које конкурише на одређени положај. Потребно је у процесу селекције успоставити одговарајућу комуникацију између органа који попуњава положај и ВСС, како би очекивања која орган који врши постављења има од лица на положају (која се исказују кроз кроз крајњу фазу селекције, односно постављења) била јасно исказана и могла да буду предмет разматрања Службе и ВСС. Такође, посебно је потребно размотрити однос између полагања државног стручног испита у релативно кратком року са поступком селекције за лица на положаје, као предуслов приступу процесу селекције.

Законом је утврђено да се **нови државни службеници уводе у посао** у оквиру пробног рада (за оне државне службенике који први пут заснивају радни однос у државном органу, а нису приправници) и приправништва (за лица које први пут заснивају радни однос у својој струци и оспособљавају се за самосталан рад). Законом нису утврђени механизми увођења у посао лица која се премештају или напредују током своје каријере, већ се она кроз стручне обуке усавршавају на пословима које обављају.

За увођење у посао посебну улогу има **ментор**, којем је циљ да упозна новозапосленог са непосредним радним окружењем, као и да му помогне да се што брже интегрише у тим. Закон о државним службеницима прописује да се менторство у државним органима остварује у складу са општим актом о увођењу приправника у рад који доноси руководилац органа и општим програмом оспособљавања приправника за полагање државног стручног испита, а подразумева непосредан лични пренос знања и

искустава у одређеном трајању. НАЈУ припрема и **спроводи посебан програм обуке ментора** и доноси смернице за њихов рад. Ментори у програмима стручног оспособљавања приправника у државним органима су, по правилу, државни службеници и запослени који имају значајно искуство у обављању релевантних послова и који су остварили запажене и признате резултате у раду државних органа. С тим у вези је директор НАЈУ донео Упутство за начин рада ментора у току оспособљавања приправника у државним органима, којим се прописују смернице за рад и одређује начин на који ментори, непосредно и лично, преносе своја знања и искуства на приправника који се, у складу са општим актом о увођењу приправника у рад и општим и посебним програмом оспособљавања приправника за полагање државног стручног испита оспособљава за самосталан рад у државном органу.

У Општем програму обуке налази се **Уводни програм обуке** који обухвата стручно оспособљавање државних службеника који први пут заснивају радни однос у државном органу, као и ради припреме за полагање државног стручног испита и садржи основне елементе програма државног стручног испита и исти је за све приправнике и новозапослене истог степена стручне спреме, а руководилац државног органа је дужан да обезбеди приправнику и новозапосленом услове за успешну припрему за полагање државног стручног испита.

Осим спровођења **програма обука за полагање државног стручног испита** као дела Уводног програма обуке, како за државне службенике, тако и за службенике у локалној самоуправи, који припрема и спроводи НАЈУ у циљу јачања увођења у посао, потребно је креирањем и спровођењем уводног, општег оријентационог програма пружити подршку новозапосленим службеницима и приправницима да се ефикасно и адекватно адаптирају на нову радну средину, да се оспособе кроз групну интеракцију са колегама из различитих органа да пружају иницијативу, критички размишљају, тимски раде на конкретном пројектном задатку (административном „проблему”) и да као активни и компетентни службеници пруже свој допринос јавној управи као ефикасном систему грађана. Програм обуке би могла да спроводи НАЈУ два пута током године и то би представљало комплементарни део специфичном увођењу у посао које спроводе кадровске јединице у органима и омогућило би ефикаснију интеграцију службеника у систем управе.

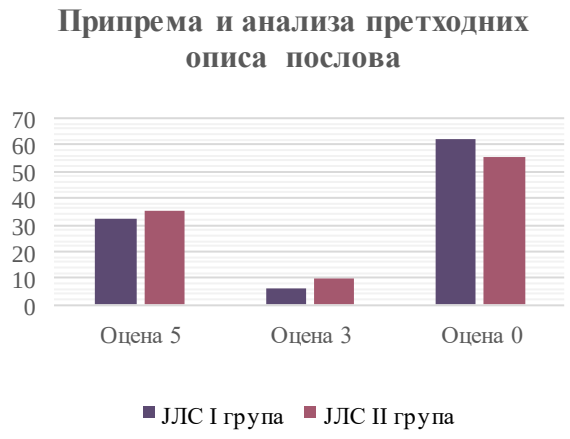
У погледу државних службеника на положају, Закон о државним службеницима прописује да је државни службеник који је први пут постављен на положај дужан да у року од једне године од дана постављења на положај похађа програм обуке за руководиоце који спроводи и развија НАЈУ, којем је циљ стручно усавршавање државних службеника који се припремају или налазе на руководећим радним местима како би они стекли знања и вештина и повећали способност за успешно остваривање функције руковођења у државном органу и унапређење квалитета у процесу утврђивања и спровођења јавних политика. Тај програм обуке је структуриран тако да одговара специфичним потребама три циљне групе: државним службеницима на положају, државним службеницима који се налазе на руководећим радним местима и државним службеницима који се припремају за обављање послова на руководећим радним местима и циљ му је „да оспособи полазнике да делотворно и ефикасно обављају посао руководиоца, да их упозна са основним концептима планирања и руковођења у јавној управи, као и да подржи развој лидерских вештина”. Такође, учесници могу да израде нацрт сопственог индивидуалног плана развоја.

SIGMA у документу „Систем државних службеника на положајима у Србији: Анализа постојећег стања и даљег развоја” указује да програм обука руководилаца и израда индивидуалног плана развоја треба да се пажљиво размотри као саставни део будуће политике у области државних службеника на положају. Поред тога, у погледу

даљег развоја истиче се да је потребно боље повезати процес регрутације и стручног усавршавања јер увиди до којих долази конкурсна комисија у вези са вештинама изабраних кандидата могли би да послуже као корисна информација за обуку увођења у посао, што у наредном периоду треба унапредити.

Положен државни стручни испит је услов да државни службеник остане у радном односу, односно да приправник може да настави рад у државном органу. Међутим, од поступка регрутације (где се врши провера одређених функционалних компетенција), преко обука приправника и новозапослених (које подразумевају проверу стечених знања), па до полагања државног стручног испита (који је услов за наставак рада у државним органима и који обухвата области које су биле садржане у обуци које су новозапослени прошли) вишеструко се проверавају знања и вештине, понекад истих функционалних компетенција. Стога је потребно преиспитати однос провера истих компетенција у различитим фазама радног односа и њихов однос са државним стручним испитом, утврдити њихову целисходност и имајући у виду циљ и сврху провере предложити на који начин би се компетенције процењивале.

У складу са Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе од 2016. године и Уредбом о спровођењу интерног и јавног конкурса за **попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе** („Службени гласник РС”, број 95/16) успостављене су стандардизоване процедуре за заснивање радног односа. Законски је утврђена улога СУК-а у пословима УЉР која се односи, између осталог, на стручне послове у поступку запошљавања и избора кандидата тако да у вршењу тих послова ЈЛС може остварити сарадњу са СУК-ом, чиме је дата подршка ЈЛС у спровођењу иновираних процедура.



Графикон 21. Припрема и анализа претходних описа послова

Графикон 20. Сарадња у поступку попуњавања радних места

Почетна анализа стања учинка ЈЛС у области УЉР показала је да је потребно побољшати и ојачати капацитете у области планирања људских ресурса већ у почетној фази, тј. када се припремају акти о систематизацијама (на узорку је утврђено да две трећине ЈЛС не сагледава та питања на квалитативном већ формалном нивоу, што не омогућава да се уђе у квалитетан конкурсни поступак). У делу који се односи на сарадњу са организационом јединицом/службеником који обавља послове УЉР у поступку попуњавања радних места, анализа резултата показује да је такође потребно побољшање како би организационе јединице/службеници за УЉР имали не само формални већ и фактички утицај на послове из своје надлежности.

Што се тиче провере стручних оспособљености кандидата на конкурсу, анализа показује да се поштује прописана процедура у којој се стручност кандидата проверава из више делова, док више од половине ЈЛС процењује стручну оспособљеност кандидата само усменим путем, што указује да је потребно знатно унапредити тај део поступка, као и ојачати капацитете конкурсних комисија за примену свих метода провере стручних оспособљености кандидата.

У јавним агенцијама се од 2019. године спроводи јавни конкурсни поступак за попуњавање радних места. Поступак избора директора по основу спроведеног јавног конкурса ојачан је у погледу веће транспарентности самог огласа, поступка и услова за конкурс. Уведена је листа за избор од три најуспешнија кандидата за положај директора, за разлику од претходног законског решења према којем су на листи били сви успешни кандидати. Такође, уређено је да се у јавним агенцијама обавезно спроводи транспарентан конкурсни поступак за пријем у радни однос на неодређено време у законом прописаној процедури уз обавезну проверу стручних оспособљености, знања и вештина кандидата у изборном поступку. Имајући у виду да је изменама нормативног оквира постигнут значајан корак ка успостављању транспарентног и на заслугама заснованог система запошљавања односно регрутације у јавним агенцијама, у наредном периоду је потребно спровести анализу примене нормативног оквира, на основу које ће се определити и усмерити даље реформско уређење функције УЉР у јавним агенцијама.

У **јавним службама је конкурсни поступак** за пријем директора предвиђен посебним законима којима се уређује рад одређене јавне службе, док се стручни кадар у систему основног и средњег образовања у складу са Законом о основама система образовања и васпитања („Службени гласник РС” број 88/17, 27/18 – др. закон, 27/18 – др. закон, 10/19, 6/20), здравствени радници у складу са Законом о здравственој заштити („Службени гласник РС”, број 25/19) и наставно особље у високом образовању и науци у складу са Законом о високом образовању („Службени гласник РС”, број 88/17, 27/18 – др. закон, 73/18, 67/19, 6/20 – др. закон, 6/20 – др. закон) прима у радни однос на основу конкурса. Остали закони који уређују рад посебне јавне службе не превиђају јавни конкурс као начин пријема у радни однос, што представља недостатак система уочен у Стратегији РЈУ из 2014, па је 2016. године донет Закон о запосленима у јавним службама. Тај закон прописује да се у јавним службама радни однос на неодређено време обавезно заснива путем конкурса, а радни однос на одређено време ако је законом којим се уређује рад јавне службе, односно општим актом то предвиђено. Уређени су сви кораци који су неопходни у конкурсном поступку у погледу пријаве на конкурс, састава конкурсне комисије, одбацивања пријава, конкурсног поступка, начина обавештења, права на приговор кандидата који су учествовали у изборном поступку и судске заштите у конкурсном поступку како би се путем конкурса на најбољи начин извршио избор између најквалитетнијих кандидата који су заинтересовани за рад у јавном сектору. Имајући у виду да је примена тог закона уско везана са реформом система плата, његова примена у том делу није отпочела због тога што је одложена реформа плата, што свакако представља будући неопходан корак у уређењу јавне управе.

Каријерни развој – Један од института службеничког система који је претрпео највеће измене јесте **оцењивање службеника**, односно уведен је потпуно нов модел **вредновања радне успешности који се заснива на компетенцијама**. Донета је Уредба о вредновању радне успешности државних службеника („Службени гласник РС“, број 2/2019, 69/2019), која се примењује у свим државним органима и којом се детаљно регулише поступак вредновања радне успешности. Циљ измена јесте да вредновање радне успешности обезбеди **остварење свих организационих циљева,**

достизање радног понашања и пожељних вредности у раду у складу са компетенцијама, мотивацију, учење и развој државних службеника. Такође, направљена је веза резултата вредновања радне успешности државних службеника са потребама за обукама и планирањем развоја и стручног усавршавања. Закон је увео за државне службенике на руководећим радним местима обавезу да похађају све опште и посебне програме обука којима се унапређује њихова способност да на одговарајући начин вреднују радну успешност државних службеника. Утврђена је обавеза за кадровске јединице да раде годишње анализе исхода вредновања радне успешности и СУК да припрема обједињени извештај о вредновању радне успешности у органима државне управе.

Имајући у виду да је 2019. година прва година у којој се вреднује успешност државних службеника, први резултати говоре о томе да је 54,5% државних службеника превазишло очекивања, 44,9% испунило очекивања, за 0,6% је потребно побољшање, док 0,1% није испунило очекивања. Резултати вредновања показују да је дошло до побољшања у односу на претходне године када је проценат најуспешнијих прелазио 85%, али ситуација и даље није задовољавајућа. Потребно је континуирано радити на јачању капацитета руководилаца и кадровских јединица као њиховој подршци како би систем вредновања био заиста стављен у функцију УЉР и развоја запосленог. Такође је потребно поступак вредновања употпунити тако што ће се поставити показатељи за организационе циљеве којима би се мерила њихова испуњеност како би се добио релевантан податак који ће бити усмеравајући за организационе јединице и у процесу управљања учинком.

Доношењем Закона о систему плата запослених у јавном сектору постављена су **начела и принципи за утврђивање плата и других примања на јединствен начин за све запослене у јавном сектору**. Како је систем вредновања радне успешности у директној вези са адекватним планирањем расхода за запослене, неопходно је да се даље унапређује поступак вредновања радне успешности, као и јачају капацитети свих учесника у том поступку. Развој јединственог система плата и вредновања радне успешности посредно доприноси, **мотивацији и каријерном развоју запослених, као и задржавању и привлачењу компетентног кадра**. Током 2017. и 2018. године, донети су посебни закони којима су уређене плате, накнаде плата и друга примања запослених у аутономним покрајинама и ЈЛС, јавним службама, јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајна и ЈЛС, као и Посебан каталог радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору који је предуслов за вредновање послова који се обављају у јавном сектору. Каталог, који представља допринос уређењу система, ступио је на снагу и у складу с њим јавне службе израђују своје правилнике о систематизацији радних места.

Међутим, и поред првобитног опредељења да се реформски процес спроведе свеобухватно и истовремено за цео јавни сектор, спровођење реформе је одложено. Због разноликости постојећег система плата у јавном сектору, које су биле предмет бројних анализа од 2014. године, стратешки документи су усмеравали даље унапређење система плата у циљу управљивости, правичности и ефикасности система како би се уједначило вредновање истих послова у јавном сектору и омогућила упоредивост плата на истом радном месту, како би се систем плата и награђивања запослених у већој мери учинио зависним од показаних перформанси, како би се отклонила међусобна конкурентност у јавном сектору изазвана висином зарада и др. Реформа досадашњег нормативног оквира прошла је кроз значајан консултативни процес у свим деловима јавног сектора који су обухваћени тим законима. Међутим, потреба да се спроведу даље широке консултације око будућих активности и успостави планирање и контрола трошкова за запослене у фази спровођења прописа уз очување фискалне стабилности, изазов у вези са обухватом

и динамиком њеног спровођења у јавном сектору до достизања пуних нових односа плата како би се уједначио систем без последица по фискални систем и материјални положај запослених, околности везане за пандемију ковид-19 које су током 2020. године успориле консултативни процес и довеле до реалокације буџетских средстава – показују комплексност ове реформе услед које је одложена њено пуно спровођење. Даљи кораци у спровођењу реформе и њена динамика, пре свега, треба да подразумевају **заокруживање нормативног оквира** доношењем новог Закона о платама државних службеника, као и прописа којима се успоставља однос у вредностима послова у јавним службама (Уредба о коефицијентима). Такође, у складу са постављеним средњорочним циљем фискалне политике који се односи на задржавање расхода за запослене на одрживом нивоу, исказаним у Ревидираној фискалној стратегији за 2020. годину, потребно је на основу анализе финансијских ефеката спровођења реформе на републички буџет и локалне буџете одредити **основице за обрачун и исплату плата у јавном сектору** кроз Закон о буџету, чиме ће се заокружити нормативни оквир реформе плата.

Реформа система плата спроведена је у МУП-у, који је развио Каталог назива и описа послова радних места полицијских службеника, на основу којег су радна места изнова класификована. То је представљало транспарентну основу за реформисање система плата да би отклонила неуједначеност и интерна неправедност у претходном систему што је остварено увођењем система вредновања послова на основу објективних критеријума базираних на описима послова и задатака радног места. Успостављен је и метод по којем се плате постепено усклађују са новоутврђеним платама.

Од почетка примене иновираног нормативног оквира којим се уређује државнослужбенички систем у вези са каријерним развојем државних службеника, СУК је формирао **Центар за управљање каријером** са циљем даљег унапређења и модернизације области управљања каријером базираног на компетенцијама. Рад тог центра је за сада усмерен на појединачног државног службеника јер институционално нису утврђене улоге свих чинилаца у том процесу. Услуге које СУК пружа у том домену јесу анализа индивидуалних потенцијала, каријерно саветовање, израда плана индивидуалног развоја и подршка у развоју кроз индивидуални рад и рад у малим групама за све државне службенике који се самоиницијативно пријаве или које упуте руководиоци.

Дугорочно, државна управа мора да развија подстицајно окружење и ствара услове за запослене који желе да своје професионалне и каријерне циљеве ту и остваре. Каријерни развој не значи само унапређење на хијерархијској лествици него и јачање компетенција и искуства унутар постојеће улоге или ширење својих потенцијала на нове улоге или нове нивое. **Креирање јединственог или више каријерних модела у државној управи** и одговарајућих инструмената за управљање каријером, који би, како генерално, тако и у појединачним приоритетним областима рада, требали да свим актерима олакшају доношење каријерних одлука, односно да помогну у доношењу одлука у вези са напредовањем, награђивањем, управљањем талентима, мобилношћу, развојем и сл., а посредно да потпомогну у привлачењу и задржавању кадра са потребним профилом компетенција. Посебан изазов на том путу јесте утврдити и успоставити **систем за управљање талентима** (који подразумева како њихово „откривање", тако и развој и вођење кроз каријерне мапе по хоризонталној и вертикалној линији) којим би се значајно унапредио и ојачао интерни људски потенцијал за садашња и будућа места, послове и компетенције и изазове модерне државне управе. Законодавни и институционални оквир треба да утврди јасне улоге запослених, руководилаца, Центра за управљање каријером, НАЈУ, а посебно кадровских јединица у том процесу. Кадровске јединице треба да преузму значајнију

улогу у одлучивању у вези са каријерним развојем појединца; то би омогућило да Центар за управљање каријером своје ресурсе усмери на подршку професионализацији високих руководилаца (на положају) и управљање талентима. Посебан приступ у професионализацији и каријерном развоју потребно је успоставити за државне службенике на положају, и то кроз свеобухватан аналитичан приступ њиховом статусу, улози и одговорностима у систему.

Изменама Закона о државним службеницима побољшане су одредбе које уређују **дисциплински поступак** за које се у пракси показало да имају одређене недостатке, а које се, пре свега, односе на застарелост покретања и вођења дисциплинског поступка, неспровођење усмене расправе у случају лакших повреда дужности из радног односа и прописивање нових тежих и лакших повреда дужности из радног односа. Када је у питању улога кадровских јединица у тим поступцима, пракса у тој области у великој мери варира: у 50% анкетираних органа[117] дисциплински поступци или нису вођени током протеклих неколико година или у њих нису били укључени запослени из јединице за кадрове. У више од једне трећине органа (39%) јединице за кадрове немају значајну улогу у дисциплинским поступцима, што са аспекта УЉР представља недостатак који је потребно отклонити у наредном периоду тако што ће се успоставити адекватна улога јединица за УЉР. Такође, могуће је побољшати превентивно деловање, како руководилаца тако и кадровских јединица, које је повезано пре свега са унапређењем организационе културе и промовисањем пожељног модела радног понашања и односа према раду.

Институционални и административни капацитети за УЉР – Предуслов за квалитативни приступ пословима УЉР и ефикасно праћење спровођења Закона о државним службеницима и Закона о запосленима у АП и ЈЛС, на свим нивоима, јесте да се успостави **Информациони систем за управљање људским ресурсима**. Имајући у виду све релевантне документе који указују на потребу да се успостави функционална база података о кадровима, СУК у сарадњи са МДУЛС и ИТЕ, уз подршку ЕУ пројекта Израда и спровођење информационог система за управљање људским ресурсима (*Design and implementation of HRMIS for civil servants*), од децембра 2019. године развија и успоставља Информациони систем како би био оперативан у првој половини 2021. године. Циљ тог информационог система је да се успостави комуникација у вођењу евиденције свих запослених у државним органима и органима АП и ЈЛС како би се успоставила евиденција запослених и водили други подаци о запосленима и органима који су у функцији УЉР. Даља реализација пројекта захтеваће да се измени Закон о државним службеницима у делу који се односи на садржину информационог система и припрему подзаконског акта којим ће се ближе уредити детаљна садржина тог система и његово функционисање.

Новим информационим системом ће се сви процеси и подаци који се односе на људске ресурсе објединити у један систем, пословни процеси аутоматизовати, подаци начинити доступним у електронској форми, а пословна правила преточити у апликативну подршку, што ће умногоме олакшати рад како СУК-а, тако и службеницима у кадровским службама, а подаци ће бити транспарентни и за саме запослене и за државне органе. Предност успостављања информационог система је то што ће аутоматизовати УЉР, што ће помоћи да УЉР буде ефикасније и да се ресурси усмере на стратешка питања.

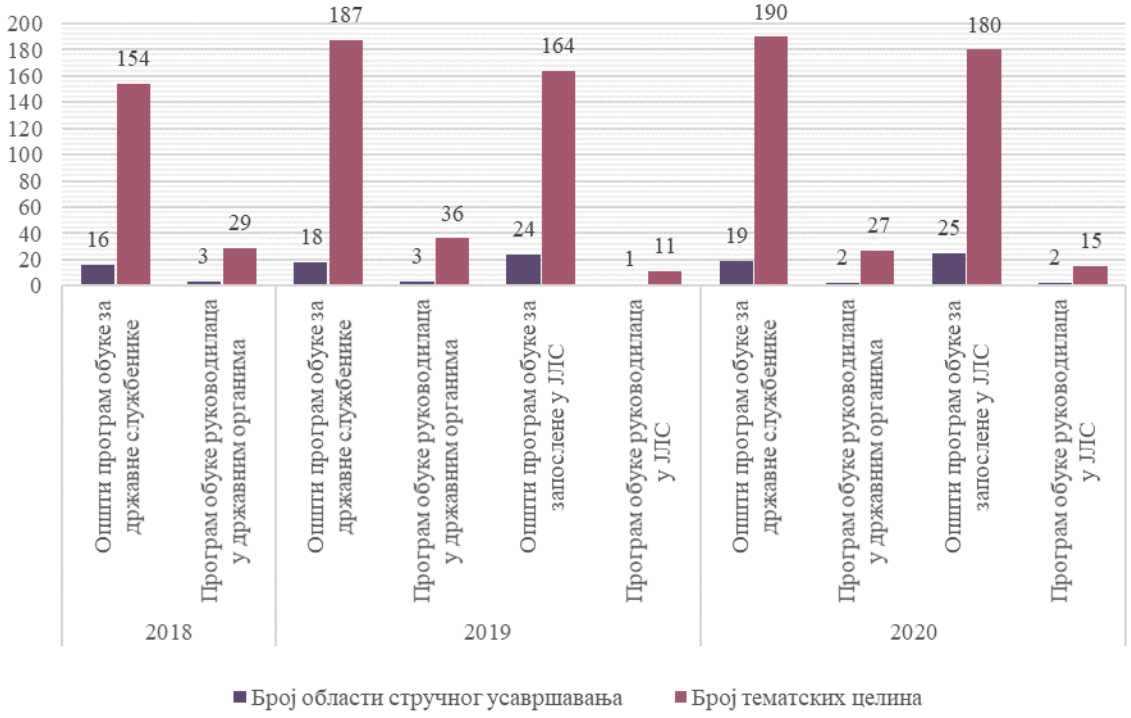
[117] Анализа „Јачање капацитета јединица за кадрове у органима државне управе Републике Србије”– подршка ГИЗ.

Анализа стања у вези с кадровским јединица[118] показују да је уобичајено организационо решење да је **јединица за кадрове у органу смештена унутар Секретаријата,** и то најчешће у оквиру јединице за опште, правне и кадровске послове, да у највећем броју органа руководилац јединице за кадрове обавља и друге послове, ван делокруга функције УЉР-а, а послови из области УЉР-а се своде на административне послове. **Структура запослених на кадровским пословима указује да доминирају правници,** док недостају стручњаци других друштвених и хуманистичких профила. У више од половине органа стратешко планирање УЉР-а је на базичном нивоу развоја (састоји се од мањег броја циљева или уопште нема циљеве у вези са УЉР-ом у стратегији организације). **Јединице за кадрове ретко израђују сопствене планове обуке и спроводе их**, док само органи за великим бројем запослених поседују сопствене капацитете за обуку, који се користе за организацију обуке запослених о специфичним секторским питањима. Општа процена је да је сарадња између централних тела за УЉР, првенствено сарадња између СУК-а и јединица за кадрове добра, међутим, не постоје редовни састанци на којима би оне могле да представе изазове са којима се суочавају у свакодневном послу или да уче из искустава других мада постоји известан степен сарадње између тих јединица кроз неформалне контакте који се успостављају током њиховог рада у државној управи. Имајући у виду досадашње налазе **неопходно је системским приступом развоју кадровским јединица обезбедити њихову адекватну улогу, место, организацију и значај у органима како би се ојачао квалитет процеса УЉР**. У том смислу, имајући у виду досадашње налазе и анализе и улоге које су постављене иновираним законским оквиром, неопходно је спровести анализу постављене организације функције УЉР у државној управи и улоге који сви актери имају у њој како би се утврдио правац њеног будућег развоја у складу са савременим формама УЉР.

Придавање значаја људским ресурсима, као и квалитетна пракса УЉР веома су важни, ако не и кључни у вођењу организација. Стандард квалитета је својеврсни оквир за успостављање систематског и процесног приступа активностима УЉР у организационом контексту. **Успостављање стандарда квалитета у области УЉР** у државној/јавној управи би, с једне стране, нагласило значај функције УЉР за успех и учинак организације, а с друге стране, омогућило да запослени у организацији имају одговарајући квалитет услуге који им се пружа у односу на њихов рад и развој. У државној управи прописима је заправо уређен процес спровођења те функције у свим областима, међутим, да би се пратио допринос те функције постизању стратешких циљева организације, потребно је утврдити одређене критеријуме или показатеље на основу којих би се мерио квалитет постојеће праксе. Због тога је потребно спровести анализу, односно проценити да ли је потребно и могуће, као и на који начин увести неки од постојећих стандарда квалитета у области УЉР у државној управи на основу којих би се пратила успешност постојеће праксе и посредно утврђивао њен допринос ефикаснијем и ефективнијем одлучивању, као и допринос постизању организационих циљева или је, с друге стране, потребно развити и прилагодити одређене стандарде квалитета нашем административном простору. Објективно мерење система УЉР обезбеђује транспарентност поступања и јача поверење међу запосленима, организационим јединицама, руководиоцима, односно различитим хијерархијским нивоима. Истовремено, неиспуњавање одређених критеријума био би јасан показатељ да у систему нешто треба мењати и поправљати како у домену постојеће праксе, тако и у нормативном оквиру.

[118] Анализа „Јачање капацитета јединица за кадрове у органима државне управе Републике Србије”– подршка ГИЗ.

Стручно усавршавање – Уређење у области стручног усавршавања у јавној управи започето је крајем 2017. године. Донети су прописи који су увели низ новима у ову област, након чега је отпочео динамичан период њиховог спровођења. Најпре, у јануару 2018. године почела је са радом **НАЈУ**, која је већ у првој години од организационог и кадровског успостављања започела увођење неопходних стандарда у област стручног усавршавања да би се обезбедила систематичност, целовитост, квалитет и компетентност у изградњи и унапређењу кадровских капацитета у јавној управи. Развијени су осавремењени **нови општи програми обуке и програми обуке руководилаца**, како за државне службенике,[119] тако и за запослене у јединицама локалне самоуправе,[120] које је Влада у складу са прописима донела за 2019, а затим и за 2020. годину.[121] У 2020. години први пут је примењена нова **методологија за утврђивање потреба за стручним усавршавањем** у органима јавне управе, која је на свеобухватан начин омогућила да се прикупе подаци из различитих извора, примени више савремених метода и техника за обраду информација и припреми извештај о анализи потреба за стручним усавршавањем,[122] што би у односу на број органа који су учествовали у том процесу значајно требало да допринесе даљој иновацији наведених програма обуке, односно њиховом додатном уподобљавању потребама запослених и органа у јавној управи са крајњим циљем трансформације управе у добру управу, способну да, поред перманентног задовољења потреба грађана и привреде, буде носилац укупних реформских процеса.



Графикон 22. Преглед програма обука НАЈУ према броју области и тематских целина стручног усавршавања

[119] Програму обуке руководилаца за државне службенике за 2020. годину претходила је израда студије „Ка модерном програму стручног усавршавању државних службеника на положају у Србији". Предлог програма обуке и Студија припремљени су уз подршку *SIGMA* (*Support for Improvement in Governance and Management*) заједничке иницијативе Организације за економску сарадњу и развој и Европске уније.

[120] Програм обуке руководилаца у јединицама локалне самоуправе припремљен је у складу са принципима *LAP - Leadership Academy Programme* Савета Европе, у оквиру пројекта „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи, Фаза 2", који Министарство државне управе и локалне самоуправе реализује у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општна и Саветом Европе, уз финансијску помоћ Европске Уније и Савета Европе.

[121] https://www.napa.gov.rs/tekst/49/godisnji-programi-obuka-naju.php – сајт посећен дана 8. новембра 2020.

[122] Упореди: Извештај о процени потреба за стручним усавршавањем запослених у јавној управи за 2021. годину, Национална академија за јавну управу, август 2020. (https://www.napa.gov.rs/extfile/sr/2227/TNA-izve%C5%A1taj-2021-sa-prilozima(1).pdf – сајт посећен 8. новембра 2020).

Такође, уведена је **обавеза похађања програма обуке за државне службенике који су први пут постављени на положај**, будући да су ови државни службеници дужни су да у року од једне године од дана постављења на положај похађају одговарајуће модуле програма обуке руководилаца, што се сматра почетним, али важним кораком у правцу увођења обавезности похађања програма обуке и за друге категорије заспослених у јавној управи, уз прецизно одређење сврхе и исхода због којих се та обавеза уводи. Стручно усавршавање јесте право, али и дужност државних службеника, односно службеника у јединицама локалне смаоуправе да стичу знања и вештине, односно способности за извршавање послова радних места, у складу са потребама државних органа односно органа јединица локалне самоуправе, али за остваривање те дужности потребно је даље прецизирање начина и услова под којима се остварује и које су последице (не)успешног извршења ове обавезе.

Позитивни ефекти новог система стручног усавршавања изражени су већом потребом и мотивацијом запослених у државним органима и органима јединица локалне смаоуправе да се похађа обука, тако да је, откако је основана, **НАЈУ реализовала 743 обуке**, са 5.994 сати обуке и **18.515 полазника**, односно 21.542 људи/сати обуке.[123] Самоиницијатива запослених у захтевима да користе право на стручно усавршавање дошла је до пуног изражаја у ситуацији изазваној заразном болести ковид-19, када су посебно исказане потребе за организацијом обука у темама које подржавају лични развој и вештине (превазилажење стреса, организација времена и сл.). У том сегменту, у односу на тренутне тенденције неопходно је више пажње посветити областима као што су управљање кризним ситуацијама, управљање променама и управљање иновацијама, уз већу примену савремених (неконвенционалних) облика и метода стручног усавршавања.

Графикон 23. Реализација програма обуке у НАЈУ за 2020. години

Резултати су постигнути и у делу који се односи на увођење система квалитета у елементе стручног усавршавања који доприносе очекиваним ефектима у оцени квалитета спроведених програма обуке. Поред осталог, у НАЈУ су најпре развијена, а затим у поступку акредитације и транспарентно примењена **правила избора реализатора и спроводилаца програма обуке**, заснована на њиховим стручним и педагошким компетенцијама, као и на техничким и просторним условима за организацију и спровођење програма обуке који се односе на спроводиоце обуке. У **Сталну листу предавача и других реализатора обука** уписано је 1.366 реализатора (физичка лица),[124] а у **Евиденцију акредитованих спроводилаца** обука 253

[123] https://www.napa.gov.rs/ – сајт посећен 8. новембра 2020.
[124] https://www.napa.gov.rs/lista-akreditovanih-trenera/144/stalna-lista-predavaca-i-drugih-realizatora-obuka.php – сајт посећен 8. новембра 2020.

спроводиоца (правна лица).[125] Систем квалитета уведен је и у процес вредновања програма обуке, али се прави резултати очекују тек у наредном периоду будући да су лица која остварују своја права, правне интересе или обавезе пред органима или телима који су корисници програма стручног усавршавања идентификовала потребу за унапређењима, посебно у сегменту екстерне оцене програма обуке, али и оцене министарства надлежног за изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе и надлежних стручних тела.

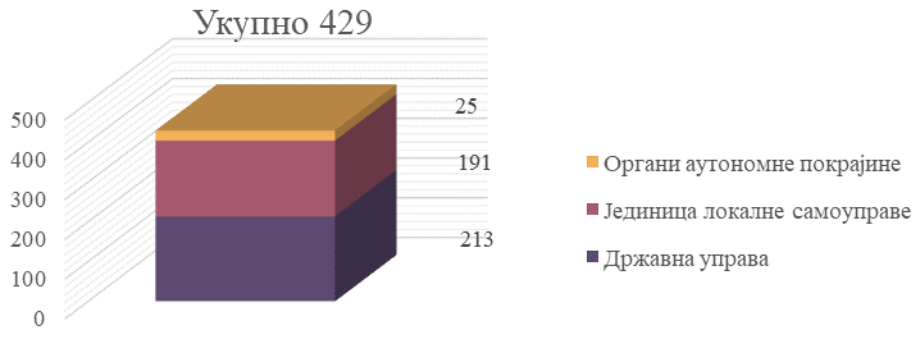
Неопходан помак је направљен у примени облика и метода у спровођењу програма обуке будући да су поред традиционалних облика у реализацији програма обуке место нашли и савремени облици учења, попут менторства, коучинга и електронског учења.

Дигитализација процеса у стручном усавршавању у оквиру Централне евиденције програма стручног усавршавања у јавној управи, у примарном обиму, надограђена је ЛМС (*learning management system*) платформом за учење на даљину. У наредном периоду, овај потенцијал биће потребно додатно развити и ставити у функцију веће доступности обука запосленима у јавној управи без обзира на место рада, што сада није постигнуто у жељеном обухвату тема и броју полазника. Ово посебно имајући у виду да се учењем на даљину остварују: уштеда у времену полазника обуке, нижи трошкови обуке и динамика рада прилагођена индивидуалним потребама полазника обуке будући да им омогућава планирање времена за учење и прилагођавање професионалним и другим обавезама. Како би се овај циљ остварио, потребно је континуирано ићи у корак са савременим технологијама и додатно развијати платформу за учење на даљину, уз примену мултимедијалних и интерактивних метода (рад у групи уз lajv сесије, форуме, заједничке вежбе у blackboard системима - виртуелне учионице, рад на заједничким пројектима, учење у „*face to face*" окружењу и на крају обука, али не мање важно, „обавезно дружење" полазника обуке). С друге стране, биће потребно додатно јачати дигиталне компетенције запослених у јаној управи за коришћење нових технологија.

У 2020. години је 4.115 државних службеника и службеника у јединицама локалне самоуправе регистровано као корисници учења на даљину у оквиру система *LMS*, а реализовано је 13 онлајн обука, са 2.309 полазника, као и 90 вебинара, са 4.484 полазника.

У односу на изнете показатеље, НАЈУ се за кратко време показала као огроман потенцијал и значајна подршка свим органима и организацијама у јавној управи у унапређењу кадровских капацитета за спровођење реформских процеса, али и као подршка у спровођењу прописаних надлежности тих органа у овој области. У том смислу, уз подршку МДУЛС и СКГО, НАЈУ је организовала **мрежу контакт особа у јавној управи за област стручног усавршавања** са циљем остваривања непрекидне сарадње у свим фазама процеса стручног усавршавања, од утврђивања потреба, припреме, акредитације и спровођења донетих програма обуке, до њиховог вредновања и верификације.

[125] https://www.napa.gov.rs/tekst/59/evidencija-akreditovanih-sprovodilaca-obuka.php – сајт посећен 8. новембра 2020..



Графикон 24. Број чланова Мреже контакт особа у јавној управи

За спровођење функционалних елемената у стручном усавршавању у јавној управи предуслов су и одговарајући просторни капацитети и техничка опремљеност због чега је НАЈУ у јануару 2020. године стављен на располагање нови центар за обуку, прилагођен потребама те институције и њених корисника, са преко 3.500м^2, 14 савремено опремљених учионица различитог капацитета у којима дневно може да се обучи и до 400 запослених у јавној управи.

Паралелно са процесима у НАЈУ, изградњи система стручног усавршавања допринели су државни и други органи у јавној управи развојем система стручног усавршавања у **посебним програмима обуке** који се припремају и спроводе ради стручног усавршавања запослених у државним органима и органима јединица локалне самоуправе у складу са специфичним потребама из делокруга тих органа, односно потребама појединих радних места, врсте послова или посебне групе корисника. У том облику стручног усавршавања у 2018. и 2019. години надлежност су остварили МДУЛС, Министарство за европске интеграције, СУК, Управа царина, Управа за трезор, Управа за јавне набавке, Агенција за спречавање корупције, Покрајинска влада – Служба за управљање људским ресурсима,[126] док је један број органа подржан у припреми тих програма за 2021. годину – 92 јединице локалне самоуправе и четири министарства.[127] С обзиром на укупан број органа јавне управе оцена је да ти програми још нису нашли своју пуну примену у пракси, те да је у наредном периоду потребно утврдити шта је узрок томе и предложити мере за унапређење посебног стручног усавршавања у јавној управи.

Такође, полазећи од тога да је „управа жив организам“ и да је у сталном процесу преображаја и прилагођавања потребама државе и друштва у целини, за шта је потребно обезбедити добро обучене кадрове који једнако имају знања, вештине и способности да буду носиоци свих промена, неизоставно се намеће потреба континуираног прилагођавања области, метода и техника стручног усавршавања савременим трендовима и технологијама. Зато ће посебан изазов бити, не само одржати узлазну линију реформског процеса области стручног усавршавања у државним органима и органима ЈЛС према до сада успостављеним стандардима и систему квалитета, већ и наставити динамику развоја која ће у наредном десетогодишњем периоду моћи да обезбеди потребан ниво квалитативне укљученост у овај процес органа, организација и ималаца јавних овлашћења из других делова јавне управе и

[126] Извор: https://www.napa.gov.rs/tekst/61/lista-akreditovanih-programa.php – сајт посећен 8. новембра 2020.

[127] Овај процес подржан је пројеком „Јачање капацитета локалне самоуправе (Фаза 1)”, а затим и пројектом „Управљање људским ресурсима у локалној самоуправи (Фаза 2)”, које су реализовали/реализују Министарство државне управе и локалне самоуправе, Стална конференција градова и општина и Савет Европе, уз финансијску подршку Европске уније и Савета Европе.

изградњу капацитета НАЈУ за преузимање доминантне улоге јединственог центара за управљање знањем и ширење културе перманентног учења и личног развоја свих административних капацитета у јавној управи.

Будући да савремени трендови уважавају потребу запослених, али и њихових послодаваца за континуираним унапређењем знања, вештина и способности у циљу постизања бољег економског раста, веће конкурентности и трајне запослености, у наредном периоду додатни изазов биће стварање услова за пуну примену концепта целоживотног учења у систему стручног усавршавања у јавној управи и стављање изградње кадровских капацитета у функцију осталих елемената у УЉР, посебно оцењивања, напредовања и награђивања, али и његово повезивање са додатним образовањем кадра у јавној управи. Истовремено, потребно је изнаћи адекватне модалитете за подршку високом образовању у школовању кадра за јавну управу.

Међутим, како су кадровски капацитети кључ успеха свих реформских процеса, па и у области стручног усавршавања, постоји велика потреба да се у наредном периоду, како је већ наглашено, посебна пажња посвети **трансформацији јединица за управљање кадровима у** државним органима и органима јединица локалне самоуправе из постојећег концепта **у концепт модерног УЉР**, који, између осталог, подразумева стратешки приступ у управљању процесима стручног усавршавања кадровима у органима јавне управе уместо садашњег претежно техничког приступа у остваривању те функције.[128] Наравно, то изискује плански приступ решавању тог питања и адекватну подршку органима у успостављању функционалних јединица за управљање кадровима и запосленима на тим пословима који су добро обучени за примену савремених метода и техника у УЉР.

Стручни испити – У претходном периоду поред државног стручног испита који је општег карактера, у систем јавне управе уведен је значајан број посебних стручних испита који се односе на категорије запослених на појединим радним местима у државним органима, односно запослене са посебним дужностима и овлашћењима.[129] Међутим, динамичне нормативне активности и њихово спровођење нису били део процеса заснованог на јединственим основама, које треба да обезбеде суштинску реформу и целовитост области стручних испита на нивоу државне (јавне) управе, као и остваривање њихове сврхе у систему. У том смислу, изазови у будућем развоју ове области односе се на потребу **спровођења процеса планирања и формулисања јединствених критеријума, мерила и стандарда у стручним испитима** на нивоу најпре државне, а затим и јавне управе у целини, повезивање области стручних испита са новим системом стручног усавршавања у јавној управи, али и оптимизацију пословних процеса у области стручних испита у у сврху стандардизације процеса стручних испита, као и унапређења надзорне функције и примене ИКТ у овој области.

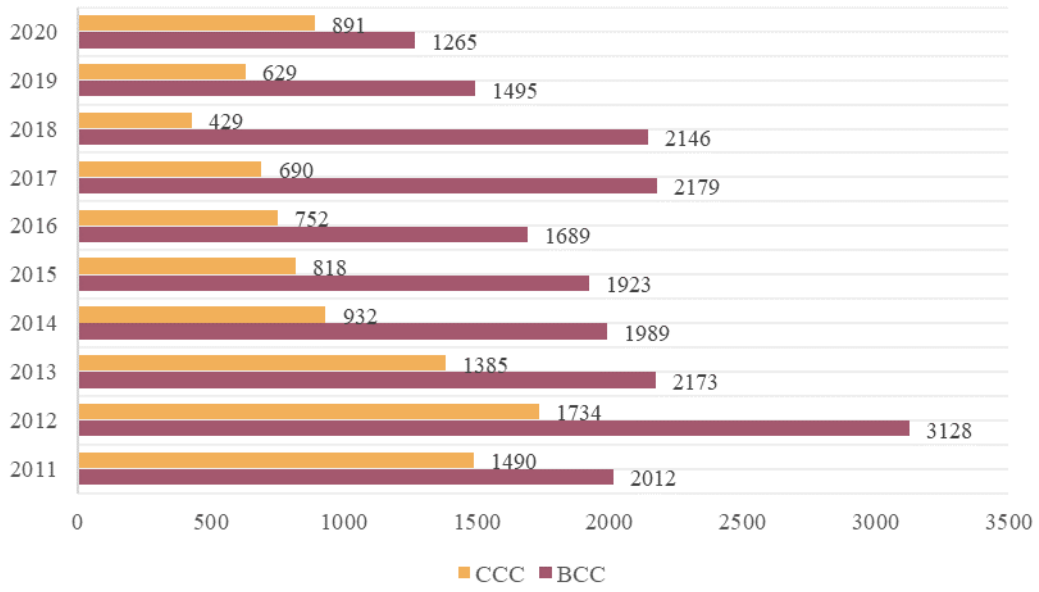
Прве кораке у правцу модернизације стручних испита направио је МДУЛС изградњом **софтверског решења за стручне испите** из свог делокруга, чије перформансе имају карактеристике прототипа информационог система за истоврсну

---

[128] *SIGMA* је у мају 2019. године израдила документ Анализа капацитета за управљање људским ресурсима у органима државне управе са препорукама за централна тела координације управљања људским ресурсима и за органе државне управе, која је указала на неопходност да се јединице за управљање људским ресурсима укључе у стратешко управљање кадровома.

[129] Према „Студији о стручним испитима у систему државне управе у Републици Србији", коју је израдило Министарство државне управе и локалне самоуправе уз подршку пројекта „Подршка реформи јавне управе у Србији" Немачке организације за међународну сарадњу у Србији – ГИЗ, до краја 2018. године у систем је уведено 105 посебних стручних испита и испита за лиценцу која је услов да поједине послове државне управе обављају имаоци јавних овлашћења.

подршку другим стручним испитима у систему државне (јавне) управе у Републици Србији.



Графикон 25. Број кандидата који су положили државни стручни испит у последњих 10 година

Приказ упоредне праксе

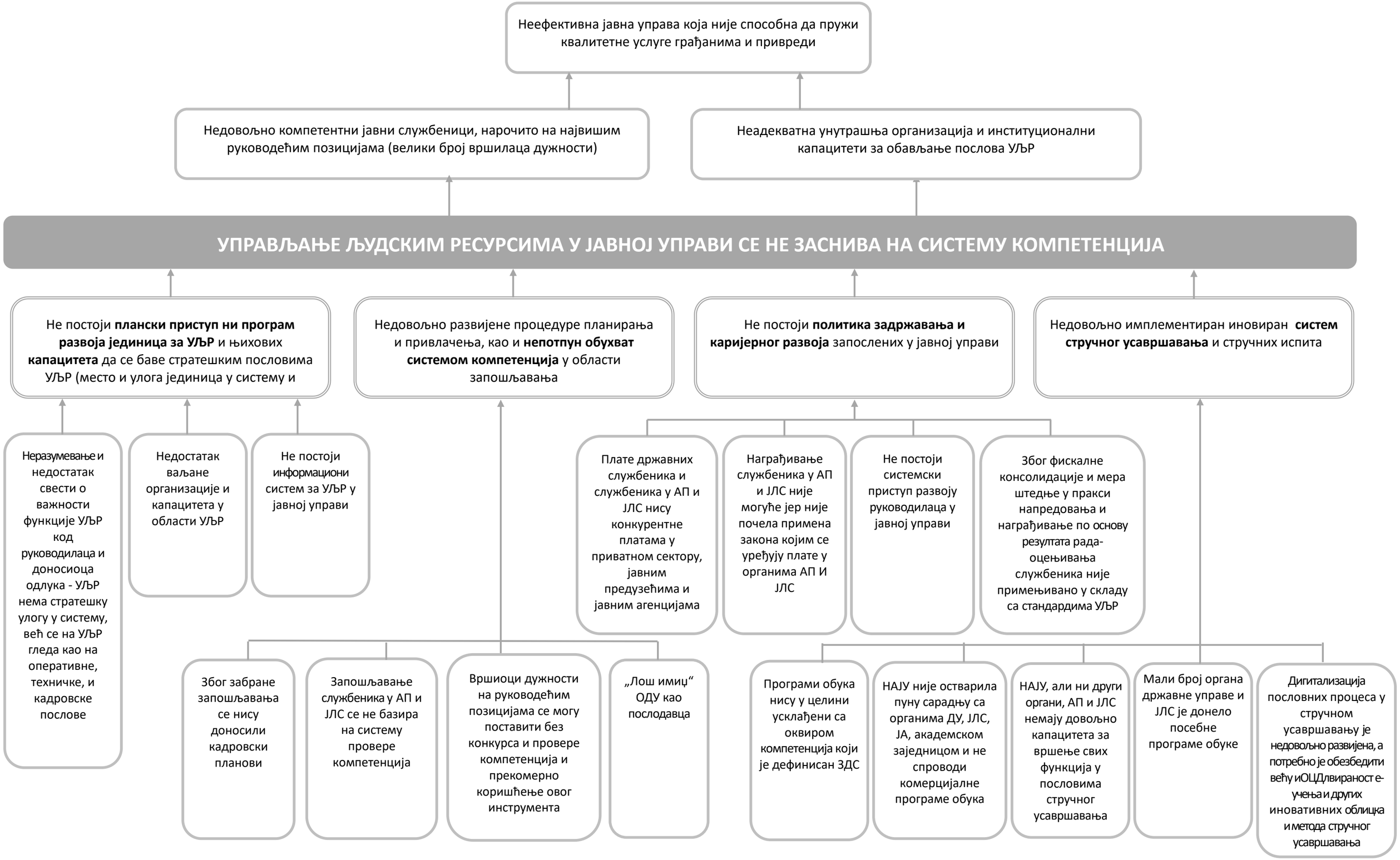
Последњи доступни упоредни подаци о стању у области управљање људским ресурсима доступни су за 2017. и 2019. годину у *SIGMA* извештајима. Анализа ова два извештаја указује на позитивне резултате реформских активности у овој области. Србија је остварила напредак у пет од седам *SIGMA* показатеља док су два (запошљавање државних службеника на положају према заслугама и стручно усавршавање службеника) остала на истом нивоу. Када је реч о области стручног усавршавања, важно је напоменути да је у периоду након објављивања последњег извештаја Република Србија започела и спроводи низ активности у области стручног усавршавања. Додатно, велики број података који се односе на различите аспекте управљања људским ресурсима, а који у време *SIGMA* процене нису били доступни, су у међувремену постали доступни или ће бити доступни у блиској будућности, нарочито са успостављањем новог информационог система за управљање људским ресурсима. После оснивања Националне академије за јавну управу 2018. године, постигнут је напредак у погледу стручног усавршавања. Академија има мандат да пружа обуку свим службеницима, укључујући и оне на локалном нивоу. Свеобухватан програм професионалног развоја за државне службенике на високом положају усвојен је као део програма обуке за 2020. годину, а успостављена је и Централна евиденција програма стручног усавршавања у јавној управи која заправо садржи апсолутно све податке о програмима обука, полазницима, вредновању обука, верификацији и сл.

Колико је Република Србија „отишла напред“ у односу на земље региона са којима се у овом делу врши упоређивање, говори и чињеница да је РеСПА 16.3.2021. године, организовала састанак РеСПА Радне групе за управљање људским ресурсима, на којем је на захтев остлаих њених чланица представљен нови систем стручног усавршавања у јавној управи РС и НАЈУ (посебо су Црна Гора и Северна Македонија апострофиране као државе које желе да примене наш модел).

У поређењу са другим државама у региону, Србија благо заостаје за осталим државама Западног Балкана само у погледу хоризонталног обухвата службеничког

система, и то због изузетака за напредовање и отпуштање запослених у јавним агенцијама. С друге стране, успостављање оквира компетенција значајно је побољшало квалитет правног оквира за запошљавање у државној управи. У погледу институционалне поставке за професионално управљање људским ресурсима, само Албанија премашује резултате Србије и то само због боље доступности и употребе података у овим процесима. Што се тиче запошљавања, Албанија и Северна Македонија имају бољи учинак од Србије, углавном као последица проблема са доступношћу података (нпр. о стопи задржавања кадрова), као и одредби које омогућавају запошљавање службеника на одређено време. У домену запошљавања и отпуштања државних службеника на положају, иако је само Албанија боље пласирана, ситуација у пракси у Србији је оцењена као критична, пре свега у смислу постављења вршилаца дужности. Када је реч о систему плата, само Северна Македонија има бољи скор од Србије, такође због проблема доступношћу података, као и аспекта дискреционих овлашћења руководилаца о додели бонуса. Коначно, што се тиче оцене учинка и професионалног развоја, *SIGMA* препознаје напредак који надмашује само пракса у Албанији, углавном такође због боље доступности података и нешто већег удела државних службеника који похађају обуке.

Дрво проблема – Управљање људским ресурсима



Графикон 26. Дрво проблема - Управљање људским ресурсима

Циљеви, анализа ефеката и мере

Циљеви су усмерени је на добро вођену, професионалну, мотивисану и ефикасну јавну управу, која као атрактиван послодавац промовише заслуге и иновације, испуњава циљеве државе и очекивања грађана.

Да би се постигла оријентација јавне управе према грађанима, која је истовремено подстицајна за запослене који остварују те интересе, циљ је обезбедити даљи развој службеничког система:

- Привлачењем и запошљавањем кадрова са потребним компетенцијама (Посебан циљ 2);

- Промовисањем и задржавањем компетентних и мотивисаних запослених који постижу своје каријерне циљеве у подстицајном окружењу (Посебан циљ 3);

- Иновирањем система стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснованих на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи (Посебан циљ 4).

Посебан циљ 2: Унапређен процес регрутације у јавној управи

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Меритократија и ефикасност запошљавања државних службеника (*SIGMA* принцип)	(20219): 3	(2021): 3 (2022): 4 (2023): 4 (2024): 4 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 5

Да би се унапредио процес регрутације у јавној управи, неопходно је унапредити кадровско планирање, промовисати државну управу као пожељног послодавца, унапредити процес селекције и увођење новозапослених у посао и унапредити поступак попуњавања положаја заснованог на заслугама и јачати увођење државних службеника на положају у посао.

Да би се постигао Посебан циљ 2. Унапређен процес регрутације у јавној управи, предвиђа се да се до краја 2030. године постигну следећи резултати:

- Изграђено поверење кандидата у систем регрутације и селекције и државна управа промовисана као пожељан послодавац у циљу бољег привлачења добрих кандидата, кроз дизајнирање нових и савременијих начина за промоцију процеса регрутације и селекције. То је неопходно зато што ни подстицање мобилности запослених, ни повећавање континуиране обуке тренутно запослених не може у довољној мери ојачати постојеће капацитете, поготово зато што ће обављање послова у јавној управи захтевати све више нових вештина запослених које још нису у довољној мери развијене (информационо-комуникационе и дигиталне вештине). Пошто се на конкурсе пријављује мали број кандидата, потребно је повећати транспарентност процеса запошљавања и поверење грађана у јавну управу;

- Унапређен и функционалан савремен систем кадровског планирања да би се боље идентификовао и предвидео кадар потребан у државној управи који има одговарајуће компетенције потребне за рад;

- Процедура запошљавања и одабир кандидата су ефикасни и засновани на заслугама, гарантују да се упражњена радна места благовремено попуњавају најбољим кандидатима и да новозапослени имају позитивна искуства о процедурама запошљавања;

- Процес избора лица на положају је транспарентан, ефикасан и заснован на заслугама, са јасно утврђеним критеријумима за одабир који гарантују да лица на положају имају потребне компетенције за рад на том радном месту.

Анализа ефеката опција за Посебан циљ 2.

Тест утицаја опција предвиђених за постизање овог циља показао је да не утичу пресудно на критеријуме, тј. њихов утицај би био само умерено релевантан. Пошто су постигнута три од максимално 14 бодова, детаљна анализа ефеката није потребна.

Тест утицаја

Посебан циљ 2: Унапређен процес регрутације у јавној управи	**Бодови**[130]
Квантитативни критеријуми	
Промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима органа државне управе/буџету РС, на годишњем нивоу већа од 10% буџета у односу на претходну фискалној години	0
Утицај на више од 200.000 грађана	0
Утицај на више од 5% предузетника или правних лица, или на више од 20% тих лица у одређеној делатности	0
Квалитативни критеријуми	
Утицај на тржиште и услове конкуренције/конкурентности	0
Увођење значајних реформских, односно системских промена	1
Хоризонтални критеријуми	
Од значаја за остварење једнаког третмана и истих могућности за све, недискриминације и родне равноправности	1
Новине у односу на текуће процесе реформе јавне управе	
Новина у оквиру реформе јавне управе	1
УКУПНО:	**3/14**

Мере за постизање Посебног циља 2.

Мера 2.1: Унапређење кадровског планирања и промовисање државне управе као пожељног послодавца

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Запошљавање засновано на исказаним кадровским потребама органа	(2020): 20%	(2021): 20-25% (2022): 25-30% (2023): 30-35% (2024): 35-40% (2025): 40-45% (2027): 55-60%

[130] Легенда: 0 – није релевантно, 1 – умерено примењиво, 2 – у потпуности испуњава критеријум

		(2030): 85-95%

Средњорочно гледано (2021–2025), ова мера је усмерена на промовисање државне управе као пожељног послодавца, а обухвата израду комуникационог плана за промотивне активности и његово спровођење кроз радионице и семинаре, упознавање грађана са различитим пословима у јавној управи, као и промоцију јавне управе у медијима и на друштвеним мрежама. Поред тога, обухвата јачање сарадње између органа државне управе и високошколских институција како би се развиле стручне праксе у органима државне управе за студенте на завршним годинама студија. Тиме би се омогућило студентима да стекну неопходне вештине како би се мотивисали да се пријављују на конкурсе и како би што успешније прошли процес селекције. Такође, фокус ће се ставити на развој нове методологије кадровског планирања засноване на процени стварних потреба за недостајућим кадровима са одговарајућим компетенцијама.

Дугорочно гледано (2025–2030), ова мера је усмерена на структуриран приступ привлачењу и задржавању квалификованог кадра у складу са стратешким правцима организације и стратешким планирањем људских ресурса, што обухвата повећање транспарентности запошљавања, промоцију кључних вредности јавне управе, представљање управе као пожељног послодавца и др.

Мера 2.2. Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Степен у коме оквир компетенција одговара потребама и кључним вредностима рада јавне управе	(2020): 1	(2021): 2 (2022): 2 (2023): 3 (2024): 3 (2025): 4 (2027): 4 (2030): 4

Средњорочно гледано (2021–2025), ова мера је усмерена на јачање капацитета чланова конкурсних комисија, развијање обука за увођење у посао за приправнике и новозапослене како би се осигурало да државни службеници стекну тражене компетенције. Ова мера обухвата и процену могућности да се уведе модел централизованог запошљавања приправника да би се јединствено приступало потребама јавне управе и обукама кандидата. Фокус ће се ставити на развијање оквира компетенција за запослене у АП и органима ЈЛС и његово интегрисање у правни оквир. Разматраће се прилагођавање и унапређење процеса регрутације различитих категорија запослених (изборни интервју, државни стручни испит, почетна обука за новозапослене) како се исте компетенције не би процењивале више пута.

Дугорочно гледано (2025–2030), ова мера је усмерена на увођење система централизованог запошљавања тако да обухвати и регрутовање кадра који недостаје у приоритетним областима рада (запослени у области ЕУ интеграција и *IPA* фондова, ИТ програмери, аналитичари, нормативци итд), као и на унапређење оквира компетенција у складу са кључним вредностима за рад у јавној управи и са савременим друштвеним токовима, развојем будућих занимања и послова и повезивањем са Националним оквиром квалификација.

Мера 2.3 Унапређење поступка попуњавања положаја заснованог на заслугама и увођење у посао

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Проценат попуњених радних места лица на положају у складу са оквиром компетенција у односу на укупан број положаја	(2020): 34%	(2021): >40% (2022): >60% (2023): >80% (2024): >90% (2025): >95%

Средњорочно гледано (2021–2025), ова мера је усмерена на унапређење оквира компетенција за државне службенике на положају како би се јасно исказала очекивања од те категорије државних службеника и фокус ставио на лидерске компетенције. Приоритет је да се успостави механизам сарадње између кључних институција које се баве политиком управљања лица на положају, у циљу унапређења попуњавања положаја на конкурсним поступцима и предлагања. Активности ће бити усмерене на то да се размотре разлози и по потреби ревидира законски оквир како би се отклониле негативне последице изазване постављењима вршилаца дужности. Сходно капацитетима Високог службеничког савета за спровођење конкурсних поступака за попуњавање положаја, циљ је да се број вршилаца дужности на овим позицијама смањује по диманици од 10% годишње, како би се у средњорочном периоду био постигнут ниво попуњености положаја на конкурсним поступцима који оставља могућност постављења вршилаца дужности само у ситуацијама када није било могуће попунити положај или спровести конкурсни поступак из објективних разлога. У том смислу ће се током 2021. године, уз детаљну анализу нормативног оквира и тренутног стања у органима у односу на попуњеност положаја, а у координацији кључних институција, планирати неопходни кораци који подржавају реализацију овог приоритета.

Дугорочно гледано (2026–2030), ова мера је усмерена на примену смерница из стратешког оквира за управљање лицима на положају како би се већи нагласак ставио на одлучујуће компетенције у методима избора; успоставила јасна веза између очекивања у обављању послова и процеса избора; омогућило да се конкурсни поступак окончава постављењем и учини атрактивнијим ради привлачења ширег обухвата кадра; успоставила база података о кандидатима за положаје из базе уочених талената који могу бити носиоци промена и иновација и др.

Посебан циљ 3: Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси

Показатељ исхода	ПВ	ЦВ
Степен у ком је развијен систем за управљање каријером државних службеника	(2020): 1	(2021): 1 (2022): 1 (2023): 2 (2024): 3 (2025): 4 (2027): 4 (2030): 4

Да би се постигао Посебан циљ 3. предвиђа се да се до краја 2030. године постигну следећи резултати:

- Успостављено окружење које промовише ефикасност и иновације и јача мотивацију за рад у државној управи у којој су обезбеђени услови за развој каријере најефикаснијих, најиновативнијих и најмотивисанијих државних службеника. Циљ је зауставити одлив компетентног кадра, задржати кадар и повећати мобилност кадра у оквиру јавне управе и изван ње;

- Ефикасна је функција људских ресурса у државној управи и осигурано адекватно делегирање овлашћења у вези са УЉР;

- Осигурана је професионализација лица на положају ефикасном применом посебне политике за УЉР за државне службенике на положају.

Анализа ефеката опција за Посебан циљ 3

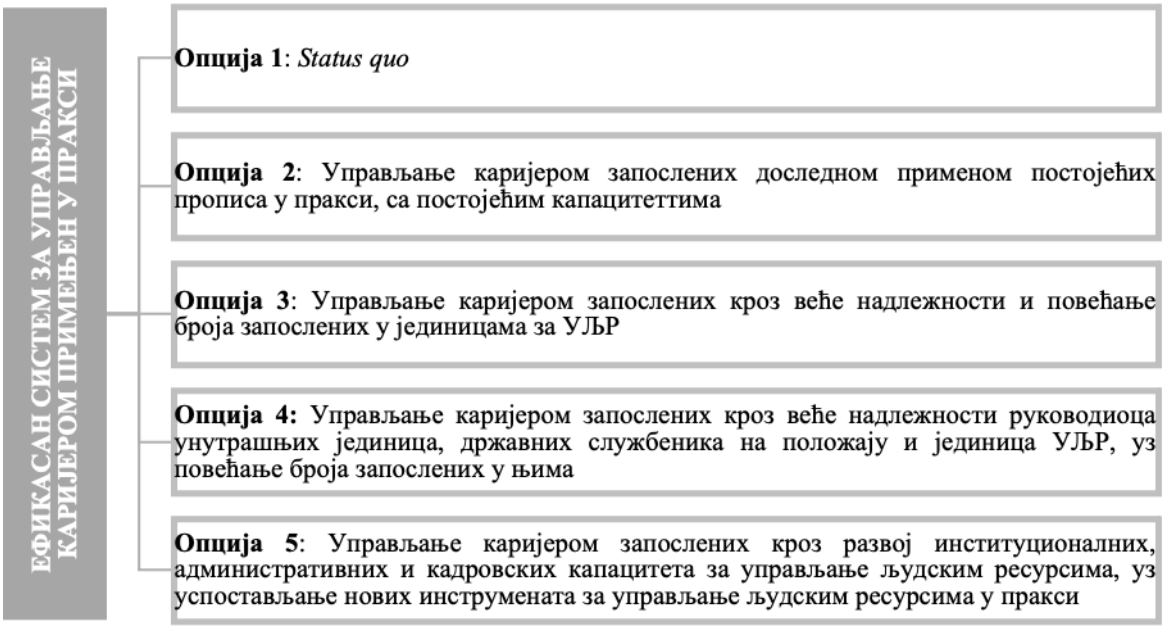
Тест утицаја опција предвиђених за постизање овог циља има у потпуности или умерено релевантан утицај на критеријуме. Постигнуто је осам од максимално 14 бодова, што налаже да се разраде и анализирају ефекти опција.

Тест утицаја

Посебан циљ 3: Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси	**бодови**
Квантитативни критеријуми	
Промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима органа државне управе/буџету РС, на годишњем нивоу већа од 10% буџета у односу на претходну фискалној години	2
Утицај на више од 200.000 грађана	2
Утицај на више од 5% предузетника или правних лица, или на више од 20% тих лица у одређеној делатности	0
Квалитативни критеријуми	
Утицај на тржиште и услове конкуренције/конкурентности	1

Увођење значајних реформских, односно системских промена	1
Хоризонтални критеријуми	
Од значаја за остварење једнаког третмана и истих могућности за све, недискриминације и родне равноправности	1
Иновативна пракса	
Новине у односу на текуће процесе реформе јавне управе	1
УКУПНО:	**8/14**

Детаљна анализа ефеката опција



Опција 1 – *Status quo*

Ако се не предузимају додатне мере за промену постојећег стања, то подразумева да се задржава *ad hoc* приступ у погледу каријерног развоја запослених, што ће онемогућити да најбољи службеници буду награђени и да напредују у складу са постигнутим резултатима рада и индивидуалним потенцијалима развоја. Даље, наставак садашње праксе би значио и да се поново одлаже примена Закона о платама којим би се успоставио нови праведан систем чије су основе постављене 2016. године. Услед свега тога би се наставио одлив квалитетног кадра, што се може негативно одразити на квалитет рада органа и због чега може ојачати неповерење грађана у рад јавне управе. Уколико се одабере ова опција, неће бити потребна додатна финансијска средства, али би наставак ове праксе значио да се и даље јавна средства троше нерационално јер се не награђује нужно најквалитетнији кадар, а неретко квалитетан кадар у који је улагано напушта управу, чиме се уложен новац у њихов развој не враћа. Ова опција такође подразумева да се настави са праксом да се кадровске јединце баве само основним правним питањима из радног односа запослених, попут доношења решења о годишњим одморима, обрачунавања коефицијената, доношења решења о боловању, вођењем неких основних евиденција, итд. Такође, руководиоци би наставили да се минимално баве УЉР, док би и даље били усредсређени на обављање својих стручних послова. Предност ове опције је једино то што је позната службеницима и што не захтева никакву промену и додатне трошкове. Да садашњу праксу треба напустити, говори и чињеница да су све

развијене земље напустиле застарели систем управљања кадровима и замениле га модерним системом УЉР који почива на низу нових инструмената.

Опција 2: Управљање каријером запослених доследним спровођењем постојећих прописа и са постојећим капацитетима

Уколико би се спроводили само постојећи прописи, одређени помак би био направљен пре свега у области вредновања/оцењивања запослених и платама запослених. Када је реч о вредновању/оцењивању запослених, резултати би били праведније вредновање/оцењивање уколико би руководиоци правилно примењивали постојеће уредбе. Тада би најквалитетнији службеници били награђивани и напредовали би у складу са оствареним резултатима рада, под условом и да буду обезбеђена средства за примену система плата. Ако се не успоставе нове праксе за управљање каријером службеника, попут индивидуалних потенцијала развоја, усмеравања у каријери, подстицање мобилности унутар управе у складу са компетенцијама службеника и исказаним преференцијама о пожељним пословима и областима рада, степен задовољства службеника неће бити повећан, а самим тим се неће ни смањити одлив квалитетног кадра, што је суштина ове мере и једно од централних места целокупног циља. Финансијска средства потребна за спровођење ове опције спадају у трошкове предвиђене приликом примене прописа тако да је претпоставка да су средства у буџету обезбеђена, док се додатна средства не захтевају. С друге стране, постоје трошкови од одлива квалитетних кадрова и неискоришћеног пуног потенцијала запослених. Анализа показује да се ова опција не може сматрати правом алтернативом постојећем систему јер без јачања капацитета службеника за УЉР и руководилаца није могуће адекватно применити прописе и предвиђене процедуре.

Опција 3: Управљање каријером запослених кроз веће надлежности и повећање броја запослених у јединицама за УЉР

Повећање броја запослених у јединицама за УЉР и давање надлежности јединицама да се баве пословима у вези са УЉР решило би само један део проблема. То би подразумевало да јединице више не буду класичне кадровске јединице које се баве административним стварима из радно правних односа, већ да преузму велики круг послова у вези са планирањем кадра, запошљавањем, вредновањем/оцењивањем, стручним усавршавањем запослених, вођењем и анализом релевантних података о запосленима, итд. Међутим, ако се не дефинише јасна улога руководилаца унутрашњих јединица у обављању послова у вези са УЉР, потпун ефекат не би био остварен, што је уједно и мана ове опције. Додатно, да би мера имала потребан ефекат, неопходно је да јачање капацитета јединица за УЉР прати и развијање докумената јавних политика и процедура које уређују ову област. Када је реч о финансијским средствима, ова опција би захтевала додатне трошкове, и то: за пријем у радни однос нових службеника који би радили у јединицама за УЉР, а који имају знања из области УЉР, као и за организовање програма обука за постојеће запослене у кадровским јединицама. Процена трошкова зависи од динамике новог запошљавања у органима јавне управе, као и годишњем плану обука који се базира на детаљној анализи потреба за обукама. На основу годишњих програма обука НАЈУ, процена трошкова за обукама у области УЉР за државне службенике и запослене у ЈЛС у 2020. години износи око 1,2 милиона динара. Та пројекција се односи на ситуацију у којој су све обуке предвиђене програмима у тематској области УЉР организоване двапут. Када је реч о трошковима за новозапослене, пројекција трошкова зависи како од броја новозапослених, тако и од звања у којима су радна места разврстана. Анализа правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места државних органа и јединица локалне самоуправе показује да је највећи број запослених на радним местима на којима се обављају послови у вези са УЉР разврстан у звању саветника. Основна месечна нето плата државног службеника који је разврстан у звању саветника износи око 52.000 динара. Ако би се у свим органима државне управе и јединицама локалне самоуправе запослила барем једно лице (укупно око 250 службеника на централном и локалном нивоу), пројекција трошка само за

њихову основу нето плату је око 13 милиона динара месечно (**156 милиона динара годишње**). Имајући све у виду, оквирни трошкови ове опције износе око **157 милиона динара**, с тим што би у годинама након новог запошљавања постојао само трошак који се односи на обуке.

Опција 4: Управљање каријером запослених кроз веће надлежности руководилаца унутрашњих јединица, државних службеника на положају и јединица УЉР, уз повећање броја запослених у њима

Ова опција подразумева да се у УЉР у органима подједнако укључе јединице за УЉР формиране у складу с модерним приступом управљања каријером запослених, али и руководиоци који играју активну улогу у развоју запослених, остваривању њихових радних циљева и потенцијала и задржавању најбољих људи у служби кроз њихово награђивање и напредовање. У односу на 3. опцију, ова опција не изискује велика додатна финансијска средства јер подразумева исто повећање броја компетентних службеника у јединицама за УЉР (око 250), али не и на другим местима. Једина разлика је у давању веће улоге руководиоцима који су већ на радним местима. Мана ове опције је то што руководиоци често на послове УЉР, попут оцењивања или утврђивања потреба за стручним усавршавањем, гледају као на додатну обавезу којој не дају превелики значај. Стога се може сматрати да би додатна финансијска средства била потребна за обуку руководилаца за обављање послова управљања људима и процесима. Анализа програма обука руководилаца у државним органима показује да постоји осам обука које доприносе развоју понашајне компетенције за УЉР. Пројекција трошкова за организовање тих обука, најмање у два циклуса у којима би се обучило највише 50 државних службеника, износи 720 хиљада динара. У програмима обуке руководилаца у ЈЛС је у 2020. години предвиђене су две обуке које директно доприносе знањима и вештинама УЉР, за које је потребно око 130 хиљада динара ако би се организовале најмање у два циклуса. Наведени подаци указују да би за око 100 руководилаца у државним органима и ЈЛС било потребно око 850 хиљада динара. Имајући све у виду оквирни трошкови ове опције износе око **158 милиона динара**, с тим што би у годинама након новог запошљавања постојао само трошак који се односи на обуке.

Опција 5: Унапређење процеса управљања каријером запослених кроз развој институционалних, административних и кадровских капацитета за УЉР уз успостављање нових инструмената за УЉР у пракси

Поред пуне примене прописа о платама, правилне примене система вредновања/ оцењивања и обезбеђивања напредовања и награђивања запослених у пракси на основу резултата рада, потребно је развијати нове инструменте развоја каријере запослених, као што су систем за управљање талентима, процена индивидуалних потенцијала запослених, подстицање мобилности, како хоризонтално (на истом нивоу власти) тако и вертикално (између државне управе и локалне самоуправе), идентификовање категорије запослених који су „најугроженији", односно који најчешће напуштају управу. Компаративна анализа система за УЉР и каријерни развој запослених показује да читав низ инструмената може знатно повећати квалитет рада запослених и степен њиховог задовољства радом у управи, као што је увођење флексибилних радних ангажмана, награђивање квалитетног рада, напредовање у служби итд. Такође, посебну пажњу треба посветити руководиоцима свих нивоа у управи, како садашњим, тако и будућим. Веома је важно да се побољшају вештине УЉР руководилаца средњег нивоа, попут начелника одељења, шефова одсека и руководилаца група, али и највиших руководилаца, као што су директори органа, помоћници министара, начелници управа итд. Предности таквог свеобухватног приступа су вишеструке. Прво, побољшава се квалитет рада државних службеника јер подстиче изузетност и квалитетан рад пошто повезује резултате рада и награђивање и напредовање. Друго, доприноси иновацији и размени знања у управи кроз повећање мобилности службеника. Треће, улагањем у руководиоце и њихове вештине побољшава се квалитет рада управе у целини и доприноси

остварењу стратешких и оперативних циљева. Пројекције трошкова за запошљавање нових запослених (око 250 службеника) и јачање капацитета службеника који се баве УЉР и руководилаца исте су као за опцију 4. Ова опција изискује додатна средства за развој нових процедура и инструмената, пре свега када је реч о развоју новог информационог система за који је потребно око милион евра. За тај процес су већ обезбеђена средства у буџету и кроз пројектну подршку коју пружа ЕУ. Оквирни трошкови ове опције износе око **275 милиона динара**, али пошто су већ обезбеђена средства, тај износ би био приближно исти као и за спровођење опције 4. Након увођења инструмената редовни годишњи трошкови би се односили само на трошкове обука. Иако ова опција изискује додатне трошкове за развој нових процедура, процена је да би ова опција била исплатива дугорочно јер ако се не буду развили нови инструменти, остале мере неће имати пун потенцијал.

Табела 4 Табела за одабир опције за циљ 3.

Критеријуми Оцена (1–3) Директан ефекат (пондер 2) Индиректан ефекат (пондер 1)	Укупно				
	Опција 1	Опција 2	Опција 3	Опција 4	Опција 5
Специфични критеријуми					
Да ли опција има позитиван утицај на задржавање квалитетног кадра?	1x1=1	1x1=1	2x1=2	2x1=2	3x2=6
Да ли опција има позитиван утицај на унапређење управљачких вештина руководилаца?	1x1=1	2x1=2	1x2=2	3x2=6	3x2=6
Да ли опција има утицај на развој капацитета јединица за УЉР?	1x1=1	2x1=2	3x2=6	1x2=2	3x2=6
Општи критеријуми					
Да ли опција побољшава транспарентност и приступачност јавне управе и утиче на поверење грађана у јавну управу?	1x1=1	2x2=4	2x1=2	2x1=2	2x2=4
Да ли је опција у сагласности са захтевима ЕУ?	1x1=1	2x2=4	3x2=6	3x2=6	3x2=6
Критеријуми спровођења					
Да ли се опција може спровести без великих трошкова?	3x2=6	3x2=6	2x2=4	2x2=4	1x1=1
Да ли се опција може спровести у кратком року?	3x2=6	3x2=6	2x2=4	2x2=4	2x2=4
Укупно по опцијама	**17**	**25**	**26**	**26**	**33**

На основу спроведене анализе и остварених бодова по одабраним критеријумима за остварење циља 3. одабрана је опција 5, која подразумева да се процес управљања каријером запослених унапреди кроз развој институционалних, административних и кадровских капацитета за УЉР уз додељивање већих надлежности и улоге руководиоцима унутрашњих јединица, државним службеницима на положају и јединицама за УЉР укључујући повећање броја запослених у њима, уз истовремено успостављање нових инструмената за УЉР у пракси. Ова опција, с обзиром на комплексност и обухват теме разрађена је кроз три конкретне, комплементарне мере које у синергији треба да покажу највеће ефекте у креирању и ефикасној примени система за управљање каријером.

Мере за постизање Посебног циља 3.

Мера 3.1: Развој окружења за ефикасног, иновативног и мотивисаног државног службеника

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Дистрибуција исхода вредновања радне успешности одговара стандардима УЉР	(2020): 75%	(2021): 70% (2022): <70% (2023): <65% (2024): 50-55% (2025): 40-45% (2027): <35% (2030): <35%

Средњорочно гледано (2021–2025), ова мера је усмерена на припрему студије о могућим каријерним моделима у државној управи с препорукама за примену тих модела, успостављање система управљања талентима и припрему предлога за интеграцију у прописе, спровођење реформе система плата, израду анализе функције УЉР у јавним агенцијама, као и на даљи развој оквира компетенција. Фокус ће бити стављен и на израду студије о флексибилним моделима радног ангажовања.

Дугорочно гледано (2026–2030), ова мера је усмерена на примену креираних каријерних модела за различите категорије државних службеника, посебно за државне службенике на положају и таленте како би се развијале компетенције за будућност и створила база талената, оних који ће бити носиоци промена и иновација и како би се они задржали у државним органима у којима ће остварити своје каријерне циљеве.

Мера 3.2.: Развој институционалних и административних капацитета за управљање људским ресурсима

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Степен у коме је извршена стандардизација организације кадровских јединица у органима државне управе и квалитет обављања кадровских послова	(2020): 0	(2021): 1 (2022): 2 (2023): 3 (2024): 3 (2025): 3 (2027): 4 (2030): 4

Средњорочно гледано (2021–2025), ова мера је усмерена на модернизацију функције УЉР кроз успостављање информационог система за подршку УЉР како би се омогућило једнобразно поступање запослених у кадровским јединицама и руководилаца, допринело ефикасном извештавању које ће унапредити стратешко управљање и одлучивање у области УЉР. Поред тога, усмерена је на развој модела могућих стандарда квалитета у области УЉР за органе државне управе и јачање административних капацитета за управљање квалитетом,

као и на јачање капацитета институција да се на адекватан начин баве питањима УЉР кроз сагледавање нове организације функције и стратешке улоге јединица за УЉР.

Дугорочно гледано (2026–2030), ова мера је усмерена на спровођење нове организације функције и стандарда квалитета који треба да допринесу модернизацији процеса и ефикасном стратешком УЉР.

Мера 3.3: Јачање професионализације лица на положају/руководилаца

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Степен у ком је обезбеђена правна заштита лица на положају/руководилаца (базиран на пет *SIGMA* подиндикатора)	(2019): 9	(2021): 11 (2022): 11 (2023): 13 (2024): 13 (2025): 13 (2027): 15 (2030): 15

Средњорочно гледано (2021–2025), ова мера је усмерена на израду стратешког приступа управљању државним службеницима на положају у органима државне управе. Да би се правни оквир прилагодио и побољшао у складу са системским потребама, неопходно је установити свеобухватан дугорочан приступ управљању државним службеницима на положају који омогућава њихову већу професионализацију. Будући оквир треба да постави јасне циљеве за дугорочни развој те категорије државних службеника, при чему треба да се створе услови за њихово умрежавање и професионални и каријерни развој како би државна управа задржала и дугорочно користила потенцијал те категорије државних службеника.

Дугорочно гледано (2026–2030), ова мера је усмерена на одрживост установљеног приступа управљању државним службеницима на положају, креирање и примену специфичних модула за обуку за рад на положају, интензивнији рад са лицима на положају кроз активности Центра за управљање каријером како би та категорија државних службеника представљала гарант институционалног квалитета и континуитета.

Посебан циљ 4: Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи

Показатељ исхода	ПВ	ЦВ
Степен у ком се систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи нормативно и у пракси заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно квалификација запослених	(2019): 1	(2021): 3 (2022): 3 (2023): 3 (2024): 4 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 5

Развој у овој области је усмерен на даљу изградњу функционалног и иновативног система стручног усавршавања у свим деловима јавне управе и његово повезивање са областима које интерферирају концепту целоживотног учења и систему образовања. При томе, реформски процес обухвата и област стручних испита у систему државне управе у Републици Србији, која је до сада неоправдано била изван развојних процеса и унапређења која могу да допринесу потребној компетентности запослених у јавној управи, посебно имајући у виду да су стручни испити један од услова за рад у државним и другим органима и организацијама, односно имаоцима јавних овлашћења и да су у обавези да их положе сви они који први пут заснивају радни однос у овом систему (државни стручни испит), односно запослени на радним местима са посебним дужностима и овлашћењима (посебан стручни испит). Овај посебни циљ треба да обезбеди развој области стручног усавршавања у неколико праваца.

У почетној фази, потребно је заокружити започети процес унапређења јединственог система стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе, односно сегмената у стручном усавршавању који утичу на одрживост система квалитета у тој области, и то како материјалних елемената, као што су селекција и акредитација реализатора и спроводилаца програма обуке или вредновање програма обуке, тако и функционалних, попут унапређења капацитета државних органа, органа јединица локалне самоуправе и руководилаца у тим органима за успешно управљање и спровођење процеса јединственог система стручног усавршавања у јавној управи или истраживања задовољства корисника (грађана и других субјеката) радом органа јавне управе како би се утврдиле приоритетне области стручног усавршавања државних службеника и запослених у јединицама локалне самоуправе.

Истовремено, предвиђа се даље осавремењивање програма обуке и њиховог прилагођавања потребама система коме су намењени и запослених у њему. Потребно је континуирано развијати опште програме обуке, посебно подстицати иновирање у делу примене савремених (неконвенционалних) метода и облика стручног усавршавања који су утврђени у прописима, а до сада нису примењивани у обиму који омогућава постизање позитивних ефеката у погледу унапређења знања, вештина и способности запослених, посебно руководилаца (стажирање, коучинг, менторство, електронско учење, студијске посете и др.) и с друге стране, предузимање мера за посебно стручно усавршавање запослених у складу са специфичним потребама надлежности органа, односно потребама појединих

радних места, врсте послова или посебне групе корисника, које до сада није имало динамику развоја општих програма обуке.[131]

Пре него се приступи наредној фази стандардизације процеса у области стручног усавршавања у јавној управи, потребно је проценити ефикасност и ефективност претходно успостављеног система и његовог учинака како би се утврдило да ли је потребно увести одређене измене. Процесу вредновања до сада спроведених јавних политика у стручном усавршавању потребно је да претходи процена минимума јединствених критеријума и стандарда за изградњу капацитета и стручно усавршавање запослених на нивоу шире јавне управе,[132] као и анализа оптимизације пословних процеса у сврху рационализације, стандардизације и дигитализације свих процеса стручног усавршавања у јавној управи.

Поводом захтева послодаваца и потребе запослених у савременом друштву за унапређењем знање, вештине и способности како би одржавали своју конкурентност у пословном свету, коме припада и јавна управа, стручно усавршавање мора одговорити развојем концепта усмереног на процес целоживотног учења, при чему је у планирању, реализацији и евалуацији програма обуке посебну пажњу потребно усмерити на предвиђене резултате (исходе) стручног усавршавања, који су изражени као индивидуална постигнућа сваког запосленог у јавној управи, са крајњим утицајем на ефективност, економичност и транспарентност у раду органаизационог облика у коме су запослени. Зато је потребно темељно приступити разради, уређењу и примени концепта целоживотног стручног усавршавања у јавној управи и његових утицаја на боље планирање кадрова у јавној управи, систем њиховог оцењивања, напредовања и награђивања.

Потребно је успоставити однос с другим сегментима у целоживотном учењу и целоживотном образовању одраслих и пронаћи модалитете који могу додатно да подрже континуиран процес стручног усавршавања у јавној управи прилагођен потребама запослених, њихових руководилаца, али и органа и организација у том систему. Успостављање инструмената сарадње између институција у чијем су делокругу послови стручног усавршавања запослених у државним и другим органима један је од првих корака у том реформском правцу, као и развој сарадње са високошколским установама ради подршке у школовању, односно додатном образовању кадра за јавну управу.

Изузетно значајним биће повезивање овог система са системом стручних испита у државној управи. Иако област стручних испита има дугу традицију, дуги низ година била је изван реформских процеса. У међувремену, непландски и сегментални приступ решавању индивидуалних потреба довео је до експанзије прописа који на другачијим основама уређују иста питања од значаја за целину области стручних испита. Зато је потребно посебну пажњу посветити успостављању нормативног оквира којим се на јединственим основама уређује област стручних испита у систему државне управе и стварају предуслови за суштинску трансформацију у модел потребан целини правног система, као и посебним областима деловања.

---

[131] Према Централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи, у 2019. години акредитовано је осам посебних програма обуке: три посебна програма стручног усавршавања у јединицама локалне смаоуправе и пет посебних програма у државним органима, а у 2020. години акредитовано је пет посебних програма обуке: један секторски посебни програм обуке за запослене у јединицама локалне самоуправе и четири посебна програма обуке у државним органима (https://www.napa.gov.rs/tekst/61/lista-akreditovanih-programa.php).

[132] Јавна управа у смислу члана 2. став 1. Закона о Националној академији за јавну управу („Службени гласник РС”, број 94/17) обухвата државне органе и самосталне и независне организације и тела чији састав бира Народна скупштина (надзорна и регулаторна тела), органе, организације и службе аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, јавне агенције и организације на које се примењују прописи о јавним агенцијама, а чији је оснивач Република Србија или аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и предузећа, установе, организације и појединце којима су поверена јавна овлашћења.

Анализа ефеката опција за Посебан циљ 4.

Тест утицаја опција предвиђених за постизање овог циља показао је да не утичу пресудно на критеријуме, тј. њихов утицај би био само умерено релевантан. Пошто су постигнута пет од максимално 14 бодова, детаљна анализа ефеката није потребна.

Тест утицаја

Посебан циљ 4: Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи	**бодови**
Квантитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката	
Промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима органа државне управе/буџету РС, на годишњем нивоу већа од 10% буџета у односу на претходну фискалној години	0
Утицај на више од 200.000 грађана	1
Утицај на више од 5% предузетника или правних лица, или на више од 20% тих лица у одређеној делатности	1
Квалитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката	
Утицај на тржиште и услове конкуренције/конкурентности	1
Увођење значајних реформских, односно системских промена	1
Хоризонтални критеријуми	
Од значаја за остварење једнаког третмана и истих могућности за све, недискриминације и родне равноправности	1
Новине у односу на текуће процесе реформе јавне управе	
Новина у оквиру реформе јавне управе	1
УКУПНО:	**6/14**

Мере за постизање Посебног циља 4.

Мера 4.1: Унапређење јединственог система стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе

Мера је усмерена на развој материјалних и функционалних елемената у стручном усавршавању државних службеника и запослених у ЈЛС, као и пружање подршке државним органима и органима јединица локалне самоуправе у изградњи капацитета за управљање процесима стручног усавршавања. Ова мера обухвата и развој инструмената и методологије за спровођење истраживања задовољства корисника (грађана и других субјеката) радом органа јавне управе ставиће како би се утврдиле приоритетне области стручног усавршавања државних службеника и запослених у ЈЛС.

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Степен имплементације система квалитета у елементима стручног усавршавања у јавној управи	(2020): 1	(2021): 2 (2022): 3 (2023): 4 (2024): 5 (2025): 5 (2027): 5

		(2030): 5

Мера 4.2: Унапређење програма стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе и начина њиховог организовања и спровођења

Мера је усмерена на обезбеђење континуитета у праћењу потреба запослених и органа за стручним усавршавањем, развојем програма обуке у којима ће се на иновативан и функционалан начин пружити потребна знања, вештине и способности полазницима и остварити позитивни ефекти у остваривању резултата у раду органа. За успешност тог процеса потребно је јачати кадровске, просторне и техничке капацитете НАЈУ, али и државних органа и органа ЈЛС који учествују у овим процесима.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Испуњеност очекивања полазника обукама у којима су коришћени иновативни облици и методе стручног усавршавања	(2020): 0	(2021): 70% [133] (2022): 70% (2023): 75% (2024): 75% (2025): 80% (2027): 80% (2030): 80%

Мера 4.3: Унапређење нормативног оквира који уређује област стручног усавршавања у јавној управи

Ова мера је усмерена на спровођење законске обавезе да се вреднује учинак јавних политика у области стручног усавршавања, као и припрему измена прописа или припрему нових прописа у тој области.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Квалитет нових прописа који уређују област стручног усавршавања	(2020): Прва евалуација ће се спровести 2021. године	(2021): 100% (2022): 100% (2023): 100% (2024): 100% (2025): 100% (2027): 100% (2030): 100%

[133] Проценат полазника којима су у потпунсти испуњена очекивања

Мера 4.4: Успостављање стандардизације процеса и система квалитета у области стручног усавршавања у јавној управи, уз пуну примену ИКТ

Фокус у овој мери усмерен је на успостављање организационих и техничких капацитета за стандардизацију и дигитализацију процеса који су у функцији подршке управљању системом квалитета у стручном усавршавању у јавној управи и quality management centre-у у НАЈУ, односно организационе јединице у МДУЛС за усмеравање развоја и праћење спровођења успостављања стандардизације процеса стручног усавршавања и система квалитета у области стручног усавршавања у јавној управи.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Степен дигитализованих и стандардизованих пословних процеса у области стручног усавршавања	(2020): 1 (скала 0-6)	(2021): 1 (2022): 1 (2023): 1 (2024): 3 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 6

Мера 4.5: Успостављање система планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања у јавној управи (мастер план целоживотног стручног усавршавања)

Ова мера је усмерена на сагледавање најбољих упоредних система у планирању и примени целоживотног стручног усавршавања запослених у јавној управи са циљем да се припреми модел плана целоживотног стручног усавршавања у јавној управи Републике Србије, чијом применом би се омогућило боље планирање осталих сегментима у УЉР.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Степен у ком је развијен систем планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања	(2019): 0 (скала 0-1)	(2021): 0 (2022): 0 (2023): 0 (2024): 0 (2025): 1 (2027): 1 (2030): 1

Мера 4.6: Успостављање инструмената сарадње институција у чијем делокругу су послови стручног усавршавања запослених у државним и другим органима

У потреби да се постојећи организациони облици у чијем делокругу је стручно усавршавање у државним и другим органима ставе у функцију свеукупне подршке унапређењу знања, вештина и способности запослених у јавној управи, мера треба да обезбеди сарадњу надлежних институција, ако и промовисање и подстицање интерресорног стручног усавршавања у мултисекторским областима.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Степен у којем је развијен оквир сарадње институција у чијем делокругу су послови стручног усавршавања запослених	(2020): 0 (скала 0-1)	(2021): 0 (2022): 0 (2023): 0 (2024): 1 (2025): 1 (2027): 1 (2030): 1

Мера 4.7: Увођење јединствених критеријума и стандарда у области стручних испита у систему државне управе

Мера пружа подршку реформи области стручних испита увођењем нормативних претпоставки за успостављање јединственог и целовитог нормативног оквира у питањима која су заједничка за све стручне испите. Посебан аспект односиће се на развој ИКТ сервиса и увођење услуга електронске управе у овај сегмент рада јавне управе.

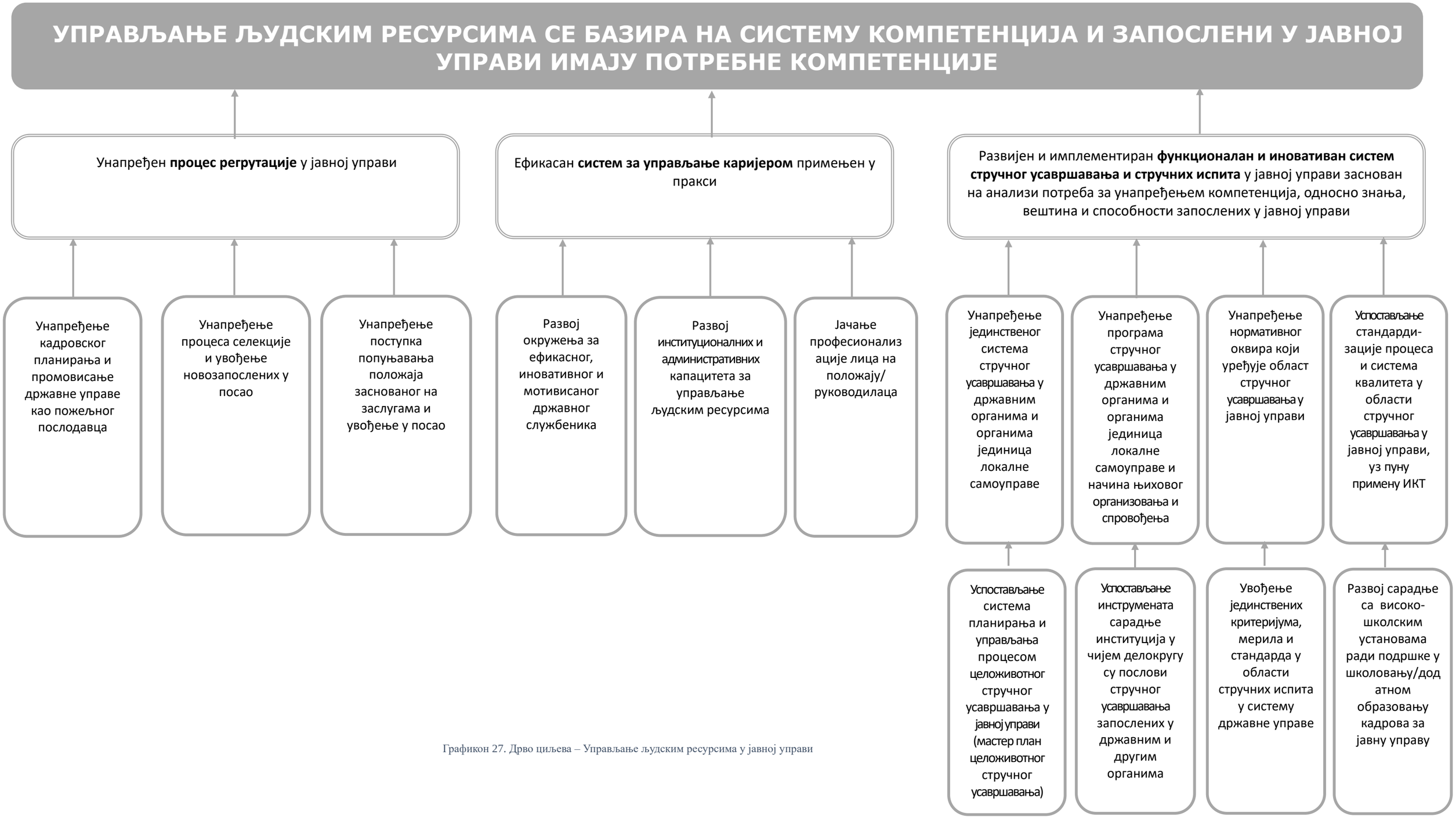
Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Степен успостављених јединствених стандарда у области стручних испита у систему државне управе	(2020): 0 (скала 0-12)	(2021): 3 (2022): 6 (2023): 9 (2024): 12 (2025): 12 (100%) (2027): 12 (2030): 12

Мера 4.8: Развој сарадње са високошколским установама ради подршке у школовању/додатном образовању кадрова за јавну управу

Ова мера је усмерена у два правца деловања, један који се односи на унапређење нормативног и практичног аспеката додатног образовања кадрова у јавној управи и други, који ће високом образовању, у складу са прописима који уређују ову област, пружити подршку у школовању кадрова за јавну управу.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Проценат органа државне управе и ЈЛС које омогућавају студентске праксе	0% (2020)	(2021): 10% (2022): 20% (2023): 30% (2024): 40% (2025): 50% (2027): 70% (2030): 100%

Дрво циљева – Управљање људским ресурсима



Графикон 27. Дрво циљева – Управљање људским ресурсима у јавној управи

3. Пружање услуга

Анализа стања

Правни и стратешки оквир

Влада Републике Србије препознала је пружање услуга као један од приоритета у процесу реформе јавне управе **у Стратегији РЈУ** из 2014. године која у Посебном циљу 4. Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга даје стратешко усмерење за реформе у овој области, док је Мера 1.4. у Посебном циљу 1. усмерена на развој е-управе. Реформски процеси у пружању услуга могу се, ради лакшег планирања и праћења оствареног напретка, груписати у два тока исте целине:

- развој електронске управе;
- регулаторна реформа и поједностављење управних поступака.

Реформе у области пружања услуга спроводе се тренутно кроз спровођење три документа јавних политика: **Програм развоја електронске управе** у Републици Србији за период 2020–2022. године („Службени гласник РС“, број 85/2020),[134] **Стратегија регулаторне реформе и унапређење система управљања јавним политикама за период** 2016–2020. године[135] и Програма „е-Папир” („Службени гласник РС", број 64/19),[136] као наставак и проширење Плана **„Стоп бирократији”** [137] за период 2016–2018).[138]

Политика пружања услуга се **не спроводи кроз јединствену националну кровну политику**, **нити** је у потпуности успостављен **јединствен механизам координације** за сва документа јавних политика у области услуга.

У оквиру реформе јавне управе и пружања услуга, у претходних неколико година развој електронске управе утврђен је као један од Владиних приоритета. У јуну 2020. године донет је **Програм развоја електронске управе** за период од 2020–2022. године са Акционим планом за његово спровођење, којим је, између осталог, планирано да се у периоду за који се доноси развије 300 нових електронских услуга и сервиса за грађане и привреду и ојача целокупан систем пружања услуга у Републици Србији. Република Србија је прва земља у региону југоисточне Европе која је донела **Стратегију развоја вештачке интелигенције 2020−2025.године** („Службени гласник РС", број 96/19).[139]

Законом о електронској управи („Службени гласник РС", број 27/18) **утврђен је правни оквир за функционисање електронске управе** у Републици Србији и усклађивање са важећим европским прописима у домену е-управе. Једна од кључних новина унета тим законом јесте успостављање интероперабилности база података између државних органа и размена података електронским путем. Закон је прописао

---

[134] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/85/1/reg·
[135] https://www.pravno-informacionisistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg
[136] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/64/3
[137] http://www.mduls.gov.rs/doc/Stop%20birokratiji%20konacni.doc
[138] У области развоја електронске управе за период након истека важења Програма развоја електронске управе, стратешко усмерење реформи биће постављено кроз Стратегију РЈУ, а тако постављени циљеви ће бити операционализовани кроз оперативни план који ће припремити Влада Републике Србије, ИТЕ и МДУЛС, имајући у виду брзину развоја и промена дигиталних технологија и потребу да се планови и конкретни кораци брже прилагођавају променама. У току је припрема Програма регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период након 2020. године.
[139] https://www.srbija.gov.rs/tekst/437277

обавезну употребу ИКТ у раду органа јавне управе, како у управном поступању, тако и у комуникацији са грађанима, привредом и организацијама. Донети су и подзаконски акти,[140] али је и даље потребно радити на заокруживању правног оквира у области е-управе. Закон о електронској управи оснажује спровођење још једног новог закона. Наиме, у 2017. години усвојен је **Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању** (Службени гласник број 94/17),[141] којим је постављен правни оквир за свеобухватни развој електронског пословања у Републици Србији, односно којим је уређена материја која се односи на електронски документ, електронску идентификацију и услуге од поверења у електронском пословању.

Бројна законска решења која се, између осталог, односе на давање правне и доказне снаге електронском документу, увођење шема електронске идентификације које се могу користити у општењу са органима јавне власти, а која могу да замењују својеручни потпис, потпм изједначавање квалификованог електронског потписа са својеручним потписом, могућност конвертовања папириних докумената у електронска и њихово коришћење као ориигиналних докумената у поступцима која спроводе органи јавне власти су изузетно значајна јер омогућавају да се поступци пред органима јавне власти уместо у папирном реализују у електронском облику, већу приступачност докумената и убрзанију комуникацију са органима јавне власти.

Поред тога, Закон ближе уређује пружање квалификованих услуга од поверења које поред квалификованог електронског потписа укључују квалификовану електронску доставу, квалификовано електронско чување и друге услуге које су кроз 17 усвојених подзаконских аката ближе дефинисане и представљају основу за несметан развој електронског пословања и комуникације између органа јавне власти, грађана и привреде.

Кључни помаци у области електронске управе настали су доношењем Закона о централном регистру становништва („Службени гласник РС“, број 17/19) [142] и Закона о регистру просторних јединица и адресном регистру ("Службени гласник РС", број 9/20).[143] Значајна је недавно донета Уредба о канцеларијском пословању органа државне управе („Службени гласник РС”, број 21/20),[144] која ће почети да се примењује 1. априла 2021. године, а која прописује да органи преко софтверског решења е-писарнице и система за управљање документима обављају послове канцеларијског пословања.

Плански оквир за поједностављење поступака, односно услуга постављен је Стратегијом регулаторне реформе и унапређење система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године и Програмом „е-Папир”, као и пратећим методологијама које се користе у поједностављењу, оптимизацији и укидању непотребних управних поступака, односно услуга. Координацију поједностављења,

---

[140] Уредба о ближим условима за успостављање електронске управе, http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/1/reg), Уредба о организационим и техничким стандардима за одржавање и унапређење Јединствене информационе-комуникационе мреже Електронске управе и повезивање органа на ту мрежу, http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/2/reg), Уредба о начину вођења Метарегистра, начину одобравања, суспендовања и укидања приступа сервисној магистрали органа и начину рада на Порталу еУправа: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/3/reg), Уредба о начину рада Портала отворених података: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/4/reg), Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб-презентације органа: http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/5/reg)

[141] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2017/94/4/reg

[142] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2019/17/1

[143] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/9/8/reg

[144] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2020/21/7/reg

оптимизације, укидања и дигитализације поступака, односно услуга врши РСЈП уз сарадњу са Канцеларијом за информационе технологије и електронску управу и другим органима у чијој је надлежности вођење управних поступака.

Програм „е-Папир" разрађује поједностављење поступака који се односе на привреду и представља основ за модернизацију и трансформацију услуга. Спровођење Програма „е-Папир" координише РСЈП уз помоћ Координационог тела за спровођење тог програма. Пошто није утврђен орган надлежан за стандарде и квалитет услуга које пружа јавна управа, Одељење за модернизацију и трансформацију услуга јавне управе, као део РСЈП, припрема Закон о регистру административних поступака и подзаконске акте којима ће се уредити методологија и стандарди креирања и пружања услуга и којима се успоставља неопходна инфраструктуру за одрживост система пружања услуга. Управна инспекција у МДУЛС, као важан део тог процеса, надлежна је за надзор над спровођењем прописа у јавној управи, укључујући и контролу пружања услуга у складу са прописима.[145]

Правни оквир за поједностављење управних поступака постављен је Законом о општем управном поступку ("Службени гласник РС", бр. 18/16, 95/18)**,**[146] којим је **по први пут утврђен појам јединствено управно место** − на ком странке могу да добију више информација и услуга на једном месту, било да се ради о електронском (Портал е-управа) или физичком месту, али још **није донет подзаконски акт којим би се уредили услови и критеријуми за успостављање јединствених управних места**. Тим законом је утврђена **обавеза да органи управе међусобно размењују податке из службених евиденција**, што је један од битних услова за остваривање начела економичности и делотворности рада јавне управе и њено претварање у сервис грађана. Нагласак је на размени података, а не на размени докумената органа управе. Закон је предвидео прекршајну одговорност овлашћених службеника у органу који не одобре увид или не обраде, прибаве, уступе, односно доставе податке о чињеницама о којима орган води службену евиденцију, а посебно је нагласио важност да се оствари принцип помоћи странци и обезбеди правовремена информација. Усаглашавање секторских прописа са овим законом касни, а капацитети МДУЛС-а да врше надзор над применом Закона нису довољни.

У систему државне управе тренутно не постоји орган који има искључиву надлежност за креирање политике у области пружања услуга. Побољшања у овој области у највећем броју случајева спроводе засебно и углавном самостално појединачни ОДУ, без централне координације, с изузетком Програма „е-Папир", а **нису успостављени ни механизми контроле квалитета административних услуга које пружају ОДУ.**

Да би се побољшало институционално управљање у области електронске управе, стратешко планирање и нормативни послови додељени су **МДУЛС-у**, а 2017. године формирана је **Канцеларија за информационе технологије и електронску управу** као служба Владе, уз додатну подршку стручних тимова Владе. Почетком 2018. године основан је и Владин **Координациони савет за развој електронске управе** („Службени гласник РС", број 104/17),[147] чији је задатак да усклађује активности на изради и спровођењу стратешких аката из области развоја и функционисања е-управе, као и да

[145] Међутим, потребно је даље јачати људски и технички капацитет Управног инспектората да се адекватно одговорило на изазове у контроли пружања услуга.
[146] https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/18/2/reg
[147] Одлука о образовању Координационог савета за електронску управу, https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2017/104/2/reg

прати стање, потребе, развој и примену стандарда током увођења система електронске управе.

Влада је 2019. године образовала и **Координационо тело за праћење спровођења Програма „е-Папир”**[148] Координационо тело прати спровођење усаглашених препорука за поједностављење поступака, укључујући и активности дигитализације и побољшања квалитета јавних услуга у Републици Србији. У оквиру тог тела формирана је и Посебна радна група за дигитализацију административних поступака у оквиру спровођења Програма „е-Папир”. године. Задатак те посебне радне групе јесте да координише послове, односно прати спровођење активности органа и организација којима се спроводи Програм „е-Папир” у домену дигитализације и побољшања квалитета јавних услуга, као и редовно извештава Координационо тело за праћење спровођења Програма.

Резултати и изазови

Анализа је показала да су постигнути резултати реформе у претходних неколико година, али да је потребно унапређивати развој **обједињеног система креирања услуга** и процеса **оптимизације** услуга, **управљање** пружањем услуга тако да услуге буду пружене свима на стандардизован начин, као и систем за **контролу и обезбеђивање квалитета** пружених услуга.

Систем за развој кориснички оријентисаних услуга кроз препознавање реалних потреба корисника није у потпуности изграђен. Као резултат спроведених реформи у последње две године расте **поверење јавности у јавну управу и задовољство грађана пруженим јавним услугама**,[149] али се услуге ретко креирају кроз претходно мапирање потреба корисника. Јавна управа још увек је само делимично усмерена на концепт услуге,[150] што значи да се на услуге у јавној управи и даље превасходно гледа формално (да ли су као такве дефинисане у нормативним актима). Формалистички приступ и наслеђена административна култура представљају кључну баријеру за проактиван развој интегрисаних и ефикасних услуга по мери крајњих корисника.[151] Органи приликом креирања нових услуга немају на располагању стандардизоване и савремене алате за укључивање јавности у осмишљавање услуга због чега се крајњи корисници ретко и касно укључују у процес развоја услуга, па нису увек задовољни услугама које добијају и њиховим квалитетом.[152, 153] Јавна управа се не ослања у довољној мери на иновативну међународну праксу у развоју услуга, попут дизајнирања услуга у сарадњи са широм друштвеном заједницом (стартап заједницом, невладиним сектором, академском заједницом и иновативним компанијама) или кроз успостављање лабораторија за развој услуга као акцелератора иновативности у

[148] Одлука о образовању Координационог тела за праћење спровођења Програма за поједностављење административних поступака и регулативе „е-Папир” за период 2019–2021. године: https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2019/64/2/reg

[149] *SIGMA* Извештај за 2019. на страни 42. наводи да истраживање јавног мњења показује раст задовољства грађана пруженим услугама органа државне управе са 39% на 51% у периоду 2017−2019, што указује на то да је унапређен рад јавне управе и да је задовољство грађана радом јавне управе веће, али и да постоји потреба за додатним унапређењем. Извештај доступан на линку: http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf

[150] Односно, посматрање процеса пружања услуга као искуство које има крајњи корисник и његово задовољство процесом пружања услуге и квалитетом пружене услуге.

[151] Под крајњим корисницима у СРЈУ поразумевају се грађани, привредни субјекати, али и управа сама.

[152] *SIGMA* Извештај 2018, стр. 44 и 45, http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf

[153] Пример добре праксе је Портал е-папир, на коме је дата могућност привредницима да предложе начин на који постојећи управни поступци могу бити поједностављени, спојени или укинути као непотребни. Ова иницијатива представља зачетак системског приступа укључивању и партнерском раду на заједничком креирању услуга у између управе и корисника.

размишљањима о развоју и оптимизацији услуга, пилотирања нових приступа у пружању услуга и ширења добре праксе.[154]

Информације о услугама само су недовољно доступне и јасне[155] упркос обавези да се све услуге видно истакну на порталу органа уз напомену које услуге су електронске.[156] **Грађани и привреда се и даље суочавају с релативно високим трошковима за услуге, неуједначеном праксом поступања јавне управе и непотпуним остваривањем својих права пред органима јавне управе, што доводи до мање правне сигурности**. То се посебно одражава на привреду, кроз слабу предвидљивост услова пословања,[157] недовољну информисаност о променама, те релативно високе административне трошкове пословања,[158] што дестимулише инвестиције и запошљавање. Приступ услугама је неуједначен, како територијално, тако и електронски.[159] Поред тога, приступ услугама је отежан угроженим и рањивим групама[160] и припадницима мањинских заједница.

У области система развоја услуга и процеса оптимизације резултати претходне реформе постоје, али су потребна даља побољшања.[161] У претходном периоду, **значајни резултати су постигнути у процесу поједностављења, оптимизације и укидања непотребних управних поступака**. Укинуто је пет управних поступака за привреду,[162] од којих је један у потпуности укинут, а четири су претворени у невидљиве услуге јавне управе,[163] чиме је остварена уштеда за привреду у износу од преко три милијарде динара годишње за привреду. Припремљене су препоруке за поједностављење, оптимизацију и укидање 890 управних поступака, од чега су 82 услуге поједностављене, а 11 услуга је у потпуности дигитализовано и доступно привредницима преко Портала е-управе. Посебно важан резултат у овој области постигнут је у погледу припреме **Јединственог регистра административних поступака** који тренутно садржи све детаљне информације за више од 2.600 поступака на државном и покрајинском нивоу који се односе на привреду, а за који ће се развити и посебан портал као јединствена тачка са свим информацијама које се односе на поступке и услуге на једном месту. Кључни проблем у спровођењу поједностављења

---

[154] Унутар РСЈП постоји и Група за иновације у јавним политикама, која се развија у правцу креирања иновативних решења у јавним политикама.

[155] Према истраживању „Балкан барометра" (2019), став јавности је углавном позитиван према питањима да ли Влада пружа податке јавности на време, у целости и уз разумне трошкове (између 47% и 56% грађана мисли да пружа) и у поређењу с другим земљама региона ситуација је нешто повољнија. Међутим, треба имати у виду да се у овом истраживању говори уопштено о информацијама које Влада пружа, а не само о инфомрацијама које се тичу услуга.

[156] На основу Уредбе о ближим условима за израду и одржавање веб-презентације органа.

[157] Извештај Европске комисије (Serbia 2020 Report), стр. 45, 47, 49, 50.

[158] Административни трошкови пословања процењени су на 3,26% за 2018. годину.

[159] Питање приступа грађана јавним услугама (традиционалним и електронским) помиње се на више места у Извештају о напретку Србије (2019) у случајевима приступа правди (стр. 19), здравственим услугама (стр. 89), комуналним услугама (стр. 31), информацијама од јавног значаја (стр. 20), али и генерално приступа јавним услугама (стр. 14).

[160] *SIGMA* Извештај за 2019. годину (стр. 35): http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf

[161] *SIGMA* Извештај за 2019. годину оцењује да је у протекле две године постигнут напредак у области квалитета пружених услуга, уз просечну оцену три у области Пружања услуга за сва четири стуба, на скали 0−5. Од четири стуба, приступ јавним услугама остаје најслабије оцењена област са оценом 2 од 5 и боља је за једну оцену него 2017, стр. 36, http://sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2019-Serbia.pdf

[162] Према извештају који је доставио РСЈП 1. јануара 2019. године, укинуте су обавезе за послодавце да достављају М4 и М-УН обрасце, чиме су укинути поступци пријаве података за утврђивање стажа осигурања, зарада, накнаде зарада, односно основице осигурања и висине уплаћеног доприноса; укинута је пријава о уплати доприноса по основу уговорене накнаде, односно накнаде по основу уговора о допунском раду и висини те накнаде; укинута је Уредба о евиденционим маркицама за брашно, чиме је укинут поступак оверавања захтева за издавање евиденционих маркица за брашно; укинут је поступак Управе за ветерину Одобрење учешћа у међународном међулабораторијском поређењу и провери компетентности лабароторије.

[163] Послове које је до сада морао да обавља или иницира привредник, сада ради управа на основу података који су садржани у службеним евиденцијама, односно на основу података које је привреда доставила у другим управним поступцима.

управних поступака огледа се у спором спровођењу усаглашених препорука и захтева за снажну политичку подршку за њихово спровођење.

У складу са процесом поједностављивања управних поступака и кориснички оријентисаних сервиса развијају се и физичка јединствена управна места. Закључно са октобром 2020. године физичка јединствена управна места су отворена у 10 општина,[164] а још једна општина је добила подршку да то учини до краја 2020. године.[165] Међутим, још није донета Уредба о јединственом управном месту, која би системски уредила услове и критеријуме који се примењују када се одређује и успоставља јединствено управно место, као и начин сарадње надлежних органа у вези са поступањем и обављањем послова на јединственом управном месту. Како би се странкама олакшало пословање са државом и омогућило безготовинско плаћање такса и накнада на лицу места, до сада је инсталирано више стотина *POS* терминала на шалтерима општина и градова широм Републике Србије, а циљ је да све јединице локалне самоуправе уђу у систем безготовинског плаћања.[166]

Поред тога, поједностављење управних поступака је корак који претходи дигитализацији услуга, тј. успостављању јавне управе која функционише без сувишне употребе папира. Поступци који се дигитализују, а да претходно нису поједностављени, што је предуслов за квалитетно пружену услугу, не олакшавају пружање услуга и не доприносе повећању задовољства корисника пруженим услугама. Дигитализацију услуга успорава и недостатак координације у области пружања услуга и успостављања неопходне ИТ инфраструктуре. Дешава се да се недовољно користе чак и развијени дигитални сервиси, попут електронског квалификованог потписа (7% становништва користи електронски потпис).[167] Он није обавезан део личне карте, већ представља лични избор грађанина, што уједно од њега захтева да се поново обрати надлежном органу и чека да му се омогући употреба електронског квалификованог цертификата.

Значајни **резултати** у претходном периоду **остварени су у области електронске управе**. Република Србија напредовала је на готово свим међународним листама конкурентности у области електронске управе. Најновије истраживање Уједињених нација о развоју електронске управе[168] сврстава Републику Србију на 58. место, а по индексу е-партиципације на 41. место међу 193 земље света. У годишњем Бенчмарк извештају Европске уније оцењено је да је Република Србија остварила напредак у четири од пет области развоја е-управе.[169] Напредак на међународним листама конкурентности у области електронске управе **резултат** је бројних **унапређења у области пружања електронских услуга:** редизајниран је Портал е-управа,[170] његова употреба је прилагођена за коришћење путем мобилних телефона и испуњава стандарде једнаке приступачности. Такође, на Порталу су уведене и нове функционалности и развијене су нове услуге, као што је услуга издавања уверења о некажњавању. Развијен је национални портал за електронску идентификацију грађана и привреде и уведен је

[164] Отворено јединствено управно место у Горњем Милановцу, сајт Министартва државне управе и локалне самоуправе, http://mduls.gov.rs/saopstenja/otvoreno-jedinstveno-upravno-mesto-u-gornjem-milanovcu/?script=lat (доступан на дан 2. новембра 2020).
[165] Извештај о спровођењу АП Стратегије РЈУ за 2018. стр. 10.
[166] ИТЕ је до сада потписала више стотина споразума о постављању *POS* терминала у органима државне управе и локалне самоуправе, на шалтерима катастара непокретности и МУП-а: https://www.ite.gov.rs/tekst/sr/4294/pos-terminali.php
[167] Извештај Европске комисије (*Serbia 2020 Report*), стр. 17: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en
[168] Извештај: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020;
[169] Извештај: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people
[170] Портал е-управе: https://www. euprava.gov.rs (последњи пут приступљено 13.5.2020.)

јединствени електронски идентитет кроз пријављивање на једном месту,[171] тако да корисници више не морају да креирају и памте различита корисничка имена и лозинке за приступ великом броју државних информационих система. Уведена је електронска идентификација преко мобилног телефона, односно двофакторска аутентикација, као што је е-достава и онлајн плаћање услуга.[172] Успостављено је електронско сандуче за брзу, једноставну, поуздану и бесплатну доставу решења, других докумената и обавештења јавне управе грађанима. Омогућено је да се на Порталу е-управа онлајн плаћају таксе и накнада.[173] Поред е-заказивања (за издавање личне карте и пасоша), развијене су нове услуге, као што је издавање уверења о некажњавању, које грађани добијају на кућну адресу.[174] У широкој употреби су електронске пријаве за упис деце у предшколске установе, основне и средње школе (е-вртић, е-упис).[175] Посредством информационог система „Бебо, добро дошла на свет" пријављено је око 200.000 беба откако је тај систем покренут 2016. године. Више од 90% родитеља одлучило је да искористи услугу „све на једном месту" и једноставно и брзо упише дете у матичну књигу рођених, евиденцију пребивалишта и здравственог осигурања на месту где се дешава животни догађај, а да не одлазе на било који шалтер.[176] Као резултат унапређења Портала, редовно расте број његових корисника (1.026.347) и броја услуга које се путем њега пружају (76.028)[177]. Централни регистар становништва пуштен је у продукцију, па грађани могу преко Портала да провере личне податке из 20 регистара и евиденција.

Повећана је оспособљеност становништва за употребу нових дигиталних сервиса и отворени су бесплатни ИТ приступни центри за широке групе корисника. Српско-корејски информатичко-приступни центар (СКИП центар) реализовао је више од 1.000 различитих бесплатних обука из домена употребе ИКТ за више од 35.000 грађана и јавних службеника за три године постојања.[178] СКИП је

---

[171] Унификација дигиталних идентитета корисницима је доступна преко националног Портала за електронску идентификацију грађана и привреде https://eid.gov.rs/ Осим за приступ Порталу е-управа јединствени е-идентитет се користи и за приступ информационом систему локалне пореске администрације https://lpa.gov.rs/jisportal/homepage, као и за пријаву на Порталу е-здравље https://e-zdravlje.gov.rs/landing/;

[172] Ово је врло важан корак који ће омогућити да се уведе м-управа у Републици Србији. Могућност пријављивања двофакторском аутентикацијом, шема средњег нивоа поузданости, налази се на линку: https://euprava.gov.rs/prijava-dvofaktorskom-autentikacijom-za-korisnike-sa-kvalifikovanim-elektronskim-sertifikatom

[158] Локалне пореске администрације су прве почеле да путем е-доставе грађанима достављају решења о утврђеном порезу на имовину за 2020. годину: https://euprava.gov.rs/resenje-poreza-na-imovinu

[173] На Порталу е-управа омогућено је коришћење платних картица (мастеркард, виза, дина) свих банака које послују на тржишту Републике Србије, а грађани могу користити и е-новац куповином ај-пеј ваучера: https://www.ite.gov.rs/tekst/sr/4134/4-da-li-je-na-portalu-euprava-omoguceno-placanje-online.php

[174] Више на: https://euprava.gov.rs/usluge/4875

[175] Ове апликације масовно су коришћене нарочито током ванредног стања и епидемије вируса ковид-19 https://www.ite.gov.rs/tekst/sr/82/evrtic.php http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-u-srbiji/aktuelnosti/prijavite-dete-za-vrtic-pomocu-elektronske-usluge-e-vrtic/?script=lat

[176] Република Србија је међу ретким земљама света које на овако високом нивоу пружају ову врсту е-услуге, а сервис обухвата и подношење захтева за родитељски додатак „на клик": https://www.ite.gov.rs/tekst/81/bebo-dobro-dosla-na-svet.php, а услуга је доступна на линку: https://euprava.gov.rs/usluge/5184

[177]Податак преузет 14. августа 2020. са Портала електронске управе: https://euprava.gov.rs/

[178]СКИП центар је почео са радом 20. децембра 2017. године на основу „Меморандума о међусобној сарадњи и разумевању у области информационо-комуникационих технологија", који су потписали Министарство државне управе и локалне самоуправе и Национална агенција за информационо друштво Републике Кореје. Министарство је обезбедило простор за рад СКИП центра, а Влада Републике Кореје је уложила 250.000 евра у набавку најсавременијих уређаја. СКИП центар је високотехнолошки опремљен простор који се састоји од неколико ИТ учионица са *SMART* подијумима за интерактивну наставу. Простор је намењен одржавању обука за грађане и државне службенике у домену примене ИКТ и рада у најновијим дигиталним платформама и информационим системима. http://skipcentar.rs/sr_RS/prostor/?script=lat

проглашен за најбољи и најпосећенији на свету у конкуренцији 60 центара чији рад подржава Република Кореја.[179]

У претходном периоду остварени су и значајни резултати у погледу **изградње техничко-технолошке инфраструктуре неопходне за развој и функционисање електронске управе:** изграђен је објекат Државног центра за управљање и чување података у Београду, завршава се изградња секундарног Државног центра за управљање и чување података, једног од најсавременијих и најефикаснијих у овом делу Европе [180] предвиђено је да се клауд платформа постави у Дата центар Крагујевац до краја 2020. године и започета је изградња јединственог Система за управљање документима са е-чувањем, што ће обезбедити бољи рад управе и бољи одговор на будуће кризне ситуације. На Сервисној магистрали органа је интероперабилно и доступно 28 скупова података који се налазе у надлежности осам институција, а 332 институције успешно размењују податке. Од увођења система за размену података регистрована су 15.056.084 позива сервиса.[181] Међутим, неки кључни државни регистри, као што су Адресни регистар и Регистар просторних јединица још нису интероперабилни, али је њихова интеграција у току. У текућем планском циклусу предвиђа се да јавна управа успостави техничко-технолошку инфраструктуру која је неопходна за неометан рад електронске управе и да настави са дигитализовањем услуга до трећег и четвртог нивоа софистицираности. С обзиром на значај који ефикасна е-управа има на конкурентност националне привреде, неопходно је успоставити систем који управу стимулише на иновације у области развоја и пружања електронских услуга у складу са глобалним трендовима, посебно у области заштите приватности и сајбер безбедности с обзиром на динамичан глобални развој технологије.

Јавна управа успорено отвара податке,[182] **а недовољна искоришћеност потенцијала које отворени подаци нуде одражава се у нижој иновативности предузећа и стартапова у развоју нових услуга и производа**. Тренутно су на Порталу отворених података представљена 22 примера употребе отворених сетова података.[183] Отварање и коришћење отворених података је разрађено кроз посебну меру у Програму развоја е-управе и на томе се интензивно ради. Култура управљања подацима мора се повећати како би подаци постали стратешки ресурс, а не нуспроизвод институција који се не користе ван њих. За планирање и вредновање ефеката јавних политика и доношење одлука, како у кризним ситуацијама, тако и у редовним условима, кључно је да се у јавном сектору користе подаци из разних извора.

Потребно је донети документ јавне политике који се односи на ту област како би се обезбедили људски, финансијски и други ресурси за стварање и дугорочну одрживост кључних извора података, њихову размену између институција, изградњу заједничке платформе за аналитику, повезивање државних података са подацима из академског и приватног сектора итд.

---

[179] Више о томе http://mduls.gov.rs/saopstenja/dve-godine-rada-skip-centra-preko-1-000-obuka-za-27-000-polaznika/?script=lat

[180] Дата центар је пројектован по највишим техничким стандардима и моћи ће да испуни највиши стандард поузданости *Tier-4*. Подаци доступни на https://www.ite.gov.rs/tekst/114/izgradnja-data-centra-u-kragujevcu.php

[181] Податак који је доставила ИТЕ, која управља информационим системом за размену података.

[182] На порталу Отворени подаци су, према последњим подацима, доступна 363 сета података у 25 категорија (21. март 2020). У мерењу *Global Open Data Index* за 2016/2017, Република Србија има скор 41% од могућих 100% и дели 41. место са Израелом на листи од 94 земље, 2014. године Република Србија је била на 48. месту са скором 42%.

[183] Портал отворених података: https://data.gov.rs/sr/reuses/?page=1 .

Студија консултантске куће *McKinsey* (2018 Smart Cities: Digital Solutions For A More Livable Future) говори да када се у јавној управи употребљавају отворени податаци, као најважнији технолошки ресурс за паметне градове, градови боље функционишу у више област: смањује се загађеност ваздуха за 10−15% због боље организованог саобраћаја, смањује се број самоубистава, саобраћајних гужви и пожара за 8−10%, смањују се животни трошкови за 1−3% итд.

Започете су активности на изградњи националне платформе за вештачку интелигенцију која ће омогућити развој најсавременијих услуга е-управе заснованих на коришћењу вештачке интелигенције.[184] Потенцијали употребе вештачке интелигенције у пружању услуга су огромни – од боље алокације ресурса, замене експертске подршке код решавања једноставнијих изазова до сумирања великих скупова различитих типова података који се у јавној управи прикупљају, али још увек недовољно анализирају.

Ресурси потребни за пружање услуга (људски, финансијски, техничко-технолошки) нису адекватно распоређени ни по областима пружања услуга, ни између различитих нивоа власти због чега се поједини ОДУ суочавају са потешкоћама у пружању услуга грађанима и обезбеђењу њиховог квалитета. Људски капацитети су ограничени, а ниво квалификованости државних службеника за пружање услуга није адекватан и треба повећати обуке из домена пружања услуга.[185] На пословима е-управе најчешће се запошљава ИТ профил, међутим потребно је запослити и лица која могу (агилно) управљати пројектима, анализирати/сагледавати потребе корисника и која ће радити на заједничком стварању и уклањању баријера за размену података између институција. Период потребан за обраду захтева и пружање услуге није довољно брз и не мери се систематично колико је заиста времена потребно.

Техничко-технолошка опремљеност јавне управе још увек није на довољном нивоу како би пружање електронских услуга, као савременог начина пружања услуга и комуникације јавне управе са грађанима и привредом, било широко доступно.[186,187] Техничко-технолошки капацитети се огледају и у недовољно изграђеној инфраструктури иако број јавних евиденција које су доступне у електронском облику стално расте. Службеници избегавају да податке прибављају по службеној дужности и упућују кориснике услуга да сами приложе сву потребну документацију како би се услуге пружиле у краћем року јер немају прилагођене интерне пословне процесе, ИТ опрему и системе, вештине како би податке прибавили преко е-ЗУП-а и уз то нема контроле и кампања подизања свести о значају размене података.

У јавној управи **не постоји обједињен систем за праћење, вредновање и извештавање о квалитету пружених јавних услуга како би се на систематичан начин обезбедио њихов квалитет, а јавност информисала о томе.**[188] Заједнички стандарди за пружање јавних услуга[189] још нису уведени у целој администрацији, а алати за управљање квалитетом пружених услуга се не промовишу на систематичан начин иако потреба за њиховом употребом у јавној управи расте.[190] Не постоји

---

[184] У складу са Стратегијом развоја вештачке интелигенције за период 2020−2025. године

[185] Према подацима достављеним од НАЈУ, у 2019. години (без децембра) реализована је 321 обука у области пружања услуга за 5.687 полазника, што је 65% обука више него 2018. године.

[186] Нови Програм развоја електронске управе предвиђа инфраструктурне темеље за развој електронских услуга у земљи (набавка хардвера, развој дељених сервиса, развој електронске писарнице и архиве, успостављање Метарегистра и интероперабилности, итд.).

[187] Према Индексу е-управе УН-а (*e-Government Index*), из 2018, Република Србија је у претходних пет година поправила свој положај померивши се са 69. на 49. место на листи од према развијености електронске управе, али и даље значајно заостаје за земљама са европског континента.

[188] Периодично се мери задовољство корисника радом јавне управе, која су претходно цитирана, али не постоји систематично, редовно праћење задовољства корисника које би послужило као информациона основа за оцену тренутног стања у области пружања услуга, развој нових и унапређење постојећих услуга, као и рада јавне управе, као што је то случај у другим земљама.

[189] У појединим земљама у којима је јавна управа високоефикасна, попут Аустралије, у циљу побољшања услуга развијен је сет принципа за однос државних службеника према грађанима приликом пружања услуге, па се потом прати и осигурава да се ти принципи конзистентно примењују у пракси.

[190] Иако све већи број институција користи алате за управљање квалитетом и (најчешће ISO 9001), ти алати се ипак не промовишу нити систематски користе кроз систем државне управе. Алати који се користе за управљање квалитетом у

механизам за систематско мерење задовољства корисника пруженим услугама, који је основа за праћење квалитета пружених услуга и њихово унапређење, нити постоји систем за мерење учинака, броја пружених услуга и трошак појединачне пружене услуге, како би се уочиле области неефикасности и неефективности у пружању услуга.

Регистри управних поступака/услуга треба да послуже као основ на којем ће квалитет услуга контролисати орган/организација која ће бити за то задужена, али и грађани и привреда. Каталог управних поступака је у припреми, али није донет правни оквир за његово функционисање. У примени је попис управних поступака који се односе на привреду, а планирано је проширење и на управне поступке који се односе на грађане. Спроведена је прелиминарна анализа, иницирана је координација са органима који поседују одређене званичне регистре и побољшана је размена електронских података између органа.[191]. Јединствени јавни регистар управних поступака[192] до сада је идентификовао преко 2.600 управних поступака на државном и покрајинском нивоу. Непотребни поступци се поједностављују, оптимизују, дигитализују и уклањају и припремљени су стандардизовани модели за 188 поступака у локалној самоуправи.[193] Када регистар буде у целости функционалан, он ће имати и важну улогу у управљању квалитетом услуга јер ће мапирати све законом предвиђене кораке и све неопходне информације у сваком административном поступку/услузи. Уколико грађанин примети да се орган државне управе не понаша у складу са законом, он кроз тај систем може поднети жалбу,[194] што омогућава систематично укључивање грађана у контролу квалитета пружених услуга, а државној управи да правовремено реагује на повреде у пружању услуга које су за грађане најбитније. Тај регистар прати и одговарајући портал на Порталу е-управа преко кога ће се пружити све информације за сваку услугу која се налази у регистру.

Како управљање квалитетом услуга захтева сталан и конзистентан надзор над процесом пружања услуга, у наредном периоду је **потребно оснажити капацитете, нарочито Управног инспектората,** како кроз запошљавање новог кадра, тако и кроз организовање обука ради унапређења вештина запослених. Имајући у виду да је стратешка оријентација развој иновативних услуга кроз њихово креирање са партнерима из привреде, цивилног сектора, академске заједнице и грађана потребно је успоставити систем за целоживотно учење и побољшање вештина инспектора како би били спремни за све промене које се предвиђају за наредни период. Функционална анализа свих републичких инспекција показује да је број инспектора мањи од неопходног и износи 2.413 због чега је Акционим планом за запошљавање службених лица који обављају послове инспекцијског надзора за 2019–2021. годину предвиђено да се запосле још 1.272 инспектора. На предлог МДУЛС-а у јуну 2019. године донета је Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места („Службени гласник РС, број 117/05, 108/08, 109/09, 95/10, 11/2012, 84/2014, 132/14, 28/15, 102/15, 113/15, 16/2018, 2/2019, 4/19, 42/19). Том уредбом се уклања ограничење броја службених лица која обављају послове инспекцијског надзора, а који су у звању самосталног саветника, што значи да се свим државним службеницима који обављају послове инспекцијског надзора омогућава да пређу у звање самосталног саветника уколико за то испуњавају услове, а уводи се и ознака „инспектор” у звање радног места.

органима државне управе мапирани су 2019. године, а МДУЛС је први орган у коме се примењују европски алат за управљање квалитетом – *CAF* (*Common Assessment Framework*).

[191] Према Извештају о спровођењу АП Стратегије РЈУ за 2019. годину, 71% органа електронски размењује податке.

[192] Више информација о процесу може се наћи на веб-презентацији РСЈП: https://rsjp.gov.rs/cir/vesti-cir/poceo-popis-administrativnih-postupaka/ (последњи пут приступљено 13. маја 2020).

[193] Извештај о екстерној евалуацији СРЈУ, 2019, стр. 44.

[194] Мониторинг Извештај *SIGMA* за Србију 2019, стр. 43.

То треба да повећа капацитет инспекција, али су потребна нова решења како би се превазишле главне потешкоће у функционисању инспекцијског надзора, нарочито у доба криза и промена. Интерна кадровска анализа показала је да у републичким и локалним инспекцијама[195] изражен проблем старости кадра – просечна старост инспектора је 56 година.

Приказ упоредне праксе

Последњи доступни подаци у области пружања услуга за појединачне државе Западног Балкана приказани су у *SIGMA* извештајима из 2017. и 2019. године. Упоредни прикази, како из 2017. године, тако и из 2019. године указују да се напредак у овој области може постићи у кратком временском року. Значајан напредак Србија је остварила тако што је успоставила неке од кључних покретача за модерно пружање услуга, применила поједине алате за управљање квалитетом, као и прикупљала повратне информације од корисника услуга.

Регионално поређење указује и на то да кад су напори усмерени на унапређење квалитета пружања услуга кроз успостављање цетрализоване политике код спровођења услуга, резултати брзо следе.

Регионални лидер је Албанија са 17 од 24 бодова за одговарајући *SIGMA* показатељ. У поређењу са 13 бодова колико је Србија остварила за исти показатељ, уочено је да се главне разлике односе на успостављање централне политике за квалитет услуга са стандардизацијом квалитета и интероперабилне инфраструктуре. Стога се предвиђа да ће спровођење Програма за развој е-управе 2020-2022, уз активности планиране овом стратегијом Србију брзо учинити регионалним лидером.

У аспектима усклађене политике пружања услуга усмерене ка грађанима, централне политике дигиталних услуга, систематичне политике поједностављења административних поступака, као и јаке централне координације свих владиних пројеката дигитализације Црна Гора је регионални лидер и постигла је 30 од 32 бода за одговарајући *SIGMA* показатељ. Србија, у поређењу је остварила само 16 од 32 бода.

Амбиција ове стратегије је да усмери пажњу управо на ове аспекте у политици пружања услуга и искористи прилику за системски и одржив напредак у погледу квалитета услуга.

Оквир 1. Ковид-19 као посебан изазов у пружању услуга

Пандемија ковид-19 је била тест за реформе које су спроведене пре 2020. године, односно колико су управа, грађани, привреда, инфраструктура спремни за широко коришћење бесконтанктних дигитализованих услуга. Криза је нагласила значај бржег развоја дигитализације јавне управе, увођења бесконтактних услуга, али и изградње новог начина рада службеника у виду рада од куће користећи савремене телекомуникационе технологије. Пандемија за државне службенике и Владу представља изазов с обзиром на стално променљиву епидемиолошку ситуацију.[196]

Реформе јавне управе и е-управе спроведене пре појаве пандемије, попут развоја отворених података или успостављених е-сервиса, помогле су Влади да брзо одговори

[195] Анализа је спроведена над свим инспекцијама у земљи, тако да није специфична само за Управни инспекторат, који је у области пружања услуга посебно значајан.

[196] Анализа економских и друштвених последица ковид-19 епидемије у управама земаља западног Балкана, РеСПА:https://www.respaweb.eu/download/doc/ECONOMIC+AND+SOCIAL+CONSEQUENCES+of+COVID+19.pdf/e97586d30e7b07fa0dd3f00ebf84dcc8.pdf

на ванредну ситуацију. Развијен је централни национални портал www.covid19.rs са свим кључним информацијама о развоју епидемије у земљи, уведен је електронски тест самопроцене симптома, као и портал са отвореним, машински читљивим, редовно ажурираним подацима о ковиду-19 www.covid19.data.gov.rs, о броју грађана у самоизолацији, заражених коронавирусом, тестираним, хоспитализованим и преминулим на територији Републике Србије. Успостављена је услуга е-заказивање за *PCR* тестирање на лични захтев, као и услуга е-обавештења о резултатима *PCR* теста. Уведена су решења попут Дигиталне учионице за даљинско спровођење наставе. Покренуте су иновативне иницијативе, попут „Дигиталне солидарности" и „Буди волонтер" и јачани су комуникациони канали институција, па је тако развијен и Вајбер Србија ковид-19 четбот, Контактни центар за ковид-19 на броју 19819[197] (бесплатним позивањем овог броја грађани могу добити савете и препоруке стручњака у борби против коронавируса, као и контактирати с надлежним стручним службама у целој држави); Контактни центар за помоћ старим лицима на броју 19920[198] (бесплатним позивањем овог броја грађани се могу обратити за помоћ у набавци намирница, лекова и другог у градским и општинским центрима у којима се ангажују волонтери). Како би се ублажио утицај епидемије на привредне токове, успостављена је платформа е-пијаца која омогућава произвођачима да наставе свој рад у условима пандемије, а грађанима да поруче производе и набаве намирнице без излагања физичком контакту. Основан је јединствени Контактни центар републичких инспекција, којем грађани и привреда могу пријавити незаконито подизање цена животних намирница, лекова, медицинских средстава и заштитне опреме, како телефоном, тако и путем сајта www.inspektor.gov.rs.[199] Тај центар је повезан са свим локалним самоуправама, чиме је омогућено да пријаве грађана и привреде, које нису у надлежности републичких инспекција, буду прослеђене надлежним локалним инспекцијама.

Иновативна решења представљена су у „Прегледу дигиталних владиних иницијатива за борбу против пандемије ковид-19", који су објавиле Уједињене нације, Одељење за економска и социјална питања, *UNDESA*,[200] а 22 иновације из Републике Србије постале су део платформе „Тракер иновативних одговора на корона кризу" Опсерваторије за иновације у јавном сектору при *OECD*-у.[201] Одговори Републике Србије на кризу изазвану коронавирусом нашли су своје место и у међународној иницијативи Партнерство за отворену управу.[202] Четири иницијативе су награђене у регионалном контексту кроз РеСПА награде у области реформе јавне управе за 2020. Годину.[203]

У време ванредног стања донета су два акта која су утицала на остваривање права, обавеза и интереса грађана у управним поступцима. Донети су Закључак о обустављању рада са странкама путем непосредног контакта („Службени гласник РС", бр. 35/20, 37/20) и Уредба о примени рокова у управним поступцима за време ванредног стања („Службени гласник РС", бр. 41/20, 43/20). Упркос затварању шалтера, институције су биле у обавези да обезбеде наставак обављања послова који су се

[197] За више информација о Контактном центру за ковид-19: https://bit.ly/3e8PBO6
[198] За више информација о Контактном центру за помоћ старим лицима: https://bit.ly/3e8PBO6
[199] Пријава се врши путем онлајн формулара: https://inspektor.gov.rs/submission. За више информација о Контактном центру: http://mduls.gov.rs/saopstenja/otvoren-jedinstveni-kontakt-centar-za-prijavljivanje-nezakonitosti-u-vreme-pandemije-korona-virusa/
[200] https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020Survey/UNDESA%20Compendium%20of%20Digital%20Government%20Initiatives%20in%20Response%20to%20the%20COVID-19%20Pandemic.pdf
[201] Доступно на: https://oecd-opsi.org/covid-response/?_countries=serbia
[202] Доступно на: https://www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/
[203] https://www.ite.gov.rs/vest/5392/kancelariji-za-it-i-eupravu-cetiri-nagrade-za-efikasnost-i-prilagodljivost-javne-uprave-tokom-pandemije-covid-19.php

обављали електронски, али неки органи, нарочито они који нису били вични електронском поступању слабије су се сналазили. Странке у општим и посебним управним поступцима за време ванредног стања нису сносиле последице због свог неделовања у прописаним роковима. Истраживање о функционисању система локалне самоуправе у Републици Србији[204] током пандемије ковид-19 показало је да су **инспекцијски и надзорни послови један од теже спроводљивих задатака у кризној ситуацији изазваној пандемијом ковид-19.**

[204] Истраживање је спроведено у оквиру заједничког пројекта Европске уније и Савета Европе „Управљање људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе – фаза 2", који спроводи Савет Европе у Србији у сарадњи са МДУЛС и СКГО као партнером у спровођењу, стр. 7: https://rm.coe.int/survey-report-serbia/16809e831b

Дрво проблема – Пружање услуга

Графикон 28. Дрво проблема – Пружање услуга

Циљ, анализа ефеката и мере

Реформа у области пружања услуга до 2030. године усмерена је стварање прилагодљиве јавне управе која у кратком року и уз разумне трошкове пружа интегрисане кориснички оријентисане услуге, посебно водећи рачуна о мањинским и угроженим друштвеним групама.

Потребно је успоставити систем за развој нових, кориснички оријентисаних постојећих услуга и њихову оптимизацију тако што ће се шира друштвена заједница континуирано укључивати у процес развоја услуга и тако што ће се употребљавати иновативни алати, а следећи вредности ЕУ и примењујући њене стандарде у овој области. Ефикасно пружање квалитетних услуга ће зависити и од капацитета јавне управе да ефикасно искористи велике сетове података, вештачку интелигенцију и блокчејн технологију како би брзо идентификовала могућности за оптимизацију постојећих и развој нових услуга, као и за унапређење интерних позадинских процеса у пружању услуга.

Приликом изградње физичких јединствених управних места мора се водити рачуна о приступачности објеката за угрожене групе, као што су особе са инвалидитетом или родитељи са децом и обезбедити помоћ странкама у употреби информационо-комуникационих технологија. Инклузиван развој услуга подразумева и ослањање на решења за унапређење до којих грађани самостално долазе, што захтева да се отворе подаци јавне управе за екстерне кориснике и већу сарадњу међу свим заинтересованим странама у свакој фази развоја услуга.

Имајући у виду да је дигитализација јавне управе битан елемент ефикаснијег пружања услуга, потребно је додатно подржати спровођење Програма за развој електронске управе[205] кроз изградњу техничко-технолошких и персоналних ресурса неопходних за рад дигитализоване управе и унапређење интероперабилности. То подразумева да се боље технички опреме ОДУ и више спроводе обуке државних службеника. Предуслов широке употребе електронске управе јесте да се обезбеди пуна правна сигурност у коришћењу свих њених услуга, па треба наставити са успостављањем правног оквира и техничко-технолошких решења у том домену. Крајњи циљ развоја електронске управе, као савременог начина пружања услуга, јесте повећање доступности електронске управе грађанима и привреди тако што ће се увести кориснички сервиси трећег и четвртог нивоа софистицираности за оптимизоване кориснички оријентисане услуге.

Истовремено са успостављањем система за развој и оптимизацију услуга и изградњом неопходних техничко-технолошких и људских капацитета у циљу пружања кориснички оријентисаних услуга потребно је успоставити и делотворан систем контроле квалитета пружених услуга. Изградња ефикасног надзора и информационе базе за развој бољих услуга захтева оснаживање капацитета за интерну контролу, али и успостављање механизама за екстерно, независно вредновање, па је потребно увести

[205] У области развоја електронске управе у 2022. години, након евалуације примене Програма развоја електронске управе, извршиће се ревизија наведног програма и АП, уз задржавање постојећег оквира општег и посебних циљева Програма за развој е-управе:
Општи циљ: Развој ефикасне и кориснички оријентисане управе у дигиталном окружењу
Посебни циљеви:
- Развој инфраструктуре у електронској управи и обезбеђивање интероперабилности
- Унапређење правне сигурности у коришћењу електронске управе
- Повећање доступности електронске управе грађанима и привреди кроз унапређење корисничких сервиса
- Отворени подаци у електронској управи

сталну процену и мерење задовољства крајњих корисника као један од најсврсисходнијих показатеља да ли је јавна управа успешна у остваривању циљева које пред њу стављају грађани Републике Србије, али и она сама.

У области стручног усавршавања за различите категорије службеника, потребно је у програме обука НАЈУ од 2021. године уврстити обуке за службенике и реализаторе обука у вези са иновацијама и јавним услугама у складу са концептом усмерености на крајње кориснике пошто се ради о суштинском заокрету у начину размишљања и рада у јавној управи у односу на досадашњу праксу у тој области.

Посебан циљ 5: Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Просечна оцена *SIGMA* Извештаја о праћењу у области пружања услуга за сва четири стуба мерења	(2019): 3	(2021): 4 (2022): 4 (2023): 4 (2024): 4 (2025): 5 (2027): 5 (2030): 5
Удео административног оптерећења грађана и привреде у БДП-у	(2018): 3,11%	(2021): 3,00% (2022): 2,90% (2023): 2,85% (2024): 2,80% (2025): 2,75% (2027): 2,55% (2030): 2,40%

Анализа ефеката опција

Тест утицаја опција предвиђених за постизање овог циља има у потпуности или умерено релевантан утицај на критеријуме. Постигнуто је 11 од максимално 14 бодова, што налаже да се детаљно анализирају ефекти опција.

Тест утицаја

Посебан циљ 5: Унапређен квалитет услуга јавне управе према крајњим корисницима заснован на стандардима	**бодови**
Квантитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката	
Промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима органа државне управе/буџету РС, на годишњем нивоу већа од 10% буџета у односу на претходну фискалној години	0
Утицај на више од 200.000 грађана	2
Утицај на више од 5% предузетника или правних лица, или на више од 20% тих лица у одређеној делатности	2
Квалитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката	
Утицај на тржиште и услове конкуренције/конкурентности	1
Увођење значајних реформских, односно системских промена	2
Хоризонтални критеријуми	
Од значаја за остварење једнаког третмана и истих могућности за све, недискриминације и родне равноправности	2
Иновативна пракса	
Новине у односу на текуће реформске процесе унутар РЈУ	2
УКУПНО:	**11/14**

Детаљна анализа ефеката опција за циљ 5.

УНАПРЕЂЕН КВАЛИТЕТ УСЛУГА ЈАВНЕ УПРАВЕ ПРЕМА КРАЈЊИМ КОРИСНИЦИМА ЗАСНОВАН НА СТАНДАРДИМА – ОПЦИЈЕ

Опција 1: *Status quo*

Опција 2: Унапређење процеса развоја и оптимизације постојећих услуга кроз оснивање посебног органа државне управе ком би се доделила надлежност за формулисање и спровођење политике услуга и оптимизације и модернизације административних поступака

Опција 3: Унапређење процеса развоја и оптимизације постојећих услуга оснивањем јавне агенције којој би биле додељене надлежности у овој области

Опција 4: Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима *додељивањем надлежности Министарству државне управе и локалне самоуправе за формулисање и централизовано спровођење политике у овој области*

Опција 5: Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима децентрализовано на нивоу појединачних органа државне управе, а на основу стандарда које би прописало МДУЛС

Опција 6: Унапређење система контроле и обезбеђења квалитета услуга кроз додељивање надлежности МДУЛС у овим областима уз оснивање посебне организационе целине унутра Министарства

Опција 7:Унапређење система контроле и обезбеђења квалитета услуга кроз оснивање новог органа државне управе ком би биле додељене надлежности у овим областима

Опција 1: *Status quo*

Ова опција подразумева да се услуге развијају на досадашњи начин – децентрализовано и у великој мери неусаглашено између органа државне управе. Тиме ниједан орган државне управе нема искључиву надлежност за креирање и спровођење политике услуга, а координација и синхронизација за услуге које укључују више органа би се ослањале на постојеће механизме координације попут АПСПВ-а и посебних, тематских Владиних радних/координационих група. Такође подразумева да нема промена у самим капацитетима за пружање услуга пошто нема додатног запошљавања нити набавке нове опреме мимо онога што је предвиђено постојећим документима јавних политика, као што су Програм „е-Папир" и Програм за развој електронске управе. Ова опција не предвиђа промене у ефикасности и квалитету пружених услуга пошто нема промена у начину њиховог пружања. *Status quo* опција не захтева никакве додатне трошкове, али од ње нема ни додатне користи ни за друштво нити за саму јавну управу.

Опција 2: Оснивање независног органа надлежног за израду предлога и спровођење докумената политике услуга и оптимизације и модернизације административних поступака по узору на сличне институције у Европи, као што је Агенција за модернизацију управе у Португалији.[206]

Пошто су мали капацитети органа државне управе, укључујући МДУЛС, спровођење ове опције захтева да се запосли потпуно нов висококвалификован кадар, чија је тренутна просечна годишња бруто 2 зарада у МДУЛС 1,24 милиона динара. За рад новог органа је потребно и набавити канцеларијску и техничко-технолошку опрему за рад, као што су намештај, рачунари, штампачи и других уређаји неопходни за рад. Пошто је за послове унапређења услуга и поједностављење поступака потребно ангажовати висококвалификован кадар различитих професионалних профила, као што су правници и ИТ стручњаци, који су на тржишту високо плаћени, а плата у јавној управи недовољно конкурентна, спровођење ове опције би изискивало и да се редовно ангажује одређен број спољних експерата. У областима као што је дигитализација то може створити зависност од спољних консултаната и добављача, што представља ризик за ефикасност и ефективност у спровођењу ове опције. Корист од ове опције огледа се првенствено у финансијским уштедама за јавну управу које се могу постићи кроз поједностављивање процеса пружања услуга, али и уштедама за привредне субјекте и грађане, односно за друштво уопште.

Опција 3: Унапређење процеса развоја и оптимизације постојећих услуга тако што би се основала јавна агенција којој би биле утврђене надлежности у овој области

Овај приступ решавању институционалног оквира политике пружања услуга у односу на опцију 2 подразумева да се оснује посебна агенција којој би била утврђена надлежност за креирање политике пружања услуга и спровођење докумената у којима је та политика утврђена.

Као и у опцији 2, оснивање новог органа подразумева нове запослене, што ствара додатни годишњи трошак за државне финансије, али и набавку опреме и материјала који су потребни за рад. Предност у односу на опцију 2 је у већој конкурентности зарада које може да понуди својим запосленима, што отвара већу могућност да се привуче и задржи висококвалификован кадар, што сама јавна управа није у стању да уради, али подразумева и више годишње расходе на плате. Анализа постојећих републичких агенција показује да је у већини њих просечна годишња зарада запослених за око 32% виша него зарада запослених у министарствима и износи 1,64 милиона динара годишње, као и да удео високообразованог кадра у њима износи око 80% свих запослених. Оснивањем агенције би се смањила зависност јавне управе од екстерних партнера и потенцијално омогућило управи да има снажније власништво над спровођењем политике услуга.

Опција 4: Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима тако што би се утврдила надлежност МДУЛС за израду и централизовано спровођење докумената јавне политике у овој области.

Ова опција подразумева да МДУЛС планира ангажовање и процес ангажовања кадра. То захтева ангажовање кадра за послове тог планирања, као и набавку потребне техничко-технолошке опреме. Постоји и ризик од одређене крутости и спорости у одлучивању и спровођењу јер би се потребе да се кадар и опрема прилагоде промене решавале централизовано, али централизација носи и предности у погледу нижих цена набавке због веће количине. Процена трошкова спровођења ове опције зависи од

[206] Интернет портал Агенције за модернизацију управе у Португалији: https://www.ama.gov.pt/web/english

процене потребе за кадром, његовом професионалном структуром и радним искуством, процене додатних трошкова спровођења које ова опција носи, процене једнократних трошкова, као што је набавка опреме за рад новоангажованог кадра, као и процене трошкова припреме и спровођења обука и других активности предвиђених за спровођење ове опције.

Опција 5: Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе тако што би ОДУ пружали услуге крајњим корисницима децентрализовано, појединачно, а на основу стандарда које би прописало МДУЛС

Децентрализовано унапређење људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга захтева веће напоре у координацију спровођења, што би могло утицати на ефикасност оснаживања капацитета. Ова опција би са једне стране могла имати и већу ефикасност у прилагођавању капацитета постављеним стандардима јер се не би чекало да МДУЛС усклади капацитете са локалним потребама за услугама.

Опција 6: Унапређење система контроле и обезбеђења квалитета услуга тако што би се утврдила надлежност МДУЛС у овим областима и основала посебна организациона целина у МДУЛС

Процена ефеката ове опције с обзиром да се односи на начин успостављања новог система који се односи на услуге – кроз постојеће органе државне управе уз интензивну употребу екстерних професионалних услуга. С тим у вези процена ефеката би се заснивала на процени: трошкова ангажовања додатне радне снаге, трошкова набавке потребне опреме, користи од унапређења квалитета пружених услуга, комплексности успостављања нове организационе структуре, утицаја организационе структуре на ефикасност контроле квалитета пружаних услуга као и трошкова континуираног мерења задовољства корисника ангажовањем екстерних агенција.

Опција 7:Унапређење система контроле и обезбеђења квалитета услуга тако што би се основао нов орган државне управе ком би се утврдила надлежност у овим областима

Унапређење система контроле и обезбеђења квалитета услуга тако што би се основао нов орган државне управе ком би била утврђена надлежност у овим областима обухвата процену трошкова ангажовања додатне радне снаге, трошкова набавке потребне опреме, користи од унапређења квалитета пружених услуга, комплексности успостављања нове организационе структуре, као и трошкова континуираног мерења задовољства корисника ангажовањем екстерних агенција.

Табела 4. Прорачун трошкова за опције за циљ 5.

У динарима, годишње	Опција 2	Опција 3	Опција 4	Опција 5	Опција 6	Опција 7
Број запослених	80	80	25	10	40	40
Просечни годишњи трошкови рада по запосленом	1.244.681	1.643.678	1.244.681	1.244.681	1.244.681	1.643.678
Укупни годишњи трошкови рада	99.574.483	131.494.253	31.117.026	12.446.810	49.787.241	65.747.126
Просечни режијски трошкови по запосленом	91.500	91.500	91.500	91.500	91.500	91.500
Просечни трошкови канцеларијског материјала по запосленом	42.254	42.254	42.254	42.254	42.254	42.254

Укупни годишњи материјални трошкови	10.700.320	10.700.320	10.700.320	10.700.320	10.700.320	10.700.320
УКУПНИ ОПЕРАТИВНИ ТРОШКОВИ	**110.274.803**	**142.194.573**	**41.817.346**	**23.147.130**	**60.487.561**	**76.447.446**

У динарима, једнократно	**Опција 2**	**Опција 3**	**Опција 4**	**Опција 5**	**Опција 6**	**Опција 7**
Трошкови набавке техничке опреме по запосленом	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	120.000
Трошкови опремања простора по м²	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000	36.000
Укупни трошкови набавке техничке опреме	9.600.000	9.600.000	3.000.000	1.200.000	4.800.000	4.800.000
Укупни трошкови опремања простора (10м² по запосленом)	28.800.000	28.800.000	9.000.000	3.600.000	14.400.000	14.400.000
УКУПНИ ТРОШКОВИ ОПРЕМАЊА	**38.400.000**	**38.400.000**	**12.000.000**	**4.800.000**	**19.200.000**	**19.200.000**

Табела 5. Табела за одабир опције за циљ 5.

Критеријуми Оцена (1-3) Директан ефекат (пондер 2) индиректан ефекат (пондер 1)	Укупно						
	Опција 1	Опција 2	Опција 3	Опција 4	Опција 5	Опција 6	Опција 7
Специфични критеријуми							
Какав утицај има опција на грађане?	1x1=1	2x2=4	3x2=6	3x2=6	3x2=6	2x2=4	3x2 =6
Какав утицај има опција по привреду?	1x1=1	2x2=4	3x2=6	3x2=6	3x2=6	2x2=4	3x2=6
Да ли опција утиче на ефикасност и ефективност у планирању кадрова и њиховом ангажману у пружању услуга крајњим корисницима?	1x1=1	2x2=4	3x2=6	3x2=6	3x2=6	2x2=4	3x2=6
Колика је институционална, организациона и управљачка комплексност ове опције?	1x1=1	2x2=4	2x2=4	1x2=2	2x2=4	2x2=4	2x2=4
Општи критеријуми							
Да ли опција побољшава транспарентност и приступачност јавне управе и утиче на поверење грађана у јавну управу?	1x1=1	2x2=4	3x2=6	2x2=4	2x2=4	2x2=4	3x2=6
Да ли је опција у сагласности са захтевима ЕУ?	1x1=1	3x2=6	3x2=6	3x2=6	3x2=6	3x2=6	3x2=6
Критеријуми спровођења							

Да ли опција изискује велике трошкове спровођења?	3x2=6	2x2=4	1x2=2	1x2=2	3x2=6	2x2=4	1x2=2
Који је временски рок за спровођење опције?	3x2=6	2x2=4	1x2=2	2x2=4	3x2=6	2x2=4	1x2=2
Укупно по опцијама	**18**	**34**	**38**	**36**	**44**	**34**	**38**

Изабране опције означене су сивом бојом.

Мере за остварење Посебног циља 5.

Мера 5.1 – Унапређење развоја услуга по мери грађана кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга: Мера је усмерена на успостављање система за развој услуга који полази од принципа усмерености ка крајњим корисницима (грађанима, привредним субјектима и саме државне управе) услед чега су скупе и неефикаснем услуге које нису једнако доступне свим грађанима. У периоду до 2021. године напори су били усмерени ка попису 2.600 управних поступака који се односе на привредне субјекте и припрема се њихова оптимизација и дигитализација, а у наредном периоду ће се спровести и попис управних поступака који се односе на грађане. Стога ова мера представља значајну системску реформу која ће темељно променити начин на који се развијају јавне услуге. То ће створити потенцијал за велике уштеде у раду јавне управе, али и уштеде у трошковима и времену потребном за обављање услуга за све крајње кориснике.

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Број поједностављених административних поступака за грађане и привреду	(2020): 125	(2021): 250 (2022): 350 (2023): 450 (2024): 500 (2025): 550 (2027): 600 (2030): 700
Број успостављених јединствених управних места у ЈЛС	(2020): 14	(2021): 19 (2022): 24 (2023): 29 (2024): 34 (2025): 39 (2027): 50 (2030): 80

Мера 5.2. – Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима: Мера је усмерена на успостављање јединственог приступа за организацију људских капацитета који су ангажовани на пружању услуга, како у погледу систематичног одређивања њиховог броја, размештаја, тако и континуираног стручног усавршавања на принципима усмерености у пружању услуга ка крајњим корисницима. Осим тога, мера тражи и да се утврди техничко-технолошко стање јавне управе у домену пружања услуга, као и

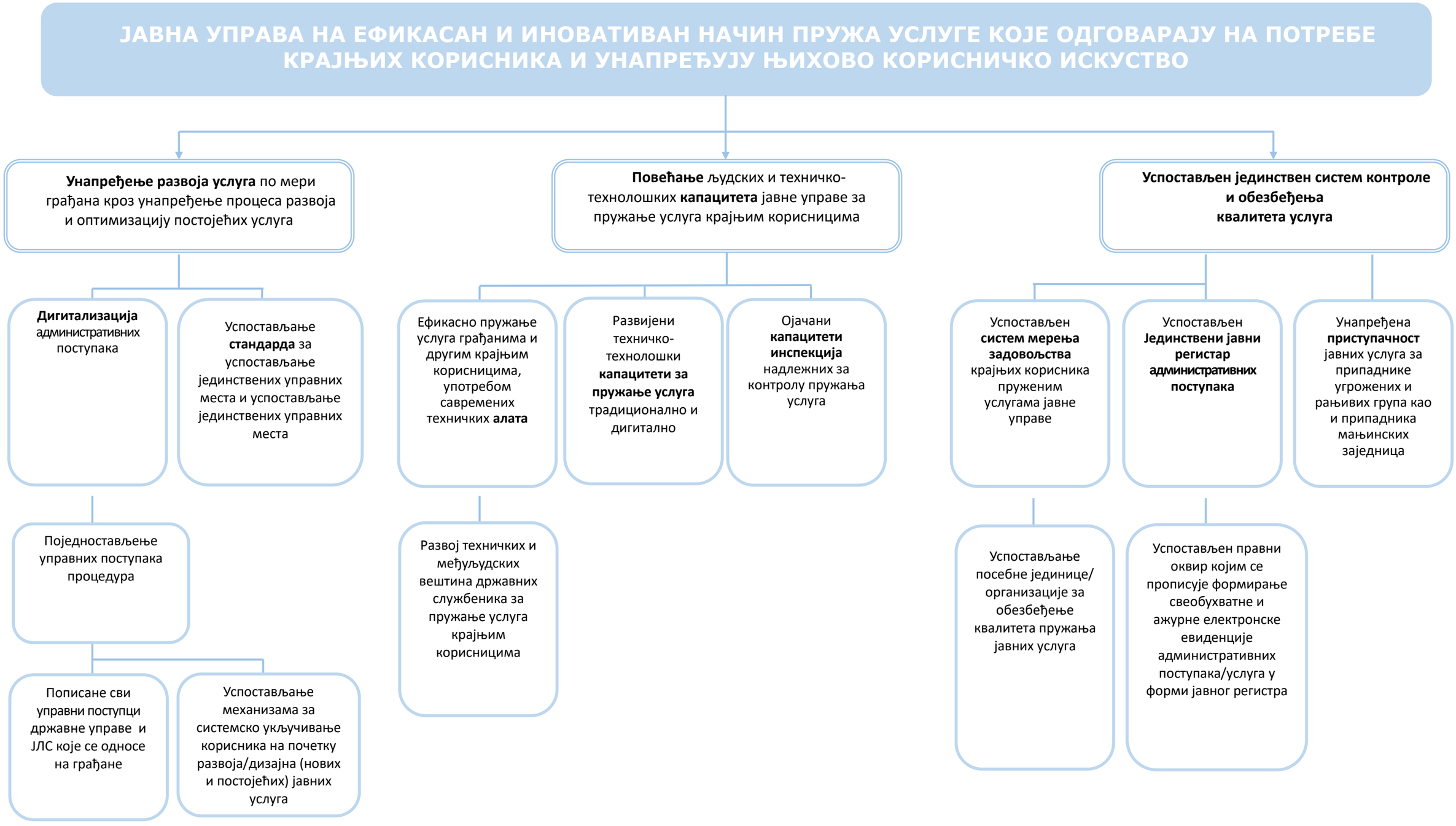
набавку недостајуће технике и технологије како би се подигли капацитети за ефикасно пружање услуга.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Број службеника државне управе и локалне самоуправе запослених на пословима пружања услуга који су обухваћени обукама у области унапређења квалитета пружања услуга	(2019): 5687	(2021): 10000 (2022): 15000 (2023): 20000 (2024): 25000 (2025): 30000 (2027): 40000 (2030): 50000
ЕУ Бенчмарк електронске управе – постојање кључних предуслова	(2020): 35	(2021): 37 (2022): 45 (2023): 60 (2024): 75 (2025): 90 (2027): 94 (2030): 96

Мера 5.3. – Унапређен систем контроле и обезбеђења квалитета услуга: ефикасно управљање пружањем услуга захтева и да се успостави ефикасна контрола квалитета коју ће вршити инспекције које још нису оформљене. Мера подразумева изградњу система за праћење и контролу квалитета пружених услуга што захтева и да се стандардизује пружање услуга, као и праћење задовољства крајњих корисника пруженим услугама.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Број органа који су имплементирали *CAF* као алат за управљање квалитетом	(2020): 0	(2021): 2 (2022): 4 (2023): 6 (2024): 8 (2025): 10 (2027): 14 (2030): 20

Дрво циљева – Пружање услуга



Графикон 29. Дрво циљева Пружање услуга

4. Одговорност и транспарентност

Анализа стања

Анализа стања у области одговорности и транспарентности у јавној управи ослања се у највећој мери на налазе из *OECD/SIGMA* извештаја о праћењу реформе јавне управе у Републици Србији из 2015. и 2017. године,[207] као и на годишње извештаје о напретку Републике Србије у процесу придруживања Европској унији.[208]У оквиру *SIGMA* индикатора: функционисање интерних контрола постоје два подиндикатора која су у вези са овом облашћу.[209]

За област која се односи на одговорност установљено је пет *ЕУ/OECD* принципа, који се тичу: а) рационалности и адекватности целокупне организације централне власти и управљачке одговорности; б) права на приступ информацијама од јавног значаја, које је законски уређено и доследно се остварује у пракси; в) постојања функционалних механизама за заштиту права грађана на добру управу и заштиту јавног интереса; г) загарантованости правичног поступања у управним стварима, поред осталог, путем судског преиспитивања одлука и д) права на обештећење и/или адекватну накнаду због кршења прописа од стране органа јавне власти.[210] Имајући у виду комплексност области и чињеницу да постоје и други стратешки документи који се тичу одређених аспеката одговорности и транспарентности, Република Србија се определила да се у овој стратегији усредсреди на први, други и трећи принцип. С друге стране, мере и активности које се тичу правичног поступања у управним стварима (четврти принцип), садржане су у Стратегији развоја правосуђа за период 2020–2025. године[211] и ревидираном Акционом плану за Поглавље 23.[212] Имајући у виду да је недовољна ефикасност Управног суда у поменутим међународним извештајима уочена као једна од основних препрека за остваривање права на правично суђење у управним стварима, Стратегија развоја правосуђа за период 2020–2025. године и ревидирани Акциони план за Поглавље 23 садрже мере и активности које су усмерене на повећање ефикасности рада овог суда. С друге стране, овом стратегијом је у области одговорности и транспарентности обухваћено и питање јачања интегритета и етичких стандарда у јавној управи, коме је посвећен један од *ЕУ/OECD* принципа везаних за област јавне службе и управљање људским ресурсима.[213]

Стратегија РЈУ за период од 2021. до 2030. године и пратећи Акциони план за период 2021–2025. године усмерени су ка стварању одговарајућег окружења и предуслова за значајан напредак у области одговорности и транспарентности. У погледу управљачке одговорности предвиђене су активности усмерене на израду

---

[207] Почетно мерење: Принципи јавне управе – Србија, април 2015 године; Извештај о праћењу: Принципи јавне управе – Србија, новембар 2017. године, http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm

[208] Последњи годишњи извештај објављен је у октобру 2020. године, Европска комисија: Извештај за Србију 2020, доступно на: http://europa.rs/godisnji-izvestaj-o-srbiji-2020/

[209] То су Ефективност основних механизама управљачке одговорности за централна тела Владе и Делегирање овлашћења за доношење одлука у министарствима.

[210]*OECD/SIGMA*: Принципи јавне управе – издање 2017. године, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles_of_Public_Administration_2017_edition_SER.pdf

[211] Стратегија развоја правосуђа за период 2020–2025. године, јул 2020, мера 6.3, https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php

[212] Ревидирани Акциони план за Поглавље 23, потпоглавље Правосуђе, јул 2020, активности: 1.3.3.2, 1.3.3.3, 1.3.3.4,: https://www.mpravde.gov.rs/tekst/30402/revidirani-akcioni-plan-za-poglavlje-23-22072020.php

[213] Област *Јавна служба и управљање људским ресурсима,* принцип 7– Мере за промовисање интегритета и спречавање корупције и за обезбеђивање дисциплине у јавној служби, *OECD/SIGMA*: Принципи јавне управе – издање 2017. године, стр. 50, http://www.sigmaweb.org/publications/Principles_of_Public_Administration_2017_edition_SER.pdf

анализа, мапирање постојећег стања у јавној управи и формулисање конкретних препорука за три кључна елемента (делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу) које ће бити праћене одговарајућим изменама правног оквира. Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018–2020. године, у оквиру посебног циља који је усмерен на унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе, била је предвиђено да успостави Регистар ималаца јавних овлашћења како би се обједињено евидентирали органи јавне управе и врсте њихових овлашћења и јасно приказао однос вертикалне одговорности између њих. Пошто та активност није спроведена, пренета је у ову стратегију и акциони план за њено спровођење. Успостављању Регистра ималаца јавних овлашћења ће претходити свеобухватан попис органа јавне власти, а након спроведене анализе израдиће се типологија органа јавне управе која ће садржати уједначене називе, дефиниције и опсег њихове надлежности, као и утврђене вертикалне линије одговорности. Наведени подаци ће омогућити да се спроведе детаљна хоризонтална, вертикална и системска функционална анализа како би се утврдило који су послови и задаци јавне управе потребни и избегло преклапање надлежности. Та анализа ће бити основ за успостављање најбоље организације. У првих пет година спровођења ове стратегије у овој области фокус је на изменама регулативе а посебномерењу учинка институција, које ће се спроводити у оквиру посебне мере која обухвата регулаторне измене и подршку њиховом спровођењу. Друга посебна мера која је предвиђена за ову област усмерена је на стварање предуслова за успостављање ефикасне етичке инфраструктуре у јавној управи, тј. ефикаснијег система за спречавање корупције у органима јавне управе. Та мера обухвата измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о Заштитнику грађана, а спровођење тих активности треба додатно да приближи функционисање јавне управе Републике Србије принципима *ЕУ/OECD* који захтевају да грађани доследно остварују своја права на слободан приступ информацијама од јавног значаја и да постоји функционалан механизам за заштиту права грађана на добру управу и заштиту јавног интереса.

Правни и стратешки оквир

У АП Стратегије РЈУ за 2018–2020. године посебан циљ који се планирао остварити у овој области био је повећање партиципације грађана, транспарентност, унапређење етичких стандарда и одговорност у обављању послова. У Извештају о спровођењу тог плана за 2019. годину наведено је да је спроведено 38% планираних активности и остварено 33% планираних резултата у овој области.

У циљу што боље усклађености рада јавне управе са принципима добре управе до 2020. године је у великој мери унапређен законодавни оквир који регулише области транспарентности, јавности рада, одговорности и управљања људским ресурсима. То су Закон о државној управи, Закон о државним службеницима, Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон, 47/18), Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09, 36/10), Закон о платама државних службеника и намештеника, Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, Закон о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, Закон о запосленима у јавним службама, Закон о систему плата запослених у јавном сектору, Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе и Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС“”, бр. 36/15, 44/18 - др. закон, 95/18). ЗПС проширује

управљачку одговорност на креирање јавних политика (вертикална компонента), уводи мерљиве показатеље и праћење спровођења планских докумената, који омогућавају да се лакше успостави тај вид одговорности и да институције и њихови функционални делови лакше утврде мерљиве циљеве и показатеље. Тај закон садржи и одредбе које се односе на већу информисаност и учешће јавности у припреми докумената јавних политика и прописа. Закон о буџетском систему дефинисао је управљачку одговорност као „обавезу руководилаца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност." Основне одредбе из Закона о буџетском систему о управљачкој одговорности су детаљније разрађене у ФУК Правилнику, Приручнику за финансијско управљање и контролу, као и у методолошким смерницама које израђује Централна јединица за хармонизацију (у даљем тексту: ЦЈХ).[214] Додатно, посебне мере и активности намењене унапређењу управљачке одговорности су се спроводиле и у оквиру ИФКЈ Стратегије за период 2017-2020. године.

У области одговорности, до 2021. године донети су закони који су значајни за управљање сукобом интереса јавних функционера, државних службеника, запослених у АП и јединицама локалне самоуправе, као и јавним службама. Ти закони, уз Закон о заштити узбуњивача („Службени гласник РС", број 128/14)[215] и локалне антикорупцијске планове,[216] садрже одређене елементе који се могу третирати као почетни кораци ка успостављању свеобухватне и ефикасне етичке инфраструктуре у јавној управи, у складу са 12 начела *OECD*[217] и упоредним искуствима.

Да би се корисницима јавних средстава помогло да разумеју концепт управљачке одговорности, као и да би тај концепт могао да се успостави у институцијама у складу са постојећим прописима и организационом структуром, израђене су Смернице о концепту управљачке одговорности.[218] Нови и ажурирани документи ЦЈХ ће за унапређење одговорности руководилаца и запослених у јавној управи пружити подршку за управљање јавним средствима у складу са принципима интерне финансијске контроле, а ради остваривања стратешких циљева јавног сектора и јачања транспарентности и одговорности у вршењу функција државне управе (Смернице о учинку,[219] Смернице о делегирању,[220] Смернице о финансијском управљању и контроли за мале КЈС, Приручник за финансијско управљање и контролу, смернице за финансијске јединице за извештавање о неправилностима и за сагледавање квалитета система интерних контрола).

У оквиру пројекта **Реструктурирање и оптимизација јавне управе у РС"** који је био реализован у периоду од јула 2015. до јуна 2019. године урађене су четири функционалне анализе које је спровела Светска банка и то: хоризонтална функционална анализа „Државна управа плус" (ХФА) којом су биле обухваћене 94 институције централног нивоа власти у Републици Србији; фунционална анализа пружања јавних

---

[214] Консолидовани годишњи извештај о стању интерне финансијске контроле (ИФКЈ) у јавном сектору у Републици Србији: http://ifkj.mfin.gov.rs/Dokumenta.aspx?tip=5

[215] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2014/128/1/reg

[216] Обавеза градова и општина да усвоје и примене локалне антикорупцијске планове предвиђена је Акционим планом за Поглавље 23 – област 2.2.10, стр. 193. и 194: http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php

[217] *OECD*, Препоруке Савета за унапређење етичког поступања у јавној служби, укључујући принципе за управљање етиком у јавној служби, OECD/LEGAL/0298, 23. април 1998: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/129/129.en.pdf

[218] Смернице о концепту управљачке одговорности:https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/Smernice-o-upravljackoj-odgovornosti.pdf

[219] Овај документ је припремљен током Пилот вежбе у оквиру Твининг пројекта са Француском „Support to Further Development of PIFC", који финансира ЕУ.

[220] Овај документ је припремљен током Пилот вежбе у оквиру Твининг пројекта са Француском „Support to Further Development of PIFC", који финансира ЕУ.

услуга грађанима у областима здравства, образовања и социјалне заштите; вертикална функционална анализа Министарства финансија; вертикална функционална анализа Министарства пољопривреде и заштите животне средине и његовог ресора. Реализација активности у оквиру Акционог плана за спровођење препорука хоризонталне функционалне анализе „Државна управа плус“,[221] износи 28,57%. Реализација АП за спровођење вертикалне функционалне анализе Министарства финансија износи 100%, Министарства здравља 60%, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, кроз више ресора, од 40-55%, Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде 50%, Министарства просвете 92,85%. Већина активности које ће допринети спровођењу хоризонталних аспеката анализе које нису спроведене, углавном су обрађене у овој стратегији.

Регистар носилаца јавних овлашћења још није формиран, али је припремљена Студија изводљивости, као и Методологија развоја и успостављања јединствене евиденције ималаца јавних овлашћења у Републици Србији.

Резултати и изазови

У домену одговорности у раду органа јавне управе постигнути су минимални резултати спровођењем Стратегије РЈУ из 2014, тако да су сви проблеми који су утврђени у том документу још постоје. У тој области један од највећих изазова тиче се организације управљања на централном нивоу. Правни оквир у тој области је фрагментиран, не постоји процедура која би обезбедила институционални развој јавне управе заснован на претходној анализи, док **организациона култура није оријентисана на постизање резултата, односно на управљање према учинку**, што потврђује чињеница да у органима јавне управе није успостављено ни хоризонтално нии вертикално управљање учинком. **Централизовано управљање** омета управљачку аутономију и одговорност на нижим нивоима.[222]

Релевантни закони садрже дефиниције органа у саставу, посебних организација и агенција, али та подела управних субјеката није јасно утврђена. Различити органи могу бити успостављени за обављање великог броја сличних послова, што значи да **законодавни оквир не обезбеђује јасне критеријуме за избор адекватне организационе форме у специфичним случајевима**.[223]

Услед тога се органи и организације оснивају под неодговарајућим називима, који не одражавају њихове реалне организационе форме, па се организациони облици органа државне управе мешају и не разликују од субјеката којима је поверено вршење (управних) јавних овлашћења, нпр. јавне агенције и независне агенције. Нису увек разумљиви разлози због којих неки субјекти, нпр. јавне агенције, функционишу независно од Владе и поседују знатан ниво самосталности, уместо да чине део система државне управе са нижим нивоом организационе самосталности или орган управе у саставу министарстава. Није јасно ни зашто се ти субјекти сматрају економичнијим и ефикаснијим од других организационих облика у систему јавне управе.

Када је реч о управљању буџетом, евиденција свих корисника јавних средстава води се као електронска база података у Управи за трезор и доступна је јавности. Садржи

---

[221] Акциони план за оптимизацију на основу препорука из Хоризонталне функционалне анализе за Државну управу плус за период 2017–2018, доступно на http://upravljanjepromenama.gov.rs/wp-content/uploads/2019/02/Akcioni-plan-za-optimizaciju-na-osnovu-preporuka-iz-dokumenta-Svetske-banke-Horizontalna-funkcionalna-analiza-20dec2017final-1.pdf

[222] Мониторинг извештај: Принципи јавне управе – Србија, новембар 2017, *SIGMA* Програм, *OECD* 2017, стр. 93 и 95 http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf

[223] Мониторинг извештај: Принципи јавне управе – Србија, новембар 2017, *SIGMA* Програм, *OECD* 2017, стр. 93 и 95 http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf

податке о свим корисницима јавних средстава (КЈС) који припадају јавном сектору, као и податке о онима који не припадају јавном сектору и којима се средства преносе са рачуна извршења буџета. Овај регистар ће бити полазна основа за успостављање Регистра носилаца јавних овлашћења, што ће бити предуслов за будућа унапређења овог питања.

Проблеми у вези са организацијом власти на централном нивоу тичу се и система надзора. Постоје очигледне разлике у надзорном механизму коме су подложни органи исте врсте, нпр. надзор над једним бројем посебних организација врше поједина министарства, док за друге посебне организације то није прописано. Важећи закони не пружају јасне критеријуме и разлоге за додељивање статуса правног лица, па исти статус немају сви органи и организације исте врсте.

Јасни критеријуми не постоје ни за оснивање „регулаторних тела". Иако је могућност законског поверавања јавних овлашћења посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима предвиђена Уставом, ова организациона форма није јасно одређена, нити су успостављени критеријуми за оснивање.

Крајња последица наведених проблема јесте неоправдано велик број органа, организација и тела јавне управе. Поред тога, известан број органа, организација и тела јавне управе делује у истој области и често им се преклапају надлежности и послови. Услед тога послови јавне управе се обављају неделотворно и неефикасно, број запослених у појединим органима, организацијама и телима је несразмерно велик, неадекватно се користе ресурси, па су и трошкови јавне управе непотребно високи.

У јавној управи се **управљачка одговорност не схвата јединствено**,[224] односно руководиоци и запослени не знају довољно о принципима те врсте одговорности, а главни узрок томе је што нема системских решења у овој области.

Један од предуслова за ефикасну примену принципа управљачке одговорности на свим нивоима јесте да се надзире испуњавање циљева из планских докумената у органима јавне управе и успостави њихова координација и сарадња у тим процесима. Највећи помаци претходном периоду представљају регулаторне измене које се односе на плански систем као и увођење праксе формулисања циљева на нивоу организационих јединица који су у државну управу дошли кроз унапређење поступка оцењивања радне успешности. Доступни подаци говоре да у јавној управи још **нису довољно развијени принципи поделе одговорности и механизми извештавања између „политичког" и „стручног" дела органа јавне управе**.[225] ЗПС и пратећи подзаконски акти успоставили су механизме планирања и праћења спровођења планских докумената на основу остварених показатеља, утврђених у складу са општим и посебним циљевима. Међутим, уочено је да је потребно предузети даље кораке да би се боље примењивали ти механизми, пре свега у погледу **извештавања о резултатима у постизању циљева утврђених у планским документима**.[226] Иако се доста радило на

[224] Појам управљачке одговорности дефинисан је у Закону о буџетском систему као обавеза руководилаца свих нивоа корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или ономе ко им пренео одговорност. С друге стране, Закон о државној управи садржи одредбе о овлашћењима и различитим аспектима управљачке одговорности министара, односно руководилаца органа.

[225] *SIGMA* билтен бр. 58, Управљачка одговорност на Западном Балкану, 2018, доступно на http://www.sigmaweb.org/publications/Managerial-accountability-in-the-Western-Balkans-SIGMA-Paper-58-November-2018.pdf

[226] Европска комисија: Извештај за Србију 2019, стр. 10, доступно на https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

прописивању обавезе увођења Аналитичкинх јединица које су подршка планском систему и управљачкој функцији, са њиховим увођењем се каснило. Имајући у виду наведено, предложена је измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе ради увођења јединица које ће пружити стручну подршку управљању. На тај начин успоставиће се конзистентан систем планирања приликом утврђивања политике Владе, као и подршка ефективном управљању на нивоу институција. Усвајање Уредбе очекује се у 2021. години.

Неопходно је додатно уредити и систематизовати обавезе органа органа државне управе, државних органа, као и органа аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе које су значајне за област **спречавања корупције**, **јачања интегритета и идентификације неправилности и превара**. Мере из планова интегритета за управљање ризицима за настанак корупције и јачање интегритета, као и препоруке независних државних органа за побољшање организације, ефикасности и ефективности рада органа јавне управе не користе се у довољној мери.[227] За разлику од примера из упоредне праксе, не постоји обавеза, нити препорука органима јавне власти да међу запосленима овласте лица да прате спровођење Кодекса понашања државних службеника, промовишу етичко понашање, пружају савете запосленима о етичким питањима, брину о редовном стручном усавршавању запослених у овој области и примају и поступају по притужбама на неетичко понашање запослених. Прописима су недовољно разрађене одредбе којима се уређује успостављање система управљања и извештавања о неправилностима и преварама, а у пракси су уочени проблеми у вези за статусом овлашћених лица у органима јавне власти за обављање послова управљања који се односе на сукоб интереса запослених и поступање по пријавама у вези са унутрашњим узбуњивањем. Идентификоване су и слабости механизама спољашње координације и надзора над извршавањем обавеза органа јавне власти у вези са применом тих механизама, који су значајни за спречавање корупције и јачање интегритета.[228]

У протеклом периоду **повећана је транспарентност рада јавне управе**. Кроз ЗПС је уведена законска обавеза да се објави почетак припреме документа јавне политике и нацрта закона, као и да се одржавају консултације и јавне расправе како би јавност била обавештена о припреми нових прописа и планских докумената од самог почетка,[229] као и да се одржавају консултације и јавне расправе како би јавност била обавештена о припреми нових прописа од самог почетка. Од 2015. године институције у Републици Србији отварају податке који су у њиховом поседу. Успостављен је Портал отворених података,[230] који представља централно место где су обједињени отворени подаци јавних институција и стављени на располагање грађанима, приватном и невладином сектору. Законом о електронској управи дефинисани су појмови отворених података и поновне употребе података, док је Уредбом о ближим условима за израду и одржавање веб-презентације органа („Службени гласник РС”, број 104/18)[231] уведена обавеза да се садржај на тим презентацијама објављује у машински читљивом облику. Циљ Уредбе је

[227] Види Агенција за борбу против коруцпије, Извештај о раду за 2019. годину, 2020, стр. 27, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf

[228] Ј. Ницић и А. Арсенијевић Момчиловић, Увођење службеника за етику и интегритет у јавној управи у Србији – Упоредна анализа система у Сједињеним Америчким Државама, Холандији и Хрватској и анализа националног нормативног оквира, EU IPA 2013 пројекат „Превенција и борба против корупције”, 2019, стр. 37, 40 и 44, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/01/2019-12-25-ANALIZA_Nacionalni-pravni-okvir-i-komparativna-analiza_oficiri-za-etiku.pdf?pismo=lat

[229] Члан 77. Закона о државној управи

[230] Портал отворених података: https://data.gov.rs/sr/

[231] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2018/104/5/reg

унификација структуре веб-презентација органа да би се информације лакше виделе и проналазиле. Примена те уредбе још је у раној фази, па не постоје мерљиви резултати.

МФ сваке године објављује Грађански водич кроз буџет Републике Србије, [232] а и све више ЈЛС примењује ову добру праксу и објављује своје локалне грађанске буџете, док поједине и укључују своје грађане у одлучивање о локалним буџетима, кроз иницијативу партиципативног буџетирања.[233]

Израђена је апликација еКалендар јавних конкурса[234] за финансирање пројеката и програма организација цивилног друштва из средстава буџета органа јавне управе Републике Србије, која доприноси предвидљивости у планирању активности организација цивилног друштва.

Влада је у новембру 2018. године покренула нови сајт[235] који треба да олакша двосмерну комуникацију надлежних институција са грађанима. Рок за одговоре на питања грађана је 72 сата. Такође, успостављен је и Контакт центар за јавну управу[236] путем кога запослени у ИТ системима еЗУП, еИнспектор, еБеба и јединственом информационом систему локалне пореске управе могу добити све потребне информације, упутства и прописе из ових области.

Израђен је Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја,[237] у којем су се у октобру 2020. године налазили подаци за 11.075 субјеката. Тај број је подложан промени јер је отворен позив свим заинтересованима да дају своје предлоге за допуну или брисање субјеката у Каталогу.

У припреми је нови Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којим се планира увести обавеза да се електронски објављује Информатор о раду, у којем ће сви подаци које обвезници овог закона морају да објаве бити доступни у машински читљивом формату. Планирано је да се Закон донесе 2021. године.

Република Србија је од 2012. године учесница у међународној иницијативи Партнерство за отворену управу.[238] Усвојен је чтврти Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу за период 2020–2022. године,[239] који садржи конкретне мере за повећање транспарентности рада јавне управе, учешћа јавности у одлучивању, као и за отварање података. Та иницијатива се константно промовише и на локалном нивоу, па од 2018. године у раду Радне групе за израду Акционог плана учествују и представници пет ЈЛС. Поред тога, три ЈЛС[240] су донеле своје локалне акционе планове, док их две ЈЛС израђују.

У току је спровођење пројекта унапређења портала еПартиципација. Тај пројекат треба да омогући боље функционисање портала у односу на постојећи и свеобухватнији и партиципативнији консултативни процес са јавношћу.

---

[232] Грађански водич кроз буџет Републике Србије за 2020. годину: https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/gradjanski-vodic-kroz-budzet-republike-srbije-za-2019-godinu/
[233] Општина Рума: http://skr.rs/qg7
[234]Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Календар јавних конкурса: https://konkursi.civilnodrustvo.gov.rs/naslovna
[235] Влада Републике Србије https://www.srbija.gov.rs/
[236] Контакт центар уа јавну управу https://www.ite.gov.rs/tekst/1836/kontakt-centar-za-javnu-upravu-g2g.php
[237] Каталог органа јавне власти на сајту Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности https://www.poverenik.rs/sr-yu/katalog-organa.html, Каталог органа јавне власти на Порталу отворених података: https://data.gov.rs/sr/datasets/katalog/
[238] Партнерство за отворену управу https://www.opengovpartnership.org/
[239] Сви акциони планови за спровођење иницијативе „Партнерство за отворену управу" су доступни на: http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/strateska-dokumenta/
[240] Партнерство за отворену управу, Спровођење ПОУ у локалним срединама: https://ogp.rs/sprovodjenje-pou-u-lokalnim-sredinama/

У складу са Законом о инспекцијском надзору[241] и успостављеним Информационим системом еИнспектор, унапређен је рад свих инспекција и омогућен координисан и транспарентан надзор. Тај јединствени интерни информациони систем омогућава дигитализацију и координацију рада инспекција и аутоматизовану процену ризика, као и планирање инспекцијског надзора. Систем омогућава да се пређе на еПисарницу и еАрхивирање, ефикасно извештава и координише рад инспекција како би се избегла преклапања надзора, како би сви регистри били доступни инспекцијама и како би се побољшала инспекцијско-судска пракса.

Иако су остварена описана унапређења, важно је напоменути да доступни подаци из међународних и националних извештаја и истраживања указују на потребу да се додатно развија како транспарентност, тако и сви аспекти одговорности у раду јавне управе.[242]

Један од заједничких узрока проблема у области одговорности и транспарентности односи се на **неадекватно разматрање извештаја независних државних органа у Народној скупштини**. Иако је утврђено као законска обавеза, у периоду од 2015. до 2018. године Народна скупштина није у пленуму разматрала годишње извештаје независних државних органа. Тек 2019. године Народна скупштина је размотрила и расправљала у пленуму о извештајима тих институција за 2018. годину и на крају донела закључке са препорукама.[243] Потребно је додатно развити механизме за спровођење и извештавање јавности о спровођењу препорука Народне скупштине које се тичу побољшања стања у областима из надлежности независних државних органа.

Иако је сада већи број података које су сакупили и обрадили ОДУ којима се може слободно приступити, потребно је да ОДУ **буду активнији и проактивно и реактивно у објављивању информација**. Потребно је утврдити већу одговорност и утицати на органе тако да се смањи број случајева „ћутања управе", у којима се игноришу захтеви за слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и превеликог броја докумената на које се стављају ознаке тајности. Према Извештају о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2018. годину,[244] органи јавне власти су и у току претходне године одбијали захтеве за приступ информацијама од јавног значаја позивајући се, најчешће, на поверљивост информација, а затим и на злоупотребу права и на повреду приватности. Степен извршења решења Повереника последњих неколико година се смањује, те је у 2018. години био најнижи од почетка рада те институције, око 70%.[245] Овај тренд се наставља и , по подацима из Извештаја о раду, степен извршења решења донетих у 2019. години износи 69,38%.[246] Ти подаци указују на слабости у поступању органа јавне власти по Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ради подизања нивоа проактивне транспарентности потребно је да се у наредној фази, након доношења Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и успостављања и пуне примене електронског информатора о раду, размотри спровођење анализе која би на нивоу органа садржала информације о врстама и броју докумената које орган поседује, информацију о томе да ли су документи израђени у електронском облику, да ли садрже

[241] Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник РС", бр. 36/15, 44/18 – др. закон, 95/18): http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2015/36/1/reg

[242] За више детаља види, на пример: https://govdata360.worldbank.org/subtopics/h8112a987?country=SRB

[243] Закључци су доступни на http://www.parlament.gov.rs/akti/ostala-akta/doneta-akta/doneta-akta.1039.html

[244] Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2018. годину https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html

[245] Извештај о раду Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности за 2018. годину https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html

[246] Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Извештај Повереника за 2019. годину, 2020, стр. 44, доступно на https://www.poverenik.rs/sr-yu/o-nama/godisnji-izvestaji.html

тајне податке или податке о личности, да ли би могли да се објаве и у оквиру које секције интернет презентације органа, налазе о евентуалним препрекама или ограничењима за проактивно објављивање. Ова анализа би допринела проактивном објављивању већег броја докумената који су у поседу органа јавне управе. Влада Републике Србије спремна је да настави са унапређењем досадашње праксе објављивања података, чиме би се проширио круг информација које би се објављивале, што ће такође допринети повећању проактивне транспарентности.

Потребно је **унапређење у поступању органа јавне управе и у погледу** препорука **других независних државних органа**. Током 2018. године Заштитник грађана дао је 305 препорука органима јавне власти. Од 59 препорука које су током 2018. године доспеле за реализацију, органи јавне власти су поступили према 44 у року (74,58%),[247] док за 246 препорука у периоду објављивања Извештаја о раду за ту годину није био истекао рок остављен органима за поступање.[248] Током 2019. године Заштитник грађана је дао 239 препорука органима јавне власти, а од 98 препорука које су током те године доспеле за реализацију, органи јавне власти су поступили према 81 у року (82,65%). За 141 препоруку у периоду објављивања годишњег извештаја о раду за 2019. годину још није истекао рок остављен органима за поступање.[249] Према Извештају Повереника за заштиту равноправности за 2018. годину, у 81 случају донето је мишљење којим је утврђена повреда одредаба Закона о забрани дискриминације и препоручена је мера. По тим препорукама поступљено је у 61 случају (78,2%), док у 17 случајева није поступљено (21,8%), а у три случаја рок за поступање по препоруци још није био истекао у периоду достављања извештаја Народној скупштини.[250] Мере за остваривање равноправности које су препоручене органима јавне власти и другим лицима спроведене су у 98,3% случајева, што укупно са поступањем по препорукама које су дате у појединачним случајевима у просеку износи 88,2%.[251] Током 2019. године донето у 52 случаја мишљење којим је утврђено да су повређене одредбе Закона о забрани дискриминације и препоручене су мере. По тим препорукама поступљено је у 35 случајева (87,5%), док у пет случајева није поступљено (12,5%), а у 12 случајева рок за поступање по препоруци још није био истекао у периоду достављања извештаја Народној скупштини. По препорукама мера за остваривање равноправности органима јавне власти и другим лицима поступљено је у 90,3%, што укупно са поступањем по препорукама датим у појединачним случајевима у просеку износи 88,9%.[252]

Агенција за спречавање корупције у Годишњем извештају за 2018. годину наводи да је највећи број мера и одлука, укупно 124, изречено функционерима због кумулације функција, а 113 због ситуација које представљају сукоб интереса.[253] Од 124 одлуке које се односе на кумулацију јавних функција, Агенција је изрекла једну меру да се јавно објави препорука за разрешење са јавне функције, док је у ситуацијама које

---

[247] Заштитник грађана, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2018. годину, 2019, стр. 17–19, доступно на https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf

[248] Заштитник грађана, Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2018. годину, 2019, стр. 17–19, доступно на https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6062/Zastitnik%20gradjana_Godisnji%20izvestaj%20za%202018.%20godinu.pdf

[249] Заштитник грађана, Редовни годишњи извештај Заштитиника грађана за 2019. годину, 2020, стр. 26–27, доступно на https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji

[250] Повереник за заштиту равноправности, 2019, Скраћени редован годишњи извештај, стр 7–8, доступно на http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/Srb-Skraceni-izvestaj-1.pdf

[251] Повереник за заштиту равноправности, 2019, Скраћени редован годишњи извештај, стр 7–8, доступно на http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2019/05/Srb-Skraceni-izvestaj-1.pdf

[252] Повереник за заштиту равноправности, Скраћени редован годишњи извештај за 2019. годину, 2020, стр. 9–10, доступно на http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/

[253] Агенција за спречавање корупције, Извештај о раду за 2018. годину, 2019, стр. 14, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2019/04/ACAS-izvestaj-web.pdf

представљају сукоб интереса, од укупно 113 мера, изрекла 42 мере да се јавно објаве препоруке за разрешење.[254] У пракси се дешава да надлежни органи који су изабрали, именовали или поставили функционере не извршавају и не поштују препоруку Агенције за разрешење, што је пре свега изражено на нижим нивоима власти.[255] Већина органа јавне власти који не поштују одлуке Агенције наводи да нису поступили по одлуци зато што су утврдили да нема сукоба интереса, што није у њиховој надлежности и не води у владавину права и поштовања институција.[256] Током 2018. године Агенција је израдила мишљења о процени ризика корупције у одредбама четрнаест нацрта закона и два предлога закона и заједно их са препорукама за измену текста доставила министарствима, од којих су само неке усвојене у целини или делимично. Током 2018. године усвојено 20% препорука Агенције, и то углавном оних техничког карактера, нпр. прописивање рока за поступање органа јавне власти, док препоруке које су изискивале значајније интервенције у предлозима прописа, по правилу, нису прихватане, што значи да су у свим законима чије је предлоге Агенција претходно анализирала остала решења која садрже извесне коруптивне ризике.[257] У Годишњем извештају за 2019. годину да је највише мера и одлука изречено је функционерима због кумулације функција, док су друге по бројности мере изречене због ситуација које представљају сукоб интереса. Од укупно 117 одлука које се односе на кумулацију јавних функција, Агенција није изрекла ниједну меру да се јавно објави препорука за разрешење, а од 82 мере изречене због ситуација које представљају сукоб интереса, Агенција је изрекла 32 мере да се јавно објави препорука за разрешење са јавне функције.[258] Током 2019. године Агенција је због повреде одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције изрекла укупно 295 мера, од чега 41 меру да се јавно објави препорука за разрешење.[259]

Представљени подаци из годишњих извештаја указују да је у 2019. години учињен известан помак у поступању органа јавне управе поводом препорука независних државних органа. Тако је поступање по препорукама Повереника за заштиту равноправности увећано 2018. године са 88,2% на 88,9%, док је број прихваћених препорука Заштитника грађана које су доспеле за реализацију повећан са 74,58% у 2018. на 82,65% у 2019. години. Доступни подаци указују и да је проценат испуњених препорука Агенције за борбу против корупције за отклањање ризика корупције у анализираним предлозима закона увећан са 20% у 2018. на 30% у 2019. години.

Нема довољно података у поседу органа јавне управе објављених у електронском облику, укључујући јавне евиденције, а мало је и података објављених у машински читљивом облику који би обезбедио њихову лакшу и бржу претрагу, анализу и употребу. До 2020. године на Порталу отворених података своје податке у отвореном формату објавило је 46 институција, међу којима је шест министарстава (33%) и 24 ЈЛС (14%). Један од разлога за низак проценат објављивања података у машински читљивом формату јесте то што подаци у поседу јавне управе веома често нису срођени како би се могли објавити у отвореном формату, а услед забране запошљавања и неконкурентних зарада у јавном сектору за ИТ кадар, недостаје и кадра који би се бавио том темом. Због тога, као и због недовољне информисаности о предностима отварања података постоји страх од грешке и додатног посла након објављивања података у отвореном формату.[260]

---

[254] Агенција за спречавање корупције, Извештај о раду за 2018. годину, 2019, стр. 14
[255] Агенција за спречавање корупције, Извештај о раду за 2018. годину, 2019, стр. 26
[256] Агенција за спречавање корупције, Извештај о раду за 2018. годину, 2019, стр. 26
[257] Агенција за спречавање корупције, Извештај о раду за 2018. годину, 2019, стр. 34 и 35
[258] Агенција за борбу против коруцпије, Извештај о раду за 2019. годину, 2020, стр. 23, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/03/ACASizvestaj2019WEB.pdf
[259] Агенција за борбу против коруцпије, Извештај о раду за 2019. годину, 2020, стр. 61
[260] Оцена спремности за отварање података у Републици Србији

Имајући у виду да је проактивна транспарентност заснована на самоиницијативи, неопходно је утицати на доносиоце одлука, тј. упознати/обучити их о предностима повећања транспарентности рада органа.

Приказ упоредне праксе за поједина питања

Последњи упоредни подаци о испуњености *ЕУ/OECD* принципа у области одговорности у земљама Западног Балкана могу се пронаћи у *SIGMA* извештајима о праћењу реформе јавне управе у појединачним државама из 2017. године. Из перспективе главног фокуса ове стратегије најзначајнији су подаци о испуњености првог *ЕУ/OECD* принципа у овој области, који се тиче рационалности и адекватности целокупне организације централне власти и управљачке одговорности. Према *SIGMA* методологији, постојећи оквир организације централне власти и управљачке одговорности у Рпублици Србији оптерећује неколико типичних недостатака. Правни оквир у тој области је фрагментиран и не постоје процедуре које би обезбедиле институционални развој јавне управе заснован на претходној анализи, док организациона култура није оријентисана на постизање резултата, односно на управљање према учинку. Упоредни подаци показују да су Црна Гора, Албанија и Северна Македонија боље оцењене од Србије, али је Србија боље оцењена по подиндикатору који се тиче јасноће и свеобухватности типологије органа јавне управе и добила четири од максималних пет бодова, као и Албанија, док су Северна Македонија и Црна Гора добиле по два бода. Илустрације ради, по индикатору на основу ког се мери одговорност и организација власти на централном нивоу Србија је добила свега осам од укупно 40 бодова, Црна Гора 17, а Северна Македонија 10, док по подиндикаторима који се тичу политика и правног оквира за организацију централне власти Србија добила седам од укупно 20 бодова, Црна Гора 12. а Северна Македонија 9. Србија је при том процењена по четири подиндикатора за које није било података или документације, али пошто се спроводе планиране реформе и прикупљају подаци и документи, претпоставља се да ће будуће процене бити адекватније и садржајније. *SIGMA* је поново процењивала ову област за Албанију 2019. године. Албанија је добила 15 од укупно 40 бодова по овом индикатору, а у оквиру тога 10 за подиндикаторе који се тичу политика и правног оквира. Укратко, у погледу овог принципа, будуће реформе у свим земљама региона треба да буду усмерене на увођење и даље развијање културе управљања учинком, а у Републици Србији и на додатне нормативне интервенције како би се створио одговарајући регулаторни оквир за организацију централне власти.

За питања јачања интегритета и етичких стандарда у јавној управи, релевантни међународни стандарди и искустава из упоредне праксе, приказани су у упоредној анализи система у Сједињеним Америчким Државама, Холандији и Хрватској. Та искуства указују да су међу најзначајнијим предусловима за јачање интегритета и поштовање етичких стандарда у јавној управи једне земље: а) ефективан законодавни оквир, б) спроводиви механизми одговорности запослених, в) спроводив етички кодекс, г) изабрани службеници за етику у сваком органу јавне управе, д) успостављено координационо (надзорно) тело које је задужено да помаже службеницима за етику, да их усмерава како да поступају и да надзире њихов рад, као и да даје предлоге за усклађивање етичких стандарда са међународном праксом и е) примена система етичке инфраструктуре у јавној управи на свим нивоима власти, – централном, регионалном и локалном.[261] Постојећа истраживања о ефективности примене механизама за јачање

---

https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/democratic_governance/ocena-spremnosti-za-otvaranje-podataka.html

[261] Смернице и препоруке за увоЂење службеника за етику и интегритет http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/01/2019-12-25-Smernice-i-preporuke-za-uvodjenje-sluzbenika-za-etiku-i-integritet.pdf?pismo=lat

интегритета и поштовања етичких стандарда говоре да је поверење грађана у институције знатно веће, односно да је самим тим мања перцепција корупције у земљама које имају развијену етичку инфраструктуру у јавној управи него у оним које ту инфраструктуру немају.[262]

[262]Индекс перцепције корупције https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/swz

Дрво проблема – Одговорност и транспарентност

Графикон 30. Дрво проблема – Одговорност и транспарентност у јавној управи

Циљ, анализа ефеката и мере

Општи правац деловање до 2030. године усмерено је на стварање јавне управе у коју грађани имају поверења, у којој се непристрасно и професионално обављају јавни послови и у којој су успостављени ефикасни системи надзора над радом који омогућавају управљање према учинку и обезбеђују делотворност у раду. У оквиру овогпосебног циља, успоставиће сеити ефикаснија етичка инфраструктура у јавној управи са одрживим капацитетима и на најмању могућу меру смањеним ризиком од корупције и неетичког понашања. Нагласак ће бити стављен и на редовно објављивање отворених података и информисање јавности о свим аспектима рада јавне управе, како би се грађанима омогућило да прате и утичу на њен рад, укључујући и извештаје о остварености циљева из докумената јавних политика.

Посебан циљ 6: Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти.

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Годишња процена Европске комисије о напретку у области одговорности	(2020): не	(2021): не (2022): да (2023): да (2024): да (2025): да (2027): - (2030): -
SIGMA показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја	(2017): 21/30	(2021): 22/30 (2022): - (2023): 24/30 (2024): - (2025): 30/30 (2027): - (2030): -

Анализа ефеката опција за Посебан циљ 6.

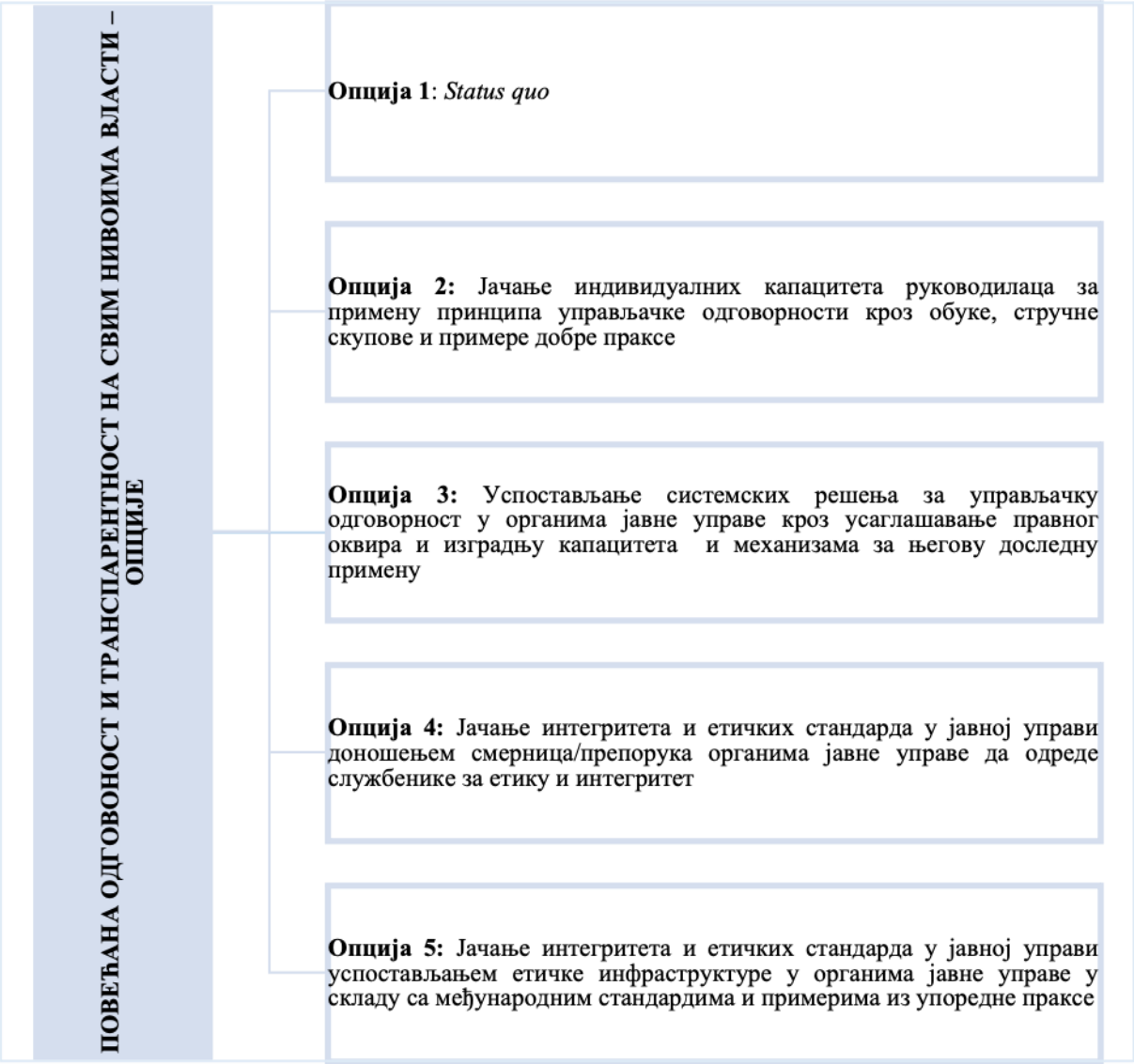
Тест утицаја опција предвиђених за постизање овог циља има у потпуности или умерено релевантан утицај на критеријуме. Постигнуто је 11 од максимално 14 бодова, што налаже да се детаљно анализирају ефекти опција.

Пошто поједине мапиране мере за постизање овог циља немају алтернативу, а при том не утичу значајно на постављене критеријуме оне нису разматране у анализи.

Тест утицаја

Посебан циљ 6: Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти	**Бодови**
Квантитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката	
Промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима органа државне управе/буџету РС, на годишњем нивоу већа од 10% буџета у односу на претходну фискалној години	1
Утицај на више од 200.000 грађана	2
Утицај на више од 5% предузетника или правних лица, или на више од 20% тих лица у одређеној делатности	0
Квалитативни критеријуми који налажу да се обавезно спроведе детаљна анализа ефеката	
Утицај на тржиште и услове конкуренције/конкурентности	0
Увођење значајних реформских, односно системских промена	2
Хоризонтални критеријуми	
Од значаја за остварење једнаког третмана и истих могућности за све, недискриминације и родне равноправности	1
Иновативна пракса	
Новине у односу на текуће реформске процесе унутар РЈУ	2
УКУПНО:	**8/14**

Детаљна анализа ефеката опција



Опција 1– *Status quo*

Појам управљачке одговорности делимично је дефинисан Законом о буџетском систему, чије су одредбе разрађене у ФУК Правилнику, Приручнику за финансијско управљање и контролу, као и у Методолошким смерницама које је израдила ЦЈХ. ЦЈХ је припремила и Смернице о концепту управљачке одговорности да би се он успоставио у складу са постојећим прописима и организационом структуром. Међутим, концепт управљачке одговорности, који обухвата значајније делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу, није заживео у пракси, па у јавној управи и даље не постоји јединствено схватање тог појма, односно руководиоци и запослени не знају довољно о принципима те врсте одговорности. Доступни подаци говоре да нису довољно развијени принцип поделе одговорности и механизми извештавања између „политичког" и „стручног" дела органа јавне управе. ЗПС и пратећи подзаконски акти нису били довољни да се у јавној управи успостави систем мерења учинка институција у постизању циљева који су утврђени у тим документима. Имајући то у виду опција *status quo* не омогућава да се даље у пракси

развијају принципи управљачке одговорности, што је предуслов за професионализацију управе и изградњу организационе културе оријентисане ка постизању резултата.

Обавезе органа јавне управе које су значајне за област спречавања корупције и јачања интегритета нису у потпуности уређене и систематизоване, док постоје одређена нормативна и институционална решења која се могу третирати као први кораци ка успостављању свеобухватне етичке инфраструктуре у јавној управи. Постоје прописи који уређују спречавање корупције, статус јавних службеника на централном, покрајинском и локалном нивоу, као и узбуњивање и заштиту узбуњивача. Ти прописи и локални антикорупцијски планови предвиђају обавезу или препоручују да органи јавне управе одреде међу запосленима лица чија су задужења повезана са улогом службеника за етику и интегритет, каква постоје у упоредној пракси. Међутим, за разлику од примера из упоредне праксе, у Републици Србији не постоји обавеза, нити препорука органима јавне управе да међу запосленима овласте лице да прати спровођење Кодекса понашања јавних службеника; промовише етичко понашање; пружа савете запосленима о етичким питањима; брине о редовној едукацији запослених у овој области и прима и поступа по притужбама на неетичко понашање запослених. Подаци који су последњих година прикупљени приликом спровођења различитих пројеката подршке органима јавне управе за примену антикорупцијских механизама показују да постоји више проблема у вези са статусом тих лица: нису претходно утврђени услови и критеријуми, нити униформан начин за одређивање овлашћених лица за обављање различитих послова који се односе на спречавање корупције и јачање интегритета у органима јавне управе и неретко је једно лице у органу јавне управе овлашћено за обављање свих или већине поменутих послова, а да ти послови нису описани у актима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места. У пракси су уочени и проблеми који настајуу услед недостатака и слабости механизама екстерне координације и надзора над спровођењем обавеза органа јавне управе везаних, пре свега, за управљање сукобом интереса запослених и поступање по пријавама у вези са унутрашњим узбуњивањем.

Постојећа истраживања о ефективности примене механизама за јачање интегритета и поштовања етичких стандарда говоре о њиховом значајном утицају на повећање поверења грађана у институције. С друге стране, евидентирано је и да уређена етичка инфраструктура позитивно утиче на мотивисаност, задовољство послом и продуктивност запослених у јавној управи. Самим тим, перцепција корупције у земљама са развијеном етичком инфраструктуром у јавној управи је мања него у онима са неразвијеном етичком структуром. Према Индексу перцепције корупције, САД и Холандија се годинама уназад рангирају као земље са веома ниским нивоом перципиране корупције, док је Хрватска међу најбоље позиционираним земљама региона.[263]

Опција 2 – Јачање индивидуалних капацитета руководилаца за примену принципа управљачке одговорности кроз спровођење обука и одржавање стручних скупова у циљу размене искустава и примера добре праксе у овој области

Делегирање одговорности представља поступак којим се овлашћења за управљање радним процесима и јавним ресурсима преносе са министара и руководилаца органа јавне управе на руководиоце нижих нивоа. Да би управљачка одговорност заиста заживела у пракси, неопходно је да постоји довољно развијен принцип поделе одговорности између „политичког" и „стручног" дела органа јавне управе. Развој у овој области може се заснивати на томе да се капацитети руководилаца за примену принципа управљачке одговорности јачају кроз обуке и стручне скупове на којима се размењују

[263] Индекс перцепције корупције, https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/swz

искуства и примери добре праксе у делегирању овлашћења и мерењу учинка у институцији. С обзиром на обухват органа јавне управе у којима управљачка одговорност треба да заживи, као и комплексност реформе која подразумева потпуно другачији начин управљања, оваква опција би ограничено утицала, тј. не би могла да доведе у потпуности до предвиђеног исхода у овој области.

Опција 3 – Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе кроз усаглашавање правног оквира и изградњу капацитета и механизама за његову доследну примену

Досадашње нормативне интервенције и друге активности нису биле довољне да концепт управљачке одговорности заживи у пракси, па је неопходно успоставити системска решења којима би се даље разрадио и унапредио правни оквир, као и изградити институционалне и личне капацитете руководилаца у јавној управи за примену принципа управљачке одговорности. Да би се те измене спровеле на најадекватнији начин, неопходно је претходно спровести свеобухватну анализу постојећег стања и формулисати конкретне препоруке за системска решења за сва три елемента управљачке одговорности, тј. за делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу. Након што се правни оквир усагласи са овим препорукама, треба даље јачати инфраструктурне капацитете за управљачку одговорност. Тако би Регистар ималаца јавних овлашћења помогао да се успостави јединствена евиденција органа јавне управе, врсте њихових надлежности и овлашћења, као и да се јасно утврде вертикалне линије одговорности. Институционални капацитети и лични капацитети руководилаца у органима јавне управе за управљачку одговорност били би ојачани кроз практичну примену упутстава усредсређених на основна питања руковођења у контексту јавне управе (управљање ресурсима; планирање; управљање учинком и извештавање), кроз обука и стручне скупове за размену знања и искустава.

Опција 4: Доношење смерница/препорука органима јавне управе да одреде службенике за етику и интегритет

Даљи кораци ка успостављању свеобухватне етичке инфраструктуре у јавној управи у Републици Србији би могли да буду засновани на томе да надлежни државни органи – Агенција за спречавање корупције, МДУЛС и Високи службенички савет припреме смернице са препорукама органима јавне управе да одреде службенике за етику и интегритет који би обављали одређене задатке значајне за спречавање корупције и јачање интегритета. Упоредна искуства[264], као и наша искуства у другим областима где су се интервенције заснивале на препорукама упућеним органима јавне управе указују да то решење не би било ефикасно и ефективно. На тај начин службеници за етику и интегритет не би се одређивали по претходно утврђеној униформној процедури у свим органиима јавне управе, нити би у њима имали идентичне задатке.

Опција 5: Успостављање система етичке инфраструктуре у органима јавне управе у складу са међународним стандардима и примерима из упоредне праксе држава

Ова опција заснива се на успостављању система етичке инфраструктуре у органима јавне управе у складу са међународним стандардима и примерима из упоредне праксе и подразумева бројне реформске интервенције. Окосницу овог система требало би да чине службеници за етику и интегритет, који би усмеравали развој организационе

[264] Упоредна искуства приказана су у Упоредној анализи система у САД, Холандији и Хрватској и Смерницама и препорукама за увођење службеника за етику и интегритет у јавну управу Републике Србије, доступно на http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2020/01/2019-12-25-Smernice-i-preporuke-za-uvodjenje-sluzbenika-za-etiku-i-integritet.pdf?pismo=lat

културе засноване на етици и интегритету и обављали послове значајне за спречавање корупције у свим органима јавне управе. Да би се најадекватние утврдили задаци и статус службеника за етику и интегритет, потребно је најпре, полазећи од већ израђених докумената,[265] израдити смернице са препорукама за систематизовање и интегрисање различитих послова везаних за спречавање корупције и јачање интегритета у органима јавне управе, утврдити услове и критеријуме за одређивање тих лица и правила њиховог поступања. У складу са смерницама и препорукама, тај систем би потом био тестиран у одабраном броју органа јавне управе, а на основу искустава, налаза и препорука стечених на тај начин приступило би се унапређењу правног оквира у тој области и повећању институционалних и личних капацитета за даљи развој етичке инфраструктуре кроз посебне програме обука за руководиоце, службенике за етику и интегритет у органима јавне управе и остале запослене, израду додатног едукативног материјала и слично.

Такав приступ омогућује да се систематично уреде сва питања значајна за успостављање свеобухватне и ефикасне етичке инфраструктуре, као и да се смањи ризик од различитог тумачења обавеза органа јавне власти у овој области.

Табела 6. Табела за одабир опције за циљ 6.

Критеријуми Оцена (1–3) Директан ефекат (пондер 2) Индиректан ефекат (пондер 1)	Укупно				
	Опција 1 *Status quo*	Опција 2	Опција 3	Опција 4	Опција 5
Специфични критеријуми					
Да ли опција позитивно утиче на антикорупцијско понашање?	1x1=1	2x1=2	2x2=4	2x2=4	3x2=6
Да ли опција подржава ефикасно делегирање управљачке одговорности у државним органима?	1x1=1	2x2=4	3x2=6	1x1=2	1x1=2
Да ли опција утиче на одговорно располагање финансијским ресурсима?	1x1=1	2x1=2	3x2=6	2x1=2	3x2=6
Општи критеријуми					
Да ли опција повеећава транспарентност и приступачност јавне управе и утиче на поверење грађана у јавну управу?	1x1=1	2x1=2	3x1=3	3x1=3	3x2=6
Да ли је опција у сагласности са захтевима ЕУ?	1x1=1	2x1=2	3x2=6	2x1=2	3x2=6
Критеријуми за спровођење					
Да ли се опција може спровести без великих трошкова?	3x2=6	3x2=6	2x2=4	3x2=6	2x2=4
Да ли се опција може спровести у кратком року?	3x2=6	1x1=2	1x1=2	3x2=6	1x1=2

[265] Упоредна анализа система у САД, Холандији и Хрватској и Смернице и препорука за увођење службеника за етику и интегритет у јавну управу Републике Србије

Укупно по опцијама	**17**	**20**	**31**	**27**	**32**

Поред мера за које није било алтернатива, на основу спроведене анализе и остварених бодова по одабраним критеријумима за постизање циља 4.1 одабрана је додатно комбинација опције 3 и 5.

Мере за Посебан циљ 6: Унапређен ниво одговорности и транспарентности на свим нивоима власти

Мера 6.1. – Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе: Ова мера је усмерена на спровођење анализа, мапирање постојећег стања у јавној управи и формулисање конкретних препорука за сва три елемента управљачке одговорности – делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу, као и на одговарајуће измене правног оквира, спровођење обука, размену знања и искустава, израду приручника и подизање свести руководилаца и запослених у јавној управи. Предвиђено је и да се успостави Регистар ималаца јавних овлашћења, на основу којег би се водила јединствена евиденција органа јавне управе, врста њихових надлежности и овлашћења, као и јасно утврдила вертикална линија одговорности. Предвиђене активности треба да допринесу унапређењу управљачке одговорности у јавној управи.

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Проценат органа државне управе[266] у којима су одређена овлашћена службена лица за вођење управног поступка и одлучивање у управним стварима	(2020): 23%	(2021): 25% (2022): 25% (2023): 25% (2024): 35% (2025): 45% (2027): - (2030): -
Проценат органа државне управе, независних државних органа[267] и ЈЛС чији су руководиоци похађали обуке о примени принципа управљачке одговорности	(2020): 0%	(2021): 0% (2022): 0% (2023): 0% (2024): 0% (2025): 5% (2027): - (2030): -

[266] Органе државне управе чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације

[267] Независне државне органе чине Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за спречавање корупције и Државна ревизорска институција

Мера 6.2. – Унапређење вертикалног и хоризонталног система контроле и праћења рада у јавној управи (Успостављен механизам за управљање према учинку органа јавне управе): Управљање према учинку односно резултатима претпоставља да сваки орган јавне управе брине о спровођењу мера и активности из планских докумената за које је задужен и којима постиже утврђене циљеве, односно да у синергији са осталим органима јавне управе доприноси достизању планираних друштвених промена. Кључ успешности управљања према учинку јесте мерење и вредновање резултата, исхода и ефеката спровођења докумената јавних политика током целокупног тог процеса. Мера је усмерена на успостављање квалитетног система надзора како на централном, тако и на нивоу појединачних органа јавне управе.

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Проценат приоритетних циљева из Акционог плана за спровођење Програма Владе који се односе на органе државне управе, а који су узети у обзир приликом припреме средњорочних планова обвезника средњорочног планирања.[268]	(2020): 0%	(2021): 25% (2022): 30% (2023): 35% (2024): 40% (2025): 45% (2027): - (2030): -
Проценат органа државне управе, независних државних органа и ЈЛС чији су руководиоци похађали обуке о примени јединствене методологије за управљање учинком	(2020): 0%	(2021): 0% (2022): 0% (2023): 0% (2024): 3% (2025): 5% (2027): - (2030): -

Мера 6.3. – Јачање интегритета и етичких стандарда у јавној управи: Ова мера је усмерена на успостављање етичке инфраструктуре у органима јавне управе у складу са међународним стандардима и примерима из упоредне праксе и обухвата бројне реформске активности, а окосница у њиховом спровођењу и развоју организационе културе засноване на етици и интегритету су службеници за етику и интегритет који обављају послове значајне за спречавање корупције и дискриминације у свим органима јавне управе. У наредних пет година планиране су активности које су усмерене на тестирање одређивања службеника за етику и интегритет у одабраном броју органа

[268] Обвезнике средњорочног планирања чине: ОДУ; организације за обавезно социјално осигурање; остали корисници буџетских средстава Републике Србије, које Влада на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, односно министарства надлежног за послове финансија обавеже да израђују средњорочни план у складу са Законом о планском систему; остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши Влада, које на то обавеже Влада; корисници буџетских средстава аутономне покрајине, које надлежни орган аутономне покрајине обавеже да израђују средњорочни план у складу са ЗПС; ЈЛС; корисници буџетских средстава ЈЛС, које надлежни орган ЈЛС обавеже да израђују средњорочи план у складу са ЗПС; остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши аутономна покрајина, односно ЈЛС, које на то обавеже надлежни орган АП, односно ЈЛС.

јавне управе, припрему и спровођење програма обука за те службенике; анализу садржаја Кодекса понашања државних службеника и процедура за прикупљање података и извештавање, као и на унапређење правног оквира у складу са налазима и препорукама из претходних активности.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Проценат органа државне управе и независних државних органа који организују и спроводе обуку о етици и интегритету за своје руководиоце и запослене	(2020): 0%	(2021): 25% (2022): 25% (2023): 25% (2024): 50% (2025): 50% (2027): - (2030): -

Мера 6.4. – Унапређење проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе: Проактивно објављивање података које поседују органи јавне управе представља област у којој је нормативни оквир успостављен и у којој су предузети значајни кораци, па је ова мера усмерена на јачање свести руководилаца о позитивним ефектима које на рад органа јавне управе има повећање транспарнтности и отварање података, оспособљавање запослених за рад са отвореним подацима и унапређење Портала отворених података. Спровођењем ове мере стварају се услови за ефикаснију примену нормативног оквира и додатно унапређење праксе у овој области.

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Број органа јавне управе и других ималаца јавних овлашћења који деле/објављују отворене податке на Порталу отворених података	(2020): 45	(2021): 60 (2022): 100 (2023): 120 (2024): 140 (2025): 160 (2027): - (2030): -
Проценат органа државне управе и ЈЛС чији су запослени похађали обуке о стандардима отворених података и рада са Порталом отворених података	(2020): 0%	(2021): 5% (2022): 10% (2023): 15% (2024): 20% (2025): 25% (2027): - (2030): -

Мера 6.5. – Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга независних државних органа, односно по препорукама независних

државних органа: Ова мера је усмерена на одређене измене нормативног оквира како би се осигурало остваривање права на приступ информацијама од јавног значаја, као и поступање по препорукама Заштитника грађана, као и на јачање капацитета Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, односно органа задуженог за вршење послова инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Проценат извршења предложених, односно наложених мера у инспекцијском надзору над применом прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја	(2020): 75%	(2021): 80% (2022): 83% (2023): 85% (2024): 88% (2025): 90% (2027): - (2030): -
Проценат органа јавне управе[269] који поступају по одлукама/препорукама Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитника грађана		
Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности	(2020): 65%	(2021): 65% (2022): 68% (2023): 72% (2024): 76% (2025): 80% (2027): - (2030): -
Заштитник грађана	(2020): 81,43%	(2021): 82% (2022): 85% (2023): 87% (2024): 89% (2025): 91,2% (2027): - (2030): -

[269] Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности: 1) државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, (државни орган у ширем смислу); 2) правна лица која оснива или финансира у целини, односно у претежном делу неки од државних органа из тачке 1). Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја налази се на сајту Повереника: https://www.poverenik.rs/sr/%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B0.html
Заштитник грађана: ОДУ, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса РС, као и други органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења

Дрво циљева – Одговорност и транспарентност

Графикон 31. Дрво циљева – Одговорност и транспарентност у јавној управи

5. Управљање јавним финансијама

Анализа стања

Правни и стратешки оквир

Стратегија РЈУ и Програм реформе јавних финансија (у даљем тексту: ПРУЈФ) за период од 2016. до 2020. године[270] представљају два кључна документа јавних политика која утврђују стратешки оквир за реформу управљања јавним финансијама (у даљем тексту: УЈФ) заједно са другим релевантним документима. Реформа у области УЈФ предвиђена овом стратегијом је усклађена са *SIGMA* принципима, док је ПРУЈФ примарно заснован на аналитичком оквиру Светске банке ПЕФА[271]и обухвата ширу област УЈФ у контексту Закона о буџетском систему.

Стратегија РЈУ из 2014. године и ПРУЈФ, који је донет 2015. години нису синхронизовани пошто нису истовремено припремани. Стратегија РЈУ из 2014. је обухватила свега неколико сегмената реформских процеса УЈФ, док је ПРУЈФ заснован на оквиру ПЕФА обухватио комплетан буџетски циклус подељен у шест стубова (Ревидирани ПРУЈФ из 2019. године је сужен на пет стубова).

Планирање буџета, управљање јавним набавкама и финансијска контрола представљају области УЈФ које су биле обухваћене и Стратегијом РЈУ из 2014, а значајно детаљније и ПРУЈФ 2016–2020, који поред тих области обухвата одрживи фискални и буџетски оквир, извршење буџета, финансијско извештавање и екстерни надзор над јавним средствиима. Ова стратегија и нови ПРУЈФ су припремљени паралелно, у складу са Законом о планском систему. Да се не би дуплирале и преклапале активности и извештавања, ова стратегија успоставља стратегшки оквир УЈФ, док ће се детаљна анализа у области УЈФ и одговарајући акциони план припремати у оквиру новог ПРУЈФ. Како би се осигурала потпуна интегрисаност у оквиру планског система, документ јавних политика који се односи на интерну финансијску контролу у јавном сектору биће посебан циљ новог ПРУЈФ, како је договорено са релевантним заинтересованим странама (ЕК – Генерални директорат за суседство и проширење – *DG NEAR*, Генерални директорат за буџет – *DG BUDGET*, *SIGMA* и ЕУД). Област управљачке одговорности, која је била саставни део Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године („Службени гласник РС, број 51/17), предвиђена је у тематској области ове стратегије која се односи на транспарентност и одговорност како би се осигурала посвећеност и већи учинак спровођења.

Иако не постоји као посебно преговарачко поглавље, области УЈФ су значајно садржане у седам преговарачких поглавља којима већином управља МФ, а то су Поглавље 5 – Јавне набавке, Поглавље 16 – Опорезивање, Поглавље 17 – Економска и монетарна политика, Поглавље 22 – Регионална политика и кординација структурних инструмената, Поглавље 29 – Царинска унија, Поглавље 32 – Финансијски надзор, Поглавље 33 – Финансијске и буџетске одредбе, Мерила и препоруке тих поглавља такође представљају значајне стратешке смернице за процес реформе јавне управе. Стабилност УЈФ је један од основних предуслова за коришћење ИПА инструмента Секторска буџетска подршка, као и транспарентност буџета и макроекономска стабилност.

---

[270] https://www.mfin.gov.rs/dokumenti/program-reforme-upravljanja-javnim-finansijama-pfm/
[271] https://www.pefa.org/

Резултати и изазови

Унапређење УЈФ и управљања јавним набавкама утврђено је као Посебан циљ 3 у оквиру Стратегије РЈУ од 2014. године, и разрађено у акционим плановима за период 2015–2017. и период 2018–2020. године. У 2019. години донети су Ревидирани ПРУЈФ 2019–2020. и Акциони план за његово спровођење. На основу анализе учинка Ревидираног ПРУЈФ заснованој на показатељима, закључно са јулом 2020. године било је спроведено у потпуности 44% свих планираних активности је спроведено, 40% је било делимично спроведено, а 16% није било спроведено. Такође, пет преговарачких поглавља везано за УЈФ је отворено.[272] Недостатак административних капацитета услед ограничења запошљавања, као и флуктуација запослених идентификовани су као највећи изазови на које ће се обратити посебна пажња у новом ПРЈУФ.

Припрема ПРУЈФ 2016–2020. започета је у исто време када и фискална консолидација усмерена на остварење стабилног привредног раста уз постепено смањење јавног дуга. Током година фискалне консолидације, Република Србија је успела да оствари реални раст БДП-а од 3,3% у 2016. години, 2% у 2017, 4,3% у 2018, 4,2% у 2019, док је за 2020. годину процењена вредност -1%. Позитиван тренд започет 2015. године наставио се до почетка 2020. године, када га је прекинула епидемија *КОВИД-19*.

Такође, захваљујући стабилним јавним финансијама и макроекономском окружењу, ниво јавног дуга је на стабилној силазној путањи, од 71,2% у 2015. години на 52,9% на крају 2019. и 57,7% на крају 2020. године. Добри резултати и напори, које су уочиле и стране кредитне агенције, одразили су се у бољој кредитној способности, која је оцењена са *BB+* у кредитном рејтингу који је објавила 13. децембра 2019. године Агенција за кредитни рејтинг *Standard and Poor's*. Стопа незапослености је у последњих седам година смањена за више од 50% (8,7% у трећем кварталу 2020. године наспрам 25% у 2013. години), при чему је запослен велики број жена и младих, што је побољшало тржиште рада и трајно смањило број незапослених.

Унапређење кредибилитета макроекономских пројекција на који је била усмерена једна од мера Акционог плана ПРУЈФ 2015–2017. године, значајно је допринело унапређењу фискалних перформанси, што је уочено и потврђено у извештајима ЕК[273] и ММФ[274]. Стабилност јавних финансија успела се одржати реалистичнијим планирањем и пројекцијама прихода и расхода.[275] Основу за унапређење средњорочног буџетског оквира представљало је увођење програмског буџетирања 2015. године. Закључно са 2018. годином, 87% буџетских корисника је усагласило планиране буџете са смерницама за израду програмског буџета.

Спровођење буџетских процедура је унапређено. Циљеви који се односе на родно одговорно буџетирање су достигнути.[276] Нацрт буџета за 2020. годину поднет је у предвиђеном року, па је било више времена за скупштинску расправу него претходне године. Након четири године, Народној скупштини су поднесени и завршни извештаји о

[272] Отворена су следећа преговарачка поглавља: Јавне набавке (5), Економска и монетарна политика (17), Царинска унија (29), Финансијски надзор (32) и Финансијска и буџетска питања (33). Мерило за поглавље Регионална политика и координација структурних фондова (22) је испуњено и отварање се очекује у 2020, док мерило за отварање Поглаввља Опорезивање (16) још није испуњено.
[273] ЕК извештај о Србији за 2019. годину, стр. 45.
[274] Извештај ММФ бр. 19/238.
[275] ЕК извештај о Србији за 2020 годину, стр. 15
[276] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ 2019, стр 40.

извршењу годишњег буџета за период 2014–2018. године.[277] Предлог закона о буџету поднет и усвојен у роковима који су предвиђени Законом о буџетском систему, при чему је продужено време за расправу о буџету за 2020. и 2021. годину. У скупштинску процедуру су упућени и предлози закона о завршним рачунима буџета (укупно 17) за период 2002–2018. године, који су донети у децембру 2019. године.

Доношењем Уредбе о управљању капиталним пројектима („Службени гласник РС“, број 51/19) и пратећих правилника успостављен је законодавни оквир за успостављање јединственог система приоритизације уз пуну интеграцију планирања и вредновања капиталних пројеката у процесу буџетског планирања. Та уредба је заснована на Предлогу методологије управљања јавним инвестицијама Светске банке и уз уважавање најбоље светске праксе.[278]

Поред стабилизације јавних финансија, транспарентност буџета је један од кључних елемената добре управе. Подаци о буџету су видљиви у документима јавних политика који се односе на реформу јавне управе и реформу јавних финансија. Транспарентности буџета допринела је боља усклађеност програмских структура буџетских корисника са Упутством за израду програмског буџета (од 61% у 2016. до 87% у 2019. години) и објављивање Грађанског буџета на годишњем нивоу који јавности пружа све релевантне информације о буџетском циклусу, као и ЗПС, који омогућава бољу координацију планирања и буџетирања јавних политика.

Значајно су унапређени и капацитети ИТ система Министарства финансија. Развијен је Буџетски информациони систем за израду буџета. Унапређен је Информациони систем за извршење буџета (ИСИБ), у који је укључено 529 индиректних буџетских корисника. Систем за електронско попуњавање и прикупљање годишњих извештаја о стању финансијског управљања и контроле коју врше корисници јавних средстава развијен је и тестиран. Поред уобичајеног подношења извештаја на папиру, у 2020. години се први пут испробава Систем електронског извештавања, који се планира увести од 2021. године, а тада и подношење извештаја у електронском облику постаје обавезно. Унапређен је Систем за управљање јавним дугом, уведен је софтвер *AuditDoc* за ревизију и руковање документима, а успостављен је и ЈИС, којим управља РСЈП. У наредном периоду се предвиђа унапређење тих система и њихове интероперабилности у процесу јачања капацитета за планирање и буџетирање јавних расхода.

Када је у питању извршење буџета, активности реформе УЈФ су биле усредсређене на модернизацију рада Пореске управе, Управе царина и система јавних набавки, које уједно представљају и предмет засебних преговарачких поглавља. Посебно је важна реформа Пореске управе, заснована на Програму трансформације Пореске управе 2015–2020. године и Акционог плана за спровођење Програма трансформације 2018–2023.[279] Опорезивање представља једино преговарачко поглавље у области УЈФ које није отворено. Модернизација Управе царина добро напредује, што се одражава кроз висок ниво усаглашености са регулативом ЕУ и добром припремљеношћу за приступање ЕУ царинској унији.[280] Управа царина је наставила са јачањем административних и оперативних капацитета, као и спровођењем активности релевантних за успостављање ЕУ система за традиционално управљање сопственим средствима *ERIAN*,[281] система анализе ризика, модернизације царинске лабораторије и унапређења антикорупцијских мера.

---

[277] ЕК извештај о Србији за 2020, стр. 92.
[278] Посебна група за РЈУ за праћење спровођења ССП, записник са шестог састанка.
[279] http://www.sind-pu.rs/dokument/Akcioni%20plan%20Programa%20transformacije%202018-2023.pdf
[280] ЕК извештај о Србији за 2019, стр. 89.
[281] https://www.erian.cz/en/

Правни и институционални оквир за област јавних набавки начелно је усклађен са правним тековинама ЕУ. Донет је Закон о јавним набавкама („Службени гласник РС”, број 91/19) којим се подстиче учешће малих и средњих предузећа у поступцима јавних набавки, као и ефикаснија заштита права у тим поступцима. Програм развоја јавних набавки за период 2019–2023. године дефинисао је као општи циљ даљи развој модерног и ефикасног система јавних набавки, који се планира остварити тако што ће се повећати ефикасност и економичност поступака јавних набавки, ојачати конкуренција на тржишту јавних набавки, смањити ризик од нерегуларности у систему јавних набавки и промовисати и подстицати еколошки и социјални аспект у јавним набавкама и иновације. Институционална структура за функционалан систем јавних набавки је ојачана. Портал јавних набавки, који је успостављен у јулу 2020. године, представља значајан корак у процесу дигитализације поступака јавних набавки. Портал је потпуно оперативан, усаглашен за новим Законом о јавним набавкама и усмерен ка испуњењу циљева Програма развоја јавних набавки. Напредак је остварен у погледу броја цертификованих службеника за јавне набавке, а опао је и проценат нерегуларности у поступцима јавних набавки.[282]

Спровођење реформе рачуноводства је у почетној фази пошто је предвиђено да се *IPSAS*[283] стандарди обрачунског рачуноводства усвоје до 2034. године. Реформе у тој области ће бити поступно планиране и спроведене у средњорочном/дугорочном периоду како би се обезбедило довољно времена за припрему детаљних планова за њихово спровођење, израду докумената рачуноводствених политика и примену и тестирање новог система. Да би се побољшала полазна основа, потребно је прво ојачати систем готовинског рачуноводства у складу са *IPSAS* стандардима.[284]

У процесу ЕУ преговора отворено је Преговарачко поглавље 32 – Финансијски надзор и постављена су четири мерила за његово затварање, од којих су три директно везана за реформу УЈФ, и то: интерна финансијска контрола у јавном сектору, екстерна ревизија и заштита финансијских интереса ЕУ. Извештај Европске комисије о напретку за 2020. годину констатује да је напредак у Поглављу 32 добар.[285] Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године ће по истеку важења бити интегрисана у нови ПРУЈФ, док је управљачка одговорност бити обухваћена овом стратегијом у оквиру циља 4. Законодавни оквир интерне контроле и интерне ревизије су у складу са међународним стандардима.[286] Приручник за финансијско управљање и контролу је допуњен са 14 методолошких смерница које су садржане у документима од којих је већина објављена на сајту Министарства финансија.[287] Такође су припремљене и провере квалитета финансијског управљања и контроле (у даљем тексту: ФУК) коју обавља ЦЈХ. Сагледавање квалитета рада интерне ревизије обавља ЦХЈ, а планира се унапређење ове функције укључивањем овлашћених интерних ревизора у јавном сектору применом метода колегијалног прегледа „*peer review*”. Кључне институције јавног сектора су већински ускладиле своје системе ФУК са међународним принципима *COSO*[288] и стандардима *INTOSAI*[289] и редовно извештавају ЦЈХ о нивоу усаглашености својих система ФУК. Развијен је систем националне цертификације који омогућава да се стекне звање овлашћеног интерног ревизора у јавном сектору у складу са међународним стандардима

[282] Извештај о самопроцени за Секторски реформски уговор за сектор РЈУ 2018, стр. 88.
[283] https://www.ipsasb.org/
[284] Ревидирани ПРУЈФ за период, стр. 47.
[285] ЕК извештај о Србији за 2020, стр.118.
[286] ЕК извештај о Србији за 2018, стр. 94.
[287] Доступно на: https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/CJH/2019/FUK%20prirucnik%20Compressed.pdf.
[288] https://www.coso.org/Pages/default.aspx
[289] https://www.intosai.org/

професионалне праксе интерне ревизије *ISPPIA,*[290] а које је стекло 478 интерних ревизора. У јавном сектору је ангажовано укупно 485 интерних ревизора, од чега се 167 обучава за стицање звања овлашћени интерни ревизор у јавном сектору. ЦЈХ је од почетка свог постојања обучила преко 2500 запослених и руководилаца из различитих области ИФКЈ.

Спроведено 95% препорука ЕК за 2019. годину је спроведено а напредак у области ИФКЈ је у последњем извештају ЕК за 2020. годину оцењен као добар. Укупно 82% планираних активности за 2019. годину из Акционог плана Стратегије ИФКЈ је спроведено у потпуности, а 18% делимично. Препоруке из Консолидованог годишњег извештаја о стању ИФКЈ за 2018. годину су већим делом спроведене (око 60%). Остатак препорука се континуирано спроводи.

У децембру 2018. године су од Сектора за контролу јавних средстава формиране две уже организационе јединице, Сектор за буџетску инспекцију и Одељење за сузбијање неправилности и превара у поступању са средствима ЕУ (АФКОС).[291]

Министар финансија је 5. септембра 2019. године издао Директиву о раду и начину поступања Одељења за сузбијање неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније поводом пријављених и, на друге начине евидентираних неправилности и сумњи на превару у поступању са финансијским средствима Европске уније у Републици Србији. Тиме је то одељење ојачано и преузете административне провере пријављених неправилности у поступању са финансијским средствима Европске уније. Спроведена је анализа ризика свих тела која учествују у управљању средствима ЕУ како би се утврдила подручја у којима постоји ризик од неправилности и превара и донето је Методолошко упутство за управљање ризицима од неправилностима и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније, укључујући и пратеће анексе.

У новембру 2019. године донет је Правилник о начину и поступању буџетске инспекције у вршењу надзора над спровођењем Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама („Службени гласник РС”, број 78/19). Тим правилником се прописује начин и поступак вршења надзора над спровођењем тог закона када се трансакције обављају између јавног сектора и привредних субјеката у којима су субјекти јавног сектора дужници и када се трансакције обављају између субјеката јавног сектора, као и начин и поступак преузимања података о неизмиреним обавезама јавних предузећа из информационог система Управе за трезор. У децембру 2019. године донета је Методологија рада буџетске инспекције у циљу правилног и уједначеног поступања и рада буџетске инспекције Министарства финансија, Службе за буџетску инспекцију аутономне покрајине и Службе за буџетску инспекцију јединица локалне самоуправе. Припрема стратешког плана буџетске инспекције и пратећег акционог плана за период 2020–2022. је у току.

Државна ревизорска институција је наставила да повећава утицај свог ревизорског рада и да прати спровођење својих препорука у погледу ревизије.

Од почетка спровођења ПРУЈФ, остварен је значајан напредак у многим областима. Спровођење ПРУЈФ и мера фискалне консолидације допринело је стабилизацији јавних финансија, што је створило услове да се остваре резултати у последњих неколико година. У 2019. години настављено је унапређење процеса програмског буџетирања и средњорочног планирања; побољшано је планирање и праћење капиталних пројеката; убрзан је процес трансформације Пореске управе; настављено је унапређење

[290] https://global.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Standards.aspx
[291] Ревидирани ПРУЈФ 2016–2020 за период 2019–2020, стр. 33.

управљања јавним дугом; постигнут је даљи напредак у области јавних набавки; ојачана је област финансијског управљања и контроле и интерне ревизије; остварен је даљи напредак у области сузбијања неправилности и превара у поступању са финансијским средствима Европске уније и повраћаја средстава; ојачан је рад буџетске инспекције; додатно је ојачан скупштински надзор над јавним финансијама и рад Државне ревизорске институције.

У спровођењу одређених активности ПРУЈФ постојали су застоји и кашњења, и то из различитих разлога, углавном техничке природе,[292] на пример због предугих међусекторских консултација одлагано је доношење прописа.

Недостатак административних капацитета због ограничених могућности нових запошљавања, као и одлазак стручног кадра, идентификован је као огроман изазов у претходном периоду и биће му посвећена нарочита пажња у новом ПРУЈФ.[293]

Доношењем новог ПРУЈФ реформски процеси ће бити настављени и редовним извештавањем које ће омогућити да се на време утврде кључни реформски приоритети, највећи изазови и стратегијски одговори.

Закон о буџетском систему ће бити допуњен током усаглашавања са регулативом ЕУ тако да омогући очување фискалне стабилности и утврди кредибилнија обавезујућа фискална правила, која би представљала ослонац фискалне политике.[294] Слабост фискалних правила је констатована и слабим рејтингом (два од пет) индекса јачине фискалних правила у *SIGMA* извештају.[295] Србија се у оквиру преговарачке позиције за Поглавље 17 – Монетарна и економска политика[296] обавезала на ревизију фискалних правила у Закону о буџетском систему до краја 2021. године. Такође је планирано да се сваке године повећава број буџетских корисника у складу са успостављеним родно сензитивним циљевима и показатељима.[297]

Пре доношења ЗПС није постојао адекватан законски оквир који би систематски регулисао усклађивање планског система и буџетског планирања, па документи јавних политика нису били увезани са годишњим буџетом и фискалном стратегијом.[298] Чак и након увођења програмског буџета, везе између буџета и планских докумената су остале слабе,[299] без нагласка на планиране резултате.[300] Доношењем Уредбе о методологији за израду средњорочних планова омогућено је да се веза између буџетског и планског процеса непосредно успостави, са средњорочним планом као кариком која је у пракси недостајала. Пратећи прописи Уредбе о управљању капиталним пројектима су донети крајем 2019, а пуна примена новог правног оквира о јединственом систему управљања јавним инвестицијама ће представљати велики изазов са становишта развоја адекватних људских, институционалних и техничких капацитета.

Трансформација Пореске управе у наредној фази захтева да се анализира правни оквир и отклоне ограничења како би се омогућио делотворан рад у складу са најбољим светским праксама, да се створе технички предуслови за даљу фазу консолидације пословне мреже и модернизацију пословних процеса Пореске управе, као и да се

[292] Посебна група за реформу јавне управе за праћење спровођења ССП, записник са шестог састанка.
[293] Извештај о спровођењу ПРУЈФ 2016–2020. за период од јануара до децембра 2019. године, ЕРП 2021-2023, стр.15
[294] ЕК извештај о Србији за 2020, стр .54.
[295] *SIGMA* извештај за Србију 2017, стр 142.
[296] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pozicija_pg_17.pdf
[297] Посебна група за реформу јавне управе за праћење спровођења ССП, записник са шестог састанка.
[298] *SIGMA* извештај за Србију 2017, стр. 32.
[299] ЕК извештај о Србији за 2018, стр. 10.
[300] *SIGMA* извештај за Србију 2017, стр. 127.

модернизује информациони систем и наново успоставе пословни процеси.[301] Сврха Програма трансформације Пореске управе је достизање кључног циља реформе Пореске управе: модерна и ефикасна Пореска управа у 2025. години, која обезбеђује стабилност и предвидљивост јавних финансија, чије су услуге у сваком тренутку видљиве, присутне и доступне пореским обвезницима, која представља природно окружење пореских обвезника и која представља интересе и потребе пословних субјеката Министарству финансија и Влади. Пореској администрацији недостају административни капацитети и поред тога што су 2018. године запослени нови службеници.[302]

Управа царина планира да настави са започетим активностима на аутоматизацији пословних процеса, тј. да уведе аутоматски извозни и увозни систем и систем управљања царинским одлукама, што су предуслови за приступање ЕУ, као и да настави рад на локалном повезивању свих неопходних ИТ система како би били интероперабилни са ИТ системима ЕУ. Ти ИТ системи треба да буду успостављени као и раније – уз подршку *IPA* фондова и пројектно руковођење међународних организација и донатора.

Поред техничких унапређења, Управа царина треба да непрекидно јача капацитете и модернизује пословне процесе, што произлази не само из обавеза Поглавља 29 – Царинска унија већ и из поглавља 33, 23, 24 и 28, као и поглавља 1, 7, 16, 18, 27 и 30.

У фебруару 2020. године донета су два битна стратешка документа: Пословни план за унапређење организације и рада царинске службе МФ 2020–2024. и План рада за развој и коришћење електронских система царинске службе МФ 2020–2024. Оба документа су израђена су у складу са препорукама ЕК из годишњег извештаја о напретку, а дигитализација и развој ИТК су у њима најбитнији сегменти.

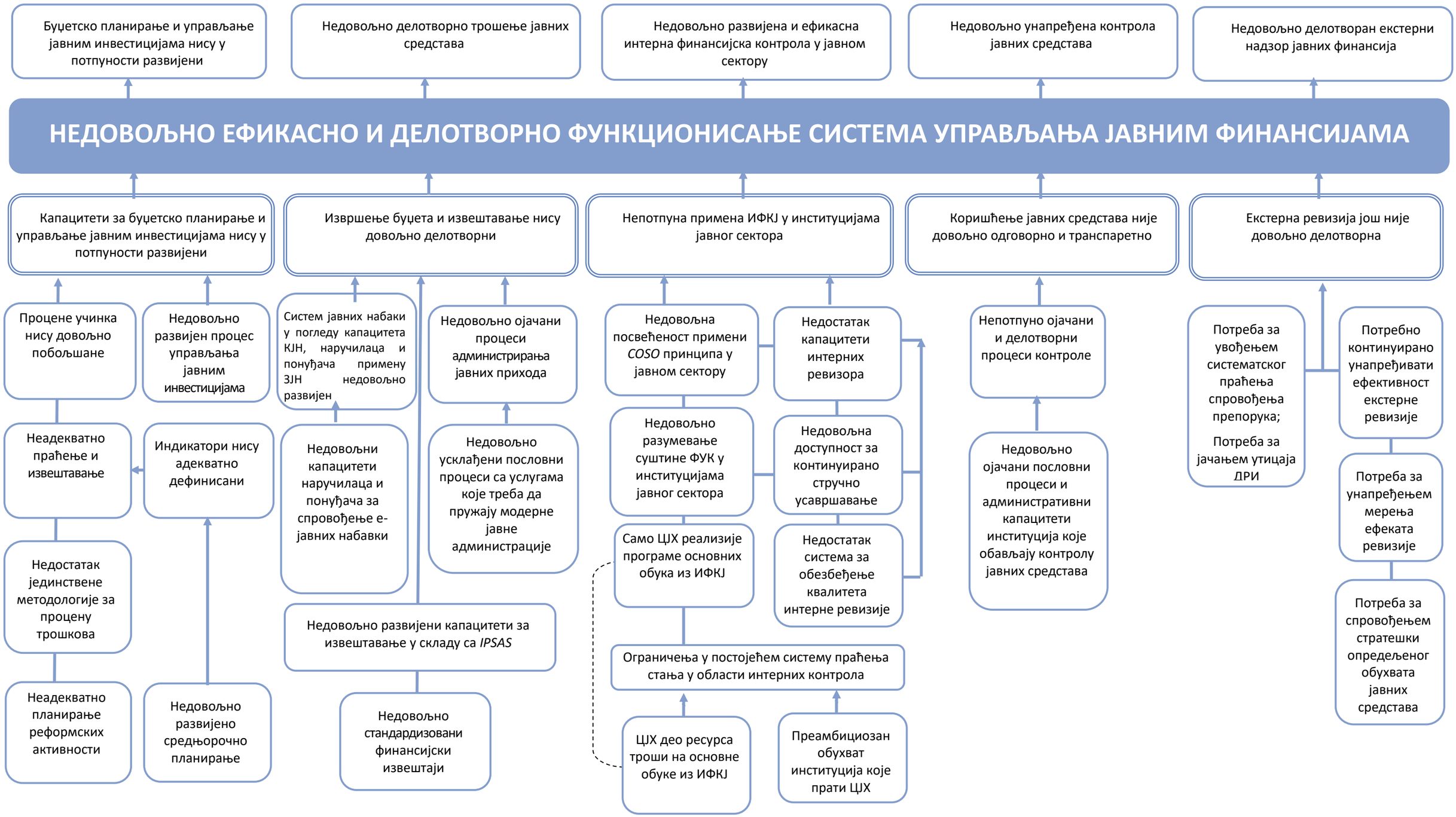
У управљању системом јавних набавки велики изазов представља унапређење е-набавки и свеобухватног система мониторинга заснованог на анализи прикупљених података.[303] Административни капацитети Канцеларије за јавне набавке су унапређени након доношења Правилника о систематизацији радних места, а Републичка комисија за заштиту права у поступцима јавних набавки још не поседује довољне ресурсе и потребан број запослених на неодређено време. Нагласак је и даље на процедуралним аспектима, а не на остварењу учинка.[304]

Чињеници је да ФУК константно и стабилно напредује, али потребно је да програм обуке из области ФУК у веће броју спроводи НАЈУ како би се омогућило ЦЈХ да се усредсреди на праћење ФУК код корисника јавних средстава и даљи развој методолошког материјала из области ФУК. Контрола квалитета ФУК и интерне ревизије код корисника јавних средстава постала је обавезна активност ЦЈХ. Даља побољшања квалитета интерне ревизије су потребна кроз индивидуална унапређења капацитета интерних ревизора паралелно са екстерном провером квалитета рада интерне ревизије методом колегијалног прегледа „peer review“. Потребно је успоставити аутоматску функцију праћења препорука које се односе на слабости интерне ревизије. Непрекидно подизање свести о ФУК је неопходно независно да ли програме обуке спроводи ЦЈХ или НАЈУ, па је потребно да ЦЈХ обликује садржај и усмерава нове програме обука НАЈУ како би се осигурала њихова усклађеност са међународним стандардима и принципима у области ФУК.

---

[301] ЕРП – 2020–2022.
[302] ЕК извештај о напретку Србије 2019, стр. 75.
[303] *SIGMA* извештај за Србију 2017, стр. 172; Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ, 2019, стр. 53.
[304] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ 2019, стр. 53.

Дрво проблема – Управљање јавним финансијама



Графикон 32. Дрво проблема – Управљање јавним финансијама

Посебан циљ

Циљ спровођења ПРУЈФ 2021–2025. у наредном периоду треба да допринесе остваривању одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са приоритетним циљевима Владе и јавним политикама.

ПРУЈФ 2021–2025. прати буџетски циклус у целини како би извршење буџета било повезано на најбољи могући начин са утврђеним политикама и како би се повећала транспарентност тих процеса. ПРУЈФ представља израз опредељености Владе да спроведе свеобухватни скуп међусобно повезаних и временски усклађених реформи у области управљања јавним финансијама у најширем смислу, које све имају за циљ повећање одговорности, обезбеђивање доброг финансијског управљања и добре управе, кроз побољшање ефикасности и делотворности управљања јавним ресурсима у Републици Србији, како би се утабао пут за несметани прелазак у јавни административни оквир ЕУ.

Посебан циљ 7:Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе.

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Реални раст бруто домаћег производа (БДП)	(2020): -1%	(2021): 6.0% (2022): 4.0% (2023): 4.0% (2024): - (2025): - (2027): - (2030): -
Учешће дуга опште државе у БДП	(2020): 59%	(2021): 57.7% (2022): 57.9% (2023): 56% (2024): - (2025): - (2027): - (2030): -

Управљање јавним финансијама је суштински значајно за процес европских интеграција јер је повезано са великим бројем преговарачких поглавља, од којих је већина отворена током преговарачког процеса, као што су Поглавље 5 – Јавне набавке, Поглавље 17 – Економска и монетарна политика, Поглавље 22 – Регионална политика и координација структурних инструмената, Поглавље 29 – Царинска унија, Поглавље 32 – Финансијски надзор, Поглавље 33 – Финансијске и буџетске одредбе. Са становишта праћења и спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању, дискусију о реформи управљања јавним финансијама са Европском комисијом води специјална група за реформу јавне управе.

Посебан циљ 7. биће преузет као Општи циљ ПРУЈФ 2021–2025 и прецизираће се кроз шест посебних циљева ПРУЈФ 2021-2025:

Посебан циљ 1: **Даље унапређење програмског буџета и средњорочног планирања на свим нивоима власти;**

Посебан циљ 2: **Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима;**

Посебан циљ 3: **Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава;**

Посебан циљ 4: **Унапређење система интерне финансијске контроле у јавном сектору;**

Посебан циљ 5: **Унапређење рачуноводства и увођење рачуноводствених стандарда;**

Посебан циљ 6: **Јачање спољног надзора над јавним финансијама.**

Програмско буџетирање се уводи од 2015. године. То је дугорочан процес који се унапређује из године у годину. ПРУЈФ 2021-2025. предвиђа даље унапређење процеса буџетског програмирања, а посебно је усредсређен на програмску структуру и извештавање о учинку буџетских програма засновано на резултатима, као и на унапређење средњорочног планирања и пуној примени Уредбе о управљању капиталним пројектима. У периоду 2016–2020. године значајан напредак је остварен у унапређењу процеса извршења буџета и извештавања. Пореска управа је наставила да спроводи Програм трансформације Пореске управе и Акционог плана за период 2018−2023, а наредне активности које ће се проводити су редизајнирање пословних процеса и унапређење ИТ инфраструктуре. Управа царина ће наставити да се модернизује и јача капацитете у циљу усаглашавања са регулативом и стандардима ЕУ. У области управљања јавним дугом остварени су значајни резултати пре избијања пандемије ковид-19, а наставак реформи је предвиђен у периоду 2021–2025. године. Даље активности су усмерене на израду методологије за анализу одрживости јавног дуга и нацрта регулативе за увођење система примарних дилера на тржишту хартија од вредности, уз сталну сарадњу са ММФ-ом како би се повећали ефекти на развој тржишта хартија од вредности уз смањење ризика. Програм развоја јавних набавки је донет 2019. године, а битан реформски корак је унапређење портала јавних набавки. Даље реформе Управе за трезор обухватају цертификацију рачуновођа у јавном сектору и унапређење примене стандарда *IPSAS* за готовинско рачуноводство.

У складу са консултацијама са Европском комисијом, целокупан систем интерне финансијске контроле ће бити интегрисан у једну област ПРУЈФ као специфичан циљ, а управљачка одговорност ће бити обухваћена Посебним циљем 4 Стратегије РЈУ. Потребно је напоменути да се ИФКЈ суштински прожима са многим темама ПРЈУФ што ће бити назначено у документу.

Предвиђено је да АФКОС изради нови документ јавне политике у области сузбијања нерегуларности и превара у вези за заштитом финансијских средстава ЕУ, као и да се јачају капацитети буџетске инспекције и прошири њеног делокруг.

ДРИ ће наставити да спроводи свој стратешки план за период 2019–2023. године и ревизију коришћења јавних средстава у складу са програмом рада. У складу са својим обавезама ДРИ ће наставити да припрема извештаје о ревизији за Народну скупштину и разматра активности субјеката ревизије предузете у складу са налазима, закључцима и препорукама садржаним у извештају. Истоветну активност ће ДРИ спроводити и на седницама које се одржавају ван седишта Народне скупштине у јединицама локалне

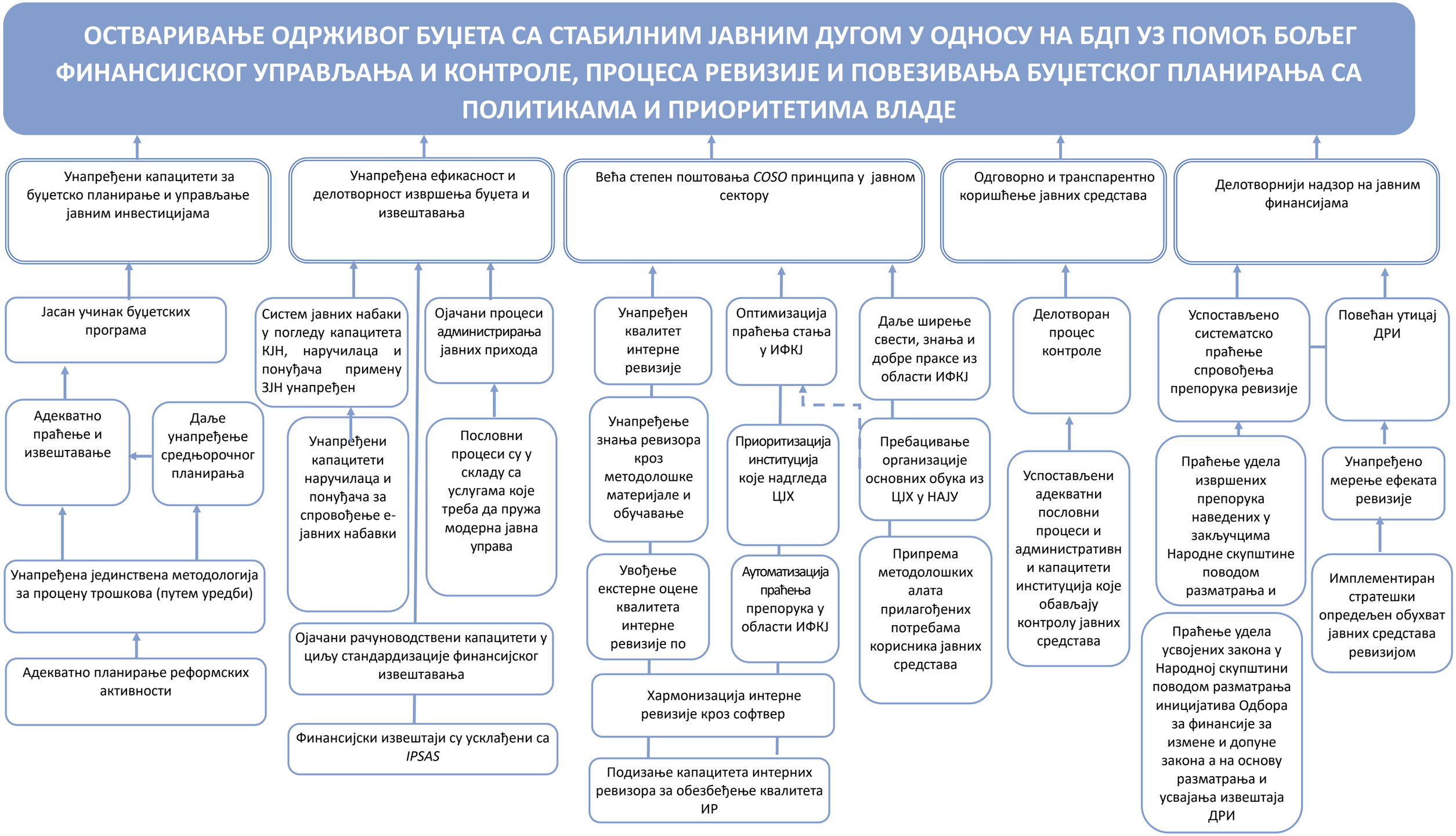
самоуправе, а којима присуствују представници ДРИ, локалне самоуправе и субјеката ревизије, уколико таква пракса буде настављена.

За праћење остваривање Посебног циља 7. Стратегије РЈУ утврђују се показатељи за посебне циљеве **Програма реформе управљања јавним финансијама 2021-2025.**

Посебан циљ Програма реформе управљања јавним финансијама	**Показатељ**	**ПВ**	**ЦВ**
Даље унапређење програмског буџета и средњорочног планирања на свим нивоима власти	Информације о учинку за пружање јавних услуга	Ц$^{+}$ (2020)	(2021): (2022): (2023): (2024): (2025): Б
Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима	Стварни приходи и расходи буџета опште државе на годишњем нивоу су у опсегу 5% од пројектованих у фискалној стратегији.	у опсегу од 5% (2019)	(2021): у опсегу од 5% (2022): у опсегу од 5% (2023): у опсегу од 5% (2024): у опсегу од 5% (2025): у опсегу од 5%
Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава	Просечан број незаконитости и неправилности по контроли у односу на укупан број извршених контрола	2 (2020)	(2021): 2 (2022): 2 (2023): 2 (2024): 1 (2025): 1
	% корисника јавних средстава код којих нису утврђене незаконитости и неправилности у односу на укупан број контролисаних субјеката (годишње)	30% (2020)	(2021): 30% (2022): 31% (2023): 31% (2024): 32% (2025): 35%
Унапређење примене система интерне финансијске контроле у јавном сектору	Идентификован напредак који се односи на ИФКЈ у оквиру ЕК извештаја о напретку Републике Србије за одређену годину	Умерена припремљеност (2019)	(2021): Умерена припремљеност (2022): Умерена припремљеност (2023): Умерена припремљеност (2024): Умерена припремљеност

			(2025): Добар ниво припремљености
Унапређење рачуноводства и увођење рачуноводствених стандарда	Објављени Финансијски извештаји засновани на готовинској основи у складу са *IPSAS*	0 (2020)	(2021): 0 (2022): 0 (2023): 0 (2024): 1 (2025): 1
Јачање спољног надзора над јавним финансијама	Број извештаја о ревизији	254 (2020)	(2021): 255 (2022): 256 (2023): 257 (2024): 258 (2025): 259

Дрво циљева – Посебни циљеви Програма реформе управљања јавним финансијама



Графикон 33. Дрво циљева управљање јавним финансијама

6. Систем локалне самоуправе

Анализа стања

Правни и стратешки оквир

Општи правни оквир система локалне самоуправе чини Устав Републике Србије („Службени гласник РС”, број 98/06) (у даљем тексту: Устав), Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 − др. закон, 101/16 − др. закон и 47/2018), важећа Стратегија РЈУ из 2014. године и Европска повеља о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 9/14, 42/14 – исправка и 54/18), као и други закони и документи јавних политика.[305]

Устав у члану 179. утврђује: „Аутономне покрајине, у складу са Уставом и статутом аутономне покрајине, а јединице локалне самоуправе, у складу са Уставом и законом, самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби.” Европска повеља о локалној самоуправи у члану 3. став 1. утврђује: „Локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва.”

Важећа Стратегија РЈУ из 2014. године не утврђује децентрализацију и развој локалне самоуправе као посебан циљ, већ кроз мере и активности за постизање свих пет посебних циљева. Мера 1.2 Унапређење послова јавне управеу области децентрализације и деконцентрације искључиво је посвећена локалној самоуправи.

МДУЛС у сарадњи са СКГО припрема документ јавне политике за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији, а у складу са Закључком Савета за реформу јавне управе[306] којим су утврђене Полазне основе за припрему Програма за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији (у даљем тексту: Полазне основе). Тај програм треба да разради посебан циљ ове Стратегије РЈУ и утврди циљеве и мере који ће осигурати даљу децентрализацију, функционалнију расподелу послова и надлежности и интензивнији развој локалне самоуправе у систему јавне власти.

Трећи ревидирани и допуњени Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ за период 2018–2021. године[307] у оквиру извештавања о поглављима Политички критеријуми и Демократија и владавина права, Потпоглавље 1.1.4. Државна управа, даје преглед стања и приоритета у области локалне самоуправе, и то: законодавног оквира, институционалног оквира, административних капацитета и ванзаконодавних мера. Одређене обавезе локалне самоуправе су предвиђене у делу Културна права и заштита мањина и Регионална сарадња, Правосуђе и основна права – слободе окупљања, мере против расизма и ксенофобије, Правда, слобода и безбедност – миграције, затим по појединачним поглављима у делу који се тиче ветеринарске политике, социјалне

[305] У друге релевантне законе спадају Закон о територијалној организацији, Закон о утврђивању надлежности Аутономне покрајине Војводине, Закон о главном граду и Закон о локалној самоуправи. Поред тих прописа често се у планским документима наглашава и значај Закона о јавној својини и Закона о комуналним делатностима пошто се њима додатно утврђују надлежности локалне самоуправе којима се омогућава суштинска децентрализација.
У друга релевантна документа јавних политика спадају: Стратегија регулаторне реформе и управљања јавним политикама, Програм управљања јавним финансијама, Стратегија стручног усавршавања у ЈЛС, Програм јавних набавки и Програм „е-Папир”. Осим тога, спроведена су прва два Акциона плана за спровођење иницијативе Партнертсво за отворену управу у Републици Србији, али су била ограничена недовољним капацитетима ЈЛС.
[306] Закључак Савета за реформу јавне управе, број: 06-00-5736/2019 од 13. јуна 2019. године, доступан на http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/zapisnik-7-sednica-Saveta-za-RJU.pdf.
[307] http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf .

политике и запошљавања, животне средине, образовања, омладине и спорта, културе, заштите потрошача.

Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи обезбеђен је садржајнији правни оквир за успостављање и развој међуопштинске сарадње, док су секторски закони, посебно они новијег датума, мање или више конкретно, утвдили моделе сарадње између ЈЛС прилагођене областима које уређују.[308] Измене Закона о локалној самоуправи и ЗПС оснажују учешће јавности у изради закона и креирању политика, од јавних расправа о нацртима закона и докумената јавних политика до учешћа јавности током целог процеса њихове израде и спровођења и дају оквир за унапређење управљачке одговорности у обављању послова заснованих на остварењу резултата и циљева.

Закон о јавној својини („Службени гласник РС”, бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – др. закон, 108/16, 113/17 и 95/18) успоставља право јавне својине ЈЛС над имовином, чиме је омогућено да се прошири њихова локална надлежност и финансијска аутономија, а Законом о референдуму и народној иницијативи предвиђа се унапређење механизама за изјашњавање грађана.

Уредбом о јединственом управном месту успоставља се нов систем за јединствена управна места у ЈЛС, који треба да приближи услуге јавне управе грађанима и привредним субјектима.

Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе успостављен је нов јавнослужбенички систем за АП и ЈЛС како би се уредио радноправни положај службеника, нове компетенције и реформисао систем плата. Он је удвостручио јавнослужбенички систем у Републици Србији, тако да сада два закона уређују плате запослених у јавном сектору: Закон о систему плата запослених у јавном сектору и Закон о платама службеника и намештеника у органима АП и ЈЛС. Тиме се испуњавају основне претпоставке за професионализацију, деполитизацију, каријерни развој, напредовање у служби и стручно усавршавање службеника.

Измењен члан 13. Закона о локалној самоуправи уводи правни основ за праћење процеса ЕУ интеграција и успостављање релевантних административних капацитета.[309]

Правне тековине ЕУ имају велики утицај на локалне и регионалне власти држава чланица. Степен утицаја европског законодавства на надлежност локалног и регионалног нивоа држава чланица креће се од 50% до 80%, зависно од надлежности локалне и регионалне самоуправе у која је утврђена њиховом државном систему.[310] У Лисабонском уговору[311] се први пут помиње принцип регионалне и локалне самоуправе.[312] Тај уговор даје већу улогу локалним и регионалним властима као консултативним телима у законодавној процедури, осигурава да припрема сваког европског прописа започне разматрањем ефеката на локалном и регионалном нивоу и потврђује улогу локалних власти у организовању и пружању јавних услуга. Одлуком

---

[308] У секторске законе спадају, између осталих, Закон о јавним предузећима, Закон о комуналним делатностима, Закон о управљању отпадом и Закон о водама.

[309] Члан 13. став 6. гласи: „Јединица локалне самоуправе, у оквиру својих надлежности преко својих органа, прати процес европских интеграција Републике Србије и развија за то потребне административне капацитете, у складу са законом и утврђеном политиком Републике Србије.”

[310] Види Karayigit, M. (2016), The EU and Local Governments, *Strategic Public Management Journal*, 2 (4), стр. 6–9. У брошури Комитета региона наводи се да је то 70% свих прописа ЕУ. B. Committee of the Regions, *A new treaty : a new role for regions and local authorities*, https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Our-work/lisbon-treaty.pdf (30.1.2020).

[311] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF

[312] Члан 4. став 2. Уговора о ЕУ.

Савета Европске уније и ЕК (2013/489/EU, Euroatom)[313] утврђено је да се оснива Заједнички консултативни одбор састављен од представника Комитета региона ЕУ и локалних и регионалних власти у Републици Србији. Задатак тог одбора је да помогне Савету у промоцији дијалога и сарадње између локалних и регионалних органа власти у ЕУ и Републици Србији и представља место на којем ће се регионалне и локалне власти припремају за учешће у раду Комитета региона по ступању Републике Србије у чланство у ЕУ. Како би се имао увид у обим и врсту обавеза које локалној самоуправи доноси процес ЕУ интеграције, СКГО је потврдио да 21 преговарачко поглавље има утицаја на ЈЛС и припремио 15 анализа утицаја ЕУ прописа на надлежности и капацитете ЈЛС[314] у периоду од 2013. до 2019. године (јавне набавке, државна помоћ, политика конкуренције, транспортна политика, енергетика, рурални развој, институције, социјална политика и запошљавање, заштита здравља и заштита потрошача, правосуђе и основна права, институције итд.).

Резултати и изазови

Остварени су бројни резултати утврђени Стратегијом РЈУ из 2014. године који се односе на локални ниво. Израђене су Полазне основе, које представљају темељ новог програма реформе система локалне самоуправе. Изменама Закона о локалној самоуправи и Закона о државној управи успостављен је правни оквир за развој међуопштинске сарадње у обављању изворних и поверених послова јединица локалне самоуправе.

Један од системских изазова за реформу система локалне самоуправе јесте асиметрична децентрализација. Последица **монотипног (једнообразног) система локалне самоуправе** јесте **несразмера између величине јединице локалне самоуправе и послова који су јој додељени**. Неопходно је разграничити надлежности и врсте послова различитих нивоа власти у управљању јавним пословима, уз ефективну примену супсидијарности и приближавања власти грађанима, сем кад ефикасност и економичност не налажу да их треба спроводити на вишем нивоу управе. То подразумева анализу и изградњу капацитета ЈЛС да ефективно спроводе послове који су им додељени. Систем изворних и поверених надлежности није у потпуности уређен – неке изворне надлежности нису потпуне или су ограничене формалним законским решењима, док се обим поверених послова разликује од једне управне области до друге.

Начин додељивања нових послова локалној самоуправи је такође системски изазов. Не постоји сразмера у броју функција по запосленом зато што није могуће прописати сва радна места у малим ЈЛС, описи послова једног радног места обухватају послове више радних места, пратеће функције имају непотребно велики удео у пословима које обављају запослени у свим анализираним ЈЛС и зато што нису прописани посебни услови за поједина радна места.[315]

У складу са Законом о локалној самоуправи, МДУЛС је припремио и објавио Јединствени попис послова на локалном нивоу,[316] за који је развијена посебна методологија која омогућава да се попишу и дефинишу појединачни послови у 41 области и подобласти у којима ЈЛС имају надлежност са укупно 1.134 посла. За послове који се додељују ЈЛС нису обезбеђени потребни финансијски, кадровски и други

[313] Одлука Савета Европске уније и Европске комисије (2013/489/EU, Euroatom) којом се усваја нацрт Одлуке број 1 Савета за стабилизацију и придруживање ЕУ и Србије, члан 15.
[314] http://www.skgo.org/biblioteka/publikacije-analize-i-prog-dokumenta/pristupanje-EU?thematic=29
[315] Др Дејан Вучетић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Добро управљање.
[316] http://mduls.gov.rs/obavestenja/jedinstveni-popis-poslova-na-loklanom-nivou-vlasti/.

ресурси,[317] нити су одговарајући политике и прописи донети уз одговарајуће консултације. Секторски закони не утврђују увек једнозначно да ли су одређени послови у изворном или повереном делокругу локалних органа.

Не постоји јасна и конзистентна типологија организационих облика, односно субјеката којима је поверено вршење управних јавних овлашћења. Када се бира тип организационе форме јавне управе, то отежава да се изабере најделотворнија, најефикаснија и најекономичнија форма за сваки појединачни случај, а постоје дилеме и разлике у поступању између ЈЛС у погледу надзорног механизма коме су подложне основане организације и често нема надзора пошто је нејасан положај основаних организација.[318]

У **области планирања и координације и политика**, велики изазов за локалну самоуправу представља пуна примена ЗПС-а и ЈИС-а. МДУЛС је у сарадњи са РСЈП покренуо нови аналитички сервис за ЈЛС који треба да обезбеди обједињене и упоредиве друштвеноекономске податке о ЈЛС из више база података, који раније нису били на располагању креаторима политике, пословним субјектима и грађанима.[319] Интегрисање националних стратешких праваца у локалне развојне планове и друге документе јавних политика на локалном нивоу, као и средњорочне планове и буџете, захтеваће од локалне самоуправе да **изгради одговарајуће капацитете**. Већина ЈЛС је донела кровне стратегије, као и одређени број секторских стратегија и акционих планова, али њихово спровођење није задовољавајуће. Само 13% анализираних ЈЛС има тело које се стара о спровођењу развојних планова, као и капацитете за праћење и извештавање о спровођењу, а само 6% анализираних ЈЛС поступа у складу са сопственим смерницама за ревизију, праћење, анализу ефеката и извештавање о спровођењу стратегије развоја као кровног планског документа ЈЛС. ЗПС успоставља за сваку ЈЛС обавезу да донесе план развоја (почев од 2021. године на период од најмање седам година) и да процес доношења тог кровног планског документа буде транспарентан и широко партиципативан. ЈЛС тек почињу са радом на тим документима, док је мање од 5% ЈЛС већ донело свој план развоја (крајем 2019, одноано почетком 2020). Стопа планирања капиталних пројеката је ниска, што додатно подрива значај планских докумената (20%).[320]

Кључни резултат у **области управљања јавним финансијама** се односи на спровођење Закона о буџетском систему који је прописао да је прелазак са линијског буџета на програмски буџет обавезан. ЈЛС су у складу са тим израдиле своје буџете у претходних шест буџетских циклуса, односно увеле су програмску класификацију, али је квалитет њихових програмских буџета и усклађеност са прописаном методологијом захтевала значајну подршку, посебно у првим годинама примене. Годишње је спровођено по 12 регионалних обука за све ЈЛС у сваком од буџетских циклуса, а пружана је и директна техничка подршка по конкурсном принципу. У првом циклусу за израду буџета 2015. године је 45,56% ЈЛС применило минималне захтеве из методологије програмског буџета, да би се проценат стално повећавао (46,5% износи 2016; 61,53% износи 2017; 67,65% износи 2018; 78% износи 2019) до 81% код израде буџета за 2020. годину. Закон о буџетском систему предвиђа и обавезу да ЈЛС израђују и објављују извештаје о извршењу програмског буџета у „Службеном гласнику

[317] Др Дејан Вучетић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Положај и организација органа и установа у систему локалне самоуправе.
[318] Мр Милан Марковић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Положај и организација органа и установа у систему локалне самоуправе.
[319] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ из 2014, стр. 47.
[320] Др Дејан Вучетић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Добро управљање.

Републике Србије" у оквиру образложења Одлуке о завршном рачуну, а половина ЈЛС те извештаје објављује и на својим интернет страницама. Изменама Закона о локалној самоуправи је утврђена обавеза ЈЛС да спроведу поступак јавне расправе за припрему одлуке о буџету, у делу који се односи на инвестиције. Јавне расправе, транспарентност буџета и примена родног буџетирања тесно су повезане са аспектима програмског буџетирања и биле су саставни део изградње капацитета ЈЛС у претходним годинама. Модел за израду грађанског водича кроз буџет (посебно за градове и посебно за општине) развили су СКГО и МФ и он је стављен на располагање свим ЈЛС тако да све више ЈЛС објављује и те водиче и 2020. године их је било четири пута више него 2018. година, али и даље мање од половине свих ЈЛС у Србији. Да би се успешније примењивао Закона о јавној својини,[321] развијене су и спроводе се регионалне обуке за управљање јавном својином на локалном нивоу, директна финансијска помоћ ЕУ у овој области реализује се од краја 2018. године са 48 ЈЛС у оквиру Програма *EXCHANGE 5*, а од средине 2019. године спроводе се и пакети техничке подршке за управљање имовином, са 20 ЈЛС.

Недостатак стабилности и предвидљивости у погледу финансирања ЈЛС је велики изазов. Измене законског оквира система финансирања ЈЛС, које су проузроковале вертикалну неравнотежу између прихода и расхода локалних буџета, отежавају дугорочно планирање и планирање капиталних улагања. Иако локалне власти у Републици Србији у просеку располажу значајаним уделом изворних прихода и у великој мери су слободне да одређују намену сопствених прихода, по проценту учешћа капиталних расхода, односно расхода за локалне инвестиције, локална самоуправа у Републици Србији је на самом зачељу листе земаља региона. По проценама СКГО, учешће укупних прихода и примања локалне самоуправе у БДП-у у 2015. години било је 5,75%, што је на нивоу из 2005. године (5,8%).[322] Имајући у виду значајно увећане надлежности локалне самоуправе, стагнантни раст учешћа укупних примања ЈЛС у БДП-у је препрека за стабилно финансирање.

Обједињен информациони систем за локалну пореску управу упрошћава плаћање пореза за око 135.000 предузећа и 258.000 предузетника.[323] Тај систем је само једна карика у спровођењу свеобухватног система управљања у електронском облику који треба да допринесе бржој и квалитетнијој реформи катастра.[324]

Постојећи систем надзора над радом локалне самоуправе и систем уређених односа у погледу сарадње и превентивног деловања централног нивоа власти **није довољно развијен**. Надзор над локалним изворним пословима постављен је у складу са Европском повељом о локалној самоуправи као надзор над законитошћу рада локалне самоуправе,[325] док надзор над спровођењем поверених послова није сталан нити довољно развијен, а инспекцијски надзор ретко има превентивни и саветодавни карактер. Спољна финансијска контрола стално се развија преко ДРИ и ЈЛС користе више овлашћених ревизора.

---

[321] Спровођење Закона о јавној својини се испоставило као врло проблематично. По проценама СКГО, 85% ЈЛС нема поуздане и комплетне податке о обиму и структури имовине, нити одговарајући правни основ за успостављање права својине над објектима и земљиштем. Општи закључак је да је око 70% ЈЛС још на почетку овог процеса.

[322] За приходе ЈЛС види више у Билтену јавних финансија 12/2019 број 184, а за податке о БДП-у на https://data.stat.gov.rs/?caller=090201&languageCode=sr-Cyrl

[323] *SIGMA* Извештај 2019, стр. 34.

[324] Писмени прилог, шести састанак Посебне групе за РЈУ: *Written contribution, 6th PAR Special Group Meeting on public administration reform,* стр. 56, октобар, 2019.

[325] Уз неколико изузетака – када се дају називи улица или када се ЈЛС задужују (када је потребна сагласност ресорних министарстава).

У **области пружања услуга** напори су усмерени на спровођење Закона о управном поступку и поједностављењу и дигитализацији управних поступака. Први кораци у поједностављењу управних поступака учињени су мапирањем потреба и израдом модела свих локалних управних поступака који се односе на грађане и привреду.[326] Поједностављење, односно оптимизација и дигитализација управних поступака и смањење регулаторног финансијског оптерећења побољшали су не само услуге јавне управе и пословно окружење већ су донели и додатне уштеде. На исти начин је остварен значајан утицај реформе јавне управе на јавне набавке, инспекције и издавање грађевинских дозвола.[327] С порастом грађевинских активности због једноставнијег и бржег издавања дозвола повећани су приходи у ЈЛС. Током првих шест месеци 2017. године локалне власти су наплатиле скоро пет милијарди динара у доприносима за грађевинско земљиште, што је више 19% него у истом периоду 2014. године, пре реформи.[328]

Проблеми у ефикасности управног поступања су очигледни, као и разлике међу ЈЛС у погледу трајања или садржине управних поступака.[329] Процес трансформације локалне управе подразумева да се настави интензиван развој електронске управе и дигитализације јавних услуга[330] јер су то кључни алати за знатно већу ефикасност јавне управе и за „локализацију" јавних услуга. Разлози за неефикасно управно поступање леже у ниским или **неуједначеним организационим и управним капацитетима, као и недостатку адекватних кадровских, техничких и финансијских ресурса ЈЛС**. Градови углавном имају одговарајуће управне капацитете, док већи број ЈЛС нема. Додатна препрека је било ограничавање запошљавања, па је од 2014. до 2017. године забележен је пад од 12,68%,[331] као и то што је дуго запостављан кадар у локалној самоуправи, што не постоји систем заслуга приликом запошљавања и напредовања, што су ниске зараде, низак ниво професионализације управе и висок утицај локалних политичких односа и промена на њен рад.[332]

Кључне надлежности локалне самоуправе, као што су **комуналне делатности и остваривање јавног интереса** оптерећене су наслеђеним проблемима, као што су застарелост инфраструктуре и опреме, недостатак финансијских средстава за инвестиције, нерешен статус имовине јавних комуналних предузећа, неефикасно управљање, неадекватни паритети цена комуналних услуга и политички утицај на рад јавних комуналних предузећа,[333] а кључни проблем код локалних установа је у систему њиховог организовања и управљања њиховим радом, као што су двојна одговорност дела локалних установа, недостатак капацитета управе за надзор, недостатак или неодговарајући квалитет инфраструктуре и опреме.

Функција УЉР је окосница новог службеничког система и стога је основан Савет за стручно усавршавање локалних службеника, уведен процес акредитације спроводилаца обуке, део градова и општина покренуо је локалне процесе стручног усавршавања службеника, а основана је и НАЈУ. У циљу изградње капацитета на локалном нивоу СКГО је формирао мрежу за управљање кадровима са 272

[326] Регистар управних поступака (рок за завршетак 2021. године) мапира око 2.500 управних поступака за привредне субјекте и грађане, укључујући и усвајање 188 стандардизованих управних поступака за ЈЛС у девет области.
[327] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ из 2014, 2019, стр. 92.
[328] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ, 2019, стр. 97.
[329] Полазне основе, стр. 6.
[330] Полазне основе, стр. 10.
[331] Извештај о екстерној евалуација Стратегије РЈУ , 2019.
[332] Полазне основе, стр. 6 .
[333] Полазне основе, стр. 7.

координатора, која се састоји од 133 запослена из ЈЛС и 139 запослених у органима државне управе.[334]

Ниједна ЈЛС није у потпуности успоставила систем вођења евиденције о запосленима у складу са савременим концептом УЉР. ЈЛС не поседују свеобухватан информациони систем који би омогућио да се успостави ефикасна електронска евиденција података о запосленима и интегрисан приступ управљању подацима о људским ресурсима.[335] За послове УЉР углавном задужени су један или два запослена и они се углавном баве кадровском евиденцијом и радноправним питањима запослених, док су остале кључне функције управљања људским ресурсима запостављене или се обављају са непуним радним временом (транспарентно попуњавање радних места, стручно усавршавање, оцењивање запослених).[336] СКГО је развио Индекс за управљање људским ресурсима у ЈЛС, онлајн инструмент за самопроцену стања у области управљања људским ресурсима у локалној самоуправи. Резултати првог круга попуњавања тог индекса крајем 2016. године показали су да је у првој години примене Закона само мали број ЈЛС на било који начин институционализовао послове управљања људским ресурсима. На крају 2017. године се показало да је само око половине њих испунило форму, тако што је неком од већ постојећих описа послова додата и листа послова која се односи на управљање људским ресурсима, без претходне анализе послова. У 2020. години СКГО је у сарадњи са Саветом Европе спровео процену стања и капацитета за управљање људским ресурсима у 50 ЈЛС које учествују у пројекту: Управљање људским ресурсима – друга фаза. Према прелиминарним резултатима истраживања, тренутна просечна вредност стања капацитета ЈЛС, односно индекса износи 54%, што показује да је потребно наставити и интензивирати реформе у области УЉР, а посебно стручног усавршавања локалних службеника.[337]

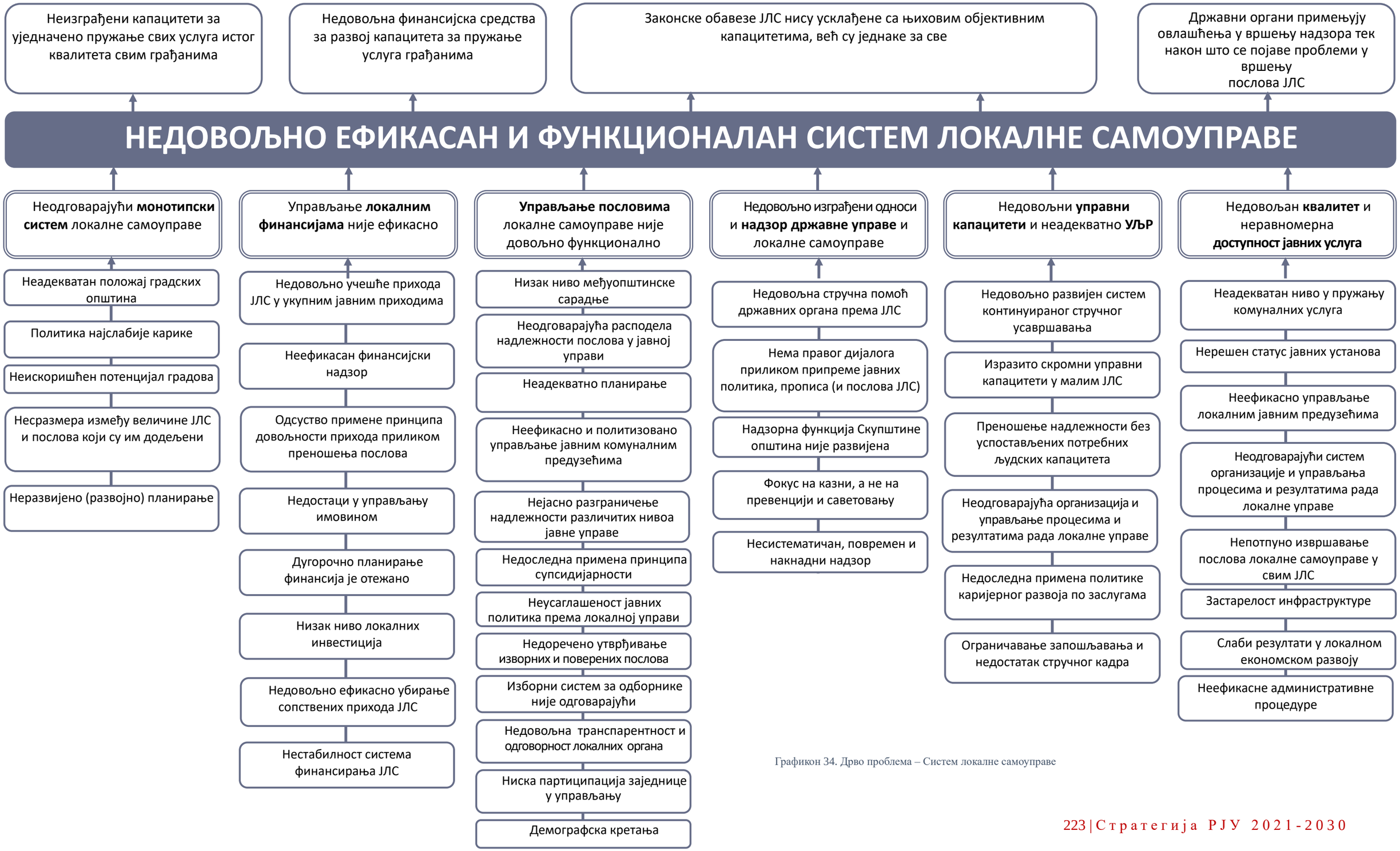
Начела доброг управљања, **одговорности и транспарентности** у раду локалне самоуправе нису у потпуности примењена. Постојећи изборни систем не фаворизује избор одборника и носилаца извршних функција који би пред грађанима били непосредније одговорни за вршење својих функција. Иако је преко 100 ЈЛС усвојило локалне планове за борбу против корупције, већина још није почела да их адекватно примењује. Стога је СКГО у сарадњи са МДУЛС, ЈЛС, независним државним органима, невладиним сектором и међународним организацијама развио **Индекс добре управе** на локалном нивоу којим ће се мерити стање у области одговорности, транспарентности, партиципације, економичности и делотворности, равноправности и антикорупције.[338] Он садржи објективне и мерљиве показатеље за сагледавање реалног стања у јавним политикама и законским правима и дужностима. Тај инструмент ће пружити основ за системску, институционалну подршку примерима добре праксе међу ЈЛС у Републици Србији. СКГО је анализирао податке добијене од 60 ЈЛС које су учествовале у давању одговора 2018. године и показало се да су се укупне оцене на скали 1–100% кретале у распону од 18 % (најслабије рангирана) до 63,6%. Просечна оцена је 39,1%. У области добре управе најнижи резултат био је у области антикорупције (испод 25%).[339] У области принципа предвидљивости, економичности и делотворности и

[334] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ, 2019, стр. 97.
[335] Мирјана Станковић Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Управљање људским ресурсима.
[336] Мирјана Станковић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Управљање људским ресурсима.
[337] Планирано је да истраживањем буде обухваћено још 20 градова, општина и градских општина, па је у складу са тим могућа промена наведених налаза на укупном узорку од 70 локалних самоуправа.
[338] Индекс добре управе за ЛС тренутно не обухвата мерење квалитета јавних услуга.
[339] 36% градова и 33% општина није донело План интегритета, а то им је законска обавеза, др Дејан Вучетић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Добро управљање.

антидискриминација, просечна оцена била је 42%, а када је предвидљивост у питању, најлошији резултати су у домену постојања и примене механизама за уједначавања управне праксе (свега 10%).[340]

[340] Др Дејан Вучетић, Припремни материјал МДУЛС за Програм реформе система локалне самоуправе, област: Добро управљање.

Дрво проблема – Систем локалне самоуправе



Графикон 34. Дрво проблема – Систем локалне самоуправе

Посебан циљ

Правци деловања су усмерени на то да се поново утврди положај и значаја локалне самоуправе уз примену супсидијарности у управљању јавним пословима, на пуно учешће грађана и локалне заједнице у процесу доношења одлука на локалном нивоу, на даљи развој капацитета локалне самоуправе и бољу организацију у складу са потребама локалне заједнице, на развој стабилног и одрживог система финансирања локалне самоуправе који обезбеђује предвидљивост и довољност прихода, на дугорочно планирање и подстицање локалног развоја и ефикасан рад локалне управе и локалних јавних служби са квалитетним и услугама које су доступне грађанима и привреди, као и на развој међуопштинске сарадње и односа различитих нивоа јавне власти у заједничком управљању јавним пословима и развоју Републике Србије.

Посебан циљ 8: Успостављен систем локалне самоуправе који омогућава делотворно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу

Циљ је изградња модерне, професионалне и ефикасне локалне самоуправе која је способна да пружа квалитетне јавне услуге грађанима и привреди, да примењује начела доброг управљања у свом раду и да својим деловањем унапређује квалитет живота грађана и доприноси равномерном развоју Републике Србије.

Показатељ исхода	**ПВ**	**ЦВ**
Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи	(2020): 3	(2021): 3 (2022): 3 (2023): 3 (2024): 4 (2025): 4 (2027): 5 (2030): 5
Удео расхода локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима у РС	(2019): 14,75%	(2021): 15% (2022): 15,5% (2023): 16,3% (2024): 17% (2025): 18.00% (2026): 18,5% (2027): 19.0% (2028): 20% (2029): 21% (2030): 22%
Капацитет ЈЛС за спровођење начела доброг управљања	(2018): 39%	(2021): 43% (2022): - (2023): 50% (2024): - (2025): 55% (2026): -

		(2027): 60% (2028): - (2029): 65% (2030): 70%
Доступност и квалитет спровођења приоритетних јавних услуга локалне самоуправе	(2022): Израђен индекс	(2021): - (2022): Израђен индекс (2023): Биће утврђено 2023. године (2024): - (2025): - (2027): - (2030):

Да би се остварио Посебан циљ 8. Стратегије РЈУ, утврђена су четири посебна циља Програма реформе система локалне самоуправе:

1. **Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе –** Овај правац деловања треба да резултира јачањем локалне самоуправе као посебног нивоа јавне власти и управе, и то у односу на централни ниво власти кроз повећано учешће у креирању јавних политика и прописа који се односе на локалну самоуправу, тако и кроз даље усаглашавање правног система Републике Србије са Европском повељом о локалној самоуправи и пуно спровођење њених одредаба у систему локалне самоуправе у Републици Србији. Битан део овог правца деловања јесте даљи развој примене начела доброг управљања у свим областима које су део локалне самоуправе због чега је неопходно да централни или покрајински ниво власти пружа суштинску подршку вршећи надзор у складу са својим надлежностима које се тичу формулисања јавних политика, нормирања система локалне самоуправе и извршавања поверених и изворних надлежности локалне самоуправе. Неопходно је и да саме локалне власти јачају своје капацитете како би могле да што темељније даље спроводе своје надлежности и посебно да примењују начела доброг управљања.
2. **Унапређење система финансирања локалне самоуправе –** Систем финансирања ЈЛС треба да буде стабилан и предвидљив и да омогући да се дугорочно планирају локалне јавне финансије и финансирање кључних локалних јавних функција. Да би се повећали укупни приходи и капитални издаци ЈЛС, као и финансијска децентрализација и самосталност локалне самоуправе, потребно је да се повећају локални приходи и учешће расхода локалне самоуправе у јавним расходима, као и да виши ниво власти смањи учешће трансферних средстава у укупним јавним расходима ЈЛС. То претпоставља већу финансијску дисциплину и интерну и екстерну контролу управљања буџетом и финансијама на нивоу ЈЛС, као и одговарајући ниво сарадње са вишим нивоима власти ради адекватнијег планирања и праћење система локалних јавних финансија.
3. **Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе –** Овај правац деловања усмерен је на успостављање јасне и доследне типологије организационих облика (органа, установа, предузећа и организација) које оснивају локалне самоуправе и промену начина управљања локалним пословима. То подразумева

редефинисање модела обављања послова локалне самоуправе (елиминисањем преклапања надлежности, заокруживањем надлежности ЈЛС у појединим областима, дефинисањем критеријума за процену капацитета ЈЛС за спровођење надлежности и за њихово даље поверавање, увођењем могућности преношења послова у две брзине или више корака, увођењем могућности факултативних надлежности, јачањем позиције градова и др). То подразумева и интензивнији развој међуопштинске сарадње у спровођењу послова локалне самоуправе. Даљи развој капацитета усмерен је на јачање људских ресурса у локалној самоуправи и модерну техничку и другу подршку, како би обим послова ЈЛС био усклађен са њиховим финансијским, кадровским и другим неопходним ресурсима. То посебно обухвата и јачање капацитета локалних власти за планирање развоја локалне заједнице, дефинисање локалних јавних политика и увезивање свих ових активности са организационим, људским и финансијским капацитетима (буџетом) локалне самоуправе.

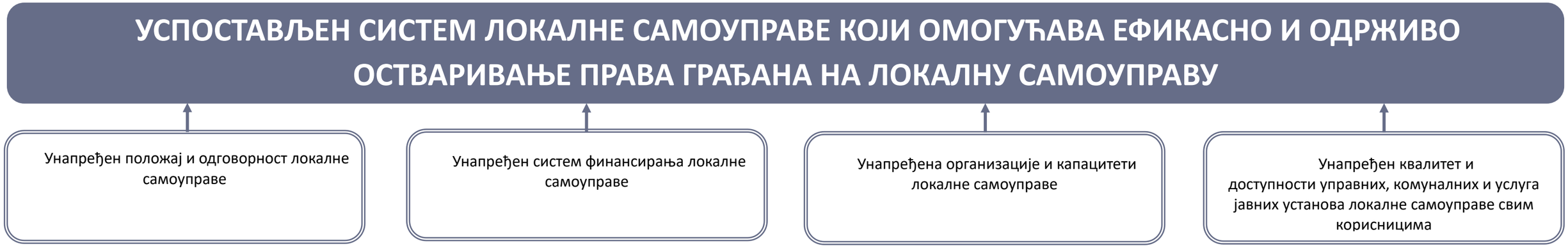
4. **Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа –** Овај правац деловања усмерен је на повећање доступности и квалитета услуга локалне самоуправе – услуга локалних органа, организација, установа и предузећа које се пружају грађанима и привреди као крајњим корисницима, као и на повећање задовољства крајњих корисника услугама које добијају. Да би се унапредиле управне услуге, потребно је поједноставити управне поступке и интензивирати развој електронске управе и дигиталних услуга локалне самоуправе. Пошто могућност локалне самоуправе да развија своје јавне услуге зависи од економског потенцијала локалне заједнице, потребно је да локална самоуправа интензивније развија своје посебно важне надлежности, као што је локални економски развој и подршка локалној привреди. Тај правац деловања обухвата планирање и покретање системских реформи у области услуга јавних установа које су део одговорности локалне самоуправе, као и области функционисања комуналних делатности и јавних предузећа која су за њих задужена. Предвиђа се даље јачање јавног приватног партнерства као модела за обезбеђивање ефикасних и доступних јавних услуга локалне самоуправе.

За праћење остваривање Посебног циља 8. Стратегије РЈУ утврђују се показатељи за посебне циљеве **Програма реформе система локалне самоуправе**.

Посебни циљеви Програма	**Показатељ**	**ПВ**	**ЦВ**
Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе	Степен ратификације Европске повеље о локалној самоуправи	3 (2020)	(2021): 3 (2022): 4 (2023): 4 (2024): 4 (2025): 5
	Просечна вредност индекса у издвојеним областима : 1) одговорност; 2) транспаретност, отвореност и партиципације	43% (2018)	(2021): 45% (2022): (2023): 58% (2024): (2025): 60%
	Укљученост локалних власти у израду	3 (2020)	(2021): 3 (2022):

	националних прописа који уређују њихов рад		(2023): 4 (2024): (2025): 5
Унапређење система финансирања локалне самоуправе	Удео пореских прихода ЛС у укупним пореским приходима у Републици Србији	10.12% (2020)	(2021): 10.40% (2022): 10.70% (2023): 11.20% (2024): 11.70% (2025): 12.30%
	Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	15.54%	(2021): 16% (2022): 16.30% (2023): 16.70% (2024): 17.20% (2025): 17.50%
	Удео ЈЛС које имају усвојен средњорочни план	0% (2020)	(2021): 0% (2022): 15% (2023): 40% (2024): 50% (2025): 70%
Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе	Капацитет ЈЛС за УЉР у локалној управи	51% (2020)	(2021): 56% (2022): (2023): 62% (2024): (2025): 68%
	Удео ЈЛС који је успоставио међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС	27% (2020)	(2021): 31% (2022): 36% (2023): 40% (2024): 42% (2025): 43%
Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	Израђен индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС	- (2020)	(2021): (2022): Израђен индекс (2023): Прво мерење
	Израђен индекс за мерење задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе	- (2020)	(2021): (2022): Израђен индекс (2023): Прво мерење

Дрво циљева – Посебни циљеви Програма реформе система локалне самоуправе



Графикон 35. Дрво циљева – Систем локалне самоуправе

Прилог 3: Комуникациони оквир

1. Анализа стања: резултати и изазови

Реформа јавне управе је дуготрајан процес који ствара последице на свакодневни живот грађана, али грађани често нису тога свесни. Чак и када имају информације о реформи јавне управе, они је не перципирају као нешто што директно утиче на квалитет њиховог живота. Један од разлога за то је што се реформа јавне управе не види довољно јер стратегија комуникације са грађанима у вези с њом није довољно развијена и што они не схватају резултате и ефекте реформе јавне управе.[341] То је последица чињенице да Стратегија РЈУ из 2014. године не предвиђа да се као посебан проблем решава начин на који шира јавност доживљава јавну управу, односно не предвиђа континуирану комуникацију са јавношћу о променама и реформским процесима у јавној управи. Поред тога што комуникација са јавношћу у вези с реформом јавне управе није довољно развијена, она није довољно развијена ни између органа јавне управе [између институција], што је један од кључних фактора који је ограничио ефикасност спровођења Стратегије РЈУ из 2014. То је потврђено и у Екстерној евалуацији Стратегије РЈУ из 2014, у којој се наводи да су целокупни резултати комуницирања у вези са реформом јавне управе имали ограничен домет услед чега је њена видљивост ограничена, како интерно, тако и екстерно.[342]

МДУЛС је 2018. године, као носилац реформског процеса, већи нагласак ставио на комуникацију са јавношћу у вези са процесом и резултатима реформе јавне управе. У оквиру пројекта ЕУ под називом „Подршка видљивости и комуницирању реформе јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за реформу јавне управе" спроведено је крајем 2018. године истраживање о ставовима јавности према реформи јавне управе, које је обухватило 1.049 грађана. Циљ истраживања је био да се процени свест, знање и ставови јавности према јавној управи, државним службеницима, реформи јавне управе, реформи управљања јавним финансијама, подршци ЕУ, као и колико често се користе различите врсте медија. Налази показују да је телевизија доминантан извор информација о реформи јавне управе, након чега следе портали и веб-сајтови, друштвене мреже, штампани медији, радио, штампани промотивни материјал и усмено преношење вести.[343]

---

[341] Види детаљније у уводном делу овог документа, у оквиру поглавља *Кључни резултати и изазови у претходном периоду.*

[342] Извештај о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ − Финални извештај − 21. април 2019, Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор реформе јавне управе EuropeAid/137928/DH/SER/RS: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf

[343] Телевизија је сматрана најважнијим извором информација о реформи јавне управе (51%), затим новински портали и веб-сајтови (21%), друштвене мреже (9%), штампани медији (5%), радио (4%), а 2 % је навело плакате, летке и билборде. Када је реч о последњој категорији, занимљиво је да су најмлађи тврдили да их редовно читају насупрот старијим испитаницима, који су навели да ретко користе те канале за информисање. Даљи налази указују да су испитаници углавном гледали/слушали медијске садржаје везане за реформу јавне управе на телевизији (74%), али су такође наводили интернет странице (12%), друштвене мреже (7%), радио (3%), билборде (2%) или школу/универзитет (1%).

На основу истраживања које је детаљније приказано у наставку текста закључује се да је комуникација у вези с реформом јавне управе имала ограничен домет услед чега су постигнути резултати остали слабо видљиви, те да мора да буде повезана са потребама и искуствима грађана. На основу тога је у новембру 2019. године покренута медијска кампања „Управа по мери свих нас". Кампања је креирана како би се подигла свест грађана о важности реформе јавне управе и трансформацији јавне управе у ефикасан, отворен и транспарентан сервис грађана и привреде, али и како би се грађани обавестили о њиховим правима и охрабрили да више учествују у процесу доношења одлука. Основни канали комуникације у оквиру те кампање обухватају телевизијске спотове, догађаје, билборде, новинске огласе и текстове.

Основни приступ медијској кампањи јесте да се грађанима разумљивим и једноставним језиком представе примери и постигнућа у пракси који указују на стварни напредак. На тај начин се демистификује реформа јавне управе, истичу видљиве користи за грађане и повећава њихово интересовање за реформу јавне управе.

Кампања „Управа по мери свих нас", која се спроводила од октобра 2019. до јануара 2020. године, обухватила је, између осталог:

- Креирање визуелних решења која су коришћена (логотип и визуелни идентитет, билборди, постери, промотивни материјал, симболи за оглашавање на интернету и на друштвеним мрежама);
- Емитовање спотова, укупно 5.399 пута на телевизијским станицама са националном фреквенцијом, као и на мрежама кабловских оператора;[344]
- Четири различите верзије билборда на 35 локација у Београду, Новом Саду, Нишу, Крагујевцу и Чачаку;
- Рекламе на возилима градског превоза у пет градова;
- Банере кампање у пет различитих верзија на укупно 20 интернет портала са укупно 20.340.035 приказа;
- Кампању на профилима МДУЛС на друштвеним мрежама у току које су постављена 94 спонзорисана поста са 6.927.910 приказа и 6.791.138 прегледа и са 13.275 корисника друштвених мрежа који су имали неку врсту интеракције са постављеним садржајем, док су прегледи видео-спотова постављених на друштвеним мрежама трајали 218.682 минута.

Истраживање јавног мњења које је спроведено пред крај кампање „Управа по мери свих нас", у децембру 2019. и јануару 2020. године, указује на помак у повећању видљивости, али на одсуство пуног разумевања процеса.[345] На питање отвореног типа у

[344] Спотови се могу видети на Јутјубу и на интернет страници МДУЛС-а: http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-u-srbiji/aktuelnosti/uz-podrsku-eu-pocela-kampanja-uprava-po-meri-svih-nas/?script=lat

[345] Док је сваки четврти пунолетни грађанин Републике Србије упознат са реформом јавне управе (25%), нешто мање од половине оних који су чули за ту иницијативу не може тачно да каже шта она подразумева (46%), а мање од једне трећине није свесно да Република Србија реформише своју јавну управу (29%). Док је четвртина испитаника (25%) упозната са улогом Владе у том процесу, мање од једне трећине (31%) донекле је тога свесна, а улогу ЕУ јасно препознаје сваки пети испитаник (20%). Нешто мање од једне трећине (29%) донекле је свесно доприноса ЕУ, а више од половине (51%) није упознато са улогом коју ЕУ игра у реформи јавне управе. Извештај о истраживању јавног мњења о

ком се од испитаника тражило да наведу неки исход или резултат реформе јавне управе, њих 80% није имало одговор. Један од разлога је тај што је у претходном периоду комуникација у вези с реформом јавне управе превасходно била оријентисана ка спровођењу појединачних активностима и постизању резултата, а не и да се те активности и резултати јасно представе као део процеса реформе јавне управе.

На бази наведених података МДУЛС је, уз подршку пројекта ЕУ под називом „Подршка видљивости и комуницирању реформе јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за реформу јавне управе“, покренуо у мају 2020. промотивну кампању под називом „Реформа јавне управе је…”, која обухвата медијску кампању на преко 30 националних, регионалних и локалних медија, као што су ТВ, радио, дневне новине, интернет портали, новинске агенције, кампању и објаве на друштвеним мрежама преко профила МДУЛС-а, коришћење посебног сегмента МДУЛС-овог сајта посвећеног реформи јавне управе за пласирање вести о реформи јавне управе, као и штампање различитог промотивног материјала о реформи јавне управе и друге активности.

Од маја до октобра 2020. године су у склопу медијске кампање „Реформа јавне управе је…” креирани и објављени медијски прилози о реформи јавне управе на 13 националних и 22 локална и регионална медија, и то: 22 прилога на националним, 10 прилога на регионалним и 249 прилога на локалним телевизијским станицама, три прилога на радију, 14 прилога на локалним и регионалним порталима, 29 текстова у штампаним издањима дневних новина, 18 текстова у онлајн издањима дневних новина, девет текстова на порталима, као и 15 агенцијских текстова. На МДУЛС-овом сајту је креиран посебан део који је посвећен реформи јавне управе, на којем посетиоци могу да пронађу све информације о реформи јавне управе, а припремљена је и серија чланака.[346] Садржај из кампање „Реформа јавне управе је…” објављен је и на МДУЛС-овим профилима на друштвеним мрежама, а израђен је и други промотивни материјал, као што су постери, флајери и сл.

Циљ кампање „Реформа јавне управе је…” јесте да кроз промоцију конкретних резултата реформе јавне управе у медијима, на друштвеним мрежама, МДУЛС-овом сајту посвећеном реформи јавне управе и другим активностима представи јавности на једноставан, занимљив и разумљив начин реформу јавне управе. Додатно, циљ је да се тај процес повеже са конкретним резултатима које грађани и привреда већ користе, а да заправо нису ни били свесни да се ради о продуктима реформе јавне управе. На тај начин се грађанима континуирано и систематски објашњава реформа јавне управе и показују им се добробити које им она доноси.

Анализа медијског извештавања у 2020. години,[347] указује да је као резултат кампање приметно да је реформа јавне управе знатно чешћа тема у медијима, као и да је

видљивости реформе јавне управе и кампањи за подизање свести о реформи јавне управе у Републици Србији спровео је ЦЕСИД између 30. децембра 2019. и 13. јануара 2020. године.

[346] http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/.

[347] Детаљне налазе види у: Месечни извештаји, пројекат ЕУ „ Подршка видљивости и комуницирању реформе јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за реформу јавне управе“.

квалитетније медијско извештавање, посебно са оним медијима са којима је МДУЛС успоставио стратешку сарадњу. У другом кварталу 2020. године поједине реформске активности које су усмерене на унапређење пружања јавних услуга биле су широко заступљене у медијима (65% од свих области реформе јавне управе), укључујући обавештења о новим електронским услугама на порталу е-управа, јединственим управним местима, као и Контакт центру за представке и притужбе привреде и грађана републичким инспекцијама. Међутим, у великом броју случајева теме нису довођене у директну везу са реформом јавне управе. У трећем кварталу 2020. године евидентно је било и више медијских вести и међу њима више оних које су стављене у контекст реформе јавне управе на начин који јасно упућује да су у питању резултати тог процеса и у којима се наводе конкретне користи за грађане и привреду. У истом периоду су поједине области реформе јавне управе по први пут биле доминантно заступљене теме у медијском извештавању, као што су реформа инспекцијског надзора, процес запошљавања и стручно усавршавање у јавној управи, тј. биле су 4,5 пута више заступљене него пре маја 2020.

У оквиру ширег процеса реформе јавне управе Република Србија од 2012. године активно учествује у међународној иницијативи Партнерство за отворену управу (у даљем тексту: ПОУ)[348] изражавајући своју посвећеност унапређењу кључних вредности и принципа отворене управе кроз израду двогодишњих акционих планова за спровођење ПОУ. Кроз до сада усвојена четири акциона плана унапређују се учешће грађана у доношењу одлука, приступ информацијама које поседују органи управе, одговорност јавних власти, фискална транспарентност и употреба технологија и иновација у раду управе као кључне вредности које промовише и подстиче ПОУ. Учешће у ПОУ и активности које се у оквиру ПОУ предузимају имају изузетно важну улогу и допринос целокупном процесу реформе јавне управе у Републици Србији. То су два комплементарна процеса заснована на заједничким вредностима и усмерена ка истим циљевима која се међусобно подупиру и допуњу.

Досадашња пракса и препоруке Независног механизма за извештавање, који прати спровођење ПОУ у Републици Србији указују да треба боље представити ПОУ, како унутар јавне управе, тако и грађанима, приватном сектору и ОЦД, као посебно важним циљним групама.[349]

Наставак таквих активности и у периоду на који се односи овај документ умногоме ће допринети томе да грађани буду боље информисани о реформи јавне управе и боље

[348] https://www.opengovpartnership.org/

[349] У извештају Независног механизма за извештавање о Акционом плану за спровођење ПОУ за период 2016−2018. године једна од кључних препорука била је да се „развије усмеренији комуникацијски приступ и активности подизања свести како би се повећало учешће грађана у формулисању обавеза за наредни акциони план", као и да треба размотрити да се појача сарадња са ОЦД на централном и локалном нивоу. Извештај је доступан на: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Konacni-izvstaj-IRM-o-implementaciji-AP-2016-2018-7-mart-2019SRP.pdf. У Извештају Независног механизма за извештавање о Акционом плану за спровођење ПОУ за период 2018−2020. године препоручено је да се унапреди страница ogp.rs као централна платформа за праћење учешће Републике Србије у ПОУ и комуникација са кључним институцијама. Тај извештај је доступан на https://ogp.rs/wp-content/uploads/2019/10/Serbia_IRM_AP3_DesignReport_for-public-comment-SER.pdf .

разумеју тај процес, као и да схвате зашто је важно да се спроведе реформа јавне управе и које користи она доноси за њих и привреду.

Налази поменутих истраживања показују да су у протеклом периоду остварени резултати, али и да постоје одређени изазови у пракси. Један од података који забрињава јесте то што 28% испитаника није ни чуло нити било где видело нешто о реформи јавне управе, док се 24% није могло сетити тачне теме. Што се тиче свести грађана о реформи јавне управе, 24% испитаника основних истраживања зна шта је реформа јавне управе, 26% никада није чуло за тај процес, док 46% наводи да има свест о концепту реформе јавне управе, али не зна шта она подразумева. На основу тога се може закључити да упркос бројним успостављеним каналима комуникације и значајним напорима које су заинтересоване стране уложиле у представљање реформе јавне управе, јавност остаје недовољно свесна и информисана о томе шта тај процес заправо подразумева и какве јој користи може донети.

Кључни разлози лоше комуникације са грађанима у вези са реформом јавне управе јесу недостатак координације комуникационих активности за промоцију реформе јавне управе на државном нивоу, као и недостатак људских ресурса, односно капацитета органа јавне управе да се баве комуникацијом, као и неусклађеност и различит ниво знања како о реформи јавне управе, тако и о комуникационим каналима и вештини комуникације генерално. С друге стране, ни грађани нису заинтересовани ни мотивисани да пронађу информације о реформи јавне управе, коју иначе и доживљавају као дуготрајан, скуп и бирократски процес који спроводе недовољно компетентни државни службеници.

Изазов у поједностављивању комуникације односи се на онлајн комуникацију. Комуникациони потенцијал онлајн алата, тј. веб-сајтова и друштвених мрежа није довољно искоришћен зато што им се није систематски приступило, а то се огледа и у неуједначености веб-сајтова, лошој оптимизацији за претраживаче и лошој фото-оптимизацији, неаналитичком праћењу перформанси сајта, недовољно оригиналном садржају, насловима и визуелним приказима. Последица таквог несистематичног приступа је и неуједначена пракса у коришћењу друштвених мрежа, која се огледа у нередовном постављању и количини информација, неправилном и недоследном коришћењу хаштагова, слабој интеракцији са пратиоцима, итд. Кључни недостатак у штампаним и електронским медијима је стил који је технички информативан и по, правилу, неутралан, али недовољно интересантан и без јасно изражене користи коју реформа јавне управе има за грађане.[350]

Наведени подаци указују да је неопходно даље промовисати реформу јавне управе и повећати њену видљивост, нарочито имајући и виду да нешто више од две петине свих испитаника (44%) тврди да би желело да више сазна о реформи јавне управе. Кључно је системски приступити видљивости у комуникацији у вези са реформом јавне управе и кроз адекватне канале таргетирати посебне циљне групе. За грађане који су окренути традиционалним медијима, телевизија и штампани медији су кључни алат, док је за друге,

[350] Детаљне налазе види у: Извештај о ситуационој анализи, пројекат „Подршка видљивости и комуницирању реформе јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за реформу јавне управе“.

пре свега за младе генерације, то интернет. Самим тим, упоредо са креирањем порука које би грађанима приближиле и процес и резултате реформе јавне управе, поруке треба и прилагодити тим групама.

У наредном периоду на који се односи овај документ треба системски приступити комуникационом делу реформе јавне управе како би грађани били боље информисани о реформи јавне управе и боље разумели тај процес и схватили колико је важно да се спроведе реформа јавне управе и које користи она доноси за грађане и привреду у Републици Србији.

„Дрво проблема” комуницирања у вези с реформом јавне управе.

Недостатак координације и преклапање различитих комуникационих активности у вези са реформом јавне управе ствара конфузију код грађана

Запослени у јавној управи нису у довољној мери и систематизовано информисани о реформи јавне управе и њеним резултатима.

Запослени у јавној управи нису довољно информисани о њиховој улози у процесу реформе јавне управе, као ни како ће она утицати на њихов положај

Јавност није довољно информисана о томе како може да буде укључена у процес реформу јавне управе

Јавност не повезује реформу јавне управе са резултатима с којима се свакодневно сусреће

Грађани немају поверења у РЈУ и не виде је као нешто што је важно за њих.

Разлика између обећаног и урађеног, на пример услуге јавне управе за грађане које не функционишу или касне.

Недовољна информисаност јавности о реформи јавне управе

Недостатак координације у планирању и спровођењу комуникационих активности за промоцију реформе јавне управе на државном нивоу

На нивоу централне власти не постоји ниједно тело које се бави координацијом комуницирања у вези с реформом јавне управе.

Реформа јавне управе није у довољној мери препозната као приоритетна тема којима се баве службе за односе са јавношћу органа јавне управе.

Недостатак усклађеног и стандардизованог комуницирања у вези с реформом јавне управе унутар институција јавне управе

Реформа јавне управе није у довољној мери препозната као важна тема у интерној комуникацији у органима јавне управе

Недовољна видљивост и комуницирања у вези с процесом реформе јавне управе и њених резултата

Јавна управа је често затворена за јавност

Недостатак капацитета (људи, знање, вештине, финансијска средства) у институцијама јавне управе потребних за комуницирање у вези с реформом јавне управе.

Медији нису заинтересовани за реформу јавне управе

Бирократизован језик јавне управе

Грађани под јавном управом сматрају све што има везе са државом.

Комуницирање у вези с реформом јавне управе

Кључни елементи на којима почива предложени комуникациони приступ су:

- Побољшати координацију, планирање, стандардизацију и организацију комуникационих активности за промоцију реформе јавне управе на државном нивоу;
- Унапредити интерну комуникацију − унутар органа јавне управе – како би се јавни службеници боље информисали о реформи јавне управе и повећали свест о њеној важности и оријентацији јавне управе ка пружању брзих, квалитетних и професионалних услуга грађанима и привреди;
- Повећати капацитет јавне управе за успешно комуницирање у вези са процесом и резултатима реформе јавне праве;
- Упознати медије са реформом јавне управе како би је боље разумели и како би јој у својим извештавањима посветили већу пажњу;
- Промовисати позитивне примере који су резултат реформе јавне управе и јасно их повезати са процесом реформе јавне праве да би грађани разумели да побољшања у раду јавне управе долазе као резултат планираних активности;
- Креирати и спроводити комуникационе активности које ће на разумљив и занимљив начин подићи свест јавности о важности реформе јавне управе и њеној трансформацији у ефикасан, отворен и транспарентан сервис грађана и привреде, али и пружити грађанима информације о њиховим правима и охрабрити их да више учествују у процесу доношења одлука.

Правци комуницирања у вези с реформом јавне управе који су утврђени да би се кључни актери и јавност боље информисали о процесу и резултатима реформе јавне управе.

Побољшан систем координације, планирања и спровођења комуникационих активности на нивоу централне власти

Успоставити структуру задужену за комуницирање у вези реформом јавне управе на државном нивоу.

Обезбедити да различити органи јавне управе усклађено комуницирају у вези са процесом и резултатима реформе јавне управе

Усклађено и стандардизовано комуницирање у вези с реформом јавне управе унутар органа јавне управе

Повећати знање и ниво информисаности државних службеника о реформи јавне управе

Изградити капацитете органа јавне управе за усклађено интерно комуницирање у вези са процесом и резултатима реформе јавне управе

Већа видљивост и комуницирање у вези са реформом јавне управе и оствареним резултатима

Изградити капацитете органа јавне управе, централни и локални ниво, за правовремено, тачно и ефикасно спољно комуницирање у вези са процесом и резултатима реформе јавне управе

С јавношћу комуницирати у вези с реформом јавне управе и представљати њене резултате језиком који лако разумеју сви грађани

Повећати знање медија о реформи јавне управе и њихове капацитете како би благовремено и делотворно извештавали о њој и њеним резултатима

Кључне поруке:

Комуникација у вези са реформом јавне управе заправо је комуникација о боље организованој и отвореној држави, бољем животу грађана и општем развоју друштва. Према томе, комуникација у вези са реформом јавне управе треба да буде усредсређена на потребе грађана, њихово лично искуство у вези с јавном управом и да представи сва достигнућа која доприносе њиховом бољем животу и стимулативном пословном окружењу. Све кључне поруке и изјаве морају бити јасно поткрепљене подацима, чињеницама, активностима и резултатима који су остварени или могућностима које постоје. Резултати, процеси и суштина користи од резултата реформе јавне управе за одређену заједницу морају да буду посебно описани, док језик на коме се ти резултати саопштавају мора бити прилагођен циљној групи и колико год је то могуће ослобођен административних термина.

- Кључна порука за ИНСТИТУЦИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ: Реформа јавне управе је континуиран процес којим стварамо ефикаснију и одговорнију јавну управу, отворенију и услужно оријентисану за грађане и привреду Републике Србије.
- Кључна порука ГРАЂАНИМА: Суштина реформе јавне управе јесу потребе грађана и привреде којима се излази у сусрет модернизацијом и професионализацијом јавне управе која је усредсређена на квалитетне и ефикасне услуге које задовољавају потребе грађана и привреде.
- Кључна порука ПОСЛОВНОМ СЕКТОРУ: Реформисана јавна управа штеди време и новац предузећима тако што ствара предвидљиво и поштено пословно окружење које омогућава даљи привредни развој.
- Кључна порука ОЦД: ОЦД су владини партнери у стварању већег поверења грађана у институције и процесу доношења одлука и доприносе јачању улоге грађана у праћењу и контроли рада јавне управе.
- Кључна порука у вези са ЕУ ИНТЕГРАЦИЈАМА: Ефикасна и добра јавна управа је стратешки приоритет, она се развија у складу са стандардима ЕУ и основ је свих реформи у процесу придруживања Републике Србије ЕУ, док је процес реформе јавне управе у Републици Србији снажно политички и финансијски подржава ЕУ.

Кључне поруке су база која садржи основне елементе и тврдње које је кроз различите канале и средства комуникације потребно преносити циљним групама. Представници јавне управе који учествују у комуницирању у вези с реформом јавне управе свој наратив и тврдње базирају на утврђеним кључним порукама, на основу којих се креирају даље конкретне посебне поруке и слогани прилагођени потребама одређених кампања или промовисању одређених процеса реформе јавне управе и/или постигнутих резултата.

Планови појединих органа јавне управе или годишњи планови за комуникацију у вези са реформом јавне управе треба да обухватају искључиво активности и резултате за које постоји реална могућност да ће бити и остварени адекватно и у задатом року како би се избегло могуће разочарање јавности у реформу јавне управе, а ојачала шира подршка и разумевање целог процеса реформе јавне управе.

Проблеми који настану у спровођењу активности на реформи јавне управе не смеју се прикривати, већ се о њима мора отворено говорити како би цео процес постао

транспарентнији и како би се показала већа спремност јавне управе да се новонастали проблеми реше, што ће додатно појачати поверење грађана у реформу јавне управе.

А. Циљне групе

Екстерно комуницирање:

Циљна група	Приступ
Грађани	Главни циљ јесте да грађани што боље разумеју реформу јавне управе, да им се јасно представе користи од реформе јавне управе, да им се повећа свест о улози ЕУ у том процесу и њеној подршци која је усредсређена на побољшане и стандардизоване јавне услуге скројене тако да задовоље њихове потребе и очекивања. Комуникација са грађанима у вези са реформом јавне управе треба да се базира на промовисању услуга које су већ дигитализоване и прилагођене њиховим потребама и животним ситуацијама. Како целокупан процес реформе јавне управе знатно повећава транспарентност јавне управе, комуникација са грађанима представља солидну основу да се постепено повећа њихово поверење у јавну управу, као и да се транспарентношћу реформисаног система јавних финансија побољша пореска култура, сузбије сива економија и појача поверење у начин на који се троши новац пореских обвезника. Будући да се услуге јавне управе пружају по принципу „узми или остави" јер јавна управа нема конкуренцију, посебан циљ комуникације са грађанима јесте да се они подстакну на повратне реакције и да им се покаже да њихово мишљење утиче на континуирано прилагођавање услуга јавне управе њиховим потребама, као и да утиче на целокупан процес реформе јавне управе.
Привреда	Власници предузећа и запослени у фирмама треба да буду благовремено и тачно информисани о свим новостима у јавној управи, односно о услугама и прописима у вези са пословним сектором, као и да у тој циљној групи промовишу учешће у поступцима доношења одлука о креирању политика. Комуникација са том групом треба да се прилагоди тако да указаује на предности мера реформе јавне управе за предузећа. Јачање свести пореских обвезника о резултатима модернизације и реформе управљања јавним финансијама и проналажење начина да се активно укључе у израду прописа који се директно тичу њиховог рада посебно је значајно у области јавних набавки, што доноси транспарентнији, мање корумпиран систем, оријентисан на повећање јавне потрошње на домаће фирме. Комуникација у вези са реформом јавне управе треба да буде посебно усредсређена на пословна удружења – нпр. укључити их у одређене програме за предузећа и детаљно обавештавати о побољшаним услугама и плановима за даље унапређење услуга. Та група види приступање ЕУ као велики корак напред у стварању транспарентнијег и повољнијег окружења за пословање, где ће стандарди ЕУ олакшати трговину у стабилнијем, поштенијем и предвидљивијем трговинском окружењу.
Медији	Ова група је главни канал за постизање бољег разумевања значења и садржаја реформе јавне управе и мост који повезује искуства грађана и предузећа са реформским процесима. Стварање позитивног става грађана према реформама и подршци ЕУ, као и јачање поверења у јавну

	управу у великој мери зависи од тога како се о реформи јавне управе извештава у медијима. Медије треба третирати као партнере, а не само као комуникационе канале. Медији утичу на јавно мњење и јачање свести јавности о модернизацији јавне управе. Пласирање нових информација о „атрактивним" побољшаним услугама за грађане и, што је важније, доследно извештавање о чињеници да је реформа јавне управе захтеван, дуг и користан процес за све циљне групе. Медији морају да буду добро информисани, а однос реформе јавне управе с њима мора непрестано да се гради и одржава. Активна сарадња са новинарима треба да повећа њихово разумевање улоге јавне управе, процеса реформе јавне управе и изазова које доносе реформе, а потребно је и креирати и одржавати базу података о новинарима који се континуирано баве јавном управом.
ОЦД и стручна јавност	Главни циљеви комуникације у вези с реформом јавне управе са ОЦД и стручном јавношћу јесте да схвате шта се планира постићи реформом јавне управе и да је значајно и од великог интереса за цело друштво да активно учествују у процесу реформе јавне управе, односно у креирању и спровођењу реформи, пре свега у процесима доношења докумената јавних политика. Подржавање комуникације и повећање видљивости резултата и иницијатива ПОУ кључно је значајно за активно учешће цивилног друштва у процесу реформе јавне управе, посебно у постизању транспарентне јавне управе. ОЦД имају висок партиципативни потенцијал и у одређеним ситуацијама и критички став према влади.комуникација с њима треба да буде усредсређена на стварање стратешког партнерстава између њих и јавне управе и промовисање могућности да активно учествују у процесима креирања, спровођења и праћења спровођења докумената јавних политика, као и у остварењу транспарентности јавне управе. Специфични циљ комуникације са ОЦД и стручном јавношћу јесте већа видљивост њихових заједничких иницијатива и пројеката, посебно на пољу учешћа грађана и иницијативе отворених података.

<u>Интерно комуницирање:</u>

Запослени у јавној управи су циљна група која своја сазнања о реформи јавне управе добија и кроз интерну и кроз екстерну комуникацију. Та врло широка циљна група треба да путем спољних канала комуникације повећа своје знање и свест о процесу реформе јавне управе и резултатима реформе јавне управе, као и знање о потребама и очекивањима грађана од јавне управе.

Како је ова циљна група главни носилац промена, веома је важно да буде свесна те своје улоге. Јавна управа у Србији пролази кроз процес трансформације, модернизације и стављања фокуса на потребе грађана и привреде. За успех овог подухвата је неопходно да запослени у јавној управи прођу кроз један процес промене свести у којем ће им најважнији савезници бити квалитетна едукација и квалитетно и правовремено информисање о самој реформи јавне управе и њеним резултатима, као и о ономе што се од њих очекује у тој реформи.

У интерној комуникацији у вези с реформом јавне управе запослени у јавној управи се могу поделити у неколико група зависно од улоге коју имају у процесу реформе.

Циљна група	**Приступ**
Руководство институција јавне управе	Руководиоци у институцијама јавне управе веома су важни за успех комуникације у вези са реформом јавне управе. Они се брину о ефикасности јавне управе, о процесу реформе јавне управе и генерално и конкретно у својим институцијама и заинтересовани су да грађани позитивно реагују. Јавна управа стога мора да ради на јачању капацитета руководилаца институција и руководилаца различитих сектора унутар тих институција тако да они разумеју реформу јавне управе, да подрже и воде све процесе повезане са реформом јавне управе и да на најбољи начин презентују јавности резултате реформе јавне управе, као и свим државним службеницима.
Запослени у службама за односе с јавношћу	Запослени у службама за односе с јавношћу одговорни су за видљивост активности и за саопштавање резултата рада органа јавне управе и ЈЛС у којима раде. Они имају и важну улогу у комуникацији у вези са услугама које пружа јавна управа, а које су резултат реформе јавне управе, као и у вези с важним интерним реформским процесима. Комуникација са том групом треба да буде усредсређена на унапређење њиховог знања о реформи јавне управе и јачању њихових капацитета за бољу и интерну и екстерну комуникацију у вези с процесом и резултатима реформе јавне управе. Потребно је такође константно радити на њиховој едукацији како би они били у стању да користе различите канале и алате за комуницирање.
Запослени у службама за УЉР	Запослени у службама за УЉР су заједно са руководиоцима главни покретачи промена у систему УЉР. Циљ рада с том групом треба да буде изградња чвршће интерне комуникације и координације унапређењем њиховог знања о реформи јавне управе и свим њеним резултатима и достигнућима у вези са УЉР, као и о примени нових комуникационих алата у јавној управи.
Запослени у јавној управи	Ову групу чине сва лица запослена у јавној управи, укључујући све три претходно наведене циљне групе, и сви они су носиоци реформе јавне управе, па тако и све промене у јавној управи треба да полазе од њих. Комуникација с њима треба да буде усредсређена на повећање њиховог знања о реформи јавне управе и свести да својим учешћем у том процесу стварају бољи и ефикаснији систем за грађане, али и да се тај процес тиче и њих самих па стога треба да буду заинтересовани и свакодневно упућени у тај процес.

2. Анализа ефеката и мере

Анализа ефеката опција

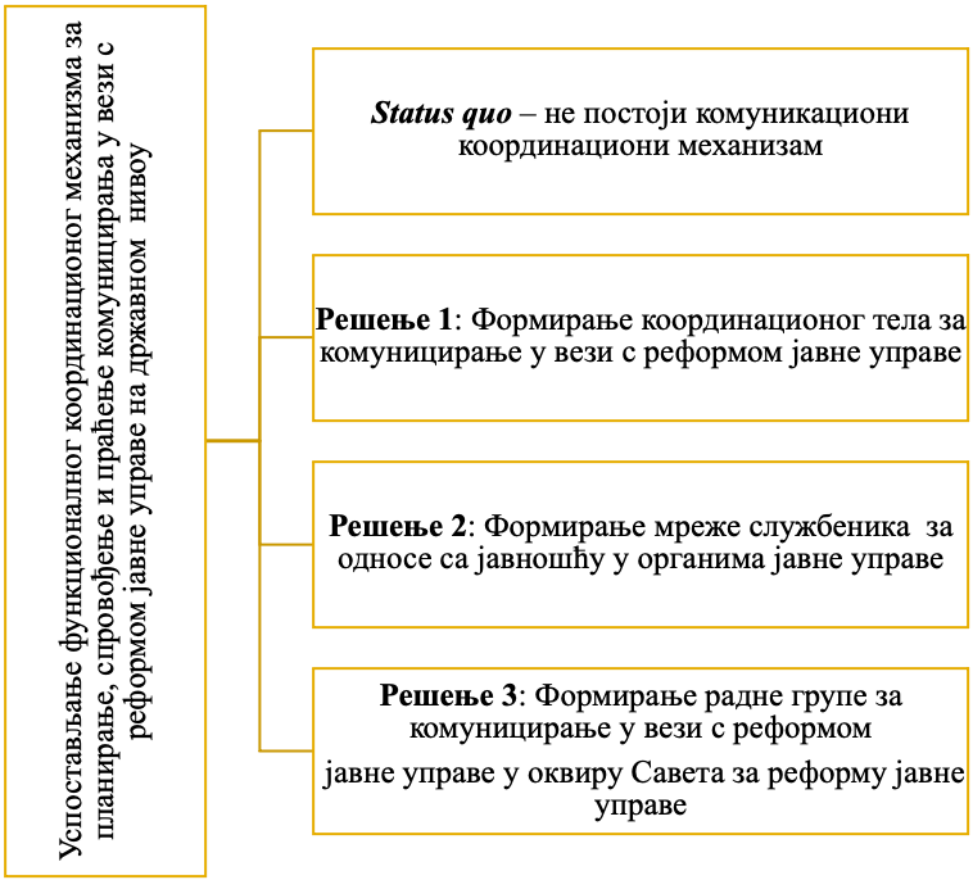
Да би се утврдило колико су опције за повећање информисаности кључних актера и јавности о процесу и резултатима реформе јавне управе сврсисходне, спроведен је тест утицаја опција. Тест је показао да предвиђене опције за остваривање циља умерено релевантно утичу на критеријуме с обзиром да су остварена четири од максимално 14 бодова.

Тест утицаја

Циљ комуникације: Повећан ниво информисаности кључних актера и јавности о процесу и резултатима реформе јавне управе	**Бодови[351]**
Квантитативни критеријуми	
Промена у приходима и расходима, као и примањима и издацима органа државне управе, односно буџету Републике Србије већа од 10% буџета него претходне фискалне године	0
Утицај на више од 200.000 грађана	1
Утицај на више од 5% предузетника или правних лица, или на више од 20% тих лица у одређеној делатности	1
Квалитативни критеријуми	
Утицај на тржиште и услове конкуренције/конкурентности	0
Увођење значајних реформских, односно системских промена	0
Хоризонтални критеријуми	
Значајни за остварење једнаког третмана и истих могућности за све, недискриминације и родне равноправности	1
Новине у односу на текуће процесе реформе јавне управе	
Новина у оквиру реформе јавне управе	1
УКУПНО:	**4/14**

За две опције је јасно на који начин треба да се спроводе, док су за опцију која се односи на успостављање функционалног координационог механизма за планирање, спровођење и праћење комуницирања у вези са реформом јавне управе на нивоу државе (у даљем тексту: комуникациони координациони механизам) могући различити приступи, па је за ту опцију разматрано више решења.

[351] Легенда: 0 – није релевантно, 1 – умерено примењиво, 2 – у потпуности испуњава критеријум



***Status quo*: не постоји комуникациони координациони механизам**

Ако се не би успоставио комуникаиони координациони механизам, Влада, МДУЛС и други актери наставили би са *ad hoc* приступом у погледу комуникације са стручном и широм јавношћу у вези с реформским процесима и резултатима. Ако не постоји комуникациони координациони механизам којим би се унапредило и стандардизовало комуницирање, значи да и даље не би било довољно комуникације о хоризонталним реформским процесима међу органима, а што је уочено као један од кључних фактора који смањене ефикасности спровођења СРЈУ из 2014. у периоду 2015–2019. године (видети одељак Анализа стања: резултати и изазови у оквиру овог прилога). Недовољно развијени механизми интерне комуникације имају негативну последицу и на екстерну комуникацију коју карактеришу неуједначене, неусаглашене и нејасне поруке које се упућују јавности. Предност ове опције је то што не захтева од запослених никакве додатне напоре, никакву промену у раду, а самим тим ни додатне трошкове. С друге стране, чињеница да ни грађани ни запослени у јавној управи нису довољно информисани или свесни значаја реформе јавне управе говори зашто се за ову опцију не треба одлучити.

Решење 1: Формирање координационог тела за комуницирање у вези с реформом јавне управе

Ако би се формирало координационо тело за комуницирање у вези с реформом јавне управе које би се редовно састајало на свака три месеца и које би доносило годишње комуникационе планове, комуникација у вези са реформским процесима и постигнутим резултатима достигла би највиши ниво, а обезбедила би се и пуна координација свих послова у домену комуницирања у вези с реформом јавне управе које је у делокругу више органа државне управе јер би се то посебно тело фокусираније

него друге службе бавило координацијом комуникације у области реформе јавне управе. Чланови тог координационог тела би били представници министарстава и посебних организација који раде на пословима за односе с јавношћу, чиме би се обезбедило да се на најефикаснији начин органи међусобно благовремено информишу о процесима који су за њих релевантни, као и да се униформно пружају информације намењене стручној и широј јавности. Мана овог решења је формализација процеса комуникације, што би у појединим случајевима потенцијално онемогућило брзу реакцију која је често неопходна у области комуникације, нарочито у кризним случајевима, као и то што постоји могућност да се неки органи само формално укључе у то тело. Ова опција би изискивала одређена средства за одржавање седница координационог тела, као и средства за плату лица које би пружало административну подршку раду тог тела. Процена је да средства за одржавање седница не представљају додатни трошак за буџет, док би за плату једног запосленог на радном месту млађег саветника било потребно издвојити нето око 500.000 динара годишње. Спровођење ове опције би захтевало време потребно да се формално оснује координационо тело и да се евентуално формира стручна група у оквиру тог тела, да се организује конститутивна седница и донесе пословник тог тела.

Решење 2: Формирање мреже службеника за односе са јавношћу у органима јавне управе

Успостављањем мреже службеника који раде на пословима односа са јавношћу у органима јавне управе створила би се неформална група „весника промена", а међу којима постоји осећај заједништва и припадништва реформском процесу. Предност ове опције у односу на друге је то што уместо строго формалних структура у које се делегирају чланови, мрежа почива на добровољној основи. Чланови мреже се такође могу састајати квартално, а по потреби и чешће, с тим што је кључна разлика у односу на формалне структуре то што су међусобни канали комуникације разноврснији и што уместо формалних дописа, записника са седница и службене онлајн кореспонденције та мрежа може да почива на модерним каналима комуникације. Предност овог решења је и то што, по потреби, мрежа може да укључи и екстерне појединце, који зависно од теме и процеса у вези с којима треба комуницирати могу да дају свој допринос. Ово решење не захтева додатна финансијска средства и може се спровести у кратком року. Мана ове опције је то што би у МДУЛС-у требало запослити лице које би се бавило овим пословима, те би за то било потребно издвојити додатна средства, као и то што би успех да се мотивишу и укључе колеге из других органа зависио од приоритета органа и способности појединца.

Решење 3: Формирање радне групе за комуницирање у вези с реформом јавне управе у оквиру Савета за реформу јавне управе

Савет за реформу јавне управе или друго координационо тело за спровођење Стратегије РЈУ у периоду од 2021 – 2030. године, може да формира радну групу која би се посебно бавила комуницирањем у области реформе јавне управе. Формирањем радне групе као повременог радног тела које би се састајало по потреби и које би било надлежно за доношење комуникационог плана и за праћење његовог спровођења обезбедило би се да сви релевантни органи који су укључени у процес реформе јавне управе буду благовремено и адекватно информисани, што би даље водило ка томе да сви органи на исти начин и координирано комуницирају у вези с реформом јавне управе и њеним резултатима. Основна предност ове опције је то што на специфичан начин представља комбинацију претходне две опције – има одређен степен формалности, а истовремено и одређен степен флексибилности карактеристичан за

другу опцију. Мана је то што би се морало запослити додатно барем једно лице за пружање стручне и техничке подршке радној групи. За нето плату једног службеника у звању млађег саветника годишњи трошкови би износили око 500.000 динара, а радну групу би било могуће формирати у кратком року након што Стратегија РЈУ ступи на снагу, односно након што се формира централно координационо тело за спровођење Стратегије РЈУ.

Табела за одабир решења

Критеријуми Оцена (1–3) Директан ефекат (пондер 2) Индиректан ефекат (пондер 1)	Решење status *quo*	Решење 1	Решење 2	Решење 3
Да ли решење позитивно утиче на унапређење интерне комуникације у јавној управи?	1 x 1 = 1	3 x 2 = 6	3 x 2 = 6	3 x 2 = 6
Да ли решење позитивно утиче на унапређење комуникације са јавношћуу вези с процесом и резултатима реформе јавне управе?	1 x 1 = 1	3 x 2 = 6	3 x 2 = 6	3 x 2 = 6
Да ли решење повећава транспарентност и приступачност јавне управе и позитивно утиче на поверење грађана у јавну управу?	1 x 1 = 1	2 x 2 = 4	2 x 2 = 4	2 x 2 = 4
Да ли је решење у сагласности са захтевима ЕУ?	1 x 1 = 1	1 x 1 = 1	1 x 1 = 1	1 x 1 = 1
Да ли се решење може спровести без великих трошкова?	3 x 2 = 6	2 x 2 = 4	3 x 2 = 6	2 x 2 = 4
Да ли се решење може спровести у кратком року?	3 x 2 = 6	2 x 2 = 4	3 x 2 = 6	2 x 2 = 4
Укупно по решењема	**17**	**25**	**29**	**25**

На основу бодова по одабраним критеријумима као најбоље показала се решење која подразумева формирање мреже службеника за односе са јавношћу у органима јавне управе.

На основу спроведене анализе, а како би се повећао ниво информисаности кључних актера и јавности о процесу и резултатима реформе јавне управе, предвиђене су три мере у оквиру Оперативног плана Стратегије РЈУ а то су:

- Мера 3: Успостављање функционалног координационог механизма за планирање, спровођење и праћење спровођења плана за комуницирање у вези са реформом јавне управе на државном нивоу;
- Мера 4: Усклађивање, стандардизација и континуирано комуницирање у вези са реформом јавне управе у јавној управи;
- Мера 5: Повећање видљивости и комуницирања у вези с процесом реформе јавне управе и постигнутим резултатима.

Мера 3: Успостављање функционалног комуникационог координационог механизма за планирање, имплементацију и праћење комуницирања у вези са РЈУ на државном нивоу

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ

Донет годишњи комуникациони план	0	(2021): 1 (2022): 1 (2023): 1 (2024): 1 (2025): 1 (2027): 1 (2030): 1
Степен испуњености годишњег комуникационог плана	0	(2021): 80% (2022): 80% (2023): 80% (2024): 80% (2025): 80% (2027): 80% (2030): 80%

Ова мера је усмерена на унапређење координације комуникационих активности које спроводе различити актери који учествују у процесу реформе јавне управе. Она обухвата успостављање комуникационог координационог механизма, задуженог за планирање, спровођење и праћење спровођења плана за комуницирање у вези са реформом јавне управе на државном нивоу, који зависно од организационих могућности јавне управе може имати једну од следећих форми:

- Координационо тело за комуницирање у вези с реформом јавне управе;
- Мрежа руководилаца јединица за односе са јавношћу у органима јавне управе;
- Радна група за комуницирање у вези с реформом јавне управе у оквиру Савета за реформу јавне управе или неког другог тела у систему координације и управљања Стратегије РЈУ 2021 – 2030.

Чланови комуникационог координационог механизма, у било којој од поменутих форми његовог организовања, били би службеници за односе са јавношћу запослени у институцијама које имају представнике у Савету за реформу јавне управе (најбоље би било да то буду руководиоци јединица за односе са јавношћу), као и службеници за односе са јавношћу НАЈУ, Канцеларије за информационе технологије и електронску управу, и представници ЈЛС и (представник Мреже градских у општинских ПР-ова у оквиру Сталне конференције градова и општина). Руководилац би био представник МДУЛС-а, а састанци би се одржавали свака три месеца или, по потреби, чешће. Задатак комуникационог координационог механизма био би да координира припрему и спровођење годишњег комуникационоог плана у складу са Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе, стандардизује приступ комуницирању у вези с реформом јавне управе како би сви учесници у том процесу на исти начин и координирано комуницирали у вези с процесом реформе и његовим резултатима, да припрема кварталне извештаје о спровођењу годишњег комуникационог плана како би се побољшале текуће активности и планирале нове, да организује годишње истраживање о информисаности јавности о процесу и резултатима реформе јавне управе и припрема годишњи извештај о спровођењу комуникационог плана.

Координатор комуникационог координационог механизма треба да буде укључен у рад координационих структура за спровођење реформе јавне управе.

Годишњи комуникациони план је документ којим се обезбеђује боља координација комуницирања у вези с реформом јавне управе и сарадња различитих институција јавне управе у тој области. Он садржи план активности, како за екстерно, тако и за интерно комуницирање у вези с реформом јавне управе за једну годину, а израђује га комуникациони координациони механизам на бази активности предвиђених Акционим планом Стратегије РЈУ 2021 – 2030. за предметну годину, а узимајући у обзир и резултате годишњег истраживања јавног мњења, који могу помоћи да се одреде приоритети и начин комуницирања. Како је предвиђено да се током године квартално припремају извештаји о спровођењу комуникационог плана, комуникациони координациони механизам ће имати могућност да ревидира предвиђене активности и измени комуникационе активности како би оне биле у складу са актуелном ситуацијом. Тиме се обезбеђује неопходна флексибилност комуницирања у вези с реформом јавне управе ако се измене околности у којима се реформа јавне управе спроводи.

Мера 4: Усклађивање, стандардизација и континуирано комуницирање у вези с реформом јавне управе у јавној управи

Показатељ резултата	**ПВ**	**ЦВ**
Проценат органа државне управе и ЈЛС које на Огласној табли објављују информације о реформи јавне управе на стандардизован начин	25%	(2021): 50% (2022): 75% (2023): 100% (2024): 10% (2025): 100% (2027): 100% (2030): 100%
Укупан број обучених службеника за односе са јавношћу и УЉР из органа државне управе и ЈЛС на тему интерног комуницирања у вези са реформом јавне управе	0	(2021): 200 (2022): 400 (2023): 450 (2024): 500 (2025): 550 (2027): 600 (2030): 650

Ова мера је усмерена на побољшање интерне комуникације између и унутар органа јавне управе како би се повећала информисаност запослених у јавној управи о процесу и резултатима реформе јавне управе. Ово је важно како би процес реформе јавне управ довео и до промене свести запослених када је у питању улога јавне управе и њено окретање ка ефикасном и квалитетном сервису за грађане и привреду. Она обухвата ове главне групе активности:

- Стручно усавршавање службеника запослених у одељењима за односе са јавношћу и одељењима за УЉР кроз обуке о значају, начину, каналима и алатима за интерну и међуресорну комуникацију у вези са реформом јавне управе како би ефикасно спроводили активности у оквиру интерне и

међуресорне комуникације у вези с процесом и резултатима реформе јавне управе;

- Ширење употребе интернет апликације за интерну комуникацију „Огласна табла”, коју је развио МДУЛС на све институције јавне управе, као и њено техничко унапређење у погледу техничких капацитета и функционалности за прихват већег броја корисника како би се обезбедио званичан и стандардизован канал интерне и међуресорне комуникације доступан свим запосленима у јавној управи помоћу којег је могуће адекватно комуницирати и о процесу и о резултатима реформе јавне управе;
- Употреба других алата и канала за интерно комуницирање у складу са потребама и могућностима органа државне управе и ЈЛС;
- Годишње истраживање о информисаности запослених у јавној управи о процесима и резултатима реформе јавне управе путем онлајн анкета на порталу „Огласна табла”, путем мејла и путем фокус група, што ће обезбедити квантитативни и квалитативни преглед стања сваке године и дати основу за усклађивање даљих активности интерне и међуресорне комуникације у вези са реформом јавне управе.

Стручно усавршавање у домену интерне комуникације предвиђа програме обуке у којима су истовремено циљне групе службеници запослени у организационим јединицама за односе са јавношћу и УЉР јер су они главни носиоци активности у овој области и њихова међусобна сарадња је кључна за успех тих активности. Кроз предвиђен сет обука они ће се упознати са значајем интерне и међуресорне комуникације за ефикасније и квалитетније спровођење реформе јавне управе и трансформацију јавне управе у професионалан и ефикасан сервис који пружа квалитетне услуге грађанима и привреди. Током обука они треба да се упознају са најважнијим и најсавременијим начинима, каналима и алатима за интерну комуникацију, као и са стандардима за комуникацију у вези са реформом јавне управе који ће бити утврђени у документу Стандарди комуницирања у вези са реформом јавне управе како би и интерно комуницирање било стандардизовано и преносило адекватне поруке у вези с процесом и резултатима реформе јавне управе. То ће омогућити да се кроз употребу различитих комуникационих алата и канала обезбеди континуирано информисање запослених, али и да се мења њихова свест о реформисаној улози како јавне управе, тако и запослених у њој.

МДУЛС је у претходном периоду развио интернет апликацију „Огласна табла“ која даје бројне могућности за ефикасно и брзо информисање запослених у јавној управи о најразличитијим темама од значаја за ЈУ и уклапа се у јасно исказану намеру Владе Републике Србије да тежи ка даљој дигитализацији јавне управе. Она представља одлично решење, јер се ради о лако доступном извору информација (користи се преко рачунара или мобилног уређаја, као и било који други интернет портал за који запослени од овлашћеног администратора у институцији ЈУ у којој ради добије своје корисничко име и лозинку). Оно омогућава да се поставе информације тако да их виде корисници у свим органима државне управе или само запослени у појединачним институцијама којима је та информација и намењена. Информације постављају овлашћени администратори у органима државне управе и ЈЛС. У претходном периоду је тај алат интерне комуникације био у пробној фази и имао је мали број корисника. Уз одређена техничка унапређења „Огласну таблу” треба претворити у ефикасно и брзо

средство за интерну комуникацију у целој јавној управи и промовисати је за интерно комуницирање, као и обучити администраторе како би се проширила корисничка база институција тако да „Огласна табла” буде доступна што већем броју запослених у органима државне управе и ЈЛС. Једна од могућности је да се „Огласна табла” постави као почетна страница интернет претраживача на рачунарима у јавној управи, која се аутоматски отвара када запослени покрену претраживач, на којој ће они моћи да пронађу све информације које су им неопходне за обављање посла, што подразумева да се та страница редовно ажурира и постављају вести, упутства, смернице, нови прописи и други садржај.

У складу с потребама и могућностима и у складу с правилима и смерницама за комуницирање у различитим ситуацијама у јавној управи треба користити различите канале и алате за интерно комуницирање. У склопу стандардизације комуницирања РЈУ биће уведена правила и смернице за поруке које ће се користити у различитим ситуацијама, каналима и алатима интерне комуникације. Ово додатно потврђује важност добре сарадње службеника у одељењима за односе са јавношћу и УЉР. Осим тога потребно је утврдити пакете информација које ће сви новозапослени добијати оног дана када ступе на посао у јавној управи, као и стандардизовати поруке којима треба да почињу обуке или неки други догађаји намењени запосленима који су годишњим комуникационим планом идентификовани као прилике за ефикасно комуницирање у вези са најважнијим постигнућима у реформи јавне управе. Зависно од потреба и могућности потребно је креирати посебан комуникациони алат у виду кратких мејлова и видео-клипова који ће на занимљив начин говорити о променама које доноси реформа јавне управе или у виду и постера којима ће се у просторијама институција промовисати најважнији принципи реформе јавне управе, као и друге активности које ће бити утврђене годишњим комуникационим планом.

На крају сваке године треба спровести квантитативно и квалитативно истраживање о информисаности запослених у јавној управи о процесима и резултатима реформе јавне управе путем онлајн анкета, на порталу „Огласна табла”, мејлом и путем фокус група како би се обезбедили неопходни подаци који ће бити искоришћени за планирање активности у домену интерног и међуресорног комуницирања, што ће умногоме допринети бољем подешавању интерне комуникације и одабиру одговарајућих канала и алата за комуницирање у вези са реформом јавне управе.

Мера 5: Повећање видљивости и комуницирања у вези с процесом реформе јавне управе и постигнутим резултатима

Показатељ резултата	ПВ	ЦВ
Број афирмативних и неутралних објава (прилога) о реформи јавне управе у медијима	Биће утврђена у јануару 2021.	(2021): +10%[352] (2022): +10% (2023): +10% (2024): +10% (2025): +10% (2027): +10% (2030): +10%

[352] Очекује се пораст од 10% у односу на вредност измерену у претходној години

Заступљеност тема о реформи јавне управе на интернет сајтовима институција и њиховим страницама, односно на њиховим профилима на друштвеним мрежама	Биће утврђена у јануару 2021.	(2021): +10%[353] (2022): +10% (2023): +10% (2024): +10% (2025): +10% (2027): +10% (2030): +10%
Проценат грађана који су информисани о резултатима реформе јавне управе	25%	(2021): 28% (2022): 32% (2023): 35% (2024): 37% (2025): 40% (2027): 50% (2030): 60%

Ова мера обухвата три главне групе активности:

- Повећање капацитета јавне управе, тј. капацитета руководилаца институција и запослених у службама за односе са јавношћу, као и медија за успешно комуницирање у вези с процесом и резултатима реформе јавне управе;
- Израда Стандарда за комуницирање у вези с реформом јавне управе и Смерница за коришћење друштвених мрежа;
- Креирање и спровођење различитих комуникационих активности за промоцију процеса и резултата реформе јавне управе.

У прву групу активности у овој мери спадају мапирање капацитета јавне управе за комуницирање у вези с реформом јавне управе, као што су организација послова за односе са јавношћу, канали комуникације, технички капацитети, ниво обучености итд, као и различити облици едукације различитих актера у том комуникационом процесу. Пошто се спроведе анализа комуникационих капацитета јавне управе, потребно је за руководиоце у институцијама и запослене који су задужени за односе са јавношћу у тим институцијама организовати радионице о важности комуницирања у вези с реформом јавне управе, обуке напреднијег нивоа за запослене у службама за односе са јавношћу органа државне управе и обуке основног нивоа за ЈЛС како би се повећало њихово знање и како би они стекли вештине потребне за адекватно комуницирање у области реформе јавне управе, као и посебне обуке и индивидуалне коучинг сесије за руководиоце органа државне управе како би они повећали своје комуникационе вештине потребне за комуницирање у вези с реформом јавне управе. Кроз те обуке и друге видове едукације представници јавне управе који учествују у комуницирању у области реформе јавне управе ће научити да правилно формулишу поруке које ће бити занимљиве за медије и разумљиве за најширу јавност, као и како да користе различите комуникационе канале и алате да би њихова порука допрла до циљних група којима се обраћају. Потребно је организовати и обуке и брифинге за медије како би им се приближили најважнији аспекти реформе јавне управе и како би се они више

[353] Очекује се пораст од 10% у односу на вредност измерену у претходној години

заинтересовали за ту област, као и успоставила боља сарадња између органа јавне управе и медија.

Поред годишњих комуникационих планова, комуникациони координациони механизам ће донети Стандард за комуницирање у вези с реформом јавне управе како би се обезбедило усклађено комуницирање у области реформе јавне управе у свим органима државне управе и ЈЛС. Тај документ ће садржати најважније смернице за правилно и стандардизовано комуницирање у вези са процесом и резултатима реформе јавне управе, а које се односе на правила коришћења визуелног идентитета, тј. на коришћење логотипа, боја и врсте слова, фотографија, графика, као и на изглед презентација, обликовање кључних порука и слогана, стил и језик интерног комуницирања и комуницирања на сајтовима и друштвеним мрежама и итд. Овај документ ће бити дистрибуиран свим ОДУ и ЈЛС како би се обезбедило усклађено комуницирање РЈУ.

У оквиру те групе активности биће донете и Смернице за коришћење друштвених мрежа, које се односе на креирање и вођење стандардизованог профила органа државне управе и ЈЛС на друштвеним мрежама. Пошто су друштвене мреже веома важан, а недовољно искоришћен канал комуникације који се брзо развија и мења, потребно је редовно, најмање једном годишње ажурирати Смернице за коришћење друштвених мрежа.

Трећа група комуникацоних активности у оквиру ове мере усмерена је на промоцију процеса и резултата реформе јавне управе, која ће се прецизније утврдити годишњим комуникационим планом. Утврђене промотивне активности морају бити спроведене у складу са Стандардима за комуницирање у области реформе јавне управе како би се обезбедило да ОДУ и ЈЛС кохерентно информишу јавност о реформи јавне управе, што подразумева употребу стандардизованих визуелних решења порука и слогана и других елемената промоције.

Пошто је реформа јавне управе свеобухватан и сложен процес, неопходна је редовна и континуирана комуникација уз употребу адекватних комуникационих канала и алата кроз коју би се на конкретним примерима који су блиски грађанима показивала јасна корист коју они имају од реформе јавне управе и њених резултата. Током спровођења Стратегије РЈУ грађанима треба представити конкретне позитивне примере тако да они разумеју да су позитивни помаци резултат планираних активности у оквиру процеса реформе јавне управе.

Промовисањем конкретних примера се обезбеђује и већа заступљеност тема о реформи јавне управе у медијима јер се кроз конкретне примере из живота, медији сензибилишу да припремају приче којима ће моћи да привуку своје читаоце, гледаоце, односно слушаоце. Пошто је за комерцијалне медије кључно значајна већа читаност, гледаност, слушаност и број посета на интернету која се постиже избором занимљивих тема, неопходно је да теме из области реформе јавне управе буду занимљивије кроз одабир конкретних примера и да се инвентивније приступи креирању садржаја који ће бити понуђен медијима.

Кроз комуникационе активности треба јавност позивати на сарадњу и учешће у спровођењу реформи и тиме ставити до знања да је глас грађана, привреде и стручне јавности важан за спровођење реформи. Тиме се помаже да грађани реформу схвате и прихвате као своју и као нешто што је њима важно. Такође, веће учешће грађана и

привреде у креирању и спровођењу реформе јавне управе само може да допринесе њеном квалитету и убрза њено спровођење.

Садржај и облике комуникације потребно је прилагођавати циљним групама којима су намењене уз коришћење јасног и разумљивог језика блиског „обичном човеку". Поруке којима се комуницира с јавношћу у вези са реформом јавне управе стога морају да буду једноставне, јасне и конкретне, обликоване по мери грађана којима су намењене.

Потребно је користити све расположиве медије, канале и алате за комуникацију јер је за успех комуницирања важан интегрисан приступ који омогућава да информације о реформи јавне управе и њеним резултатима доспеју до најширих слојева друштва како би се у конкретној ситуацији могли изабрати они који најбоље одговарају циљној групи и теми комуникације.

Пошто резултати истраживања јавног мњења спроведених крајем 2018. и 2019. године показују да грађани као изворе информисања о реформи јавне управе најчешће користе телевизију и онлајн медије, портале и друштвене мреже, посебан акценат треба да буде на коришћењу тих медија.

С обзиром на то да је реформа јавне управе тема од изузетног значаја за све грађане и државу у целини, биће потребно организовати тешњу сарадњу и партнерство са јавним медијским сервисима РТС и РТВ како би се обезбедило редовно и квалитетно информисање грађана о реформи јавне управе и њеним резултатима. То подразумева пажљиво и ефикасно планирање тема из области реформе јавне и сарадњу са јавним медијским сервисима на одабиру и креирању адекватних медијских форми за информисање грађана. Ово може да значи редовну недељну рубрику посвећену реформи јавне управе у оквиру централних информативних емисија јавних сервиса, посебне емисије посвећене реформи јавне управе, сарадњу у покретању одређених промотивних кампања или друге медијске форме.

Све институције јавне управе имају своје интернет сајтове преко којих комуницирају са јавношћу и пласирају одређене информације. Стандард за комуницирање у области реформе јавне управе треба да садржи и смернице које се тичу обликовања информација о реформи јавне управе које се пласирају на сајтовима институција. МДУЛС, који предводи процес реформе јавне управе, на свом сајту има неколико посебних специјализованих подсајтова на којима се пласирају различите информације у вези с реформом јавне управе.

Први од тих подсајтова је онај који је у целости посвећен реформи јавне управе[354] и који се користи као централно место за пласирање различитих информација о реформи јавне управе из свих домена тог процеса и њене важности за европски пут Републике Србије. На овом подсајту је могуће пронаћи преглед вести из свих области реформе јавне управе. То овај подсајт чини кредибилним извором информација, како за медије, тако и за грађане. Недавно је редизајниран и побољшане су му визуелне и техничке карактеристике, а МДУЛС ће наставити да га у сарадњи с другим институцијама редовно ажурира.

[354] Овај подсајт је креиран у сарадњи са пројектом ЕУ под називом „Подршка видљивости и комуницирању реформе јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора". Тренутна адреса овог подсајта је http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/

Други подсајт је посвећен праћењу спровођења реформе јавне управе[355] и на њему је графички приказан напредак у појединачним областима јавне управе. У наредном периоду ће МДУЛС у сарадњи с другим институцијама укљученим у реформу јавне управе обезбеђивати информације које су неопходне за његово редовно ажурирање.

Трећи подсајт је посвећен „Партнерству за отворену управу" и представља важно место за промоцију принципа отворене управе, па је потребно да се у наредном периоду редизајнира, осавремени и редовно ажурира како би се интензивније користио у промотивним активностима.

РСЈП је у оквиру својих активности на реализацији Пројекта „е-Папир" креирао и посебан „сајт356" као алат који се користи за промоцију поједностављивања административних процедура и место на којем се од заинтересованих страна, пре свих од грађана и привреде, прикупљају иницијативе за поједностављивање административних поступака и процедура. И тај сајт треба у наредном периоду користити за промоције и објављивање важних информација које ће даље бити пласиране путем других алата за комуницирање.

Један од кључних сајтова за промоцију реформе јавне управе је и сајт Канцеларије за информационе технологије и електронску управу,[357] као и сајт специјализован за електронске услуге е-управе.[358] Та два сајта су изузетно важна за увођење и промоцију електронских услуга, као једне од кључних области реформе јавне управе у Републици Србији. Портал е-управа ће се и у наредном периоду користити за промоције и као извор информација о новим електронским услугама јавне управе.

Сајт НАЈУ[359] је, пре свега, намењен запосленима у јавној управи. Он показује да су постигнути резултати реформе јавне управе у домену професионалног развоја и стручног усавршавања и стога ће се и даље користити за комуницирање у вези са процесом и резултатима реформе јавне управе кроз промоцију различитих обука, а које се промовишу и на друштвеним мрежама и другим алатима комуникације.

Посебну пажњу треба посветити коришћењу друштвених мрежа за пласирање информација у вези са реформом јавне управе. Оне могу да буду средство брзог преношења информација, али и дезинформација, великом броју људи и зато је неопходно имати испланиран и уређен приступ њиховом коришћењу. Друштвене мреже ће се у складу са Смерницама за коришћење друштвених мрежа користити за пласирање информација о свакодневним активностима, али и као алат у спровођењу одређених промотивних кампања и активности које ће се разрадити годишњим комуникационим планом и плановима појединачних промотивних кампања и активности. С тим у вези ће се у наредном периоду обучавати запослени у одељењима за односе са јавношћу који су задужени да креирају садржај и воде профиле својих институција на друштвеним мрежама како би комуницирање путем друштвених мрежа било квалитетно и правовремено и како би привукло интересовање јавности. Да би се ОДУ и ЈЛС подстакли да редовно и правилно користе друштвене мреже, могуће је

[355] Овај подсајт је креиран у сарадњи са пројектом ЕУ под називом „Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора" https://monitoring.mduls.gov.rs/
[356] https://www.epapir.rsjp.gov.rs/
[357] https://www.ite.gov.rs/
[358] https://euprava.gov.rs/
[359] https://www.napa.gov.rs/

организовати такмичења/награђивања за најбоље вођене профиле институција на друштвеним мрежама.

Да би се оснажило планско и координисано комуницирање у области реформе јаавне управе, предвиђено је да се сваке године годишњим комуникационим планом утврде најмање четири области/теме које су важне за реформу јавне управе које ће бити промовисане кроз планску припрему и пласирање већег броја текстова и прилога на националним и локалним штампаним, радио и ТВ медијима, као и на друштвеним мрежама, МДУЛС-овом подсајту посвећеном реформи јавне управе и сајтовима институција на које се те теме односе. То подразумева да се успостави партнерски однос са одређеним бројем националних, регионалних и локалних медија како би се обезбедило шире медијско присуство одређених тема из области реформе јавне управе за које медији не показују довољно интересовање и омогућила извесна флексибилност како би се одговорило на измењене потребе за комуницирањем о различитим темама у вези с реформом јавне управе што је од велике важности у ситуацијама када због промењених околности долази и до промена у спровођењу РЈУ или када је због тих околности потребно ставити акценат на неке од сегмената РЈУ (нпр. потреба за комуницирањем и промовисањем одређених услуга јавне управе у време пандемије ковид-19 током 2020. године).

Поред тога, планиран је и низ комуникационих активности које имају за циљ да буду подршка реализацији конкретних активности предвиђених Акционим планом за спровођење Стратегијом реформе јавне управе 2021 -2030, као и другим планским документима који се тичу реформе јавне управе.

Промотивне кампање и активности подразумевају креирање различитих рекламних садржаја, брошура и публикација, закуп медијског и рекламног простора, плаћене кампање на друштвеним мрежама, организовање јавних скупова и друго. Концепти тих активности, њихов обим и конкретна реализација ће бити ближе утврђени годишњим комуникационим планом, као и појединачним акционим плановима за спровођење сваке од промотивних кампања и активности. Највећи број тих активности подразумева сарадњу више институција што представља посебан изазов, али и пружа могућност за успостављање добре сарадње између институција што може само да допринесе бољем спровођењу реформе јавне управе. Наравно, потребно је оставити простора и за одређену дозу флексибилности и бити спреман на промене у овој листи активности које могу бити изазване различитим разлозима.

Поред екстерних комуникационих активности, потребно је планирати и комуникационе активности које су усмерене на промоцију одређених активности и резултата реформе јавне управе међу запосленима у јавној, а које обухватају организовање интерних скупова, дизајнирање и штампање брошура и публикација намењених запосленима у јавној управи, креирање и постављање информација на „Огласну таблу”, слање информација запосленима путем мејла и других канала интерне и међуресорне комуникације.

Поред наведених активности на екстерној и интерној комуникацији предвиђено је и редовно одржавање и даље техничко унапређење подсајтова МДУЛС посвећених РЈУ и праћењу напретка РЈУ, као и портала е-Папир и интернет презентације посвећене учешћу у ПОУ. Ове активности ће се спроводити како би ови канали комуникације били прилагођени најновијим стандардима у креирању сајтова (у визуелном и техничком смислу) како би се осигурало њихово несметано функционисање, али и

корисничка функционалност и атрактивност. Све ово може у многоме да допринесе већем броју посета овим сајтовима.

Прилог 4: Процес припреме Стратегије и опис консултативног процеса

Припрема Стратегије РЈУ у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године и пратећег Акционог плана за период 2021–2025. године започела је **екстерном евалуацијом** резултата остварених спровођењем Стратегије РЈУ из 2014. Препоруке садржане у Извештају о евалуацији представљале су основу за процес израде Предлога ове стратегије и већ у тој фази је остварена пуна партиципативност јер су укључене све заинтересоване стране: Референтна група за евалуацију Стратегије РЈУ из 2014. (у даљем тексту: РГЕ**)** укључила је поред представника државних органа и три организације цивилног друштва, Делегацију ЕУ у Републици Србији и донаторе: Немачку агенцију за међународну сарадњу ГИЗ и Швајцарску агенцију за развој и сарадњу.[360] РГЕ је на посебним састанцима разматрала методологију вредновања, кључне налазе у фази њене примене и коначне налазе и препоруке које треба унети у Извештај. У евалуацију је било укључено седам фокус група, 52 појединачна интервјуа, 10 упитника.[361]

Након што је обављена евалуација, на четири велика скупа представљени су резултати како би се омогућила дискусија о препорукама и унапредио процес израде новог стратешког документа, на Међуминистарској пројектној групи[362] 4–5. јуна 2019. године,[363] Савету за реформу јавне управе 13. јуна 2019. и првом састанку за припрему ове стратегије[364] 23. октобра 2019. године. Да би се повећао капацитет у државним органима, на састанку РГЕ одржаном 22. септембра 2019. године представљен је документ „Научене лекције", који је израдио Евалуациони тим ЕУ Пројекта комплементарне подршке за област реформе јавне управе и који је подељен са главним заинтересованим странама.

Међуминистарска пројектна група, као административни ниво управљања важећом Стратегијом РЈУ, размотрила је препоруке проистекле из Евалуације и предложила је Савету за реформу јавне управе да одобри израду нове стратегије која ће, између осталог, садржати и област која се односи на пружање јавних услуга, која ће унапредити политику управљања људским ресурсима и побољшати структуру и процес

---

[360] Чланови РГЕ, поред МДУЛС-а, Делегације ЕУ и ЕУ Пројекта комплементарне подршке за област реформе јавне управе су МФ, Министарство за европске интеграције, РСЈП, НАЈУ, Генерални секретаријат Владе, Канцеларија за информациону технологију и е-управу, СУК, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, Повереник за равноправност, *SIGMA*, Центар за европске политике, ЦРТА, СКГО, Швајцарски СЦО (*SDC* и *SECO*) и ГИЗ пројекат (Добра управа, реформа јавне управе и ЕУ интеграција), Почетни извештај, Екстерна евалуација Стратегије РЈУ у Србији, 5. октобар 2018, страна 21.

[361] РГЕ се састала како би расправљала о Нацрту извештаја и потврдила методологију евалуације 27. септембра 2018, како би расправљала о кључним налазима у фази спровођења евалуације 17. децембра 2018. и како би размотрила нацрт коначних закључака и препорука 13. фебруара 2019. године (детаљније о улози РГЕ у прилогу ове стратегије о Извештају о евалуацији реформе јавне управе).

[362] У Међуминистарској пројектној групи се налазе представници 12 организација цивилног друштва, укључујући СКГО (поједине ОЦД представљају и мреже организације, а четири имају седиште ван Београда, у Суботици, Нишу, Лесковцу и Пријепољу. Решење о оснивању Међуминистарске пројектне групе: https://omt.its4test.com/upload/media/0/0/0/11023/Resenje%20mpg.pdf

[363] Саопштења на сајту МДУЛС, сајт посећен 9. фебруара 2020, http://mduls.gov.rs/saopstenja/odrzan-treci-sastanak-medjuministarske-projektne-grupe/
Решење о оснивању ММГ: https://monitoring.mduls.gov.rs/upload/media/0/0/0/11023/Resenje%20mpg.pdf

[364] Први састанак Радне групе за израду Стратегије РЈУ: http://mduls.gov.rs/saopstenja/ruzic-interes-gradjana-u-fokusu-nove-strategije-reforme-javne-uprave/

координације и праћења спровођења реформе јавне управе. Процес су подржали представници *SIGMA* и Комплементарне подршке ЕУ за област реформе јавне управе како би се научене лекције уградиле у побољшани систем за координацију и праћење у Стратегији РЈУ за период од 2021. до 2030. године. Након тога је Савет за реформу јавне управе, као политички ниво управљања процесом РЈУ, Закључком[365] подржао налазе и препоруке проистекле из спроведене евалуације и званично покренуо процес израде Стратегије РЈУ за период од 2021. до 2030. године и утврдио конкретне надлежности органа државне управе (МДУЛС и РСЈП).

У истом периоду обављене су **претходне консултације** како унутар МДУЛС-а, тако и са осталим органима државне управе на састанцима о документима у хијерархији са Стратегијом која се израђује и о њеној структури са Министарством финансија и РСЈП 8. августа 2019; о управљачкој одговорности (*SIGMA*/*OECD*, МДУЛС, Генерални секретаријат, МФ, РСЈП, Делегација ЕУ у Републици Србији, Комплементарна подршка ЕУ за област реформе јавне управе, Твининг пројекат при Министарству финансија) 25. септембра 2019. године; о претходном мишљењу РСЈП поводом хијерархије докумената и процеса консултација,[366]и сл).

Процес консултација званично је покренут и јавно објављен у складу са чланом 32. ЗПС 12. августа 2019. године.[367] Након прибављеног мишљења РСЈП, а у складу са чланом 35. ЗПС, којим се ближе се уређују специфичности консултација које спроводи орган државне управе кроз формирање широко партиципативне радне групе за израду документа јавне политике, МДУЛС је заједно са Канцеларијом за сарадњу са цивилним друштвом објавило **јавни позив за учешће организација цивилног друштва у изради нове десетогодишње стратегије,[368]** а 20. септембра 2019. објављена је листа чланова Посебне радне групе на којој су представници **шест ОЦД** које представљају цивилни сектор,[369] међу којима три имају седиште ван Београда,[370] представници **Привредне коморе**, који представљају везу са пословном заједницом, као и представници **СКГО**, који представљају везу са локалном самоуправом. Посебна радна група је све време остала отворена за учешће других заинтересованих страна, на пример **„Транспарентност Србија"** није учествовала на јавном позиву, али је изразила заинтересованост, као и ***UNDP*** који су накнадно учествовали на радним састанцима.[371] Почетни позиви за учешће у Посебној радној групи упућени су органима државне

---

[365] Закључак Савета за реформу јавне управе којим се прихвата Извештај о спољној евалуацији, 23 Број: 06-00-5736/2019 од 13. јуна 2019. године:https://monitoring.mduls.gov.rs/upload/media/0/0/0/11040/Zakljucak.pdf

[366] Одговори РСЈП на питања МДУЛС-а, допис РСЈП, број: 021-01-00020/2019-03 од 23.8.2019. године, затим став РСЈП поводом структуре и усаглашавања виших и нижих докумената јавних политика од 30.9.2020. године број: 021-01-35/2020-03 и мишљење РСЈП на структуру документа од 12. марта 2021. године број: 021-01-8/21-3.

[367] Објава на Порталу е-управа, сајт посећен 12. августа 2020. године: https://www.euprava.gov.rs/eusluge/opis_usluge?generatedServiceId=2652&title=Obave%C5%A1ten%D1%98e-o-po%C4%8Detku-izrade-Strategije-RJU-i-javni-poziv-OCD and https://www.euprava.gov.rs/eusluge/institucija?service=servicesForInstitution&institutionId=563 Објава на сајту МДУЛС и Канцеларије за сарадњу са ЦД, линкови: http://mduls.gov.rs/obavestenja/poceo-rad-na-strategija-reforme-javne-uprave-nakon-2021-godine-poziv-i-ocd-da-se-ukljuce/ и https://bit.ly/31sheds

[368] Јавни позив за учешће организација цивилног друштва у Посебној радној групи: http://mduls.gov.rs/obavestenja/poceo-rad-na-strategija-reforme-javne-uprave-nakon-2021-godine-poziv-i-ocd-da-se-ukljuce/ и https://bit.ly/31sheds

[369] Резултати јавног позива за учешће организација цивилног друштва у Посебној радној групи: http://mduls.gov.rs/obavestenja/rezultati-javnog-poziva-ocd-za-clanstvo-u-posebnoj-radnoj-grupi-za-izradu-predloga-strategije-reforme-javne-uprave-nakon-2021-godine/ and https://bit.ly/2kWgYDR

[370] Удружења грађана укључена у израду Нацрта стратегије РЈУ су, по азбучном реду: Београдска отворена школа, Београд; Национална коалиција за децентрализацију, Ниш; Удружење грађана за демократију и грађанско образовање „Грађанске иницијативе", Београд; Центар локалне демократије, Суботица; Центар за европске политике, Београд; Центар за истраживање у политици, Прокупље.

[371] Више у прилогу ове стратегије, Записници Посебне радне групе.

управе, **свим министарствима, посебним организацијама и службама Владе, као и свим независним државним органима** – Државној ревизорској институцији, Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Поверенику за заштиту равноправности, Заштитнику грађана, Агенцији за спречавање корупције. Од независних државних органа су Агенција за спречавање корупције и Државна ревизорска институција[372] именовали своје представнике за чланове Посебне радне групе, док се представници Повереника за заштиту равноправности позивају на све састанке као посматрачи, по израженој жељи тог органа да у раду Посебне радне групе учествује на такав начин. Представници Заштитника грађана и Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности не учествују у раду радних група органа државне управе, али су изразили спремност за сарадњу кроз писмено давање мишљења на израђене нацрте или кроз посебне састанке у циљу стручних консултација.

У Посебној радној групи је учествовао, према Решењу,[373] **121 представник** државних органа, укључујући независне државне органе, организације цивилног друштва и Привредну комору Србије. Све време у рад и званичну преписку Посебне радне групе били су укључени представници Делегације ЕУ у Републици Србији и *SIGMA*/*OECD*. Размена електронске поште била је потпуно инклузивна и транспарентна, а у њој су поред чланова Посебне радне групе учествовали и представници Делегације ЕУ у Републици Србији. У изради Стратегије РЈУ, давањем коментара на прелиминарну верзију и последњу радну верзију, експертску подршку пружила је *SIGMA* при Организацији за економску сарадњу и развој (*OECD*).

Одржана су **четири велика састанка**[374] Посебне радне групе пре пандемије изазване вирусом корона, а након што је ограничен физички контакт, **53 онлајн званична састанака подгрупа** и **велики број појединачних састанака органа државне управе и заинтересованих страна** на којима је, заједно са удружењима грађана и другим заинтересованим странама, спроведена анализа ситуације са анализом проблема и развијени циљеви, показатељи, активности и трошкови за остварење шест циљева ове стратегије. Електронским путем су коментарисани, ревидирани и усклађивани различити делови овог документа све време његове израде, од октобра 2019. године до децембра 2020. године. РСЈП и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података личности доставили су мишљења на прелиминарну верзију и њихови коментари су се одразили у коначној верзији. Донатори су били позвани на почетни састанак у 2019. години и састанак у марту 2021. године након што су предвиђени трошкови спровођења овог документа.

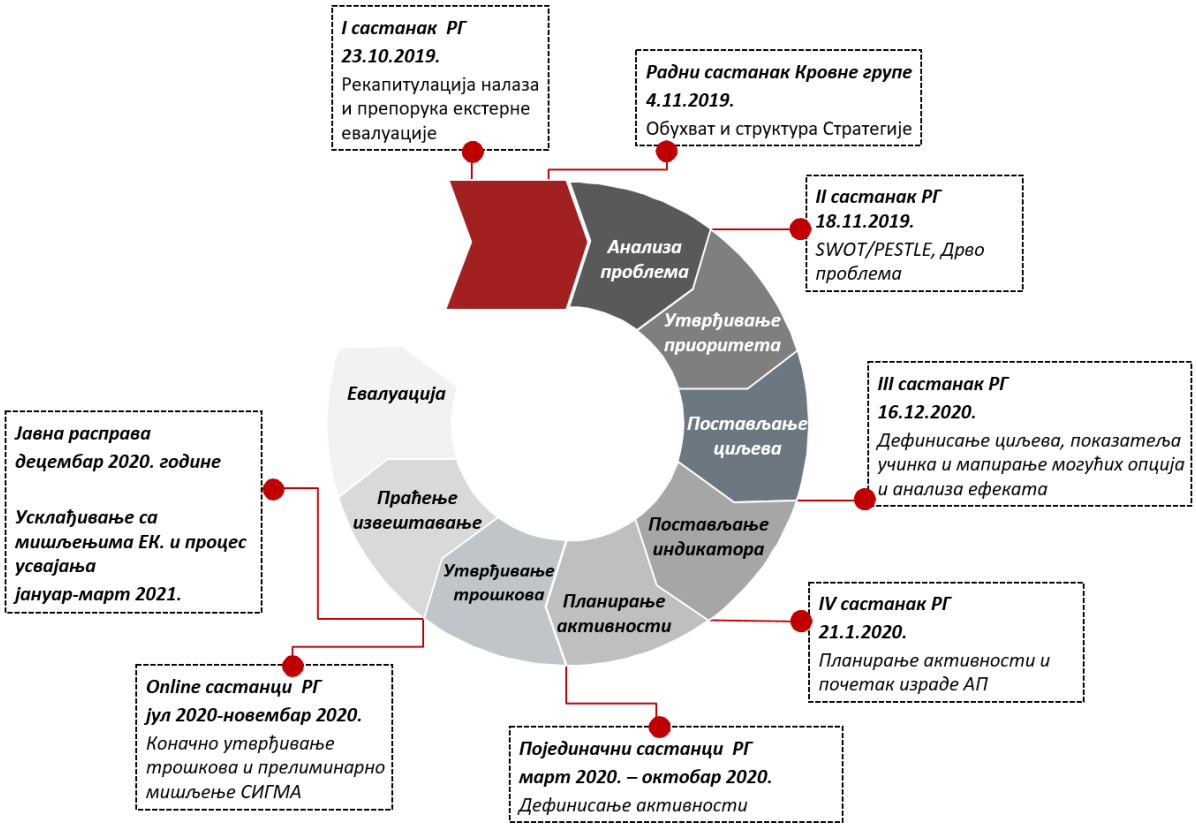
Процес израде ове стратегије искоришћен је и као платформа за усклађивање циљева и приоритетних праваца деловања у хијерархијски нижим документима јавних политика (три програма у области реформе регулаторне политике, система локалне самоуправе и управљања јавним финансијама). Све подгрупе су заједно анализирале постојеће стање, постављале опште циљеве и показатеље учинка да би наставиле паралелан појединачан рад по програмима до нивоа детаљнијих активности.

---

[372] Државна ревизорска институција се дописом број 119-1709/2019-08/2 од 4. децембра 2020. године обратила Министарству државне управе и локалне самоуправе указујући на потребу саветодавног учешћа путем писмених коментара и стручних консултативних састанака имајући у виду могућу ревизију сврсисходности, као и за корекцију Решења о оснивању Посебне радне групе за израду Стратегије реформе јавне управе након 2021. године, за коју су претходно упутили захтев електронским путем 29. маја 2020. године."

[373] https://monitoring.mduls.gov.rs/upload/media/0/0/0/11143/%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D1%9A%D0%B5%20%D0%BE%20%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D1%83%20%D0%9F%D0%A0%D0%93.pdf

[374] Вест на страници: https://monitoring.mduls.gov.rs/strukture/izrada-strategije-reforme-avne-uprave-i-akcionog-plana/225105/proces-izrade-nove-strategije-reforme-javne-uprave-u-rs-za-period-2021-2030.html



Слика 4. Процес израде Стратегије РЈУ и консултација

Процес је искоришћен ради обуке свих чланова Посебне радне групе у области планирања јавних политика имајући у виду нове обавезе које уводе ЗПС и Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика Републике Србије. Сваки радни састанак (целодневна радионица) замишљен је као један корак у процесу израде документа јавне политике (графикон изнад) и сваки састанак Посебне радне групе започињао је методолошким упутствима и алатима за одговарајућу фазу у изради документа јавне политике, а стечено знање су чланови подгрупа, уз помоћ експерата Комплементарне подршке ЕУ за реформу јавне управе непосредно и практично примењивали у конкретном раду на овом документу. Сва методолошка упутства прослеђивана су свим члановима Посебне радне групе. Након сваке радионице учесницима је прослеђен обједињен радни материјал и пружена могућност да доставе своје коментаре и сугестије. Методолошка новина примењена је и у процесу обрачуна трошкова употребом нових инструмената које је развио РСЈП.[375]

У циљу додатног усклађивања Стратегије РЈУ и Европских принципа јавне управе, као и да би и Република Србија и ЕУ лакше пратиле напредак у области реформе јавне управе, структура ове стратегије и рад Посебне радне групе пратила је тематске области Принципа јавне управе *ЕУ/OECD*, уз додатну тематску област реформе локалне самоуправе. У складу са Решењем о образовању Посебне радне групе, образована је Кровна радна група, чији су чланови функционери, лица на положају и државни

[375] https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/prirucnici-cir/

службеници како би се обезбедила хоризонтална и вертикална координација активности подгрупа и одлучивало о најважнијим питањима. Задатак те кровне групе био је да координише активности подгрупа, утврди стратешки оквир реформе јавне управе, формулише визију и општи циљ јавне управе, даје стручне коментаре, сугестије и предлоге у току израде Нацрта стратегије РЈУ за период од 2021. до 2030. године. Задатак чланова шест подгрупа[376] које су предводили координатори, био је да анализирају ситуацију и проблеме, утврде посебне циљеве, показатеље учинка, правце деловања, као и показатеље учинка за оне тематске области које се разрађују посебним програмима,[377] да утврде опције мера, предвиде резултате, активности и трошкове њиховог спровођења за три тематске области[378] које се детаљно разрађују Акционом планом Стратегије за период 2021–2025. године.

Извештај о спроведеној расправи објављен је на: http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/pocetak-javne-rasprave-o-predlogu-strategije-reforme-javne-uprave-za-period-2021-2030-i-ap-za-period-2021-2025/, Портал е-управе: http://javnerasprave.euprava.gov.rs/javna-rasprava/239. Након јавне расправе, Предлог стратегије и акциони план су прошли кроз три круга писаних коментара, консултација и инкорпорирања коментара Европске комисије, у јануару, фебруару и марту 2021. године и састанком ради усаглашавања и уграђивања коментара одржаног 17. марта 2021. године.

[376] Тематске области, водећи се *SIGMA* Принципима, обухватају: планирање и координацију политика; управљање људским ресурсима; пружање услуга; одговорност и транспарентност; управљање јавним финансијама и реформу система локалне самоуправе, као шесту, засебну тематску област, кроз коју се операционализују горе наведене тематске области и *SIGMA* Принципи.

[377] Програм за управљање јавним политикама и регулаторном реформом, Програм управљања јавним финансијама, Програм реформе система локалне самоуправе

[378] Управљање људским ресурсима, Пружање услуга и Одговорност и транспарентност.

Прилог 5: Координација, управљање и извештавање о спровођењу РЈУ

Координација и управљање РЈУ

У циљу ефикаснијег система управљања и координације, како на политичком тако на административном и оперативном нивоу, Стратегија РЈУ успоставља тростепену структуру: **МДУЛС** представља ниво стручне и оперативне подршке, **Међуминистарска пројектна група** (МПГ) међуресорски ниво административне координације. Политички ниво координације и одлучивања о најважнијим питањима у области имплементације РЈУ представља **Савет за РЈУ** (Савет).

Први ниво координације и управљања

Први ниво координације РЈУ, на којем се првенствено обављају стручни и оперативни послови процеса РЈУ, у надлежности је МДУЛС-а. У циљу успешне реализације постављених задатака и осигурања одрживости процеса, евидентирана је неопходност унапређења унутрашњих капацитета МДУЛС-а. Унутрашња организациона јединица за управљање реформом јавне управе у МДУЛС-у обавља послове који се односе првенствено на:

- координацију и учешће у припреми и праћењу спровођења докумената јавних политика у области реформе јавне управе;
- координацију и учешће у припреми и праћењу спровођења акционих планова за спровођење међународне иницијативе Партнерство за отворену управу;
- стручне послове за потребе Савета за реформу јавне управе и Међуминистарске пројектне групе;
- припрему извештаја у процесу европских интеграција са аспекта спровођења докумената јавних политика у области реформе јавне управе и Партнерства за отворену управу.

У претходном периоду, формирањем организационе јединице за РЈУ начињен је први корак ка успостављању интерних капацитета МДУЛС-а, док је у наредном периоду, неопходно организационо и кадровско јачање јединице.

Други ниво координације и управљања

Међуминистарска пројектна група представља административни ниво координације РЈУ и праћења процеса спровођења и извештавања о РЈУ. Међуминистарском пројектном групом председава секретар МДУЛС-а, а у њен рад су укључени координатори тематских области Стратегије РЈУ односно одговорна лица за сваки посебан циљ или мере Стратегије РЈУ. Поред наведених, чланови МПГ су и релевантни представници организација цивилног друштва који се бирају преко јавног позива надлежног органа за сарадњу са цивилним друштвом. МПГ ће имати кровну групу и уже подгрупе које ће координирати тематске области у којима постоје акциони планови (за област УЉР, Пружања услуга и Одговорности и транспарентости), а за три програма ће постојати координатори као представници оперативних група на том нивоу.

Специфични задаци Међуминистарске пројектне групе су:

- да учествује у креирању докумената јавних политика у области реформе јавне управе и даје предлоге за усклађивање других планских докумената са Стратегијом РЈУ;
- да разматра и укључује нове активности и пројекте у Стратегију РЈУ у сарадњи са МДУЛС-ом;
- да разматра и усваја извештаје о спровођењу и евалуацији резултата постигнутих Стратегијом РЈУ и акционим планом за њено спровођење, а на основу анализа и предлога које ће припремати организациона јединица за реформу јавне управе у МДУЛС-у;
- да разматра ризике у спровођењу Стратегије РЈУ и одлучује о мерама за ублажавање ризика;
- да Савету за реформу јавне управе предлаже одлуке за расправу и усвајање, посебно оне о којима се не постигне консензус у Међуминистарској пројектној групи;
- да учествује у вредновању резултата спровођења Стратегије РЈУ у складу са методологијом евалуације (сваки члан из делокруга свог органа).

За сваку појединачну меру у Стратегији РЈУ могуће је одредити посебне контакт особе као чланове МПГ који извештавају координаторе тематских области о резултатима и спроведеним активностима, вредностима измерених показатеља за сваку од спроведених мера. Координатори тематских области на захтев МДУЛС, у складу са потребама извештавања, достављају извештај о резултатима и спроведеним активностима за сваку појединачну тематску област, организационој јединици за координацију реформе јавне управе у МДУЛС-у.

Састанци МПГ одржаваће се квартално, на предлог МДУЛС-а. МДУЛС ће припремити Предлог пословника о раду МПГ. Пословником МПГ ће се дефинисати могућност одржавања електронских седница Радне групе, јер се у пракси, због величине Радне групе, показало да месечни састанци захтевају просторне и организационе капацитете. Секретар МПГ ће бити државни службеник организационе јединице за управљање реформом јавне управе у МДУЛС-у.

Трећи ниво координације и управљања

Савет за реформу јавне управе[379] формиран је као централно стратешко тело Владе за реформу јавне управе и представља заједнички политички ниво координације процеса реформе јавне управе и реформе јавних финансија за Стратегију РЈУ. Задаци Савета су да:

- утврђује предлоге стратешког развоја јавне управе и реформе јавних финансија у Републици Србији;
- иницира и предлаже Влади да предузима мере и активности које се односе на РЈУ и реформу јавних финансија;
- разматра и усваја извештаје о постигнутим циљевима у области РЈУ и реформе јавних финансија;
- промовише и прати спровођење Стратегије РЈУ и свих других хијерархијских нижих докумената јавних политика у области РЈУ, нарочито са становишта укључивања принципа и циљева реформе јавне управе у друге документе јавних политика;

[379] Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе („Службени гласник РС”, бр. 81/16, 78/17, 66/18): http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2016/81/1/reg

- утврђује предлоге за усклађивање хијерархијски нижих планских докумената са хијерархијски вишим планским документима у области реформе јавне управе и јавних финансија и планских докумената у тим областима са преузетим међународним обавезама, као и за усклађивање прописа са донетим планским документима;
- разматра и даје претходно мишљење Влади о документима јавних политика, нацртима закона и другим актима који се односе на организацију и рад Владе, органа државне управе, а нарочито оне којима се предлаже да се оснују нови државни органи, организације или службе или тела Владе.

Саветом председава министар државне управе и локалне самоуправе, а замењује га министар финансија. Пошто се Стратегија РЈУ односи на шири систем управе, не само на државну управу, поред министра државне управе и локалне самоуправе и министра финансија, велики број ресорних министара и представника других државних органа именује се за чланове Савета. Потребно је проширити састав Савета за реформу јавне управе и чланом који долази из Покрајинске владе АП Војводине и представницима СКГО пошто је тај савет политички ниво координације за све хијерархијски ниже документе јавних политика (тј. за три програма у области реформе локалне самоуправе, регулаторне реформе и управљања јавим финансијама). Чланови Савета за реформу јавне управе су:

- министар привреде;
- министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре;
- министар трговине, туризма и телекомуникација;
- министар правде;
- министар за људска и мањинска права и друштвени дијалог;
- министар унутрашњих послова;
- министар спољних послова;
- министар за европске интеграције;
- министар просвете, науке и технолошког развоја;
- министар здравља;
- министар за рад, запошљавање, борачка и социјална питања;
- министар културе и информисања;
- министар омладине и спорта;
- директор Републичког секретаријата за законодавство;
- директор Републичког секретаријата за јавне политике;
- Генерални секретар Владе;
- директор Канцеларије за информационе технологије и електронску управу;
- представник покрајинске Владе АП Војводине;
- представник СКГО.

Савет има секретара, кога из реда државних службеника, на предлог министра државне управе и локалне самоуправе, решењем именује Савет. Чињеница да се 15 чланова Владе именује за чланове Савета, обезбеђује Савету кредибилитет и легитимитет у управљању целокупним процесом РЈУ.

У складу са чланом 22. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14, 8/19 – др. уредба)[380] повремена радна тела, као што је Савет за реформу јавне управе, у обавези су

[380] http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20/poslovnik/2006/61/1/reg

да достављају редовне извештаје Влади сваких 90 дана, односно квартално. Кроз извештаје које подноси Влади, Савет за реформу јавне управе може да управља уоченим ризицима и указује Влади када је неопходно донети одређене мере да би се уклонили поједини утврђени ризици. Пословник Владе уређује да се одлуком о образовању повременог радног тела одређују послови за које се тело образује, време на које се образује, рокови у којима тело подноси извештај о свом раду и друга питања везана за његов рад. Предлоге, мишљења и стручна образложења, као акте које може да усваја, повремено радно тело упућује органу државне управе у чијем је делокругу претежни део послова за које је образовано – да их он, ако оцени да је потребно, као своје припреми за Владу.

Савет може, ради проучавања појединих нарочито сложених питања која се односе на реформу јавне управе, ангажовати стручне и образовне институције и истакнуте стручњаке, као и стручну помоћ која му се пружа у виду међународних пројеката. Као принцип рада Савета, утврђује се да је рад Савета јаван и да се остварује према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја, односно да Савет давањем саопштењем за јавност обавештава јавност о свом раду. Савет једном годишње може позвати представнике организација цивилног друштва изабраних у МПГ да учествују на седници Савета, ради добијања информација о перцепцији спровођења реформе јавне управе са становишта организација цивилног друштва које се баве питањима од важности за област реформе јавне управе и јавних финансија.

Административно-техничке послове за потребе Савета обавља Генерални секретаријат Владе, а стручне МДУЛС односно организациона јединица за управљање реформом јавне управе у оквиру министарства.

Праћење и извештавање

Праћење спровођења Стратегије РЈУ подразумева редовно прикупљање података о спровођењу активности утврђених у акционим плановима у односу на планирану динамику и анализу остварености циљева и спровођења мера како би се оценио напредак или мапирали ризици који захтевају да се активности прилагоде и донесу правовремене одлуке да би се постигли предвиђени резултати. Праћење спровођења и извештавање о резултатима спровођења Стратегије РЈУ врши се у складу са чл. 43. и 46. ЗПС и подзаконским актима којима је уређена обавезна садржина извештаја, ЈИС, начин на који се извештава и координира прикупљање података и др.

Имајући у виду да је Стратегија РЈУ кровни документ јавне политике за област планирања јавне управе у Републици Србији и да обухвата шест тематских области, од којих су три разрађене кроз посебне програме, а три непосредно кроз Акциони план за спровођење Стратегије РЈУ, праћење реформе јавне управе заснива се на праћењу спровођења не само Акционог плана Стратегије РЈУ већ и спровођења свих у хијерархији нижих докумената јавних политика (програми у области регулаторне реформе, области система локалне самоуправе и области управљања јавним финансијама).

Обрасци и алати за прикупљање података и извештавање

ЗПС чланом 19. прописује обавезне елементе и садржину акционих планова, а то су утврђени општи и посебни циљеви, мере и активности, институција носилац и партнери, рок за завршетак предвиђених мера и активности, потребна средства за спровођење мера, извори финансирања за обезбеђена средства, показатељи учинака на нивоу мера; информације о прописима које треба донети, односно изменити како би се

спровеле утврђене мере. У том смислу је већ **обезбеђена структура која омогућава извештавање на основу резултата.** Примена тог приступа подразумева да је већина елемената стратегије и акционих планова утврђена на нивоу резултата, тј. на нивоу мера по терминологији ЗПС, уз одређене мерљиве показатеље и ресурсе потребне за њихово спровођење.

Кроз процес планирања су за показатеље израђене техничке спецификације показатеља (у даљем тексту: „пасоши”), које омогућавају да се на једном месту прикупе основни подаци за утврђене показатеље, укључујући и неке од њихових кључних институционалних аспеката, нпр. која институција прикупља податке за мерење помоћу ког показатеља и колико често то чини, када су доступни подаци, по којој формули се израчунава вредност и сл. Да би се редовно ажурирали „пасоши” показатеља, потребно је редовно разматрати податке (најмање једном годишње) и уносити их у „пасоше”. Податке ажурирају надлежне институције на иницијативу МДУЛС-а. У Прилогу 8 – „Пасоши” показатеља налази се образац са упутством за израду „пасоша” показатеља.

Садржина извештаја о резултатима спровођења документа јавних политика утврђена је чланом 70. став 2. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика: *ОДУ извештавају Владу о спровођењу документа јавне политике кроз Јединствени информациони систем*. Структуром ЈИС-а одређени су и обрасци за прикупљање података који се добијају из РСЈП, као надлежног органа, а затим податке убацују у ЈИС одговорни ОДУ за појединачну меру/активност/показатељ. Методологија која се примењује кроз ЈИС примењена је за прикупљање и обраду података за годишње извештаје о спровођењу у 2018. и 2019. години Акционог плана за спровођење Стратегије РЈУ из 2014. за период 2018–2020. године. Генерисани извештаји из ЈИС-а се, у складу са чланом 71. Уредбе објављују на интернет страници предлагача документа јавне политике у роковима који су прописани за извештавање, у складу са ЗПС.

ЈИС, као интерни систем чијим подацима могу да приступе ОДУ, представља примарни извор података а широкој јавности информације о резултатима доступне су кроз онлајн **мониторинг апликацију за област реформе јавне управе (**енгл. ***on line monitoring tool* – ОМТ)**, која је постала активна од априла 2020. године: https://monitoring.mduls.gov.rs/. Даље развијање ЈИС-а и проширење обухвата онлајн мониторинг апликације на сва хијерархијски нижа документа јавних политика у области реформе јавне управе представља могућност да се повећа и транспарентност процеса праћења и извештавања о спровођењу тих докумената, као и подршка стандардизовању целокупног процеса планирања реформе јавне управе бољим резултатима и већој одговорности институција.

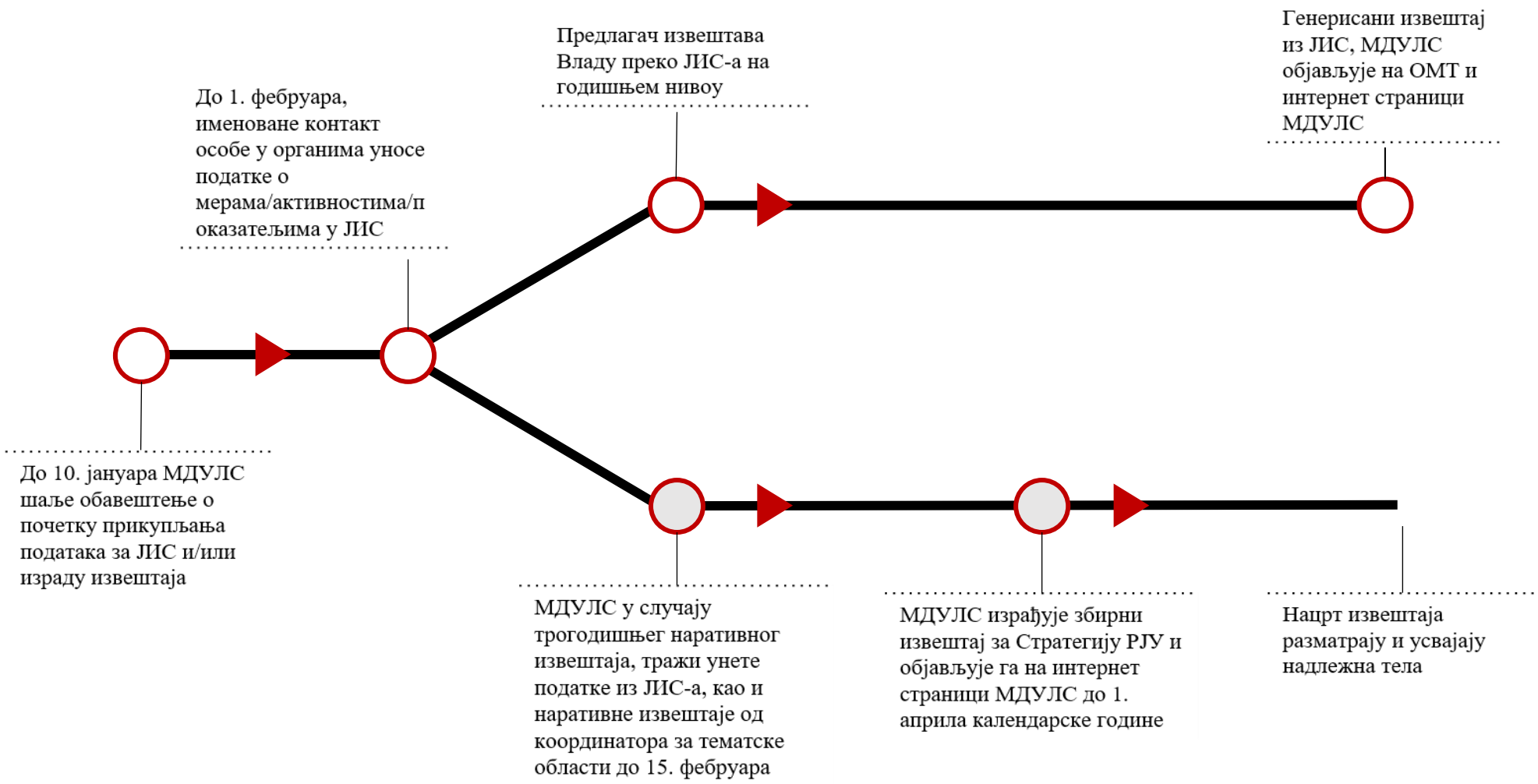
Учесници и календар прикупљања података и извештавања

У складу са чланом 43. ЗПС предлагач документа јавне политике (МДУЛС) извештава Владу преко РСЈП, органа државне управе надлежног за координацију јавних политика о резултатима спровођења документа јавне политике, и то стратегије по истеку сваке треће календарске године од дана њеног доношења, као и коначним извештајем који се подноси најкасније шест месеци након истека примене тог документа. О спровођењу акционог плана и програма подаци се прикупљају и уносе у ЈИС по истеку сваке календарске године. Чланом 43. ЗПС уређено је и да је РСЈП, орган државне управе надлежан за координацију јавних политика, овлашћен да извести Владу ако се одређени документи јавних политика не спроводе или ако

постоји међусобна неусклађеност докумената јавних политика, као и да је субјект који је документом јавне политике задужен за спровођење конкретне мере дужан да на захтев предлагача тог документа или органа државне управе задуженог за координацију јавних политика извести тај орган о резултатима спровођења конкретних мера или активности. У складу са чланом 47. став 4. ЗПС, кроз ЈИС се обезбеђује да се благовремено извештава о оствареним циљевима и да се прати остварени учинак.

Институције које су надлежне за активности, мере и показатеље треба да именују лица за **контакт за уношење података у ЈИС** и ту листу доставе надлежном органу за ЈИС, а то је РСЈП. За административни ниво праћења спровођења Стратегије РЈУ, одредиће се **координатори тематских области** Стратегије РЈУ који ће координирати прикупљање података за конкретну тематску област на годишњем нивоу и њихово уношење у ЈИС и достављаће потребне извештаје надлежном органу МДУЛС-у, тј. достављаће обавезни трогодишњи извештај о спровођењу Стратегије РЈУ и програма или по потреби. На основу података који су унети у ЈИС, а чије уношење координира у овом случају МДУЛС, РСЈП као надлежни орган извештава Владу годишње или чешће ако је потребно о постигнутим резултатима.

ЗПС предвиђа и рокове за извештавање – 120 дана од истека претходне календарске године. Да би се постигла усклађеност виших и нижих хијерархијских докумената јавних политика и њихових извештаја, потребно је да сви подаци за акционе планове и програме у области реформе јавне управе буду унети најкасније до 1. фебруара календарске године како би се извештај за целокупну Стратегију РЈУ могао израдити до предвиђеног законског рока од 120 дана од истека претходне календарске године. Календар и процес прикупљања података и извештавања приказан је на следећем графикону.



Слика 5. Процес извештавања о спровођењу Стратегије РЈУ

Одговорне институције утврђене као носиоци активности у Акционом плану за спровођење Стратегије РЈУ у континуитету прате спровођење активности. Ако се у спровођењу Стратегије РЈУ одступи или одустане од планираних активности, ако се појави ризик или ако се уоче негативне последице по спровођење Стратегије РЈУ, носиоци активности о томе обавештавају Међуминистарску пројектну групу, координаторе за дату тематску област РЈУ или МДУЛС како би се предузели одговарајући кораци за ублажавање уочених ризика.

Учесници и улоге у систему координације праћења и извештавања о спровођењу Стратегије РЈУ приказани су на следећем графикону.

Графикон 36. Учесници и улоге у систему координације праћења и извештавања о спровођењу Стратегије РЈУ.

Вредновање учинка

Имајући у виду да Стратегија РЈУ покрива период од 2021. до 2030. године, а у циљу вредновања учинака, преиспитивања праваца и фокуса реформе и могућих измена и допуна, предвиђене су две интерим евалуације (2023. и 2027. године) и *ex post* анализа ефеката по завршетку спровођења Стратегије РЈУ. Вредновање учинка, а нарочито прва интерим евалуација биће коришћена за могућу ревизију Акционог плана 2021–2025, као и израду наредног акционог плана.

Извештаје о евалуацији (вредновању учинка) потребно је да разматра политички ниво координације ради одлуке о примени препорука и даљем правцу реформи.

Прилог 6: Анализа ризика

Анализа ризика обухвата само оне релевантне активности или правце деловања политика чије кашњење или неспровођење може имати негативне последице по ефекте реформе. Идентификовани ризици и могућа решења приказани су у наредној табели. Органи носиоци појединачних утврђених активности дужни су да прате и на време обавесте о ризику који се појави, као и да спроведу активности за његово ублажавање и отклањање. Поред одређених специфичности у понуђеним решењима за ублажавање ризика, бројне активности/правци деловања деле заједничке предуслове, а то су:

- политичка посвећеност (ангажованост политички именованих лица);
- расположиви финансијски ресурси и људски капацитети за спровођење;
- ефикасно управљање и координација спровођења.

Већа политичка подршка реформи јавне управе може се придобити добром стратегијом видљивости и интерне и екстерне комуникације о спровођењу и резултатима РЈУ и утицају на управу, грађане и привреду. Потребне финансијске ресурсе могуће је на време обезбедити само ако су активности и трошкови из акционих планова свих докумената јавних политика под Стратегијом РЈУ доследно пренети у средњорочне планове носилаца активности уз непосредну сарадњу са Министарством финансија и благовремено планирање приоритетних области финансирања. Претходна искуства у спровођењу реформе јавне управе указују на то да су носиоци активности били преоптерећени, односно да капацитети нису били на одговарајући начин распоређени или да их није било довољно како за спровођење реформе, тако и за координацију њеног спровођења. Решење за овај вид ризика јесте да се на време планирају или прерасподеле капацитети како за спровођење реформе, тако и за систематично и континуирано праћење њеног спровођења како би се на време открили застоји и координисаним активностима брзо отклонили.

Табела 7. Анализа ризика

Посебан циљ	Активности/правци деловања политика	Претпоставке	Опис ризика	Решење/мере за ублажавање ризика
Планирање и координација политика				
Посебан циљ 1: Јавне политике засноване на чињеницама су ефективне, припремљене на транспарентан, инклузиван и координисан начин и оснажене даљим спровођењем регулаторне реформе	Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане, привреду и управу.	Промена досадашње праксе у припреми прописа и праћењу ефеката њиховог спровођења у складу са ЗПС, као и систематичним прикупљањем података и њиховом аналитичком обрадом.	Недостатак политичког лидерства за спровођење свеобухватне регулаторне реформе, која захтева да се значајно промени култура јавне управе у припреми нових прописа и вредновању и измени постојећих може довести до успоравања реформе.	Потребно је на време обезбедити подршку политичког нивоа управљања РЈУ и упознати их са процесом регулаторне реформе и нарочито са ефектима које је свеобухватна регулаторна реформа имала на друштва која су је спровела у последњих 35 година.
Посебан циљ 1.	Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за јавну управу, грађане и привреду.	Обезбеђење довољног броја службеника државне управе и ЈЛС који разумеју значај процеса регулаторне реформе и који су обучени за спровођење регулаторне реформе.	Недостатак експертизе и људских капацитета у органима државне управе, као и то што државни службеници и функционери суштински не разумеју процес регулаторне реформе и потребе и очекивања крајњих корисника – може да успори процес реформе. Захтев да ОДУ одједном оптимизују све прописе у својој надлежности може	Потребно је спровести правовремену интерну кампању у оквиру јавне управе како би се подигла свест о значају који регулаторна реформа има за унапређење пословног окружења, као и спровести обуке у државној управи и ЈЛС о алатима који им стоје на располагању да би побољшали квалитет прописа. Да би се ублажио ризик који настаје услед недовољних људских капацитета, потребно је на време испланирати ангажман екстерне

			створити отпор и преоптерећење државних службеника јер их нема у довољном броју за спровођење ове реформе.	експертске подршке и оснажити постојеће стручне капацитете у самој јавној управи.
Посебан циљ 1.	Јачање капацитета и обезбеђивање инструмената за квалитетно управљање јавним политикама.	Заинтересованост довољног броја државних службеника да се пријаве за обуку и обуче за предавача у области управљања јавним политикама.	Постојећи капацитети за обуке су ограничени и могу бити недовољни да се обучи потребан број државних службеника за управљање јавним политикама.[381]	Потребно је припремити нови план обука за предаваче у области управљања јавним политикама како би се њихов број повећао, а тиме повећао и капацитет НАЈУ да пружи обуке у овој области.
Посебан циљ 1.	Повећање учешћа јавности у креирању политика и прописа и праћењу њихових ефеката.	Једноставан и јасан правни оквир за спровођење консултација. Обезбеђење довољног броја службеника државне управе и ЈЛС који разумеју значај консултација и који су мотивисани да се обуче и примењују стечена знања и вештине.	Недовољна експертиза у државној управи за спровођење консултација и активније учешће јавности у том процесу због чега постоји ризик да се консултације спроводе само да би се испунила форма, а не да би се утврдиле потребе и прикупили предлози оних на које јавна политика утиче. Такође, постоји ризик да постојећи прани оквир за консултације, који се често квалификује као нејасан и пренормиран, може отежати активније укључивање	Припрема плана обука државних службеника за подстицање и активно укључивање заинтересованих страна у процес консултација. Успостављање контроле квалитета спровођења консултација како би државни органи били подстакнути да их спроводе благовремено и адекватно. Да би се унапредио правни оквир за консултације, потребно је изменити ЗПС у деловима који се односе на спровођење консултација.

[381] Ово су показале *ex post* анализа Стратегије регулаторне реформе и процена потреба за обуком припремљене током 2019. и 2020. године.

			заинтересованих страна у процес припреме докумената јавних политика и прописа.	
Посебан циљ 1.	Повећање учешћа јавности у креирању политика и прописа и праћењу њихових ефеката.	Оснажени надлежни органи за надзор над применом Закона о лобирању да правовремено реагују ако се он не поштује.	Недостатак транспарентности у погледу утицаја посебних група на припрему јавних политика може да угрози кредибилитет реформе управљања јавним политикама.	Неопходна је честа комуникација и јавно извештавање о примени Закона о лобирању.
Управљање људским ресурсима				
Посебан циљ 2: Унапређен процес регрутације у јавној управи	Израда кадровског плана органа државне управе за 2024. годину у складу са иновираном методологијом за планирање кадра.	Иновирана методологија за планирање кадра Омогућено запошљавање у складу са реалним потребама.	Пракса у протеклом периоду да се у органима државне управе не доносе кадровски планови пошто је уведена забрана запошљавања и запошљавање које је, пре свега, условљено расположивим финансијским средствима, као и то што запослени који раде на припреми кадровских планова не познају нове методологије и нов приступ у планирању кадра – може да угрози	Кључно је јачати капацитет службеника који раде на планирању кадра, али и обезбедити координацију буџетског и кадровског планирања, тј. обезбедити да кадровски план буде усаглашен са финансијским планом. Потребно је унапредити и информациони систем за УЉР како би се створили услови за аналитички приступ кадрову и његовом планирању.

			планирање кадра у складу са реалним потребама.	
Посебан циљ 2.	Развој и спровођење обука за запослене у кадровским јединицама и за руководиоце у органима АП и ЈЛС за примену Оквира компетенција.	Усвојен Оквир компетенција за запослене у АП и ЈЛС. Довољан број обучених предавача за спровођење обука.	Велико радно оптерећење руководилаца у АП и ЈЛС, као и низак приоритет који придају обукама могу да смање њихово разумевање за нови систем компетенција, а самим тим и његово спровођење.	Потребно је на време обавестити руководиоце о терминима за обуке и понудити им флексибилније методе рада и обука. Потребно је подизати свест, али и обавезе руководилаца у АП и ЈЛС да похађају обуке. Континуирано праћење присуства руководилаца указаће да ли се ризик манифестује.
Посебан циљ 2.	Измена нормативног оквира у делу којим се уређује постављење на положај вршиоца дужности у складу са предлогом мера за унапређење.	Консензус око потребе да се професионализује државна управа кроз унапређење процеса запошљавања лица на положају, укључујући постављење на положај вршиоца дужности. Спроведена анализа законодавног оквира којим се уређује поступак и овлашћење	Отпор професионализацији и деполитизацији, као и отпор променама унутар система могу отежати измену нормативног оквира који би унапредио процес постављења на положај вршиоца дужности тако што би смањио политички утицај на службенички систем.	Изградити „коалицију” састављену од политичког вођства, државних службеника на положају, Високог службеничког савета, предвођене МДУЛС-ом и ГС за препознавање значаја системског уређења попуњавања радних места државних службеника на положају, укључујући постављења вршилаца дужности.

		за постављење на положај вршиоца дужности и предлози мера за унапређење.		
Посебан циљ 3. Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси	Развој обука за руководиоце и и запослене у јединицама за кадрове засноване на компетенцијама	Унапређен Оквир компетенција за све државне службенике. Усвојен Оквир компетенција за запослене у АП и ЈЛС. Довољан број тренера за спровођење обука.	Велико радно оптерећење руководилаца може негативно да се одрази на њихово присуство на обукама којима би се јачале њихове понашајне компетенције, а које су неопходне за адекватно обављање послова руковођења у органима.	Потребно је на време обавестити руководиоце о терминима за обуке и понудити им флексибилније методе рада и обука. Потребно је подизати свест, али и обавезе руководилаца да похађају ове обуке. Континуирано праћење присуства руководилаца указаће да ли се ризик манифестује и тад се може и Савет за реформу јавне управе укључити и ставити нагласак на ту активност и активности које су с њом повезане.
Посебан циљ 3.	Спровођење реформе система плата у јавном сектору.	Консензус око ефикасног спровођења реформе плата.	Континуирано одлагање усвајања посебних закона може да отежа спровођење системског закона (2016) који поставља основ система плата у целој јавној управи.	Развити заједнички мапу пута, односно распоред за припрему нацрта и доношење посебних закона (на свим нивоима власти). Та мапа пута може да служи за праћење напретка на највишем политичком нивоу.

Посебан циљ 3.	Имплементација политике о управљању државних службеника на положају	Консензус око потребе да се државна управа професионализује и деполитизује.	Незаинтересованост да се изради стратешки документ за управљање руководиоцима и службеницима на положају и утврди распоред за доношење посебних закона – може негативно да утиче на професионализацију и деполитизацију администрације.	Треба креирати посебан консултативни механизам за политички дијалог на највишем нивоу о управљању руководиоцима и службеницима на положају.
Посебан циљ 4: Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи, заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи	Унапређење капацитета државних органа и органа ЈЛС за успешно управљање и спровођење процеса јединственог система стручног усавршавања у државним органима и органима ЈЛС.	Адекватно учешће и сарадња свих надлежних институција. Повећање броја запослених и повећање њихових компетенција кроз обуке.	У органима државне управе и ЈЛС често нема довољно свести о значају не само стручног усавршавања него и усавршаваља за УЉР због чега нема довољно људских капацитета за адекватно бављење људским ресурсима, а нарочито за стручно усавршавање које је само једна од функција УЉР.	Потребно је усредсредити се на праћење спровођења ове активности јер она у великој мери може усмерити на остварење овог циља. Треба даље промовисати значај стручног усавршавања и обезбедити средства за новозапослене и обучити их да се баве стручним усавршавањем запослених.

Посебан циљ 4.	Успостављање оквира за унапређење сарадње институција у чијем су делокругу организовање и спровођење програма стручног усавршавања запослених у државним и другим органима (мрежа школа)	Заинтересованост за међуинституционалну сарадњу и координацију, као и да се утврди потреба да све надлежне институције активно учествују у томе.	Зависност од великог броја институција МДУЛС, НАЈУ, Правосудна академија, Дипломатска академија и свих осталих органа који су развили посебне програме стручног усавршавања – може да одложи успостављање мреже школа или смањи њихову делотворност.	Развити план спровођења са свим релевантним заинтересованим странама и успоставити механизам за праћење напретка како би се решила могућа уска грла.
Пружање услуга				
Посебан циљ 5: Унапређен квалитет услуга	Утврђивање методологије за развој нових, односно оптимизацију постојећих услуга заснованих на систематском укључивању крајњих корисника у свим фазама развоја уз употребу напредних и иновативних алата.	Службеници државне управе и ЈЛС уочавају потребу за новим приступом у пружању услуга и спремни су да се оспособе да тај нов приступ примењују у свом свакодневном раду.	Недостатак људских капацитета (недостатак аналитичких капацитета у државној управи и зависност од екстерне експертске подршке у креирању политика) – могу да успоравају напредак у развоју нових јавних услуга. Отпор променама и другачијем начину рада такође представља ризик за спровођење ове активности пошто подразумева значајну промену у култури рада јавне управе.	Обукама унапредити аналитички капацитет запослених у државној управи да анализирају постојеће услуге и пословне процесе везане за њих како би се одговорило на потребе и захтеве крајњих корисника. Ако не постоји специјализована експертиза унутар институције, треба правовремено планирати и ангажовати екстерну експертску подршку. Потребно је спровести интерну кампању која ће државним службеницима приближити нов концепт пружања услуга, а да би се уклониле евентуалне баријере за промену културе развоја и пружања услуга у оквиру јавне управе.

Посебан циљ 5.	Спровођење анализе расположивости и структуре људских капацитета у оквиру државне управе и локалне самоуправе за пружање јавних услуга.	Обезбеђен довољан број службеника државне управе и ЈЛС који су оспособљени за спровођење анализа пословних процеса или обезбеђена екстерна експертска подршка.	Недостатак људских капацитета за анализу пословних процеса за кључне јавне услуге може да отежа процену неопходних капацитета и планове за њихово јачање.	Приоритизација посебних јавних услуга са посебним нагласком на процени неопходних капацитета за њихово унапређење.
Посебан циљ 5.	Спровођење анализе расположивости техничко-технолошких капацитета за пружање јавних услуга.	Обезбеђен довољан број службеника државне управе и ЈЛС који су оспособљени за спровођење анализа расположивости техничких и технолошких капацитета или обезбеђена екстерна експертска подршка.	Резултат ове активности је предуслов за одговарајуће планирање инвестиција у изградњу техничко-технолошких капацитета. Недостатак људских капацитета у јавној управи који би вршили анализу расположивости техничких и технолошких капацитета може да закочи израду и квалитет анализе, а последично и унапређење и бољи квалитет пружања услуга.	Унапређење аналитичких капацитета државне управе кроз наставак спровођења обука. Правовремено ангажовање екстерне експертске подршке како би се надоместио недостатак експертизе и искуства у области пружања услуга које полази од принципа усмерености на кориснике.
Посебан циљ 5.	Успостављање програма стипендирања талентованих младих стручњака у области ИТ који ће заједно с државним службеницима	Израда програма стипендирања и обезбеђење подршке за успостављање дугорочног механизма финансирања.	Задржавање младих обучених ИТ стручњака може да буде ризично пошто су плате за ИТ стручњаке у јавном сектору неконкурентне у односу на приватни сектор.	Осигурати уговорне обавезе и аранжмане који ће омогућити да се поврате инвестиције уложене у стипендирање младих стручњака.

	радити на решавању појединачних проблема пружања услуга.			
Посебан циљ 5.	Јачање капацитета управне инспекције у надзору над применом стандарда пружања јавних услуга (интерна контрола квалитета пружања услуга и подршка МДУЛС за ефикасно обезбеђивање квалитета пружених услуга)	Израђени програми обуке за примену унапређених пословних процеса и развијени софтвери који то подржавају.	Недовољни капацитети управне инспекције или кашњења у алокацији ресурса може да умањи напоре за побољшање контроле квалитета услуга.	Благовремено и усклађено планирање и обезбеђење финансијских средстава за спровођење програма обуке, оптимизацију пословних процеса и набавке опреме/софтвера.
Посебан циљ 5.	Успостављање јединствених управних места на територији јединица локалне самоуправе.	ЈЛС су у целости укључене и оспособљене за учествовање у изради стандарда за успостављање јединствених управних места.	Стандарди могу бити неадекватни за одређене локалне самоуправе или сувише крути да би стимулисали иновације и прилагођавају се потребама заједнице, што може да успори њихово успостављање.	Укључити довољан број различитих ЈЛС (величина, регион, привредни развој итд.) у развој стандарда за јединствена управна места.
Транспарентност и одговорност				

Посебан циљ 6. Унапређен ниво одговорности и транспарентности на свим нивоима власти	Израда свеобухватне анализе постојећег стања и смерница за утврђивање системских решења у правном и институционалном оквиру за управљачку одговорност у органима јавне управе.	Схватити значај управљачке одговорности и потребе да се успостави делегирање одговорности, јасне линије одговорности међу институцијама и мерење учинка на институционалним нивоу. Адекватно учешће свих надлежних органа јавне управе у свим фазама припреме смерница.	Сврху анализе и смернице нису у потпуности схватили корисници, што може да резултује препорукама које нису усмерене на праве потребе. Налази и препоруке на основу анализе, као и предложена решења, укључујући делегирање одговорности не морају нужно прихватити они који би требало да их спроводе.	Треба обезбедити да доносиоци одлука и заинтересоване стране од самог почетка буду укључене у поставку и спровођење анализе и формулисање препорука. Када се заврши анализа и формулишу смернице, потребно је детаљно представити налазе и наредне кораке свим заинтересованим странама.
Посебан циљ 6.	Спровођење модула обуке о примени принципа управљачке одговорности за руководиоце. Спровођење модула обуке о примени јединствене методологије за управљање учинком – контролу рада, надзор и интерно и екстерно извештавање о резултатима рада из	Адекватно утврђени програми обука. Руководиоци схватају важност и заинтересовани су за примену принципа управљачке одговорности, односно методологије за управљање учинком.	Због тога што су оптерећени послом, руководиоци у органима јавне управе не могу одсуствовати са посла да би похађали обуке, услед чега је могућа слабија посећеност обука. Садржај обука може носити ризик недовољне примењивости у пракси, односно недовољно јасног начина на који се новостечена знања могу пренети на конкретно радно окружење. У том случају руководиоци могу бити	Благовремено планирати обуке и обавештавати руководиоце о обукама како би они могли да ускладе похађање обука са својим другим обавезама. Понудити флексибилније методе рада како би обука могла лакше да се усклади са другим обавезама руководилаца. Истицање значаја обука и позивање руководилаца да их похађају. Редовно праћење присуства руководилаца обукама и на време упозорити ако се нису одазвали у предвиђеном броју.

	надлежности органа јавне управе у оквиру програма обуке за руководиоце и запослене.		демотивисани да примене новостечена знања у свом радном окружењу.	Садржај програма обука и методе рада омогућавају руководиоцима да повежу представљен садржај са својим конкретним искуствима и пружају им јасне смернице како да примене стечено знање и вештине у пракси. За подршку даљој примени новостечених знања и вештина у пракси, потребно је користити технике као што су менторство, коучинг, пилотирање и сл.
Посебан циљ 6.	Спровођење пилот пројекта усредсређених на боље управљање учинком, испитивање и утврђивање адекватног механизма за прикупљање и обраду релевантних података за мерење и извештавање о учинку, односно утврђивања потребних капацитета и описа послова за те задатке у одређеном броју органа јавне управе.	Органи јавне управе схватају важност и заинтересовани су за пројекте којима је циљ да се руководиоци и запослени обуче како би боље управљали учинком.	Недостатак финансијских средстава и времена за спровођење пилот пројеката. Недовољна заинтересованост руководилаца и запослених у одабраним органима за питања која су обухваћена пилот пројектом и за учешће у програму. Запослени у одабраним органима који учествују у програму могу имати негативан став према прикупљању података који се тичу мерења учинка и активно или пасивно пружати отпор.	Укључивање планираних активности у средњорочне планове и тражење алтернативних извора финансирања у односу на републички буџет. Организовање консултација/састанка административног и, по потреби, политичког нивоа координације како би се обезбедили неопходни ресурси за спровођење пилот-пројекта. Развијање и комуникација критеријума за избор учесника у пројекту. Детаљно информисање о сврси пројекта, процесу спровођења и наредним корацима.

Посебан циљ 6.	Израда документа са препорукама за систематизовање и интегрисање различитих послова везаних за спречавање корупције, дискриминације и јачање интегритета у органима јавне управе; условима и критеријумима за одређивање службеника за етику и интегритет и правилима њиховог поступања.	Јасна опредељеност и посвећеност за смањење корупције у јавној управи кроз институционализовано јачање интегритета и етичких стандарда.	Недостатак финансијских и ресурса и времена за спровођење активности.	Тражење алтернативних извора финансирања у односу на републички буџет (донације, пројекти и сл.). Организовање консултација/састанка административног и, по потреби, политичког нивоа координације како би се обезбдили неопходни ресурси за спровођење активности.
Посебан циљ 6.	Спровођење пилот-пројекта током којег се одређују службеници за етику и интегритет у одређеном броју органа јавне управе, који ће обухватити и припрему и спровођење програма обука за те службенике.	Руководиоци и запослени у одабраним органима схватају важност и заинтересованни су и спремни за спровођење пилот-пројекта и успостављање ефикасније етичке инфраструктуре.	Недовољна заинтересованост руководилаца и запослених у одабраним државним органима да учествују у реализацији пилот-пројекта.	Организовање консултација/састанка административног и, по потреби, политичког нивоа координације како би се обезбедили неопходни ресурси за спровођење пилот-пројекта. Развијање и комуникација критеријума за избор учесника у пројекту. Детаљно информисање о сврси пројекта, процесу спровођења и наредним корацима.

Посебан циљ 6.	Израда приручника/смерница за руководиоце о позитивним ефектима повећања у раду органа јавне управе и израде е-информатора органа јавне управе	Постојање релевантних претходних истраживања и анализа о позитивним ефектима повећања јавности у раду органа јавне управе. Руководиоци схватају важност и заинтересовани су за повећање транспарентности у раду органа јавне управе и израду е-информатора органа јавне управе.	Недостатак финансијских ресурса за спровођење ове активности. Руководиоци органа јавне управе нису заинтересовани и не користе довољно приручник/смернице. .	Укључивање активности у средњорочне планове и тражење алтернативних извора финансирања у односу на републички буџет. Обезбеђивање донаторске техничке и финансијске помоћи или израда посебног предлога пројекта за ову намену и идентификовање потенцијалних донатора који би могли бити заинтересовани да тај пројекат финансирају. Када се изради приручник/смернице, потребно је представити налазе руководиоцима органа јавне управе. Евентуално, развити и лан за унапређење коришћења приручника.
Посебан циљ 6.	Јачање кадровских капацитета, повећање броја и едукација запослених у надлежном органу за вршење послова инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.	Доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Доношење и спровођење подзаконских аката.	Недостатак финансијских ресурса за спровођење активности. Недовољан број пријављених кандидата на конкурсе који поседују одговарајуће компетенције за обављање посла – може да смањи ефекте едукације.	Организовање консултација/састанка административног и, по потреби, политичког нивоа координације како би се мобилисали неопходни ресурси за спровођење активности. Информисање и подизање интересовања потенцијалних кандидата који поседују одговарајуће компетенције путем медија (укључујући и друштвене мреже) да се пријављују на конкурсе.

Посебан циљ 6.	Унапређење техничких и просторних капацитета неопходних за вршење надлежности – инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја.	Доношење Закона о изменама и допунама Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Доношење и спровођење подзаконских аката. Довољан број запослених.	ИТ решења (софтвер и хардвер) која нису лака за коришћење или довољно корисна за процес инспекцијског надзора биће недовољно коришћена или одбијена. Неопходан простор за смештај повећаног броја инспектора може бити недоступан у захтеваном времену, а то може да доведе до смањене делотворности њиховог рада.	Вишеструко укључивање будућих корисника у развој ИТ решења пре него што се донесе коначно решење. Укључивање активности у средњорочни план. Организовање консултација/састанка административног и, по потреби, политичког нивоа координације како би се мобилисали неопходни ресурси за спровођење активности.
Управљање јавним финансијама				
Посебан циљ 7: Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП помоћу бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и	Даље унапређење програмског буџета и средњорочног планирања на свим нивоима власти	Утврђен регулаторни и методолошки оквир. Дугорочна стабилност финансијског оквира	Недовољно разумевање и посвећеност буџетских корисника повећању транспарентности буџета.	Треба омогућити доследно спровођење законских и подзаконских аката којима се уређује програмско буџетирање, средњорочно планирање и управљање јавним инвестицијама. Даљи развој и јачање ИТ система за израду и извршење буџета и управљање јавним инвестицијама. Промовисање размене са скупштинским Одбором за буџет и синергија са пројектима који подржавају скупштински надзор. Развијање и подршка за мрежу

приоритетима Владе.				службеника који се баве буџетом. Праћење буџетског процеса и рано упозоравање на непоштовање буџетског календара.
Посебан циљ 7:	Даље унапређење програмског буџета и средњорочног планирања на свим нивоима власти	Утврђен регулаторни и методолошки оквир. Довољан број обучених предавача у области финансијског и средњорочног планирања. Дугорочна стабилност финансијског оквира.	Недостатак људских капацитета (недовољан број запослених и ниво знања и стручности, нарочито у локалној самоуправи).	Обезбедити ресурсе за обуку запослених у Министарству финансија и у ЈЛС. Јачати едукационе капацитете НАЈУ у области транспарентног управљања буџетом.
Посебан циљ 7.	Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима	Институције које су надлежне за извршење буџета и извештавање доследно примењују документе јавних политика на нижем хијерархијском нивоу.	Недовољна политичка посвећеност и сарадња надлежних институција у борби против сиве економије и недоследна примена законских казни за физичка и правна лица укључена у активности у вези са сивом економијом, што је предуслов за администрирање јавних прихода.	Пуна подршка у спровођењу Програма за борбу против сиве економије, донетог 2019. године, и подизање свести о њему кроз редовно извештавање јавности о спровођењу и постигнутим резултатима. Преиспити успостављен механизам за спровођење тог програма и осигурати комуникацију како би се брзо упозорили руководиоци и политички ниво одлучивања ако је испуњење циља доведено у питање.
Посебан циљ 7.	Ефикасно прикупљање и управљање буџетским	Доследна примена планова за реорганизацију и модернизацију институција	Кашњења у развоју и успостављању ИТ инфраструктуре за модернизацију рада Пореске управе, Управе царина,	Побољшати планирање ИТ инфраструктуре (укључујући планирање јавних набавки) и консеквентно пратити напредак спровођења ИТ пројеката, уз

	средствима	надлежних за извршење буџета.	Управе за јавни дуг и Управе за јавне набавке.	систематичну размену научених лекција. Обезбедити домаће и донаторске ресурсе за ИТ инфраструктурне пројекте уз осигурање да постоји систематична комуникација и координација између свих иницијатива.
Посебан циљ 7.	Унапређење система интерне финансијске контроле у јавном сектору	Руководиоци корисника јавних средстава су посвећени успостављању интерне финансијске контроле.	Недостатак људских капацитета (недовољан број запослених и ниво знања и стручности) може да ограничи делотворност напора у јачању интерне контроле.	Повећана буџетска издвајања за обуку запослених и јачање едукационих капацитета НАЈУ да спроводи обуку за интерну контролу. Обезбедити домаће ресурсе и донаторску техничку и финансијску помоћ како би се повећала буџетска издвајања за развој капацитета за интерну контролу.
Посебан циљ 7.	Унапређење рачуноводства и увођење рачуноводствених стандарда	Припрема програма обуке за примену ИПСАС стандарда и обука довољног броја тренера	Недостатак људских капацитета за примену ИПСАС стандарда може да успори увођење међународних рачуноводствених стандарда, које могу да имају импликације на ревизију.	Креирање домаћег програма за *IPSAS* цертификацију рачуновођа у јавном сектору. Обезбедити домаће ресурсе и донаторску техничку и финансијску помоћ како би се повећала буџетска издвајања и за обуку запослених о *IPSAS* стандардима.
Посебан циљ 8:	Унапређење положаја	Посвећеност пуној	Недовољна усредсређеност	Интензивније укључивање свих

Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	и одговорности локалне самоуправе – Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима ЕПЛС.	примени ЕПЛС.	и приоритизација активности како би се осигурало делегирање власти на локални ниво и гарантовала његова аутономија и приступ приходима – може да успори пуно усклађивање правног система, као и пуно спровођење прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси.	заинтересованих страна како би се приступило пуном усклађивању правног система и обезбедило пуно спровођење прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси.
Посебан циљ 8.	Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе – Укљученост локалних власти у израду националних прописа који уређују њихов рад.	Активна сарадња и учешће различитих нивоа власти у законодавном процесу.	Недовољна укљученост локалних власти у израду релевантних прописа може да утиче на квалитет прописа, нарочито у погледу капацитета за њихово спровођење.	Представници локалне власти прате законодавне процесе. Промовисање активне сарадње МДУЛС и представника локалне власти са предлагачима утврђених релевантних прописа у поступку њихове израде.
Посебан циљ 8.	Унапређење система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе – удео прихода локалне самоуправе у укупним јавним приходима.	Ефикасно спровођење Закона о јавној својини и Закона о улагањима. Спремност различитих нивоа власти за конструктиван дијалог.	Уколико се не постигне политички консензус о предвидивом финансирању на локалном нивоу, то може успорити напредак у повећању локалних прихода и инвестиција локалне самоуправе.	Развој предлога за успостављање платформе за преговарање и изградњу консензуса о систему финансирања на локалном нивоу. Развој мера за подстицање конкурентности у неразвијеним општинама у складу са Законом о улагањима.

	Унапређење система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе – Удео ЈЛС које имају усвојен средњорочни план	Пуна примена Закона о планском систему кроз свеобухватан програм обуке за развојно, средњорочно и буџетско планирање	Недостатак знања и праксе у примени релевантних одредаба ЗПС на локалном нивоу могу негативно да се одразе на успостављање везе између утврђених циљева и буџета.	Омогућити редовну обуку, укључујући програме е-учења о примени ЗПС и пропратних подзаконских аката и приручника. Наставити и даље развијати програме менторства за специфичне аспекте примене ЗПС.
Посебан циљ 8.	Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе – Капацитет ЈЛС за УЉР у локалној управи.	Израђени посебни програми обуке за руководиоце и запослене у ЈЛС са одговарајућим бројем предавача.	Недостатак знања и вештина службеника ЈЛС задужених за УЉР за припрему аката о систематизацији, као и кратко време за припрему акта може да угрози пуно спровођење Оквира компетенција на локалном нивоу.	Стална координација централног и локалног нивоа власти у вези са превазилажењем ограничења. Треба обезбедити и олакшати учење (кроз обуке, размену знања, менторства итд.) засновано на претходним искуствима из увођења Оквира компетенција у државнослужбенички систем. Градећи на тим искуствима треба информисати и обучити службенике за УЉР на локалном нивоу за примену тог оквира. Правовремено обавестити руководиоце о датумима спровођења обука. Понудити им флексибилније методе рада и учења. Мотивисати руководиоце и указати им на обавезу да присуствују обукама. Развити и усвојити мапу пута за израду одговарајућих посебних

				аката и користити је за праћење њиховог доношења.
Посебан циљ 8.	Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе – Капацитет ЈЛС за УЉР у локалној управи.	Социјални супстрат који обезбеђује довољан број кандидата са адекватним компетенцијама.	Негативна демографска кретања смањују способност погођених ЈЛС да привуку сараднике са неопходним вештинама, што може да ограничи професионализацију УЉР у ЈЛС.	Истражити могућности (проучавајући компаративна искуства држава чланица ЕУ) за привлачење кадра за УЉР у ЈЛС кроз унапређење инфраструктуре и немонетарних предности рада у ЈЛС (погодности за чување деце, спорт и рекреацију и сл.).

Прилог 7: Попис аката

Измене и допуне Закона о државним службеницима;

Измене и допуне Уредбе о припреми кадровског плана у државним органима;

Измене и допуне Уредбе о интерном и јавном конкурсу за попуњавање радних места у државним органима;

Измене и допуне Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе;

Измене и допуне Уредбе о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе;

Измене и допуне Уредбе о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе засновано на компетенцијама;

Доношење Уредбе о вредновању радне успешности службеника засновано на компетенцијама;

Доношење Уредбе о одређивању компетенција за рад службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе;

Измене и допуне Уредбе о одређивању компетенција за рад државних службеника;

Доношење Уредбе о информационом систему за управљање људским ресурсима;

Закон о платама државних службеника и намештеника;

Уредба о Каталогу радних места намештеника у државним органима, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе;

Уредба о коефицијентима за обрачун и исплату плата запослених на радним местима намештеника;

Каталог звања службеника у органима јединица локалне самоуправе.

Закон о стручним испитима

Списак подзаконских прописа за спровођење закона који уређују област стручних испита и стручног усавршавања у јавној управи могуће је прецизирати тек у фази припреме наведених прописа

Уредба за успостављање стандарда за успостављање јединствених управних места

Уредба о принципима управљања услугама и информацијама

Успостављање правног оквира којим се прописује формирање свеобухватне и ажурне електронске евиденције административних поступака/услуга у форми јавног регистра

Успостављање правног оквира за оснивање независног органа-агенције за екстерно праћење, контролу и обезбеђење квалитета пружања услуга

Усаглашавање правног оквира за системска решења за управљачку одговорносту органима јавне управе

Доношење акта о утврђивању обавезних елемената годишњих оперативних планова органа и организација јавне управе и њихових основних организационих јединица

Доношење акта о утврђивању обавезне анализе извештаја о учинку органа у саставу и основних организационих јединица

Усаглашавање правног оквира у области финансијског управљања и контроле

Доношење акта о утврђивању обавезе достављања обједињеног извештаја о учинку

Измене и допуне Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја ради унапређења одговорности и транспарентности у раду органа јавне власти

Измене и допуне Закона о Заштитнику грађана ради унапређења одговорности и транспарентности у раду органа управе

Прилог 8: „Пасоши“ показатеља

Упутство за израду „пасоша” показатеља

Назив показатеља	*Унети **пун назив показатеља** из Стратегије РЈУ и/или Акционог плана*	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	*Унети одговарајући **циљ** и **меру** из Стратегије РЈУ или Акционог плана РЈУ 2021–2025. на које се односи конкретан показатељ учинка.*	
Тип и ниво показатеља	*Навести да ли је показатељ:* • ***квантитативни*** • ***квалитативни***.	*Навести на који се ниво сходно логици интервенције показатељ односи:* • ***показатељи ефеката*** *(на нивоу општег циља)* • ***показатељи исхода*** *(на нивоу посебних циљева)* • ***показатељи резултата*** *(на нивоу мера)*
Јединица мере и природа	*Унети јединицу мере, нпр.:* • број/обухват/опсег – вредност на скали од-до, просек (просек времена… А1+А2+А3/n) • % / удео (проценат од... А/Бх100) • однос (од А до Б, нпр. жена у односу на мушкарце…) • Индекс/ сложени или композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе конкретне организације)	*Назначити да ли је боља:* • *већа вредност* • *мања вредност*
Извор података за праћење учинка	*Унети назив **извора података** (конкретан документ, базу података, интернет страницу...)* *Унети информације о томе да ли се подаци за праћење на основу показатеља прикупљају на **домаћем** или на **међународном** нивоу. Важно је разликовати те врсте показатеља да би се видело у којој мери подаци за праћење могу да варирају, јер се понекад начин на који се показатељима мери на међународном нивоу значајно мења, или мерење помоћу њих у потпуности изостаје.* *Унети **линк ка извору података** ако је објављен на интернету.*	
Назив носиоца прикупљања података	*Унети пун **назив институције** одговорне за прикупљање података за потребе мерења помоћу конкретног показатеља и за објављивање/достављање тих података.* *Ове информације ће се користити како би се одговарајуће институције информисале о својим обавезама, као и како би се пратили резултати институција укључених у целокупан систем за праћење, извештавање и евалуацију спровођења Стратегије РЈУ и акционог плана за њено спровођење.*	
Учесталост прикупљања	*Унети информације о томе **колико често и кад** (у ком кварталу календарске године) одговарајуће институције **прикупљају податке** који*	

података	*се прате помоћу конкретног показатеља **и када их објављују**.* *Ове информације су неопходне како би се разумело кад су подаци доступни за израду извештаја и како би се динамика израде извештаја прилагодила динамици доступности података.*
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	*Унети кратак опис конструисања и мерења помоћу показатеља (**шта тачно показује конкретан показатељ**, да ли је показатељ релевантан и поуздан за конкретан резултат, **формулу како се израчунавају резултати на основу показатеља, од којих потпоказатеља се састоји показатељ ако је сложен**). Уколико је методологија за израчунавање показатеља постављена на интернету, унети линк ка конкретном методолошком документу. Једначина/формула мора бити тако утврђена да буде јасна за било кога ко врши мерење по њој.* ***ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА*** *Унети кратку формулу/једначину за израчунавање/мерење помоћу конкретног показатеља*

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	*Ранији тренд*			*Полазна вредност*
	2016.	*2017.*	*2018.*	*2019. или 2020.*

Подаци о циљним вредностима	*2021.*	*2022.*	*2023.*	*2024.*	*2025.*	*2026.*	*2027.*	*2028.*	*2029.*	*2030.*

Процена успешности	*Навести који степен одступања од циљне вредности ће се вредновати као успех како би ЈИС могао аутоматски да вреднује успешност и који је праг толеранције.*

Показатељи учинка за општи циљ Стратегије РЈУ

Показатељ 1.

Назив показатеља	Делотворност власти (Светска банка) – процентуални ранг (0–100)			
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Општи циљ 1:** Даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са европским Принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.			
Тип и ниво показатеља	Квалитативан показатељ	Показатељ ефекта		
Јединица мере и природа	%	Виша вредност је боља		
Извор података за праћење показатеља учинка	Светска банка, https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents Међународно упоредив показатељ			
Назив носиоца прикупљања података	Подаци се прикупљају на међународном нивоу, а МДУЛС – јединица надлежна за спровођење РЈУ, преузима податке.			
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, до краја септембра. Подаци се објављују на сајту Светске банке сваке године у септембру, са обрађеним подацима за претходну годину: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home			
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	WGI - *Worldwide Governance Indicators* извештавају о шест димензија у вези са добром власти. То су јавност и одговорност, политичка стабилност и одсуство насиља, делотворност власти, регулаторни квалитет, владавина права и контрола корупције. Показатељ Делотворност власти се заснива на перцепцији различитих извора у погледу квалитета јавних услуга и јавне управе, као и степена независности од политичких притисака, квалитет планирања и спровођења политика и веродостојности владе у посвећености тим политикама. Методологија *Корак 1: Додељивање података из појединачних извора једној од шест димензија (за делотворност власти:* Government Effectiveness) *Корак 2: Прелиминарно скалирање појединачних извора на скали од 0-1.* *Корак 3: Користећи посебан статистички алат (Unobserved Components Model UCM)) конструисање пондерисаног просека појединачних показатеља за сваки извор, како би скалирани подаци били упоредиви за све изворе из којих се генеришу пондерисани просеци података за сваку државу.* https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiAggMethodology			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2013	2016	2018	2019
	51.18	56.25	56.73	53.37

Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	54-55	55-57	58-59	59-60	60-63	60-63	60-63	60-63	60-63	60-63
Процена успешности	Одступање до 2 процентна поена од пројектоване циљне вредности оцењује се као успешно.									

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Степен задовољства грађана и привреде пруженим услугама јавне управе**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Даље побољшање рада јавне управе и квалитета креирања јавних политика у складу са Европским принципима јавне управе и обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и професионалне јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.	
Тип и ниво показатеља	Квалитативан показатељ	Показатељ ефекта
Јединица мере и природа	Оцена, скала 0-9	Виша вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Балкански барометар, Регионални савет за сарадњу Линк: https://www.rcc.int/balkanbarometer/publications Регионално упоредив показатељ.	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Одељење за стратешко планирање	
Учесталост прикупљања података	Истраживање се спроводи сваке године, Прва следећа публикација извештаја је у априлу 2021.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Показатељ се конструише на основу истраживања „Балкански барометар” о ставовима јавног мњења према пруженим услугама јавне управе (на узорку од преко 6.000 грађана и 1.200 привредних субјеката) које спроводи Регионални савет за сарадњу у шест привреда Западног Балкана. Задовољство се мери на основу одговора на шест преузетих питања о задовољству услугама јавне управе (четири се постављају грађанима, два привреди) и трансформисањем одабраних одговора („Добро”, „Врло добро” и „Одлично” које дају грађани на постављена питања и „Задовољан” и „Веома задовољан” које дају привредни субјекти) који су изворно исказани у процентима оних који су их дали у односу на укупан број анкетираних у скалу која има распон 0–1,5. Свако питање носи једнаку вредност у калкулацији крајњег показатеља, али се фокус помера на грађане тиме што се у обрачун укључује два пута више питања која се на њих односе него на привреду. Тако у збиру за свих шест показатеља коначна вредност се налази у распону 0–9. Границе скале су усаглашене са мерењима које спроводи *SIGMA*, иако *SIGMA* даје другачије пондере. 1. Можете ли ми рећи колико сте задовољни у вашем месту становања – јавним услугама за предузећа? Скалирање 1,5 поен = 65–100% пожељних одговора ; 1 поен = 50–64,99%; 0,5 поена = 35–49,99% 0 поена = 0–34,99%. 2. Можете ли ми рећи како сте задовољни у вашем месту становања – дигиталним услугама које тренутно пружа јавна управа за предузећа? Скалирање 1,5 поен = 65–100% ; 1 поен = 50–64,99%; 0, 5 поена = 35–49,99% 0 поена = 0–34,99%; 3. Колико сте уопште задовољни јавним услугама? Скалирање: 1,5 поен = 60–100%,	

<table>
<tr><td></td><td colspan="9">1 поен = 45–59,99%, 0,5 поена = 30–44,99%, 0 поена = испод 29,99%;
4. Колико сте задовољни административним услугама централне владе? Скалирање: 1,5 поен = 65–100%, 1 поен = 50–64,99%, 0,5 поена = 35–49,99%, 0 поена = испод 35%;
5. Како бисте оценили – цену јавних услуга (нпр. издавање личних докумената, трошкови судства итд.)? Скалирање: 1,5 поена = 70–100% ; 1 поен = 55–69,99% 0,5 поена = 40–54,99% 0 поена = испод 40%;
6. Како бисте оценили – време потребно за добијање јавних услуга (полиција, здравствени систем, судство, општина итд.)? Скалирање: 1,5 поена = 70–100% ; 1 поен = 55–69,99%, 0,5 поена = 40–54,99% 0 поена = испод 40%;</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду</td><td colspan="6">Ранији тренд у прошлости</td><td colspan="3">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td colspan="2">2017.</td><td colspan="2">2018.</td><td colspan="2">2019.</td><td colspan="3">2020.</td></tr>
<tr><td colspan="2">1.5
(I: 0.5 поена + 0.5 поена + III: 0 поена + IV: 0 поена + V: 0 поена + VI: 0.5 поена)</td><td colspan="2">3
(I: 1 поен + II: 1 поен + III: 0 поена + IV: 0 поена + V: 0.5 поена + VI: 0.5 поена)</td><td colspan="2">2
(I: 0 поена + II: 0.5 поена + III: 0 поена + IV: 0.5 поена + V: 0.5 поена + VI: 0.5 поена)</td><td colspan="3">4
(I: 1 поен + II: 1 поен + III: 0.5 поена + IV: 0.5 поена + V: 0 поена + VI: 1 поен)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2021</td><td>2022</td><td>2023</td><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td></tr>
<tr><td>4.5</td><td>5</td><td>5</td><td>6.5</td><td>6.5</td><td>8</td><td>8</td><td>9</td><td>9</td><td>9</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="9">Одступање до 0.5 у односу на пројектоване циљне вредности оцењује се као успешно.</td></tr>
</table>

Показатељи учинака – Планирање и координација јавних политика

Посебан циљ 1: Побољшан квалитет јавних политика и прописа

Показатељ 1.

Назив показатеља	Показатњљ квалитета прописа – ранг Светске банке									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1:** Унапређен квалитет јавних политика и прописа									
Тип и ниво показатеља	• Квантитативни					• Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	• Ранг					• Виша вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Портал Светске банке - Worldwide Governance Indicators https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports									
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП									
Учесталост прикупљања података	Показатељ се објављује једном годишње и то у текућој години за претходну годину									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овај композитни показатељ мери способност законодавне и извршне власти да изради, донесе и спроводи јасне документе јавних политика и прописе, који дозвољавају и промовишу развој приватног сектора. Четири главна стуба овог показатеља су квалитет текста закона, претпарламентарни поступак доношења закона, парламентарни поступак и примена закона. Показатељ се састоји од 67 променљивих, од којих њих 50 оцењује у интервалу 0–100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2008			2013		2018			2019	
	45,63			52,13		59,62			60,10	
Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70
Процена успешности	Без одступања									

Пасоши показатеља за посебне циљеве Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Удео усвојених закона који садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју усвојених закона за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године**
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1:** Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду

Тип и ниво показатеља	• Квантитативни	• Показатељ исхода
Јединица мере и природа	• Ранг	• Виша вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП	
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ мери квалитет припреме закона које израђују ОДУ у складу са ЗПС и указује на капацитете ОДУ да примене инструменте за припрему квалитетних прописа ФОРМУЛА Број закона који садрже потпуну анализу ефеката/Укупан број усвојених закона за које је било потребно спровести анализу ефеката	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016	2017	2018	2020
				30,4%

Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	35%	40%	45%	50%	52%	54%	56%	58%	59%	60%

Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до 5% ће се вредновати као успех.

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Удео донетих уредби које садрже потпуну анализу ефеката у укупном броју донетих уредби за које је било потребно спровести анализу ефеката у току једне календарске године**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1:** Регулаторна реформа у функцији унапређења пословног окружења и смањења непотребног оптерећења за грађане и привреду	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Проценат (%)	Виша вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП	
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ мери квалитет припреме уредби које израђују ОДУ у складу са ЗПС и указује на капацитете ОДУ да примене инструменте за припрему квалитетних прописа ФОРМУЛА Број уредби који садрже потпуну анализу ефеката/ Укупан број донетих уредби за које је било потребно спровести анализу ефеката	
Подаци о полазној	Ранији тренд	Полазна

вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду									вредност	
	2016		2017			2018			2020	
									58,3%	
Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
		59%	60%	62%	64%	66%	68%	70%	72%	74%
Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до 5% ће се вредновати као успех.									

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Удео усвојених ДЈП који садрже потпуну анализу ефеката у односу на укупан број усвојених ДЈП за које је потребно израдити анализу ефеката у току једне календарске године**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 2:** Јачање капацитета и примена инструмената за квалитетно креирање и праћење спровођења јавних политика и прописа									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни					Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	Проценат (%)					Виша вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП									
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП									
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ мери квалитет анализе ефекатау припреми ДПЈ у складу са ЗПС и указује на капацитете ОДУ да примене инструменте за припрему квалитетних ДПЈ ФОРМУЛА Број ДПЈ који садрже потпуну анализу ефеката/Укупан број усвојених ДПЈ за које је било потребно спровести анализу ефеката*100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016		2017			2018			2020	
									50%	
Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	60%	70%	80%							
Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до 5% ће се вредновати као успех.									

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Укупан број планских области са ревидираним и оптимизованим планским оквиром**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 3:** Ефективна координација јавних политика	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ исхода

Јединица мере и природа	Број	Виша вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП	
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ мери усклађеност/координацију јавних политика кроз међусобну усклађеност планских докумената у оквиру прописаних планских области ФОРМУЛА Број планских области са ревидираним и оптимизованим планским оквиром и усклађеним циљевима за које је усвојена кровна стратегија	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016	2017	2018	2020
				1

Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	3	6	8							

Процена успешности	Без одступања

Показатељ 5.

Назив показатеља	**Удео усвојених ДЈП које садрже информације о спроведеним консултацијама у односу на укупан број усвојених ДПЈ у току једне календарске године**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 4:** Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Проценат (%)	Виша вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП	
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Показатељ мери отвореност ОДУ да приликом припреме ДЈП укључи јавност кроз консултативни процес. Тежња је да се јавност укључи у припрему свих ДЈП, с обзиром на њихов значај за јавност.	

(формуле/једначине)	ФОРМУЛА Број ДЈП који садржи информације о спроведеним консултацијама/Укупан број ДПЈ * 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2008		2013			2018			2019	
									100%	
Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 6.

Назив показатеља	**Удео усвојених закона за које је достављен извештај да су спроведене консултације у укупном броју усвојених закона за које је било потребно спровести консултације у календарској години**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 4:** Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни					Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	Проценат (%)					Виша вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП									
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП									
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ мери отвореност ОДУ да приликом припреме закона укључи јавност кроз консултативни процес. Тежња је да се јавност укључи у припрему свих закона за које су обавезне консултације. ФОРМУЛА Број закона за које је достављен извештај да су спроведене консултацијаме/Укупан број усвојених закона за које је било потребно спровести консултације * 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2017		2018			2019			2020	
									35,71%	
Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	40%	45%	50%	56%	60%		68%			80%
Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до 5% ће се вредновати као успех.									

Показатељ 7.

Назив показатеља	**Удео донетих уредби за које је достављен извештај да су спроведене консултације у укупном броју донетих уредби за које је било потребно спровести консултације у календарској години**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 4:** Повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Проценат (%)	Виша вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај о раду РСЈП	
Институција одговорна за реализацију циља/мере	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Квартални податак, нема регионалног / међународног мерења	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ мери отвореност ОДУ да приликом припреме уредби укључи јавност кроз консултативни процес. Тежња је да се јавност укључи у припрему свих уредби за које постоји потреба за спровођење консултације. ФОРМУЛА Број уредби за које је достављен извештај да су спроведене консултацијаме/Укупан број донетих уредби за које је било потребно спровести консултације * 100	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2017	2018	2019	2020
				11,46%

Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	15%	20%	25%	31%	36%	40%	43%	46%	48%	50%

Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до 5% ће се вредновати као успех.

Показатељи учинака – Управљање људским ресурсима

Посебан циљ 2: Унапређен процес регрутације у јавној управи

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Меритократија и ефикасност запошљавања државних службеника (*SIGMA* показатељ)**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 2:** Унапређен процес регрутације у јавној управи	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу исхода
Јединица мере и природа	Бројчани	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на међународном и државном нивоу. Извор: *SIGMA* мониторинг извештај: http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за УЉР, Група за аналитику у области управљања људским ресурсима	
Учесталост прикупљања података	Преузимају се резултати из *SIGMA* мониторинг извештаја, а у годинама у којима *SIGMA* не спроводи мониторинг, преузеће се податак из последњег *SIGMA* извештаја.	
Кратак опис методологије прорачуна	Овај показатељ мери степен до којег се правни оквир и процес запошљавања заснивају на систему заслуга и ефикасном избору кандидата који желе ступити у државну службу, као и степен у којем се осигуравају предвиђени резултати у смислу да се спроводе конкурентски и поштени избори у којима се не примењују дискрециона права приликом избора кандидата и који повећавају и атрактивност државне управе за кандидате и њен учинак. Овај показатељ прати само јавне конкурсе. Овај показатељ садржи шест елемената (потпоказатеља) помоћу којих се утврђује вредности, а то су: • Адекватност правног оквира за запошљавање државних службеника; • Примена у пракси процедура за запошљавање државних службеника; • Трајање поступка попуњавања радних места (од оглашавања до објављивања резултата конкурса); • Просечан број кандидата који испуњавају формалне услове за рад на радном месту; • Ефикасност запошљавања кроз проценат кандидата који су распоређени на радна места по основу конкурса у односу на укупан број јавних конкурса; • Стопа задржавања новозапослених државних службеника кроз проценат новозапослених који су остали најмање годину дана у државној управи након конкурса. Бодови се додељују за сваки од потпоказатеља и сабирају се. Укупан број могућих бодова је 50, а коначна оцена се додељује на скали 0–5. Детаљније о методологији за израчунавање вредности: http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf стр. 77-82	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2019.	
	н/а		2			н/а			3	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	4	4	4	4	4	5	5	5	5
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Запошљавање засновано на исказаним кадровским потребама органа**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 2.1:** Унапређење кадровског планирања и промовисање државне управе као пожељног послодавца:	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извори: - Интерни Извештај о квалитету попуњавања радних места у органима државне управе , који припрема СУК и који се доставља Влади на увид и информисање - Увид у кадровски план, односно правилнике о организацији и систематизацији радних места (интерна документа). - Интерни извештај СУК-а о реализацији кадровског плана	
Назив носиоца прикупљања података	СУК, радно место за планирање кадрова и аналитичке послове	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	При мерењу помоћу овог показатеља биће обухваћени ОДУ, службе Владе и стручне службе управних округа. Циљ је утврдити проценат извршилаца којима се (интерним и јавним конкурсом и преузимањем са интерног тржишта рада) попуњавају радна места у односу на укупан број извршилаца чије се запошљавање планира у кадровским плановима. Формула прорачуна – укупан број извршилаца којима се попуњавају радна места у току године / број извршилаца чије се запошљавање планира кадровским плановима, односно правилницима о организацији и систематизацији x 100	
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд Нема података за ранији тренд с обзиром да нису донесени кадровски планови за 2016, 2017. и 2018. годину. Имајући у виду да кадровски план за министарства, посебне организације, службе Владе и стручне службе управних округа није донесен ни за 2019. ни 2020. годину, а оне су одређене као полазна вредност, број извршилаца на радним местима чије се попуњавање планира утврђен је на основу упоредне анализе броја државних службеника приказаног у месечној	Полазна вредност

	евиденцији броја и структуре запослених и броја државних службеника на систематизованим радним местима по важећим правилницима организације и систематизацији радних места у њој. С обзиром да ће први извештај о квалитету попуњавања радних места у државном органу бити израђен за 2020. годину, број извршилаца на радним местима је утврђен на основу података које су доставили органи и који су приказани кроз евиденције о конкурсима којима СУК располаже.									
	2016.		2017.			2018.			2020.	
	н/а		н/а			н/а			20%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	20-25 %	25-30 %	30-35 %	35-40 %	40-45 %	45-55 %	55-60 %	60-70 %	70-85 %	85-95 %
Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до 5% ће се вредновати као успех.									

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Степен у коме оквир компетенција одговара потребама и кључним вредностима рада јавне управе**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 2.2.** Унапређење процеса селекције и увођење новозапослених у посао	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0–4	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на националном и локалном нивоу. Извори: - Извештаји о раду Владе чије је саставни део Извештај о раду МДУЛС, www.gs.gov.rs - Интерни извештај о раду СУК-а - Информатор о раду СУК https://www.suk.gov.rs/ - Извештај из Информационог система за УЉР, https://www.suk.gov.rs/	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за УЉР, Одсек за систем радних односа	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	Показатељ прати државне органе и органе АП и ЈЛС. Примену у пракси прати МДУЛС и додељује бодове 0–4 према следећим критеријумима: 0 – није развијен оквир компетенција 1 – успостављен оквир компетенција за државне службенике 2 – успостављен оквиркомпетенција за државнике службенике и службенике у АП и ЈЛС 3 – успостављен оквиркомпетенција за државне службенике и службенике у АП и ЈЛС и унапређен оквир компетенција за државне службенике/службенике на положају	

	4 –Оквир компетенција се примењује у свим областима УЉР у државним органима, органима АП и ЈЛС У периоду од 2021. закључно са 2025. годином праћење оквира компетенција на свим нивоима вршиће се на основу Извештаја МДУЛС-а и СУК-а. Праћење и оцењивање адекватности оквира компетенција у периоду од 2026. до 2030. године, пратиће се према методологији и показатељима који буду развијени у оквиру стандарда квалитета за УЉР.

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016	2017	2018	2020
	0	0	0	1

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	2	2	3	3	4	4	4	4	4	4

Процена успешности	Један степен ће бити прихватљиво одступање од циљне вредности.

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Проценат попуњених радних места лица на положају у складу са оквиром компетенција у односу на укупан број положаја**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 2.3.** Унапређење поступка попуњавања положаја заснованог на заслугама и увођење у посао	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извори: Интерни Извештаји СУК-а настали прикупљањем података из интерних евиденција и новог ИС.	
Назив носиоца прикупљања података	СУК, Одсек за подршку ВСС	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	При мерењу овог показатеља, биће обухваћени ОДУ и службе Владе. Циљ је да се утврди проценат државних службеника који су распоређени на радно место положаја путем интерног или јавног конкурса у складу са новоусвојеним поступком селекције базиране на провери компетенција. Од укупног броја систематизованих положаја у органима државне управе и служби Владе одузима се број непопуњених положаја; потом се број постављења на положај дели са укупним бројем попуњених положаја и множи са 100 како би се добио проценат попуњених радних места положаја путем конкурса. Формула прорачуна – Укупан број положаја попуњених путем конкурса/укупан број попуњених радних места положаја x 100	

<table>
<tr><td rowspan="3">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду</td><td colspan="9">Ранији тренд</td><td>Полазна вредност</td></tr>
<tr><td colspan="3">2016.</td><td colspan="3">2017.</td><td colspan="3">2018.</td><td>2020.</td></tr>
<tr><td colspan="3">н/а</td><td colspan="3">31%</td><td colspan="3">33%</td><td>34%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024.</td><td>2025.</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td>2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>>40%</td><td>>60%</td><td>>80%</td><td>>90%</td><td>>95%</td><td>>95%</td><td>>95%</td><td>>95%</td><td>>95%</td><td>>95%</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="10">Степен одступања од циљне вредности до - 5% вредноваће се као успех.</td></tr>
</table>

Посебан циљ 3. Ефикасан систем за управљање каријером примењен у пракси

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Степен у ком је развијен систем за управљањем каријером државних службеника**			
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 3:** Ефикасан систем управљања каријером примењен у пракси			
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу исхода		
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-4	Већа вредност је боља		
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: - Интерни извештај о раду СУК-а - Информатор о раду СУК-а, https://www.suk.gov.rs/			
Назив носиоца прикупљања података	СУК, Сектор за одабир и развој кадрова			
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину			
Кратак опис методологије прорачуна	При мерењу помоћу овог показатеља биће обухваћени државни органи. Овим показатељем се мери колико је развијен систем за управљање каријером државних службеника, односно да ли су развијени различити каријерни модели, као што су анализа индивидуалних потенцијала, 360 степени, интерно тржиште рада, каријерно саветовање, коучинг и др., као и да ли се у пракси примењују различити инструменти за управљање каријером. Примену у пракси прати СУК и додељује бодове према следећим критеријумима: 0 – није развијен систем управљања каријером 1 – у пракси се примењују најмање три каријерна модела, односно инструмента за управљање каријером (нпр. анализа индивидуалних потенцијала, 360 степени, интерно тржиште рада, каријерно саветовање, коучинг и др.) 2 – развијена најмање два каријерна модела 3 – развијена 3 или више каријерних модела 4 – каријерни модели примењени у пракси и обухваћено више од сто државних службеника неким од развијених каријерних модела.			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд Након што је формиран као унутрашња јединица у СУК-у, Центар за развој каријере је развио сет услуга као и капацитета за примену у пракси различитих инструмената за управљање каријером на индивидуалном нивоу (анализа индивидуалних потенцијала за развој, коучинг, каријерно саветовање, индивидуални планови развоја и др.)			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
				1

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028..	2029.	2030
	1	1	2	3	4	4	4	4	4	4
Процена успешности	Одступање од циљне вредности се неће сматрати успехом.									

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Дистрибуција исхода вредновања радне успешности одговара стандардима УЉР**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 3.1.** Развој окружења за ефикасног, иновативног и мотивисаног државног службеника									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни показатељ				На нивоу излазног резултата					
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%				Мања вредност је боља					
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: Интерни извештај СУК-а о вредновању радне успешности који се доставља Влади на увид и информисање									
Назив носиоца прикупљања података	СУК, Центар за управљање каријером									
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину									
Кратак опис методологије прорачуна	При мерењу овим показатељем биће обухваћени ОДУ. Циљ је утврдити да ли расподела резултата/исхода вредновања успешности одступа од пожељне расподеле оцена тако што ће се напредак у спровођењу новоусвојеног поступка вредновања радне успешности заснованог на процени и вредновању организацијских циљева и понашајних компетенција мерити процентом највиших оцена, односно исходом „превазилази очекивања". **Формула прорачуна** – број државних службеника чија је радна успешност вреднована највишом оценом / у односу на укупан број државних службеника чија је радна успешност вреднована x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд До 2019. године претходна деценијска примена поступка оцењивања није дала очекиване резултате, пре свега у погледу објективности у процени индивидуалног учинка. Дистрибуција две највише оцене померена је у десно у односу на нормалну расподелу и била је преко 85%. Одступање од норамалне расподеле у десно значи повећан број високих оцена, четворки и петица којих није требало да буде више од 30-35%.								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
									75%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	70%	<70%	<65%	50-55%	40-45%	<35%	<35%	<35%	<35%	<35%

Процена успешности	Степен одступања од циљне вредности до - 5% вредноваће се као успех.

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Степен у коме је извршена стандардизација организације кадровских јединица у органима државне управе и квалитет обављања кадровских послова**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 3.2.** Развој институционалних и административних капацитета за УЉР	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-4	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: - Извештај СУК-а о анализи капацитета кључних институција за стратешко УЉР - Извештаји из Информационог система за УЉР - Интерни Извештај НАЈУ	
Назив носиоца прикупљања података	СУК, Сектор за одабир и развој кадрова	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	По овом показатељу се утврђује у којој мери је извршена стандардизација организације кадровских послова у државним органима. Показатељ прати органе државне управе. Примену у пракси прати МДУЛС и СУК и додељује бодове 0–4 према следећим критеријумима: 0 – ни у једном органу државне управе није успостављена јединица која се искључиво бави управљањем људским ресурсима; 1 – више од 30% органа државне управе који имају преко 100 запослених утврдило је својим актом о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места посебну јединицу за управљање људским ресурсима или лице задужено за УЉР; 2 – поред услова из оцене 1, овај ниво подразумева да је више од 50% органа државне управе који имају јединицу за УЉР у складу са својим актима о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места попунио више од 90% систематизованих радних места у јединицама за УЉР; 3 – поред услова из оцене 2, овај ниво подразумева да је више од 50% запослених извршилаца у јединицама за УЉР у органима државне управе похађало програм обуке за запослене у јединицама за УЉР; 4 – поред услова из оцене 3, овај ниво подразумева да се организација и спровођење послова у вези са УЉР у више од 50% органа државне управе врши у складу са постављеним стандардима квалитета.	
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као	Ранији тренд У органима државне управе нису постојале јединице које су се искључиво бавиле кадровским пословима.	Полазна вредност

и о ранијем тренду	2016.	2017.	2018.	2020.
	0	0	0	0

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028..	2029	2030.
	1	2	3	3	3	4	4	4	4	4
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Степен у ком је обезбеђена правна заштита лица на положају/руководилаца (базиран на пет *SIGMA* потпоказатеља)**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 3.3.** Јачање професионализације лица на положају/руководилаца	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на међународном и државном нивоу. Извор: - *SIGMA* мониторинг извештај http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm	
Назив носиоца прикупљања података	СУК, Сектор за одабир и развој кадрова	
Учесталост прикупљања података	Преузимају се резултати из *SIGMA* мониторинг извештаја, а у годинама у којима *SIGMA* не спроводи мониторинг, преписаће се резултат из последњег *SIGMA* извештаја.	
Кратак опис методологије прорачуна	Вредност овог показатеља ће се утврдити на основу вредности пет различитих *SIGMA* показатеља, а то су: 1. Изузимање функционера (политички постављених лица) из обухвата службеничког система. Вредност овог потпоказатеља се одређује према анализи правног оквира који уређује опсег службеничког система. Максималан број бодова за овај потпоказатељ је 2 ако се утврди да је правни оквир јасно искључује политички постављена лица из делокруга службеничког система. Нула бодова се додељује ако није тако. 2. Адекватност обухвата државних службеника на положају у правном оквиру. Вредност овог потпоказатеља се одређује према анализи правног оквира, тако што се по један бод додељује за сваки критеријум: 1. да су радна места на првом нивоу испод министра и руководиоци органа управе у саставу министарстава лица на положају; 2. да је у делокругу секретара министарства или лица на еквивалентном месту обављање послова у вези са УЉР укључујући одлуке о запошљавању и отпуштању службеника на извршилачким радним местима; 3. да постоје посебне одредбе које се односе на регрутовање или напредовање на положаје. 3. Објективност критеријума за престанак радног односа лица на положају	

<table>
<tr><td></td><td>
према прописима.
Вредност се утврђује анализом прописа којима се утврђују услови за престанак радног односа лица на положају. Законодавство не би требало да дозвољава отпуштање из било којих разлога осим престанка периода на који је лице постављено, дисциплинских или правосудних поступака, поновљене негативне оцене вредновања радне успешности, технолошког вишка због процеса реструктурирања или смањења броја или других критеријума ако су они објективни. Бодови се додељују на следећи начин: 4 бода ако правни оквир садржи само објективне критеријуме за престанак рада лица • 0 бодова ако правни оквир омогућава престанак рада и на основу необјективних критеријума.
4. Правна заштита лица на положају приликом распоређивања на ниже радно место (назадовање у каријери).
Вредност се утврђује на основу анализе прописа на основу којих се додељује по један поен ако: 1. лица на положају имају право да буду премештена на претходно радно место или на упоредиво радно место (ово важи за лица која су на положај постављена из реда државних службеника) ако назадовање у каријери није резултат дисциплинских поступака; 2. ако распоређивање на друго радно место захтева писмено образложење.
Ако назадовање у каријери није могуће, за овај потпоказатељ додељује се максималан број поена – 2.
5. Стабилност у раду државних службеника на положају (%).
Процена се заснива на следећим подацима: • годишњи обрт државних службеника на положајима током године у којој је Влада последњи пут формирана (израчунава се као број државних службеника који су напустили положај подељен укупним бројем државних службеника на положају на почетку године, изражено у процентима), • годишњи обрт државних службеника на положајима у години након године у којој је Влада последњи пут формирана (израчунава се као број државних службеника који су напустили положај подељен укупним бројем државних службеника на положају на почетку године, изражено у процентима), • годишњи обрт државних службеника на положајима током последње пуне календарске године (израчунава се као број државних службеника који су напустили положај, подељен укупним бројем државних службеника на положају на почетку године, изражено у процентима). За израчунавање по потпоказатељима узима се највећа вредност од три горе поменута. Ако је најновије формирање Владе било у другој половини последње пуне календарске године или касније, анализирају се подаци о претходном формирању Владе. Бодови се додељују на следећи начин: 4 бода = мање од 10%, 3 бода = 10–19,99%, 2 бода = 20–29,99%, 1 бод = 30–40%, 0 бодова = више од 40%
Детаљније о методологији за израчунавање види на: http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf
Укупан број бодова који се може остварити за испуњеност овог показатеља, односно ових шест потпоказатеља *SIGMA* износи 15.
</td></tr>
</table>

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019
	н/а	6	6	9

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	11	11	13	13	13	15	15	15	15	15

Процена успешности	Један степен ће бити прихватљиво одступање од циљне вредности.

Посебан циљ 4: Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених у јавној управи

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Степен у ком се систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи нормативно и у пракси заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно квалификација запослених**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 4.:** Развијен и имплементиран функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања вештина и способности запослених у јавној управи	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу исхода
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 1-5	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: - Извештај о раду министарства у делу који се односи на број кандидата који су положили државни стручни испит (интерни)	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за стручно усавршавање	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	По овом показатељу се вреднује у којој мери се систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи како нормативно, тако и у пракси заснива на принципу компетенција, односно квалификација запослених за извршавање послова радног места. Да би се утврдила вредност, развијена је посебна методологија која предвиђа анализу примене закона којим се уређује стручно усавршавање у поменутим деловима јавне управе и развијене праксе у вези са припремом и доношењем програма обука, као и анализу примене прописа о државном стручном испиту и праксе органа у односу на обавезу да се положи овај испит као услов за распоређивање на одговарајуће радно место. Правни оквир за све категорије анализира МДУЛС и додељује по четири бода за сваку категорију, уколико се, према прописима стручно усавршавање заснива на анализи потреба, односно обавези полагања државног стручног испита као услова за рад у државним и другим органима, тако да је максимални број бодова за правни оквир 8. Примену у пракси прати МДУЛС, у сарадњи са НАЈУ на узорку 4 министарства, 2 органа у саставу министарства, 1 посебне организације и 10 ЈЛС. Један бод се додељују за институтцију из узорка уколико је спроведена	

	анализа потреба за стручним усавршавањем у складу са Упутством о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у органима јавне управе. Узорак 16 ОДУ и ЈЛС заједно: МДУЛС, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство за европске интеграције, Управа царине МФ, РСЛП и јединице локалне самоуправе: Београд, Смедерево, Ваљево, Панчево, Зрењанин, Медвеђа, Ниш, Жабаљ, Чачак и Ужице. Додатно, прати се да ли је НАЈУ припремила обједињени извештај о анализи потреба за стручним усавршавањем и припремила програме обуке из свог делокруга за државне службенике и запослене у ЈЛС. За обе категорије која су обухваћене, додељује се максимално по три бода (1 уколико је припрељен извештај о анализи потреба и 2 уколико је усвојен програм обука). Бодови по сваком елементу се сабирају и максимални број бодова за примену у пракси је 22 (16+6). Формула прорачуна – укупан број бодова за правни оквир + укупан број бодова за примену у пракси. Максимални број бодова је 30 (8+22). Вредност показатеља се добија транспоновањем на петостепеној скали и то: 1. 0-6 бодова – систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи се не заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно стручних знања, оспособљености и вештина запослених 2. 7-12 – истем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи се у малој мери заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно стручних знања, оспособљености и вештина запослених 3. 13-28 – систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи се у одређеној мери заснива на принципу компетенција, односно стручних знања, оспособљености и вештина запослених прати МДУЛС, у сарадњи са НАЈУ на узорку 4 министарства, 2 органа у саставу министарства, 1 посебна организација, 10 ЈЛС. Један бод се додељује за институцију из узорка уколико је спроведена анализа потреба за стручним усавршавањем у складу са Упутством о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем у органима јавне управе. 4. 19-24 – систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи се у великој мери заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно стручних знања, оспособљености и вештина запослених 5. 25-30 – систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи се у потпуности заснива на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно стручних знања, оспособљености и вештина запослених

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019.
	н/а	н/а	н/а	1

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	3	3	4	4	4	5	5	5	5
Процена успешности	Без одступања.									

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Степен имплементације система квалитета у елементима стручног усавршавања у јавној управи**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.1.** Унапређење јединственог система стручног усавршавања у државним органима и органима јединица локалне самоуправе	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-15	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	- Централна евиденција програма стручног усавршавања у јавној управи (електронска) - Извештаји НАЈУ о утврђеним потребама за стручним усавршавањем у јавној управи, https://www.napa.gov.rs/tekst/605/analiza-potreba-za-strucnim-usavrsavanjem.php	
Назив носиоца прикупљања података	НАЈУ, Сектор за припрему програма обуке и управљање квалитетом	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	Критеријуми на основу којих се одређује степен имплементације система квалитета у елементима стручног усавршавања у јавној управи су: 1. Да орган управе спроводи годишње анализу потреба за стручним усавршавањем у складу са донетим Упутством о методологији за утврђивање потреба за стручним усавршавањем којим се утврђују релевантне потребе за стручним усавршавањем; 2. Да руководилац органа управе доноси посебан програм обуке за запослене у органу којим се задовољавају претходно утврђене приоритетне потребе, а који је припремљен у складу са смерницама за припрему програма обуке НАЈУ; 3. Да орган управе спроводи посебан програм обуке уз ангажовање реализатора и спроводилаца у складу са релевантним подзаконским актом а на основу претходно планираних средстава (буџетска и донаторска); 4. Да орган управе прати аспекте реализације посебног програма обуке и остварене ефекте а у складу са релевантним подзаконским актом; 5. Да су полазници оценили реализоване обуке општом оценом изнад 3,4. Степен имплементације се прати на узорку 6 органа државне управе, и 10 ЈЛС. Узорак обухвата: МДУЛС, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство за европске интеграције, Управа царине МФ, РСЛП и јединице локалне самоуправе: Београд, Смедерево, Ваљево, Панчево, Зрењанин, Медвеђа, Ниш,	

	Жабаљ, Чачак и Ужице. Испуњеност критеријума прати НАЈУ и за сваки од поменутих критеријума додељује један бод. Сви критеријуми морају бити кумулативно испуњени да би се сматрало да орган управе има успостављен систем управљања квалитетом стручног усавршавања. Оцена степена имплементације система управљања квалитетом одређује се на скали 1-5, и то: 0 – ниједна или једна институција; 1 - две или три институције; 2 - четири или пет институција; 3 - шест или седам институција; 4 – осам или девет институција; 5 – свих 10 институција;

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017..			2018.			2020.	
	н/а		н/а			н/а			1	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	2	3	4	5	5	5	5	5	5	5
Процена успешности	Без одступања.									

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Испуњеност очекивања полазника обукама у којима су коришћени иновативни облици и методе стручног усавршавања**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.2.** Унапређење програма стручног усавршавања у државним органима и органима ЈЛС и начина њиховог организовања и спровођења	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извори: - Извештаји о спровођењу програма обука, https://www.napa.gov.rs/tekst/487/izvestaji-i-evaluacije.php - Централна евиденција програма стручног усавршавања (електронска)	
Назив носиоца прикупљања података	НАЈУ, Одељење за спровођење обука	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије	Вредност по овом показатељу се рачуна на основу резултата вредновања програма обука. Узимају се у обзир годишњи програми обука који као облик	

прорачуна	реализације имају иновативне облике и методе усавршавања, као што су: онлајн обуке, вебинари, гејмификација, коучинг, менторство и други. По завршетку обуке полазници попуњавају евалуациони упитник путем којег, између осталог, процењују аспект обуке који се односи на то у којој мери су испуњена њихова очекивања од обуке на тростепеној скали: - У потпуности испуњена очекивања - Делимично испуњена очекивања - Нису остварена очекивања Вредности показатеља ће пратити само проценат полазника којима су у потпуности испуњена очекивања. Формула за израчунавање: број полазника којима су у потпуности испуњена очекивања од укупног броја полазника обука свих програма у једној календарској години x 100

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016..	2017.	2018.	2020.
	н/а	н/а	н/а	0

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	70%	70%	75%	75%	80%	80%	80%	80%	80%	80%

Процена успешности	Без одступања

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Квалитет нових прописа који уређују област стручног усавршавања**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.3.** Унапређење нормативног оквира који уређује област стручног усавршавања у јавној управи	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извори: Извештаји о раду МДУЛС (интерни) и извештај НАЈУ (интерни)	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за стручно усавршавање	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	Вредност показатеља ће се утврдити у складу са налазима ex post евалуације прописа који уређују систем стручног усавршавања – Закона о државним службеницима, Закона о запосленима у АП и ЈЛС, Закона о Националној академији за јавну управу и релевантних подзаконских аката. Прецизна	

	процедура за спровођење ex post евалуације прописа ће бити доступна током 2021. године када се планира спроовђење прве евалуације. Формула: Број прописа који су позитивно оцењени на евалуацији / укупан број анализираних прописа x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2019.	
	н/а		н/а			н/а			Прва евалуација ће бити спроведена током 2021. године	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Процена успешности	Степен одступања до - 10% у односу на циљну вредноваће се као успех.									

Показатељ 5.

Назив показатеља	**Степен дигитализованих и стандардизованих пословних процеса у области стручног усавршавања**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.4.** Успостављање стандардизације процеса и система квалитета у области стручног усавршавања у јавној управи, уз пуну примену ИКТ	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-6	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: - Централна евиденција програма стручног усавршавања у јавној управи (електронска евиденција) - *LMS* (*learning management system*) НАЈУ (електронски систем НАЈУ за управљање системом стручног усавршавања у јавној управи)	
Назив носиоца прикупљања података	НАЈУ, Групе за ИТ и вођење евиденција	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	Вредност се утврђује према броју пословних процеса чији се већи део пословних процедура спроводи уз коришћење информационих технологија. Већи део пословних процедура значи више од 50% процедура у оквиру једног пословног процеса. Шест процеса стручног усавршавања се анализира и за сваки процес чији се већи део пословних процедура спроводи уз коришћење информационих технологија додељује се један бод. За мање од 50% пословних процедура добија се нула бодова. Максималан број бодова за овај показатељ је	

	шест. Процеси стручног усавршавања који се прате су: 1. анализа потреба за стручним усавршавањем, 2. акредитација реализатора програма обука, 3. акредитација програма обука, 4. спровођење програма обука, 5. вредновање програма обука, 6. верификација.

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
	н/а		н/а			н/а			1	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	1	1	1	3	4	5	5	6	6	6
Процена успешности	Без одступања.									

Показатељ 6.

Назив показатеља	**Степен у коме је развијен систем планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.5.** Успостављање система планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања у јавној управи (мастер план целоживотног стручног усавршавања)	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-1	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: Извештај о раду МДУЛС (интерни) и НАЈУ (интерни)	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за стручно усавршавање	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	Овај показатељ мери да ли је развијен систем планирања и управљања процесом целоживотног стручног усавршавања. Критеријум који се користи за утврђивање вредности је припремљен модел мастер плана целоживотног стручног усавршавања у јавној управи. Ако модел није припремљен, вредност показатеља је 0, а ако је припремљен вредност показатеља је 1.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2019.	
	н/а		н/а			н/а			0	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1
Процена	Без одступања.									

успешности	

Показатељ 7.

Назив показатеља	**Степен у којем је развијен оквир сарадње институција у чијем је делокругу стручно усавршавање запослених**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.6.** Успостављање инструмената сарадње институција у чијем делокругу су послови стручног усавршавања запослених у државним и другим органима									
Тип и ниво показатеља	Квалитативни показатељ					На нивоу излазног резултата				
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-1					Већа вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља успешности	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: - Извештај о раду МДУЛС (интерни) и НАЈУ(интерни)									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за стручно усавршавање									
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину									
Кратак опис методологије прорачуна	Овај показатељ мери да ли је развијена сарадња институција у чијем је делокругу стручно усавршавање запослених у државним и другим органима. Вредност се израчунава тако што се прати да ли НАЈУ и институције у чијем су делокругу припрема и спровођење програма обуке имају успостављену сарадњу стручних тела и да ли се спроводи интерресорно стручно усавршавање у мултисекторским областима. Да би показатељ био испуњен, НАЈУ мора да има развијену сарадњу са најмање две институције и у том случају је вредност 1. У супротном, вредност је 0. Институције у чијем је делокругу стручно усавршавање запослених су Правосудна академија, Дипломатска академија, ОДУ који имају развијене системе посебног стручног усавршавања.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020	
	н/а		н/а			н/а			0	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1
Процена успешности	Без одступања.									

Показатељ 8.

Назив показатеља	**Степен успостављених јединствених стандарда у области стручних испита у систему државне управе**
Одговарајући	**Мера 4.7.** Увођење јединствених критеријума, мерила и стандарда у области

општи циљ, посебан циљ или мера	стручних испита у систему државне управе	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни показатељ	На нивоу излазног резултата
Јединица мере и природа	Бројчани на скали 0-12	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља успешности	Извор: - Извештај о раду МДУЛС (интерни) - Извештај о раду ИТЕ (интерни)	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за стручно усавршавање	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис методологије прорачуна	Вредност показатеља ће се утврдити према броју стручних испита који су дигитализовани и стандардазовани. Стручни испити који се прате овим индикатором су: 1. државни стручни испит, 2. посебан стручни испит за матичара, 3. испит за инспектора и 4. испит за комуналног милиционара. За сваки испит је могуће максимално доделити три бода, јер се анализирају три процеса стручних испита, а за сваки процес који се обавља у складу са препорукама о оптимизацији пословних процеса додељује се један бод. Процеси који се прате су: 1. Подношење онлајн пријаве кандидата за полагање стручних испита; 2. Одлучивање о поднетим захтевима за полагање стручних испита; 3. Организовање и спровођење стручних испита. Формула прорачуна: Укупан број бодова се добија тако што се саберу бодови остварени по сваком од четири испиту (максимални број бодова по испиту је 3). Укупан максимални број бодова је 12.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019.
	н/а	н/а	н/а	0

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	6	9	12	12	12	12	12	12	12

Процена успешности	Без одступања.

Показатељ 9.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе и јединица локалне самоуправе које омогућавају студентске праксе**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 4.8.** Развој сарадње са високошколским установама ради подршке у школовању/додатном образовању кадрова за јавну управу	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни показатељ	На нивоу излазног резултата

<table>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="9">Процентуални на скали 0-100%</td><td colspan="2">Већа вредност је боља</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља успешности</td><td colspan="12">Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу.
Извор:
- Извештај о студентској стручној пракси у органима државне управе и ЈЛС (интерни)</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="12">МДУЛС, Сектор за стручно усавршавање</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="12">Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину</td></tr>
<tr><td>Кратак опис методологије прорачуна</td><td colspan="12">При мерењу на основу овог показатеља биће обухваћени ОДУ и ЈЛС.
Показатељ прати број органа који је омогућио спровођење студентске стручне праксе и број студената који су прошли праксу у односу на годишњи план студентске стручне праксе у наведеним органима.
Вредност се израчунава на нивоу узорка од пет министарстава, три органа у саставу министарства, две посебне организације и десет ЈЛС.
Узорак 20 органа државне управе и ЈЛС: МДУЛС, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство за европске интеграције, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструткуре, Управа царине МФ, Пореска управа МФ, Управни инспекторат МДУЛС-а, РСЈП, РСЗ, Београд, Крагујевац, Лесковац, Нови Пазар, Чачак, Зрењанин, Зајечар, Ниш, Рашка и Суботица.
Сваки орган/ЈЛС из узорка носи 5%, а резултат се добија сабирањем органа који су реализовали студентске стручне праксе према годишњем плану.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду</td><td colspan="9">Ранији тренд</td><td colspan="3">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td colspan="3">2016.</td><td colspan="3">2017.</td><td colspan="3">2018.</td><td colspan="3">2020.</td></tr>
<tr><td colspan="3">н/а</td><td colspan="3">н/а</td><td colspan="3">н/а</td><td colspan="3">0%</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024.</td><td>2025.</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td>2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>10%</td><td>20%</td><td>30%</td><td>40%</td><td>50%</td><td>60%</td><td>70%</td><td>80%</td><td>90%</td><td>100%</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="12">Одступање од циљне вредности до ±10% ће се вредновати као успех.</td></tr>
</table>

Показатељи учинака – Пружање услуга

Посебан циљ 5: Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Просечна оцена *SIGMA* евалуације у области пружања услуга за сва четири стуба мерења**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 5:** Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство									
Тип и ниво показатеља	Квантитативан показатељ					Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	Оцена, (прост просек), скала 0-5					Већа вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Извор: *SIGMA Monitoring Report, OECD* http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm Регионално упоредив показатељ.									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС									
Учесталост прикупљања података	Оцењивање се врши на сваке две године, прва следећа публикација извештаја је 2021. године									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	*OECD* сваке две године на регионалном нивоу припрема свеобухватан извештај о квалитету пружања услуга од стране јавне управе. Мерење вредности показатеља добија се као прост просек оцена на скали 0-5 *OECD* -а за следећа четири стуба: 1. Пружање услуга усмерено на грађане 2. Правичност и ефикасност административних поступака 3. Постојање предуслова за пружање јавних услуга 4. Приступачност јавних услуга									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2019.	
			2						3	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	4	4	4	4	5	5	5	5	5	5
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Удео административног оптерећења грађана и привреде у БДП-у**
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебни циљ 3.1:** Јавна управа на ефикасан и иновативан начин пружа услуге које одговарају на потребе крајњих корисника и унапређују њихово корисничко искуство

Тип и ниво показатеља	Квантитативан показатељ	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Проценат (%) БДП-а	Нижа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Интерно истраживање које спроводи РСЈП за потребе извештавања о спровођењу Програма унапређења система управљања јавним политикама и регулаторне реформе и Програма е-папир.	
Назив носиоца прикупљања података	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају за период од једне календарске године. Доступни су у октобру текуће календарске године за претходну.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Административно оптерећење грађана и привреде = $\frac{\text{Укупан административни трошак за грађане и привреду}}{\text{Бруто домаћи производ}} \times 100$	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и тренду о ранијем	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020
	3,26%	/	3,26%	/

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028	2029.	2030.
	3.00%	2.90 %	2.85 %	2.80 %	2.75 %	2.65 %	2.55 %	2.50 %	2.45 %	2.40 %

Процена успешности	Одступање до 10% у односу на циљну вредност вредноваће се као успех.

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Број поједностављених административних поступака за грађане и привреду**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 5.1.** Унапређење развоја услуга по мери крајњих корисника кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга	
Тип и ниво показатеља	Квантитативан показатељ	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Број, кумулатив	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Јединствени јавни регистар административних поступака, РСЈП	
Назив носиоца прикупљања података	РСЈП	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају континуирано током године. Пресек стања се врши у децембру сваке године за текућу годину.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Показатељ мери број административних поступака који су кроз спровођење Стратегије РЈУ и Програма е-папир поједностављени за грађане и привредне субјекте, а на основу препорука за поједностављење сачињених попуњавањем обрасца који је израдио РСЈП. Циљна вредност означава укупан очекиван број	

	поједностављених поступака.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.		2018.				2020.	
			0		0				125	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	250	350	450	500	550		600			700
Процена успешности	Одступање до 10% у односу на циљну вредност вредновање се као успех.									

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Број успостављених јединствених управних места у ЈЛС**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 5.1.** Унапређење развоја услуга по мери крајњих корисника кроз унапређење процеса развоја и оптимизацију постојећих услуга									
Тип и ниво показатеља	Квантитативан показатељ					Показатељ резултата				
Јединица мере и природа	Број, кумулатив					Већа вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Интернет портал МДУЛС, http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/usluge-za-gradjane-i-privredu/									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, организациона јединица надлежна за имплемнатцију ЗУП-а									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају континуирано током године. Пресек стања се врши у децембру за текућу календарску годину.									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Показатељ мери број укупно успостављених физичких јединствених места на територијама локалних самоуправа, чиме се стварају физички/инфраструктурни предуслови за побољшање квалитета услуга јавне управе, а у складу са стандардима које пропише надлежно министарство.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2017.		2018.		2019.				2020.	
	0		0		1				14	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	19	24	29	34	39	44	50	60	70	80
Процена успешности	Одступање до 10% у односу на циљну вредност вредновање се као успех.									

Показатељ 5.

Назив показатеља	**Проценат службеника државне управе и локалне самоуправе запослених на пословима пружања услуга који су успешно завршили обуку у области унапређења квалитета пружања услуга**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 5.2.** Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима	
Тип и ниво	Квантитативан показатељ	Показатељ резултата

показатеља		
Јединица мере и природа	%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Информатор о раду НАЈУ, https://www.napa.gov.rs/tekst/75/informator-o-radu.php	
Назив носиоца прикупљања података	НАЈУ	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају континуирано током године. Пресек стања се врши сваког јуна за претходну годину.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Обрачун: Број запослених на пословима пружања услуга који имају директан физички или писмени контакт са странкама или који су запослени на административним пословима који су у непосредној функцији пружања услуга, а који су прошли Стратегијом РЈУ предвиђене обуке у односу на укупан број службеника у области пружања услуга. Рачунају се само полазници који су успешно окончали обуку у датој календарској години.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду у прошлости	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017	2018	2020
				(Проценат ће бити накнадно утврђен)

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	10%	25%	40%	55%	70%	85%	100%	100%	100%	100%

Процена успешности	Одступање до 10% од годишњег плана броја обучених службеника вредноваће се као успех.

Показатељ 6.

Назив показатеља	**ЕУ бенчмарк електронске управе – постојање кључних предуслова**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 5.2.** Повећање људских и техничко-технолошких капацитета јавне управе за пружање услуга крајњим корисницима	
Тип и ниво показатеља	Квантитативан	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Индекс, скала 0-100	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	ЕУ Комисија, https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people	
Назив носиоца прикупљања података	ИТЕ	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње (новембар)	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Показатељ мери доступност техничко-технолошких решења / предуслова (попут електронског потписа, аутентичних извора, итд.) за електронско обављање одабраних јавних услуга (попут покретања посла, регистрације аутомобила, промене пребивалишта). Детаљнија методологија: https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=55174	
Подаци о полазној	Ранији тренд	Полазна вредност

вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	2016.		2017.		2018.			2020.		
					23,3			35		
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	35	45	60	75	90	92	94	96	96	96
Процена успешности	Одступање до 10% у односу на циљну вредност вредноваће се као успех.									

Показатељ 7.

Назив показатеља	**Број органа државне управе који су применили *CAF* или неки други алат за управљање квалитетом услуга у току једне календарске године, а на основу одговарајућег правног оквира**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 5.3.** Унапређен систем контроле и обезбеђења квалитета услуга									
Тип и ниво показатеља	Квантитативан					Показатељ резултата				
Јединица мере и природа	Број					Виша вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Интерно прикупљање података од стране МДУЛС									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Одељење за стратешко планирање									
Учесталост прикупљања података	Континуирано прикупљање података током године. Пресек стања се врши на кварталном нивоу.									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања	Показатељ мери број органа државне управе који су применили CAF или неки други алат за управљањем квалитетом услуга у свом раду. Сматра се да је алат примењен када орган прилагоди своје интерне процесе CAF стандардима, а у складу са правним оквиром који пропише Влада.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
	0		0			0			0	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20
Процена успешности	Без одступања									

Показатељи учинака – Транспарентност и одговорност

Посебан циљ 6: Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Годишња процена Европске комисије о напретку у области Одговорности**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 6:** Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти									
Тип и ниво показатеља	Квалитативан					Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	Извештај садржи предвиђене елементе					*Да* је боље				
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештај Европске комисије о напретку Србије https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Одељење за стратешко планирање									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу и најчешће објављују у октобру или новембру текуће године.									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина Европска комисија сваке године објављује извештај о напретку државе кандидата за чланство у ЕУ најчешће у октобру месецу и доставља га Савету ЕУ, Европском парламенту у држави кандидату. Извештај садржи потпоглавље о Одговорности у оквиру оцене напретка у области реформе јавне управе, као и у оквиру Преговарачког поглавља 32.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2019.	
									не	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	не	да	да	да	да					
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 2.

Назив показатеља	***SIGMA* показатељ: Приступ информацијама од јавног значаја**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 6:** Унапређен ниво одговорности и транспарентност на свим нивоима власти	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Бод, скала у распону 0-30	Бољи је већи број бодова

Извор података за праћење показатеља учинка	SIGMA Мониторинг извештај http://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Одељење за стратешко планирање
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на 2 године, до краја септембра 2025.
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина За оцену приступа информацијама од јавног значаја развијен је посебан *SIGMA* показатељ који мери ниво до кога је правни и институционални оквир у вези са информацијама од јавног значаја успостављен и промовисање правовременог одговарања на захтеве за приступ информацијама од јавног значаја без наплате трошкова или уз наплату разумних трошкова. У оквиру овог показатеља развијени су потпоказатељи који се могу оценити бодовима у распону од 1 (најслабији учинак) до 5 и 10 (најбољи учинак зависно од потпоказатеља) за нормативни оквир, односно у распону од 1 (најслабији учинак) до 2,5 и 5 (најбољи учинак зависно од потпоказатеља) за примену у пракси. Нормативни и институционални оквир садржи следеће потпоказатеље: адекватност законодавства које се односи на приступ информацијама од јавног значаја (10); покривеност основних механизама за примену приступа информацијама од јавног значаја (5). Примена у пракси садржи следеће потпоказатеље: проактивност државних органа у омогућавању доступности информација од јавног значаја које се могу наћи на њиховим интернет презентацијама (5); проактивност органа јавне управе на централном нивоу у омогућавању доступности база података које су у њиховом поседу (5); перцепција грађана о доступности информација од јавног значаја (2,5); перцепција привреде о доступности информација од јавног значаја (2,5). Бодови сваког потпоказатеља се сабирају, а потом се укупан збир бодова претвара у коначну вредност. Конвертовање укупног збира бодова у коначну вредност: 0–5 = 0 6 - 10 = 1 11 - 15 = 2 16 - 20 = 3 21 - 25 = 4 26 - 30 = 5

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2017.
		21/30		21/30

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	22/30		24/30		30/30					

Процена успешности	Одступање до 4 бода у односу на циљану вредност вредновање се као успех.

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе[382] у којима су одређена овлашћена службена лица за вођење управног поступка и одлучивање у управним стварима**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.1.** Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата

[382] Органе државне управе чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације

Јединица мере и природа	%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештај о броју органа јавне управе на централном нивоу у којима су одређена овлашћена службена лица за вођење управног поступка и одлучивање у управним стварима	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Одељење за уређење и координацију система јавне управе	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја априла текуће године за претходну	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина Опис: Број органа државне управе у којима су одређена овлашћена службена лица за вођење управног поступка и одлучивање у управним стварима (X) у односу на укупан број органа државне управе (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
				23%

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	25%	25%	25%	35%	45%					

Процена успешности	Одступање до 5% у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе, независних државних органа[383] и ЈЛС чији су руководиоци похађали обуке о примени принципа управљачке одговорности**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.1.** Успостављање системских решења за управљачку одговорност у органима јавне управе	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештаји о спровођењу обука НАЈУ за руководиоце у органима јавне управе на централном нивоу, чија се тема односи на примену принципа управљачке одговорности – делегирање одговорности и ефикасни механизми праћења и извештавања. Извештај о спроведеним обукама доступан на интернет страници НАЈУ- https://www.napa.gov.rs/	
Назив носиоца прикупљања података	Национална академија за јавну управу, Сектор за спровођење програма обуке	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја фебруара текуће године за претходну	
Кратак опис	Формула/једначина	

[383] Независне државне органе чине Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереник за заштиту равноправности, Агенција за спречавање корупције и Државна ревизорска институција

показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Опис: Број органа државне управе, независних државних органа и ЈЛС чији су руководиоци похађали обуке о управљачкој одговорности (X) у односу на укупан број органа државне управе, независних државних органа и ЈЛС (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
									0%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0%	0%	0%	0%	5%					
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 5.

Назив показатеља	**Проценат приоритетних циљева из Акционог плана за спровођење Програма Владе који се односе на органе државне управе, а који су узети у обзир приликом припреме средњорочних планова обвезника средњорочног планирања.**[384]	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.2.** Унапређење вертикалног и хоризонталног система контроле и праћења рада у јавној управи (Успостављање механизма за управљање према учинку органа јавне управе)	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Средњорочни планови органа јавне управе на централном нивоу и Акциони план за спровођење програма Владе – Извештај Републичког секретаријата за јавне политике https://rsjp.gov.rs/cir/	
Назив носиоца прикупљања података	Републички секретаријат за јавне политике	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја априла текуће године за претходну годину	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина Број приоритетних циљева из Акционог плана за спровођење програма Владе који су узети у обзир приликом припреме средњорочних планова **обвезника средњорочног планирања** (X) у односу на укупан број приоритетних циљева из Акционог плана за спровођење програма Владе који се односе на орган државне управе (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100	
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд	Полазна вредност
	2016. 2017. 2018.	2020.
		0%

[384] Обвезнике средњорочног планирања чине: ОДУ; организације за обавезно социјално осигурање; остали корисници буџетских средстава Републике Србије, које Влада на предлог органа државне управе надлежног за координацију јавних политика, односно министарства надлежног за послове финансија обавеже да израђују средњорочни план у складу са Законом о планском систему; остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши Влада, које на то обавеже Влада; корисници буџетских средстава аутономне покрајине, које надлежни орган аутономне покрајине обавеже да израђују средњорочни план у складу са ЗПС; ЈЛС; корисници буџетских средстава ЈЛС, које надлежни орган ЈЛС обавеже да израђују средњорочи план у складу са ЗПС; остали корисници јавних средстава над чијим радом надзор врши аутономна покрајина, односно ЈЛС, које на то обавеже надлежни орган АП, односно ЈЛС.

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	25%	30%	35%	40%	45%					
Процена успешности	Одступање до ±5% у односу на циљану вредност вредновање се као успех.									

Показатељ 6.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе, независних државних органа и ЈЛС чији су руководиоци похађали обуке о примени јединствене методологије за управљање учинком**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.2.** Унапређење вертикалног и хоризонталног система контроле и праћења рада у јавној управи (Успостављање механизма за управљање према учинку органа јавне управе)	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештаји о спровођењу обука НАЈУ за руководиоце у органима јавне управе на централном нивоу чија се тема односи на примену јединствене методологије за управљање учинком – контролу рада, надзор и интерно и екстерно извештавање о резултатима рада из надлежности органа јавне управе. Извештај о спроведеним обукама доступан на интернет страници НАЈУ- https://www.napa.gov.rs/	
Назив носиоца прикупљања података	НАЈУ, Сектор за спровођење програма обуке	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја фебруара текуће за претходну годину	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања **(формуле/ једначине)**	Формула/једначина Број органа државне управе, независних државних органа и ЈЛС чији су руководиоци похађали обуку о примени јединствене методологије за управљање учинком (X) у односу на укупан број органа државне управе, независних државних органа и ЈЛС (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.		2018.				2020.	
									0%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0%	0%	0%	3%	5%					
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 7.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе и независних државних органа који организују и спроводе обуку о етици и интегритету за своје руководиоце и запослене**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.3.** Јачање интегритета и етичких стандарда у јавној управи									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни					Показатељ резултата				
Јединица мере и природа	%					Већа вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештај Агенције за спречавање корупције за период од три године. http://www.acas.rs/									
Назив носиоца прикупљања података	Агенција за спречавање корупције Сектор за превенцију и јачање интегритета									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају сваке треће године, у марту текуће године за претходни трогодишњи период									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања **(формуле/ једначине)**	Формула/једначина Број органа државне управе и независних државних органа који организују и спроводе обуку о етици и интегритету за своје руководиоце и запослене (X) у односу на укупан број органа државне управе и независних државних органа (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
									0%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	25%	25%	25%	50%	50%					
Процена успешности	Одступање до ±5% у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.									

Показатељ 8.

Назив показатеља	**Број органа јавне управе и других ималаца јавних овлашћења који деле/објављују отворене податке на Порталу отворених података.**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.4.** Унапређење проактивног објављивања података у поседу органа јавне управе	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Број	Већи број је бољи
Извор података за праћење показатеља учинка	Статистика Портала отворених података - www.data.gov.rs	
Назив носиоца прикупљања података	ИТЕ, Сектор за стандардизацију и сертификацију	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја децембра за текућу годину	

Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина Број органа јавне управе и других ималаца јавних овлашћења који деле/објављују отворене податке на Порталу отворених података									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
									45	
Подаци о циљним вредностима	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
	60	100	120	140	160					
Процена успешности	Одступање до ±5% у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.									

Показатељ 9.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе и јединица локалне самоуправе чији су запослени похађали обуке о стандардима отворених података и рада са Порталом отворених података**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.4.** Унапређење проактивног објављивања података који су у поседу органа јавне управе									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни					Показатељ резултата				
Јединица мере и природа	%					Већа вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештаји о обукама НАЈУ Извештај о спроведеним обукама доступан на интернет страници НАЈУ- https://www.napa.gov.rs/									
Назив носиоца прикупљања података	НАЈУ, Сектор за спровођење програма обуке									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја фебруара текуће за претходну годину									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина Број органа државне управе и јединица локалне самоуправе чији су запослени похађали обуке о стандардима отворених података и рада са Порталом отворених података (X) у односу на укупан број органа државне управе и хединица локалне самоуправе (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
									0%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	5%	10%	15%	20%	25%					
Процена успешности	Одступање до -3% у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.									

Показатељ 10.

Назив показатеља	**Проценат извршења предложених односно наложених мера у инспекцијском надзору над применом прописа о слободном приступу**

	информацијама од јавног значаја	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.5.** Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	%	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештај Управног инспектората за 2021. годину (http://mduls.gov.rs/o-ministarstvu/upravna-inspekcija/), односно годишњи извештај надлежног органа задуженог за вршење послова инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2022, 2023, 2024. и 2025. годину	
Назив носиоца прикупљања података	Управни инспекторат за 2021. годину и надлежни орган задужен за вршење послова инспекцијског надзора над спровођењем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја за 2022, 2023, 2024. и 2025. годину	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја децембра текуће године	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања **(формуле/ једначине)**	Формула/једначина Број извршења предложених односно наложених мера у инспекцијском надзору над применом прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја (X) у односу на укупан број предложених односно наложених мера у инспекцијском надзору над применом прописа о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Y) Формула за израчунавање: X:Y x 100	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019.
				75%

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	80%	83%	85%	88%	90%					

Процена успешности	Одступање до ±2% у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.

Показатељ 11.

Назив показатеља	**Проценат органа јавне управе[385] који поступају по одлукама/препорукама Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитника грађана**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Мера 6.5.** Унапређење реактивне транспарентности, поступања по прописима из делокруга рада независних државних органа, односно по препорукама независних државних органа									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни				Показатељ резултата					
Јединица мере и природа	%				Већа вредност је боља					
Извор података за праћење показатеља учинка	Годишњи извештаји Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности (https://www.poverenik.rs/sr-yu/izvetaji-poverenika.html) и Заштитника грађана (https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji)									
Назив носиоца прикупљања података	Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, у делу који се тиче препорука/одлука Повереника: Сектор за сарадњу и извештавање Заштитник грађана, у делу који се тиче препорука Заштитника.									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја марта текуће године за претходну годину									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Формула/једначина Број одлука/препорука Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности/ и Заштитника грађана по чијим су одлукама/препорукама поступили органи јавне управе на централном нивоу (X) у односу на укупан број препорука/одлука које су Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитник грађана издали органима јавне управе на централном нивоу (Y) Формула за израчунавање: X : Y x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд							Полазна вредност		
	2016.		2017.		2018.			2019.		
								65% Повереник 81,43% Заштитник		
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Повереник:	65%	68%	72%	76%	80%					
Заштитник:	81.97%	85%	87%	89%	91,2%					

[385] Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности: 1) државни органи, органи територијалне аутономије, органи локалне самоуправе, организације којима је поверено вршење јавних овлашћења, (државни орган у ширем смислу); 2) правна лица која оснива или финансира у целини, односно у претежном делу неки од државних органа из тачке 1). Каталог органа јавне власти у смислу Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја налази се на сајту Повереника:
https://www.poverenik.rs/sr/%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B3-%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D0%B0.html
Заштитник грађана: ОДУ, орган надлежан за правну заштиту имовинских права и интереса РС, као и други органи и организације, предузећа и установе којима су поверена јавна овлашћења

Процена успешности	Одступање до ±2% у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.

Показатељи учинака – Управљање јавним финансијама

Посебан циљ 7: Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе

Показатељ 1.

Назив индикатора	**Реални раст бруто домаћег производа (БДП)**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 7:** Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП помоћу бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе.									
Тип показатеља	Квантитативни					Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	Проценат					Виша вредност је боља				
Извор података	Републички завод за статистику, Статистика националних рачуна https://data.stat.gov.rs/Home/Result/09020104?languageCode=sr-Cyrl									
Назив носиоца прикупљања података	МФ									
Учесталост прикупљања	Квартална и годишња Прелиминарна процена кварталне вредности показатеља се објављује у текућем кварталу за претходни квартал. Прелиминарна процена годишње вредности показатеља се објављује у октобру текуће године за претходну годину, а коначна процена годишње вредности показатеља се објављује у октобру текуће године за две године уназад.									
Кратак опис методологије:	Реални раст бруто домаћег производа се рачуна као стопа промене бруто домаћег производа (БДП) у сталним ценама (ценама претходне године) и у ланчаним мерама обима, и има за циљ да покаже реалне динамичке и структурне промене БДП, настале независно од утицаја цена. https://publikacije.stat.gov.rs/G2018/Pdf/G201821018.pdf Републички завод за статистику повремено ревидира обрачунату вредност БДП. У случају ревизије БДП-а, потребно је ажурирати вредности индикатора.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд					Полазна вредност				
	2017.		2018.			2019.			2020.	
			4.5%			4.2%			-1%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	6.0%	4.0%	4.0%							
Процена успешности:	Одступање реализоване од циљане стопе реалног раста БДП-а у износу до 0.8 процентних поена									

Показатељ 2.

Назив индикатора	**Ниво дуга опште државе у БДП-у**

Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 7**: Остваривање одрживог буџета са стабилним јавним дугом у односу на БДП уз помоћ бољег финансијског управљања и контроле, процеса ревизије и повезивања буџетског планирања са политикама и приоритетима Владе.	
Тип показатеља	Квантитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Проценат	Нижа вредност је боља
Извор података	Управа за јавни дуг, МФ http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=128&MenuItem=4	
Назив носиоца прикупљања података	МФ	
Учесталост	Квартална, годишња Процена кварталне вредности показатеља се објављује у текућем кварталу за претходни квартал. Годишња вредност показатеља одговара кварталној вредности за четврти квартал.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Учешће дуга опште државе у БДП-у се израчунава као однос номиналне вредности дуга општег нивоа државе и номиналне вредности бруто домаћег производа (изражено у %). По ЗБС, дуг општег нивоа државе обухвата директни дуг општег нивоа државе и издате гаранције општег нивоа државе (индиректни дуг), према домаћим и страним повериоцима. Дуг опште државе се алтернативно може рачунати по методологији ЕУ – Мастрихтска дефиниција. Управа за јавни дуг паралелно обрачунава и објављује податке о уделу дуга опште државе у БДП-у на основу ЕУ и ЗБС дефиниције.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2018.	2019.	2020.
		54.4%	52.9%	59%

Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	57.7%	57.9%	56%							

Процена успешности:	Одступање оствареног од циљаног учешћа дуга опште државе у БДП у износу до 2 процентна поена.

Пасоши показатеља за посебне циљеве Програма реформе управљања јавним финансијама

Показатељ 1.

Назив индикатора	**Информације о учинку за пружање јавних услуга**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1**: Даље унапређење програмског буџета и средњорочног планирања на свим нивоима власти	
Тип показатеља	Квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља ПРУЈФ
Јединица мере и природа	Оцена (А, Б+, Б, Ц+, Ц, Д+, Д)	А је најбоља вредност

Извор података	ПЕФА процена за Републику Србију									
Назив носиоца прикупљања података	МФ, Сектор буџета									
Учесталост	Једном у четири године									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Овим показатељем из ПЕФА процене се испитују информације о учинку у погледу пружања јавних услуга које се наводе у предлогу буџета извршне власти или његовој пратећој документацији, као и документацији уз извештаје који се подносе на крају године.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2018.			2019.			2020.	
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	Ц+	/	/	/	Б					
Процена успешности:	Успешност остварења циља у највећој мери зависи од дефинисања формата извештаја у коме би се резимирале информације о учинку програма корисника буџетских средстава и анализирале од стране Министарства финансија.									

Показатељ 2.

Назив индикатора	**Стварни приходи и расходи буџета опште државе на годишњем нивоу су у опсегу 5% од пројектованих у фискалној стратегији**			
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Посебан циљ 2: Ефикасно прикупљање и управљање буџетским средствима			
Тип показатеља	Квалитативни	Ниво посебног циља ПРУЈФ		
Јединица мере и природа	Проценат	Побољшано планирање и управљање буџетским средствима		
Извор података	Фискална стратегија и макроекономски и фискални подаци (сајт Министарства финансија)			
Назив носиоца прикупљања података	Сектор за макроекономске и фискалне анализе и пројекције и Сектор за међународну сарадњу и европске интеграције Министарства финансија			
Учесталост	Једном годишње			
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ прати фискалне пројекције стварних прихода и расхода приказаних у Фискалној стратегији чиме се мери и унапређује планирање јавних прихода и расхода, као и кредибилитет фискалних пројекција. Због разлике између резултата стварног прихода и расхода и пројектованих појединачних цифара у Фискалној стратегији, предвиђено је да ће стварни приходи и расходи од 2021. године до 2025. године години бити у оквиру од 5% марже фискалних пројекција за приходе и расходе у Фискалној стратегији која се усваја на годишњем нивоу.			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд		Полазна вредност	
	2016.	2017.	2018.	2019.
				У опсегу од

									5%	
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	У опсегу од 5%	У опсегу од 5%	У опсегу од 5%	У опсегу од 5%	У опсегу од 5%					
Процена успешности:	Кредибилитет фискалних пројекција									

Показатељ 3.

Назив индикатора	**Просечан број незаконитости и неправилности по контроли у односу на укупан број извршених контрола**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Посебан циљ 3: Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава									
Тип показатеља	Квантитативни					Ниво посебног циља ПРУЈФ				
Јединица мере и природа	Број					Мања вредност је боља				
Извор података	Годишњи извештај о раду буџетске инспекције									
Назив носиоца прикупљања података	МФ, Сектор за буџетску инспекцију									
Учесталост	Једном годишње									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Просечан број незаконитости и неправилности по контроли у односу на укупан број извршених контрола израчунава се на следећи начин: Укупан број незаконитости и неправилности на годишњем нивоу дели се са бројем спроведених контрола на годишњем нивоу;									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд							Полазна вредност		
	2016.		2017.			2018.			2019.	
						5.5			2,58	
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	2	2	2	1	1					
Процена успешности:	Повећање броја запослених инспектора, обука, усавршавање и оспособљавање за вршење инспекцијских контрола има за циљ унапређење ефикасности и делотворности буџетске инспекције.									

Показатељ 4.

Назив индикатора	**Проценат корисника јавних средстава код којих нису утврђене незаконитости и неправилности у односу на укупан број контролисаних субјеката (годишње)**
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Посебан циљ 3: Унапређење буџетске дисциплине и транспарентније коришћење јавних средстава

Тип показатеља	Квантитативни	Ниво посебног циља ПРУЈФ
Јединица мере и природа	Проценат	Већа вредност је боља
Извор података	Годишњи извештај о раду буџетске инспекције	
Назив носиоца прикупљања података	МФ, Сектор за буџетску инспекцију	
Учесталост	Једном годишње	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Проценат корисника јавних средстава код којих нису утврђене незаконитости и неправилности у односу на укупан број контролисаних субјеката (годишње) израчунава се на следећи начин: Број корисника јавних средстава код којих нису утврђене незаконитости и неправилности на годишњем нивоу дели се са укупаним број контролисаних субјеката (годишње) и множи са 100.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019.

Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	30%	*31%*	30%	32%	35%					

Процена успешности:	Ризици у раду буџетске инспекције / разлози за одступање од плана спровођења контрола је упућивање на рад од куће услед мера превенције и заштите од корона вируса, одсуство са посла (боловање) инспектора, затим број и сложеност ванредних инспекцијских контрола, дужина периода који је обухваћен контролом.

Показатељ 5.

Назив индикатора	**Идентификован напредак који се односи на ИФКЈ у оквиру ЕК извештаја о напретку Републике Србије за одређену годину**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Посебан циљ 4: Унапређење примене система интерне финансијске контроле у јавном сектору	
Тип показатеља	Квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља ПРУЈФ
Јединица мере и природа	Оцена Европске комисије	Н/П - описни индикатор
Извор података	ЕК извештај о Србији за одређену годину (поглавље 32)	
Назив носиоца прикупљања података	МФ – ЦЈХ	
Учесталост	Једном годишње	

Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Одабрани показатељ је екстерног типа и описног карактера, а заснива на процени Европске комисије са вредносном скалом Опште оцене припремљености: - Рана фаза припремљености - Известан ниво припремљености - Умерена припремљеност - Добар ниво припремљености									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд							Полазна вредност		
	2016.		2018.		2019.			2020.		
	Умерена припремљеност		Умерена припремљеност		Умерена припремљеност			Умерена припремљеност		
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	Умере-на прип.	Умере-на прип.	Умере-на прип.	Умере-на прип.	Добар ниво прип.					
Процена успешности:	Крајњи циљ за 2025. годину је оцена ЕК да је Преговарачко поглавље 32 Финансијски надзор постигло добар ниво припремљености и да су испуњена мерила за затварање преговора.									

Показатељ 6.

Назив индикатора	**Објављени Финансијски извештаји засновани на готовинској основи у складу са *IPSAS***	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Посебан циљ 5: Унапређење рачуноводства и увођење рачуноводствених стандарда	
Тип показатеља	Квантитативни	Показатељ на нивоу посебног циља ПРУЈФ
Јединица мере и природа	Број на годишњем нивоу	1 је боље
Извор података	Сајт МФ Управе за трезор	
Назив носиоца прикупљања података	МФ Управа за трезор	
Учесталост	Једном годишње	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Објављивањем Финансијских извештаја заснованих на готовинској основи у складу са ИПСАС, повећава се квалитет извештаја увођењем стандарда. Информације о приливима готовине, готовинским одливима и готовинским салдима ентитета, омогућавају утврђивање одговорности и пружају податке корисне за процену способности ентитета да генерише довољно готовине у будућности, као и вероватних извора и употребе готовине. Усаглашеност са захтевима и препорукама ИПСАС побољшаће свеобухватно и транспарентно финансијско извештавање о приливима готовине, одливима готовине и готовинским салдима ентитета. Такође, ће побољшати упоредивост са финансијским извештајима ентитета из претходних периода, као и са финансијским извештајима осталих ентитета који су усвојили стандарде за готовинско рачуноводство.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2018.			2019.			2020.	
									0	
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0	0	0	1	1					
Процена успешности:	Успешност остварења циља у највећој мери зависи од формирања Комисије за примену међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор.									

Показатељ 7.

Назив индикатора	**Број извештаја о ревизији**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Посебан циљ 6: Јачање спољног надзора над јавним финансијама									
Тип показатеља	Квантитативни					Показатељ на нивоу посебног циља ПРУЈФ				
Јединица мере и природа	Број					Већа вредност је боља				
Извор података	Извештај о раду Државне ревизорске институције									
Назив носиоца прикупљања података	Државна ревизорска институција									
Учесталост	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до краја марта текуће године за претходну									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Број коначних извештаја о ревизији спроведених у складу са Програмом ревизије ДРИ за дату годину; добија се сабирањем извештаја о ревизији свих сектора за ревизију у оквиру ДРИ.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2018.			2019.			2020.	
									254	
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	255	256	257	258	259					
Процена успешности:	Одступање до ±5 у односу на циљану вредност вредноваће се као успех.									

Показатељ 8.

Назив индикатора	**Удео извршених препорука наведених у закључцима Народне скупштине поводом разматрања и усвајања извештаја ДРИ**
Одговарајући општи циљ, посебан	Посебан циљ 6: Јачање спољног надзора над јавним финансијама

циљ или мера										
Тип показатеља	Квантитативни					Показатељ на нивоу посебног циља ПРУЈФ				
Јединица мере и природа	%					Побољшање праћења поступања по препорукама и мерама наведених у закључцима Народне скупштине				
Извор података	Извештај Владе / Министарства финансија									
Назив носиоца прикупљања података	Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава Народне скупштине									
Учесталост	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу.									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/једначине)	Показатељ се односи на праћење поступања Владе/Министарства финансија по препорукама и мерама наведеним у закључцима Народне скупштине поводом разматрања и усвајања извештаја ДРИ									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2018.		2019.			2020.	
									23-Број препорука из извепштаја ДРИ јер је Народна скупштина у свом закључку обавезала Владу да поступи по свим препорукама које је ДРИ навела у извештају	
Подаци о циљној вредност	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
Процена успешности:										

Показатељи учинака – Систем локалне самоуправе

Посебан циљ 8: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу

Показатељ 1.

Назив показатеља	Усаглашеност система локалне самоуправе са кључним принципима Европске повеље о локалној самоуправи	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 8**: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Композитна скала (0-5)	Боља је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци МДУЛС	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе	
Учесталост прикупљања података	Подати се прикупљају на трогодишњем нивоу.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ мери колико је Република Србија ускладила свој систем локалне самоуправе са Европском повељом о локалној самоуправи (у даљем тексту: ЕПЛС). Степен усклађености са ЕПЛС указује на развој квалитета система локалне самоуправе и јачање положаја и значаја локалних власти у систему јавне власти. У складу са ЕПЛС свака држава је у обавези да прихвати најмање 20 одредаба ЕПЛС. Ситуација у свим чланицама Савета Европе и земљама које су прихватиле ЕПЛС предмет је периодичног мониторинга Конгреса регионалних и локалних власти Савета Европе (у даљем тексту: КЛРАЕ), који о томе објављује извештаје. Имајући у виду да је уобичајена трогодишња динамика мониторинга, КЛРАЕ извешта на трогодишњем нивоу. Вредност се израчунава тако што се комбинацијом два показатеља (степен прихватања ЕПЛС и анализа мониторинг КЛРАЕ) одређује резултат у складу са утврђеном скалом од 1–5: 1. Република Србија је прихватила 20 одредаба ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези с применом више од 50% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси; 2. Република Србија је прихватила најмање 22 одредбе ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом више од 40% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси; 3. Република Србија је прихватила најмање 24 одредбе ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом више од 30% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси; 4. Република Србија је прихватила најмање 26 одредаба ЕПЛС и постоје	

	примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези са применом више од 20% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси. Република Србија је прихватила најмање 28 одредаба ЕПЛС и постоје примедбе мониторинга КЛРАЕ у вези применом до 10% прихваћених одредаба ЕПЛС у пракси									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
	0			3		3			3	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	-	3	4	4		5			5
Процена успешности	Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали									

Показатељ 2.

Назив показатеља	Удео расхода локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима у Републици Србији			
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 8**:Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу			
Тип и ниво показатеља	Квалитативни и квантитативни	Показатељ на нивоу општег циља		
Јединица мере и природа	%	Боља је већа вредност		
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС. Подаци из Месечног билтена јавних финансија https://www.mfin.gov.rs/vrsta-aktivnosti/bilten-javnih-finansija/ Подаци Управе за трезор, Министарства финансија, https://www.trezor.gov.rs/src/services/ Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП https://rsjp.gov.rs/jls-baza/			
Назив носиоца прикупљања података	МФ СКГО			
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.			
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ показује степен учешћа расхода локалне самоуправе у консолидованим јавним расходима. Раст процента учешћа локалних расхода указује на већу децентрализацију јавних послова коју треба да прати и већи удео у јавним расходима; повећање одговорности/надлежности и самосталности локалне самоуправе. Овај показатељ се израчунава тако што се укупни расходи локалне самоуправе (УРЛС) поделе са консолидованим јавним расходима. **ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА** $\frac{\text{Укупни расходи локалне самоуправе}}{\text{Консолидовани јавни расходи}} \times 100$			
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2019.
	14.31%	14.57%	14.87%	14.75%

ранијем тренду										
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	15.00 %	15.50 %	16.30 %	17.00 %	18.00 %	18.50 %	19.00 %	20.00 %	21.00 %	22.00 %
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 1.5 процентних поена у односу на циљане вредности									

Показатељ 3.

Назив показатеља	Капацитет ЈЛС за примену начела доброг управљања									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 8**: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу									
Тип и ниво показатеља	Квалитативни					Показатељ исхода				
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)					Боља је већа вредност				
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из Индекса добре управе СКГО									
Назив носиоца прикупљања података	СКГО									
Учесталост прикупљања података	Подати се прикупљају до 31. децембра почев од 2021. године и то сваке 2 године на репрезентативном уторку од минимум 30 ЈЛС (20%). Током 2021. године је планирано је мерење на узорку од 60 ЈЛС (прво је било 2018. године).									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају, ради примене начела доброг управљања и уочавања недостатака у тој примени. Композитни индекс који за сваку појединачну локалну самоуправу показује разлику између 1) тренутног - достигнутог и 2) пожељног – "идеалног" стања добре управе, према унапред одређеним параметрима. Исказује се у процентима у односу на максимални могућ скор. Индекс обухвата укупно 134 показатеља у пет области добре управе: (1) Одговорност; (2) Транспарентност и партиципација; (3) Равноправност; (4) Предвидивост, економичност/ефикасност и делотворност локалне самоуправе и (5) Антикорупција. Мерења вредности индекса се спроводе на репрезентативном узорку локалних самоуправа. Индекс служи за самопроцењивање од стране градова и општина а може користити и за независну екстерну процену. Имајући у виду карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом, како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2018.	
	N/A			N/A		39%			39%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	43%		50%		55%		60%		65%	70%
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до -5% у односу на циљане вредности.									

Показатељ 4.

<table>
<tr><th>Назив показатеља</th><th colspan="10">Доступност и квалитет спровођења приоритетних јавних услуга локалне самоуправе</th></tr>
<tr><td>Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера</td><td colspan="10">Посебан циљ 8: Успостављање система локалне самоуправе који омогућава ефикасно и одрживо остваривање права грађана на локалну самоуправу</td></tr>
<tr><td>Тип и ниво показатеља</td><td colspan="5">Квалитативан</td><td colspan="5">Показатељ исхода</td></tr>
<tr><td>Јединица мере и природа</td><td colspan="5">Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)</td><td colspan="5">Боља је већа вредност</td></tr>
<tr><td>Извор података за праћење показатеља учинка</td><td colspan="10">Подаци из извештаја МДУЛС о мерењу стања по композитном индексу</td></tr>
<tr><td>Назив носиоца прикупљања података</td><td colspan="10">МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе</td></tr>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="10">Подаци се прикупљају на трогодишњем нивоу (2023, 2026, 2029)</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)</td><td colspan="10">Овај показатељ биће развијен до краја 2022. године. Он би требало да показује степен доступности и квалитета јавних услуга ЈЛС. Показатељ ће бити развијен у форми композитног индекса који ће мерити доступности и квалитет остваривања управних услуга ЈЛС, услуга јавних установа које оснива и чији рад организује и финансира ЈЛС и комуналних услуга. Планирано је да композитни индекс у циљу денафикације доступност јавних услуга обухвати у основи све јавне услуге локалне самоуправе а у циљу идентификације квалитета услуга ЈЛС, мерење ће бити спровођено на нивоу кључних односно приоритетних јавних услуга у све три области (управне услуге, услуге јавних установа и комуналне услуге). Само мерење ће се вршити на нивоу свих ЈЛС (путем упитника за ЈЛС) а налази ће се верификовати путем екстерног мерења на репрезентативном узорку ЈЛС који неће бити мањи од 30% од укупног броја ЈЛС. Налази индекса биће приказани или у форми композитне формуле која одређује место на скали сваке анализиране ЈЛС (односно укупну просечну оцену) или у форми процентуалног степена остварења јавних услуга по индексу.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду</td><td colspan="5">Ранији тренд</td><td colspan="5">Полазна вредност</td></tr>
<tr><td colspan="2">2016.</td><td colspan="2">2017.</td><td colspan="2">2018.</td><td colspan="3">2020.</td></tr>
<tr><td colspan="2">0</td><td colspan="2">0</td><td colspan="2">0</td><td colspan="3">0</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024</td><td>2025</td><td>2026</td><td>2027</td><td>2028</td><td>2029</td><td>2030</td></tr>
<tr><td>0</td><td>Израђен индекс</td><td>Извршено мерење по индексу</td><td colspan="7">Биће утврђено 2023</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="10">Прихватљиво одступање од планираних вредности биће утврђено након израде и спровођења првог мерења стања у ЈЛС путем овог индекса</td></tr>
</table>

Пасоши показатеља за посебне циљеве Програма реформе система локалне самоуправе

Показатељ 1.

Назив показатеља	Степен ратификације Европске повеље о локалној самоуправи									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1**: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе									
Тип и ниво показатеља	Квалитативни					Показатељ на нивоу посебног циља				
Јединица мере и природа	Композитна скала (1-5)					Пожељна је већа вредност				
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци МДУЛС									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе									
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на трогодишњем нивоу									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ мери колико је Република Србија прихватила политички и правни оквир за уређивање система локалне самоуправе који је предвиђен Европском повељом о локалној самоуправи (ЕПЛС). Степен усклађености са ЕПЛС указује на постојање претпоставки за развој квалитетног система локалне самоуправе и јачање положаја и значаја локалних власти у систему јавне власти. У складу са ЕПЛС, свака држава је у обавези да прихвати најмање 20 одредби ЕПЛС. Вредност показатеља се израчунава применом скале од 1 до 5 на следећи начин: 1. Република Србија је прихватила 20 одредаба ЕПЛС 2. Република Србија је прихватила најмање 22 одредбе ЕПЛС 3. Република Србија је прихватила најмање 24 одредбе ЕПЛС 4. Република Србија је прихватила најмање 28 одредби ЕПЛС 5. Република Србија је прихватила све одредбе ЕПЛС.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
	0			3		3			3	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	4	4	4	5					
Процена успешности	Прихватљиво је одступање од једне оцене на планираној скали.									

Показатељ 2.

Назив показатеља	Просечна вредност индекса добре управе у издвојеним областима: 1) одговорност; 2) транспарентност, отвореност и партиципација	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1**: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ исхода
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци из Индекса добре управе СКГО	
Назив носиоца прикупљања података	СКГО	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2021. године, и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС (20%). Током 2021. године планирано је мерење на узорку од 60 ЈЛС (прво је било 2018. године).	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају кроз индекс доброг управљања у областима (1) одговорности; (2) транспарентности и партиципације. Композитни индекс за сваку појединачну локалну самоуправу показује разлику између 1) тренутног – достигнутог и 2) пожељног – „идеалног" стања добре управе у конкретним областима, према унапред одређеним параметрима. Исказује се у процентима у односу на максимални могући скор. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом, како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. Кретање се мери као процентуално стање на нивоу узорка ЈЛС.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2018.
			43%	43%

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	45%		58%		60%					

Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% мање у односу на циљане вредности.

Показатељ 3.

Назив показатеља	Укљученост локалних власти у израду националних прописа који уређују њихов рад
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 1**: Унапређење положаја и одговорности локалне самоуправе

Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	Скала 1-5	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Извештај Сталне конференције градова и општина (СКГО) Извештаји ресорних органа о спроведеним јавним расправама о нацртима закона	
Назив носиоца прикупљања података	СКГО	
Учесталост прикупљања података	Двогодишње	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ мери у којој мери су ЛС односно њихова национална асоцијација учествовале у припреми закона који се у значајнијој мери односе на локалну самоуправу. Вредност показатеља се израчунава тако што се број усвојених закона који се у значајнијој мери односе на ЛС у чијој припреми су учестовале ЈЛС или њихова национална асоцијација, дели укупним бројем усвојених закона који се у значајнијој мери односе на ЛС па се добијени резултат мери у складу са дефинисаном скалом од 1 до 5: 1. Више од 20% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 2. Више од 40% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 3. Више од 60% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 4. Више од 80% од усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији или кроз директно учешће локалних власти или њихове националне асоцијације 5. Више од 90% усвојених закона који се у значајној мери односе на ЛС припремљено у консултацији са локалним властима или њиховом националном асоцијацијом	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2017.	2018.	2019.	2020.
			3	3

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3		4		5					

Процена успешности	Прихватљиво је одступање од једне оцене.

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Удео пореских прихода ЛС у укупним пореским приходима у Републици Србији**
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или	**Посебан циљ 2**: Унапређење система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе

мера		
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	% учешћа локалних прихода у укупним јавним приходима	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС. Подаци из *Месечног билтена јавних финансија* Подаци Управе за трезор Министарства финансија, Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/	
Назив носиоца прикупљања података	МФ	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ показује степен учешћа ЛС у расподели пореских прихода. Раст процента учешћа локалних пореких прихода указује на два позитивна процеса 1) већу децентрализацију јавних послова, коју треба да прати и већи удео у јавним приходима који су потребни за финансирање послова јавне управе; 2) повећање ефикасности ЛС у наплати локалних прихода од пореза којима се повећава укупан износ прихода локалне самоуправе без преношења нових прихода од вишег нивоа власти. Овај индикатор се израчунава тако што се укупни порески приходи локалне самоуправе поделе са пореским приходима државе. **ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА** $\frac{\text{Укупни локални порески приходи}}{\text{Укупни порески приходи државе}} \times 100$	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2017.		2018.			2019.			2020.	
						9,87%%			10,12%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	10,4%	10,7%	11,2%	11.7%	12,3%					
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 0.5 процентних поена од циљане вредности.									

Показатељ 5.

Назив показатеља	Удео капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 2**: Унапређење система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни и квантитативни	Показатељ на нивоу посебног циља

Јединица мере и природа	% учешћа капиталних издатака у укупним издацима локалне самоуправе	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ИСИБ АП и ЈЛС. Подаци из *Месечног билтена јавних финансија* Подаци Управе за трезор Министарства финансија Подаци из аналитичког сервиса ЈЛС, МДУЛС и РСЈП, https://rsjp.gov.rs/jls-baza/	
Назив носиоца прикупљања података	МФ СКГО	
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 30. септембра текуће године за претходну.	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ показује степен учешћа капиталних издатака у издацима локалне самоуправе. С обзиром на то да је једна од кључних функција локалне самоуправе развој локалне комуналне и социјалне инфраструктуре (у образовању, социјалној заштити, култури, спорту, омладинској политици и др.) одређени ниво удела капиталних издатака у локалном буџету указује на сврсисходност употребе прикупљених локалних прихода. Овај показатељ се израчунава тако што се укупан износ капиталних издатака подели укупним износом издатака локалне самоуправе. **ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА** $\frac{\text{Укупни капитални издаци ЈЛС}}{\text{Укупни издаци ЈЛС}} \times 100$	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2017.			2018.		2018.			2019.	
						14,5%			15,54%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	16%	16,3%	16,7%	17,2%	17,5.%					
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 0.5 процентних поена од циљане вредности.									

Показатељ 6.

Назив показатеља	Удео ЈЛС које имају усвојен средњорочни план	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 2**: Унапређење система финансирања који омогућава адекватно и предвидиво финансирање локалне самоуправе	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	%	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља	Јединствени информациони систем (ЈИС), интернет странице ЈЛС	

учинка	
Назив носиоца прикупљања података	РСЈП СКГО
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, тј., ЈЛС до 31. јануара објављују усвојене средњорочне планове за текућу годину (који садрже и пројекције за наредне две године) на својим интернет страницама, а прикупљање података о објављеним средњорочним плановима обавља се до краја првог квартала те (текуће) године прегледањем интернет страница ЈЛС (до аутоматизације уноса кроз ЈИС)
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Средњорочни план јесте свеобухватан плански документ који се доноси на годишњем нивоу за период од три године и који омогућава повезивање јавних политика са средњорочним оквиром расхода. Усвајање локалних средњорочних планова развоја је обавеза ЈЛС по Закону о планском систему. Вредност показатеља се израчунава тако што се број усвојених средњорочних планова дели укупним бројем ЈЛС. ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА $\frac{\text{Број ЈЛС који имају средњорочни план}}{\text{Укупан број ЈЛС}} \times 100$

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
						0			0%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	0%	15%	40%	50%	70%					
Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 10% од планираног процентуалног увећања у односу на полазну вредност									

Показатељ 7.

Назив показатеља	Капацитет ЈЛС за управљање људским ресурсима у локалној управи	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 3**: Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе	
Тип и ниво показатеља	Квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	Индекс – композитни показатељи (сет различитих показатеља у посебној методологији прављеној за потребе СКГО)	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља	Подаци из Индекса управљања људским ресурсима СКГО	

учинка	
Назив носиоца прикупљања података	СКГО
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају до 31. децембра почев од 2021. и то сваке 2 године на репрезентативном узорку од минимум 30 ЈЛС. Током 2020. године обављено је мерење на узорку од 70 ЈЛС.
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ показује степен просечног капацитета ЈЛС за испуњавање појединачних административних, функционалних и процесних захтева који се пред њих постављају у процесу управљања људским ресурсима у локалној управи. Такође, индекс указује и на степен капацитета локалне самоуправе да обезбеди адекватно функционисање и одговарајуће кадрове у локалној управи за обезбеђивање управних услуга према грађанима и привреди. Постојећи индекс за управљање људским ресурсима садржи мерења капацитета ЈЛС у следећим областима**:** 1) организација и планирање људских ресурса; 2) попуњавање радних места; 3) стручно усавршавање и оспособљавање запослених; 4) оцењивање запослених, дисциплинска одговорност и жалбени поступак и 5) комуникација, етика, вредности и култура организације. Индекс служи за самопроцењивање од стране градова и општина и, поред тога што је алат за процену капацитета, он има и карактер развојног алата јер садржи и смернице за унапређење рада ЛС. С обзиром на карактер и функцију овог индекса, његова садржина прати еволуцију система јавне управе и усклађује се са њом како би овај алат могао да прати капацитет ЛС у складу са актуелним захтевима из јавних политика и прописа и са најбољом праксом. Кретање на индексу се прати кроз периодичну екстерну процену од стране СКГО и мери као процентуално стање на нивоу узорка ЈЛС.

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
			14,5%	51%

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	56%		62%		68%					

Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 5% од циљане вредности.

Показатељ 8.

Назив показатеља	**Удео ЈЛС који је успоставио међуопштинску сарадњу у укупном броју ЈЛС**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 3**: Унапређење организације и капацитета локалне самоуправе	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	%	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља	Подаци МДУЛС	

учинка	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе
Учесталост прикупљања података	Подаци се прикупљају на годишњем нивоу, до 31. јануара за претходну годину.
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Овај показатељ мери колико је ЈЛС успоставило неки облик међуопштинске сарадње (МОС) у обављању послова локалне самоуправе као једног од кључних механизама за унапређење доступности и ефикасног остваривања функција локалне самоуправе за грађане Републике Србије. Под облицима МОС подразумева се сарадња коју градови и општине остварују у складу са одредбама Закона о локалној самоуправи (чл. 88–89). У складу са ЗЛС, министарство надлежно за локалну самоуправу води евиденцију о закљученим споразумима о сарадњи и та евиденција чини основу за праћење овог показатеља. Вредност показатеља се израчунава тако што се укупан број споразума о МОС који су у примени (где се за једну ЈЛС броји сваки посебан споразум који је закључила) дели са укупним бројем ЈЛС. Остварење показатеља се мери као процентуално увећање у односу на полазну вредност. **ФОРМУЛА/ЈЕДНАЧИНА** $\frac{\text{Укупан број споразума о МОС који су у примени}}{\text{Укупан број ЈЛС}} \times 100$

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
			0	27%

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	31%	36%	40%	42%	43%					

Процена успешности	Прихватљиво је одступање до 20% од планираног процентуалног увећања у односу на полазну вредност

Показатељ 9.

Назив показатеља	Израђен индекс за мерење доступности и квалитета услуга ЈЛС	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 4**: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	
Тип и ниво показатеља	квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	Да-не	Пожељна је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Анализа обављања услуга	

Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе
Учесталост прикупљања података	Годишње
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Кроз овај показатељ мериће се доступност и квалитет пружања приоритетних управних услуга локалне самоуправе, услуга јавних установа локалне самоуправе и квалитет пружања приоритетних комуналних услуга локалне самоуправе; Показатељ ће бити развијен у форми композитног индекса. Планирано је да композитни индекс обухвати у основи све или већину јавних услугс локалне самоуправе. У циљу идентификације квалитета услуга ЈЛС, мерење ће бити спровођено на нивоу кључних односно приоритетних јавних услуга у све три области (управне услуге, услуге јавних установа и комуналне услуге). Само мерење ће се вршити на нивоу свих ЈЛС (путем упитника за ЈЛС), а верификација налаза биће извршена кроз организовање екстерног мерења на репрезентативном узорку ЈЛС који неће бити мањи од 30% укупног броја ЈЛС. Налази индекса биће приказани или у форми композитне формуле која одређује место на скали сваке анализиране ЈЛС (односно укупну просечну оцену) или у форми процентуалног степена остварења јавних услуга по индексу. Индекс ће бити израђен 2022. Прво мерење на основу израђеног индекса биће извршено 2023. године, када ће бити утврђено полазно стање као основа за даље планирање вредности овог показатеља и адекватних реформских активности. Након израде овог индекса и методологије и по утврђивању полазне вредности, овај показатељ ће бити трансформисан у показатељ који ће мерети доступност и квалитета пружених услуга локалне самоуправе подељено у три категорије (услуге локалних органа управе, комуналне услуге и услуге јавних установа) и постаће показатељ реформи у оквиру овог посебног циља.

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
			-	-

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	не	Да	да							

Процена успешности	Нема одступања

Показатељ 10.

Назив показатеља	**Израђен индекс за мерење задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	**Посебан циљ 4**: Унапређење квалитета и доступности услуга локалних органа управе, комуналних услуга и услуга јавних установа	
Тип и ниво показатеља	квалитативни	Показатељ на нивоу посебног циља
Јединица мере и природа	Да-не	Пожељна је већа вредност

Извор података за праћење показатеља учинка	Анализа задовољства корисника									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС, Сектор за систем локалне самоуправе									
Учесталост прикупљања података	Двогодишње									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Кроз овај показатељ мериће се степен задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправе За те потребе биће израђен индекс и посебна методологија за мерење задовољства корисника пруженим услугама локалне самоуправа. Методологија ће се заснивати на оцењивању квалитета управних услуга, услуге јавних установа и комуналних услуга за које су одговорне локелне самоуправе. Индекс и методологија биће израђени 2022. године. Прво мерење задовољства корисника услуга ће бити извршено 2023 када ће бити утврђено полазно стање као основа за даље планирање вредности овог показатеља и адекватних реформских активности. Након израде овог индекса и методологије и по утврђивању полазне вредности, овај покатељ ће бити трансформисан у показатељ који ће мерети задовољство корисника пруженим услугама локалне самоуправе и постаће показатељ реформи у оквиру овог посебног циља.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.		2017.			2018.			2020.	
						-			-	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	не	Да	да							
Процена успешности	Нема одступања									

Пасоши показатеља за Оперативни план Стратегије РЈУ

Управљање и координација

Показатељ 1.

Назив показатеља	**Број докумената јавних политика у оквиру РЈУ чији резултати праћења су доступни преко ОМТ**									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 1: Обезбеђење ефикасне координације и праћења мера и активности планираних АП РЈУ									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни					Показатељ резултата				
Јединица мере и природа	Број					Боља је већа вредност				
Извор података за праћење показатеља учинка	Онлајн мониторинг апликација на адреси: https://monitoring.mduls.gov.rs									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС – организацина јединица надлежна за реформу јавне управе									
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Вредност показатеља ће се утврдити у складу са тим да ли документ јавне политике користи ОМТ ради приказа извештаја и резултата унесених у ЈИС. Ради се о 5 докумената јавних политика који су хијерахијски нижи у односу на кровну Стратегију РЈУ, који би требало следећим редоследом да почну са употребом ОМТ: • АП за спровођење Стратегије РЈУ (АП 2018-2020. година је већ приказан кроз ОМТ, потребно је унети и нови за период 2021-2025. година) • АП за спровођење Програма за управљање јавним политикама и регулаторном реформом • АП за спровођење Програма електронске управе • АП за спровођење Програма реформе система локалне самоуправе • АП за спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама Формула за израчунавање вредности индикатора је прост збир докумената јавних политика чији резултати су јавно доступни преко ОМТ.									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
									1	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	3	5	5	5	5					
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 2.

Назив показатеља	Број активних и обучених службеника Сектора за европске интеграције и међународну сарадњу	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 2: Обезбеђење ефикасне координације донаторске подршке у области РЈУ	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Број	Боља је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Интерим извештаји ЕУ/ИПА пројекта комплементарне подршке за област РЈУ, http://mduls.gov.rs/uprava-po-meri-svih-nas/strateska-dokumenta/ или https://monitoring.mduls.gov.rs	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС – сектор у чијем је деокругу област европских интеграција, међународне сарадње и пројеката	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Активни и обучени су они службеници у чијем је делокругу област европских интеграција, међународне сарадње и пројеката који су учествовали на најмање једној обуци, или другом виду изградње капацитета у трајању од најмање једног дана годишње на тему управљања јавним политикама и/или програмирања међународне помоћи. Радионице, студијске посете и вишедневни групни радни састанци се такође рачунају. Рачунају се само оне обуке/студијске посете/усавршавања који су започети у текућој години и завршени закључно са 31. децембром текуће године.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
				6

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	6	7	9	9	9					

Процена успешности	Без одступања

Комуникација и видљивост

Показатељ 1.

Назив показатеља	Постојање годишњег оперативног плана за комуницирање РЈУ
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 3: Успостављање функционалног комуникационог координационог механизма за планирање, имплементацију и праћење комуницирања у вези са РЈУ на државном нивоу

Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Бројчана скала 0-1	Боља је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извор: Записник са седница Савета за РЈУ (или надлежног тела за координацију на политичком нивоу)	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Вредност показатеља ће се утврдити у складу са тим да ли је израђен годишњи оперативни план за комуницирање РЈУ у складу са важећим Оперативним планом Стратегије РЈУ и налазима из годишњег истраживања информисаности кључних актера и јавности. Уколико је план усвојен, вредност показатеља је 1, а уколико није вредност је 0.	

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
				0

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Процена успешности	Без одступања

Показатељ 2.

Назив показатеља	**Степен испуњености годишњег комуникационог плана**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 3: Успостављање функционалног координационог механизма за планирање, имплементацију и праћење комуницирања РЈУ на националном нивоу	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%	Боља је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извори: Годишњи извештај о спровођењу годишњих оперативних планова комуникације процеса и резултата реформе јавне управе	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис показатеља	Вредност показатеља ће се утврдити у складу са бројем реализованих	

и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	активности из годишњих оперативних планова за комуницирање РЈУ у складу са Оперативним планом за спровођење Стратегије РЈУ. Формула: Број реализованих активности у текућој години / укупан планираних активности у важећем годишњем оперативном плану х 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
									-	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%	80%
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 3.

Назив показатеља	**Проценат органа државне управе и ЈЛС које на Огласној табли објављују информације о реформи јавне управе на стандардизован начин**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 4: Усклађивање, стандардизација и континуирано комуницирање РЈУ у јавној управи	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Процентуални на скали 0-100%	Боља је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ће бити прикупљани на националном нивоу. Извори: - Интерни аналитички извештаји о коришћењу Огласне табле које припрема МДУЛС као администратор Огласне табле.	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС	
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Вредност показатеља ће се утврдити према броју органа државне управе и ЈЛС који најмање једном годишње на стандардизован начин објављују вести релевантне за реформу јавне управе на Огласној табли у календарској години, у складу са критеријумима. Да би се вест сматрала стандардизованом потребно је да испуни следеће критеријуме: 1. Да је испоштована структура вести у складу са формом коју ће за потребе МДУЛС да припреми пројекат ЕУ за видљивост и комуницирање реформе јавне управе 2. Да садржи кључне речи *реформа јавне управе* и да се та синтагма користи у циљу комуникације процеса и резултата реформе; 3. Да је на Огласној табли означено да спада у категорију РЈУ (Огласна табла даје могућност да се објављени текстови стављају у одређене категорије, на основу којих је онда могуће претраживати садржаје на Огласној табли). Услови морају да буду кумулативно испуњени. Институције које су обухваћене	

	овим показатељем су органи које имају представнике у Савету за реформу јавне управе и то: МДУЛС, МФ, Министарство привреде, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство правде, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, МУП, Министрство спољних послова, Министарство за европске интеграције, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, ИТЕ, као и НАЈУ. Када је реч о ЈЛС за потребе овог индикатора се прате ЈЛС које имају статус града у складу са Законом. То су: Бор, Ваљево, Врање, Вршац, Зајечар, Зрењанин, Јагодина, Кикинда, Крагујевац, Краљево, Крушевац, Лесковац, лозница, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Пирот, Пожаревац, Приштина, Прокупље, Смедерево, Сомбор, Сремска Митровица, Суботица, Ужице, Чачак, Шабац и Београд.. Полазна вредност ће бити утврђена према постојећој Одлуци о образовању Савета за реформу јавне управе (Сл. Гласнк РС, 81/2016-5, 78/2017-25, 66/2018-12, 146/2020-6) и обухватиће МДУЛС, МФ, Министарство привреде, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство правде, МУП, Министрство спољних послова, Министарство за европске интеграције, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, као и ИТЕ, НАЈУ и 29 наведних градова. Формула: Број органа државне управе и ЈЛС који су најмање једном објавиле вест на Огласној табли у календарској години у складу са критеријумима / укупан број наведених органа државне управе и ЈЛС x 100

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
									25%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	50%	75%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Процена успешности	Степен одступања до ±10% ће се вредновати као успех									

Показатељ 4.

Назив показатеља	**Укупан број обучених службеника за односе са јавношћу и у организационим јединицама за управљање људским ресурсима из органа државне управе и ЈЛС на тему комуникације реформе јавне управе**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 4: Усклађивање, стандардизација и континуирано комуницирање РЈУ у јавној управи	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Број	Боља је већа вредност
Извор података за	Подаци ће бити прикупљани на националном нивоу.	

праћење показатеља учинка	Извори: - Интерни извештај о реализацији обука који за потребе МДУЛС припреми ентитет који организује обуку (пројекат ЕУ за видљивост и комуницирање РЈУ у току прве две године, а након тога Национална академија за јавну управу).
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Вредност показатеља ће се утврдити према броју државних службеника и службеника у ЈЛС који раде на пословима односа са јавношћу и у организационим јединицама за управљање људским ресурсима, а који су похађали обуке о значају, начину, каналима и алатима међуресорне и интерне комуникације реформе јавне управе. Током 2021. и 2022. године планиране су обуке су за све постојеће запослене, док се од 2023. године планира обучавање новозапослених на овим радним местима, па су стога циљне вредности веће у прве две године спровођења Оперативног плана. Формула: Број свих полазника обука у току једне календарске године се сабира са укупним бројем обучених службеника који су добили сертификт о завршеној обуци у претходним годинама и укупан збир је вредност показатеља.

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
				0

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	200	400	450	500	550					

Процена успешности	Степен одступања до ±10% вредноваће се као успех

Показатељ 5.

Назив показатеља	**Број афирмативних и неутралних објава (прилога) о реформи јавне управе у медијима**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 5: Повећање видљивости и комуницирања процеса РЈУ и постигнутих резултата	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Број	Боља је већа вредност
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ће бити прикупљани на националном нивоу. Извори: - Интерни извештаји о анализи медијског садржаја које припрема Служба за сарадњу са медијима МДУЛС	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС	
Учесталост	Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину	

прикупљања података	
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Вредност показатеља ће се утврдити према броју позитивних (афирмативних) и неутралних постова прилога, чланака и постова у медијима (ТВ, радио, штампа, агенције, интернет портали) на тему реформе јавне управе (темама које су обухваћене овом Стратегијом и другим планским документима Владе Србије у области РЈУ и реформе управљања јавним финансијама) а које су стављене у контекст реформе јавне управе, у току једне календарске године. Поред критеријума да се ради о афирмативном или неутралном прилогу, додатни критеријум којим се одређује да ли је медијски садржај стављен у контекст РЈУ је да садржи кључне речи – *реформа јавне управе*. Формула: Прост збир свих афирмативних и неутралних прилога и чланака које медији објаве у току календарске године на тему РЈУ Мери се процентуални пораст у односу на вредност измерену у претходној години.

Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд			Полазна вредност
	2016.	2017.	2018.	2020.
				Биће утврђено у јануару 2021. јер је анализа медијског извештавања почела у 2020.

Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%	+10%
Процена успешности	Без одступања									

Показатељ 6.

Назив показатеља	**Присуство тема о реформи јавне управе на веб сајтовима институција и њиховим страницама / профилима на друштвеним мрежама**	
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 5: Повећање видљивости и комуницирања процеса РЈУ и постигнутих резултата	
Тип и ниво показатеља	Квантитативни	Показатељ резултата
Јединица мере и природа	Број	Већа вредност је боља
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ће бити прикупљани на националном нивоу. Извори: - Извештаји о анализи садржаја веб страница и страница на друштвеним мрежама које ће за потребе годишњег извештаја о спровођењу Стратегије РЈУ припремати МДУЛС у сарадњи са ОДУ које имају представнике у Савету за реформу јавне управе, као Националном академијом за јавну управу	
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС	

<table>
<tr><td>Учесталост прикупљања података</td><td colspan="10">Једном годишње, у првом кварталу текуће за претходну календарску годину</td></tr>
<tr><td>Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)</td><td colspan="10">Вредност показатеља ће се утврдити према броју чланака и постова на веб страницама и страницама на друштвеним мрежама одређених институција на тему реформе јавне управе (темама које су обухваћене овом Стратегијом и другим планским документима Владе Србије у области РЈУ и реформе управљања јавним финансијама) а које су стављене у контекст реформе јавне управе, у току календарске године. Стандарди комуницирања процеса и резултата РЈУ биће накнадно дефинисани.

Институције које су обухваћене овим показатељем су оне институције које имају представнике у Савету за реформу јавне управе), као и Национална академија за јавну управу.

Институције које су обухваћене овим показатељем су органи које имају представнике у Савету за реформу јавне управе и то: МДУЛС, МФ, Министарство привреде, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство трговине, туризма и телекомуникација, Министарство правде, Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог, МУП, Министрство спољних послова, Министарство за европске интеграције, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, ИТЕ, као и НАЈУ.
Полазна вредност ће бити утврђена према постојећој Одлуци о образовању Савета за реформу јавне управе (Сл. Гласнк РС, 81/2016-5, 78/2017-25, 66/2018-12, 146/2020-6) и обухватиће МДУЛС, МФ, Министарство привреде, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Министарство правде, МУП, Министрство спољних послова, Министарство за европске интеграције, Министарство просвете, науке и технолошког развоја, Министарство здравља, Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарство културе и информисања, Министарство омладине и спорта, као и ИТЕ и НАЈУ.

Формула: Збир свих чланака и постова на веб сајтовима институција и њиховим страницама / профилима на друштвеним мрежама у току календарске године.</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду</td><td colspan="3">Ранији тренд</td><td colspan="7"></td><td>Полазна вредност</td></tr>
<tr><td colspan="2">2016.</td><td colspan="2">2017.</td><td colspan="6">2018.</td><td>2020.</td></tr>
<tr><td colspan="2"></td><td colspan="2"></td><td colspan="6"></td><td>Биће утврђено у јануару 2021. јер је анализа медијског извештавања почела у 2020.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Подаци о циљним вредностима</td><td>2021.</td><td>2022.</td><td>2023.</td><td>2024.</td><td>2025.</td><td>2026.</td><td>2027.</td><td>2028.</td><td>2029.</td><td>2030.</td></tr>
<tr><td>+10%[386]</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td><td>+10%</td></tr>
<tr><td>Процена успешности</td><td colspan="10">Без одступања</td></tr>
</table>

[386] Очекује се пораст од 10% у односу на вредност измерену у претходној години

Показатељ 7.

Назив показатеља	Удео грађана који су информисани о резултатима реформе јавне управе									
Одговарајући општи циљ, посебан циљ или мера	Мера 5: Повећање видљивости и комуницирања процеса РЈУ и постигнутих резултата									
Тип и ниво показатеља	Квантитативни					Показатељ резултата				
Јединица мере и природа	%					Већа вредност је боља				
Извор података за праћење показатеља учинка	Подаци ће бити прикупљани на државном нивоу. Извори: - Извештај о информисаности кључних актера и јавности о процесу и резултатима РЈУ (темама које су обухваћене овом Стратегијом и другим планским документима Владе Србије у области РЈУ и реформе управљања јавним финансијама)									
Назив носиоца прикупљања података	МДУЛС									
Учесталост прикупљања података	Једном годишње, истраживање се спроводи у последњем месецу у текућој календарској години, а резултати су доступни у првом месецу наредне године									
Кратак опис показатеља и методологије израчунавања (формуле/ једначине)	Вредност показатеља ће се утврдити на основу резултата истраживања јавног мњења, које ће на захтев МДУЛС спровести на тендеру одабрана агенција за истраживање јавног мњења у складу са посебно развијеним сетом питања којима ће се испитивати степен информисаности и свести грађана о РЈУ, на репрезентативном узорку од минимум 1000 испитаника одабраном у складу са демографским критеријумима који одговарају саставу пунолетног становништва у Републици Србији у тренутку спровођења истраживања. Питање из упитника које ће се пратити и чији резултат ће се узети као вредност овог показатеља је ”Да ли се чули за РЈУ?” Вредност показатеља ће се одредити према томе колико испитаника је на поменуто питање одговорило са: ”Јесам и знам шта то значи”. Формула: Број испитаника који су на питање ”Да ли се чули за РЈУ?” одговорили ”Јесам и знам шта то значи.” / укупан број испитаника x 100									
Подаци о полазној вредности и години кад је измерена, као и о ранијем тренду	Ранији тренд								Полазна вредност	
	2016.			2017.		2018.			2020.	
									25%	
Подаци о циљним вредностима	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.	2030.
	28%	32%	35%	37%	40%	45%	50%	55%	60%	60%
Процена успешности	Без одступања									