



**Министарство државне управе
и локалне самоуправе**

Стручни скуп

**„Државна управа за будућност – реформе у служби пружања јавних
услуга по мери грађана“**

30. март 2016. године

- концепт за дискусију и програм -

CPES CENTAR ZA PRIMENJENE
EVROPSKE STUDIJE



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

УВОД

Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром на то да пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, обезбеђен је неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Усвојени су бројни прописи који одређују правац даљих промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе¹.

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015 - 2017. године, у Србији је направљен свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу целокупног система јавне управе. Оно што је и даље остао изазов јесте „постизање договора“ око тога шта се подразумева под *јавном управом*, а шта под *јавним сектором* у Републици Србији. То ствара забуне у јавности и врло често се користи као терен политичких и других интересних обрачуна различитих заинтересованих страна, нарочито када је у питању системско законско регулисање и прецизирање. За сада се овај проблем решава тако што се уводе „дефиниције“ о томе шта се подразумева под јавном управом или јавним сектором у смислу конкретног закона. Забуну уноси и то што се из међународне регулативе и праксе преузимају други термини, као што је нпр. *општа држава* (general government), што подразумева све оно што се финансира из централних, покрајинских и буџета локалних власти или неких других фондова, осим јавних предузећа.

Реформа јавне управе, заједно са економским управљањем и владавином права, постављена је 2014. године од стране ЕУ као један од основних стубова Стратегије проширења ЕУ. Реформа јавне управе и европске интеграције су два међусобно повезана и условљена процеса који за циљ имају обезбеђење поштовања **кључних принципа „добре управе“**² као што су: поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност, техничка и управна способност, организациони капацитет, финансијска одрживост и учешће грађана.

Иако је Стратегија реформе јавне управе у РС оцењена као добра и у складу са овим принципима, постоје бројни изазови за њено спровођење. На то нарочито указује Светска банка, која као главне ризике истиче: а) **низак ниво поверења у институције** који отежава грађење друштвеног консензуса око реформи³ и б) **недовољан институционални капацитет за спровођење реформи** - слаб оквир одговорности за резултате (нарочито Владиних званичника), ограничени технички капацитети, висок степен промене помоћника министара услед промене власти, нејасно дефинисани циљеви учинка,

¹ Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015. - 2017. године Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији и др.

² ЕУ/СИГМА/ОЕЦД принципи јавне управе, “European Principles for Public Administration”, SIGMA Papers, br.27. OECD Publishing (принципи се односе на ону област јавне управе која се у државама Западног Балкана сматра управо државном управом)

³ Стратешки оквир за партнерство за Републику Србију за период од 2016. до 2020. фискалне године, Светска банка, 2015. година

недовољно праћен учинак и министара и организација, необјективан систем оцењивања запослених, слаба институционална меморија услед честог мењања помоћника министара код промена власти, итд.

Да би поставило оквире за спровођење реформе јавне управе у периоду од 2015. до 2018. године, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) је спровело низ пројеката и анализа⁴ за успостављање услова за организационо и функционално реструктурирање јавне управе. Било је неопходно да се прво сагледају границе система јавне управе и дође до сазнања која ће омогућити да се процесу реформе приђе систематично и стратешки⁵, како би се потом, пажљивим планирањем процеса оптимизације и модернизације јавне управе⁶, створила основа за њену сврсисходну реорганизацију. С тим у вези, неопходно да постигнемо друштвени договор у вези следећих питања која се тичу јавног сектора, јавне управе и државне управе: **где су границе између ових система, од чега се састоје, шта чини структуру са аспекта основних функција које се обављају, какви су међусобни односи између система, какви су међусобни односи између организационих јединица и функција унутар једног система, какав је систем запошљавања и који је статус запослених.**

СТРУЧНИ СКУПОВИ – контекст

Да би остварила побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира, опште реформске визије и приоритете, за које мора да има подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање **континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и различитих нивоа власти**, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде. Успостављањем дијалога са заинтересованим странама и обликовањем јавних политика у интересу грађана, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

С тим у вези, Министарство државне управе и локалне самоуправе, у сарадњи са Центром за примењене европске студије и уз подршку Фондације за отворено друштво, покреће пројекат **тематских стручних скупова на тему "Држава по мери грађана"**. Мотив за организовање ових стручних скупова лежи у потреби идентификовања приоритетних области за реформе, у кључним секторима јавне управе: државна управа, локална самоуправа, здравство, образовање и правосуђе. На овај начин, Министарство жели да покрене један нови вид стручних дискусија, са идејом да се окупе кључне и информисане заинтересоване стране које ће у једном отвореном дијалогу доћи до креирања нове визије и стратешких, остваривих циљева у различитим областима јавне управе и идентификовање могућих опција за њихово остваривање. Потребно је такође и да видимо да ли има краткорочних мера које могу да допринесу унапређењу квалитета живота људи.

⁴ Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта), април 2015, корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, Финансиран од стране ЕУ, спроведене од стране Конзорцијум АЛТАИР

⁵ Позициони документ "Модерна држава – рационална држава: Колико, како и зашто?"

⁶ Програм оптимизације јане управе, МДУЛС, јуни 2015

СТРУЧНИ СКУП „ ДРЖАВНА УПРАВА ЗА БУДУЋНОСТ”- контекст, циљ и тематски оквир за дискусију

Државна управа, као централни део јавне управе, уређена је правним оквиром Републике Србије⁷ и обухвата **министарства, органе управе у саставу министарстава, посебне организације**. Ту спадају и **службе владе**, иако их Закон о државној управи експлицитно не наводи. Такође, с обзиром да **јавне агенције** неретко обављају управне послове, многе од њих, као имаоце јавних овлашћења или када се погледа њихова сврха, сматрају се делом државне управе.

Најважније препоруке за 2016. годину које ЕУ даје у свом извештају⁸ су следеће:

- *рационализација улоге и надлежности водећих институција задужених за креирање политике и координацију, и развијање обједињеног система за планирање и праћење;*
- *измена тренутног оквира државне службе у циљу обезбеђивања неутралности и континуитета јавне управе, као и запошљавања, унапређења и отпуштања према заслугама, без изузетака и прелазних договора у процесу именованја;*
- *усвајање свеобухватног вишегодишњег програм реформе управљања јавним финансијама*

У оквиру пројекта „Успостављање услова за организационо и функционо реструктурирање јавне управе у РС“⁹, МДУЛС је у консултацијама са заинтересованим странама из државне управе, користећи савремене алате (дијаграм утицаја), покушао да идентификује који је то кључни системски проблем у српској ДУ чије би отклањање или смањење имало највећи позитиван резултат. Показало се да је најдубљи системски проблем **"нестабилност система"** који се односи на сталне промене у организацији услед промена влада. Ако би се овај проблем решио, то би значајно допринело решавању осталих идентификованих проблема, као што су: управљање, организација, комуникација, неефикасни радни процеси, компликоване процедуре оптерећене папирологијом која проистиче из бројних (непотребних) законских прописа, спутавајућа формализација и изостанак повратних информација. Иако се све чешће истиче да ДУ треба да буде *сервис привреде и грађана*, код запослених у ДУ се још увек није развила свест да су грађани и привреда корисници, тј. „купци“ јавних услуга које они обезбеђују и да стога треба активно да буду укључени у систем креирања процеса који генеришу јавне услуге, у систем мерења квалитета пружених услуга и у систем сталног побољшања услуга.

Један од кључних изазова је **правилно димензионирање система државне управе**, тј. стварање одговарајућег оквира за делотворно поступање. Потребно је да одговоримо на следећа питања: која је права мера и колика је цена димензионирања државне управе; да ли је цена већа од резултата који ће се добити или је то инвестиција која треба да се исплати на дужи рок; и који је реалан рок? Једно сигурно знамо: **државна управа све теже постиже резултате, скупа је, споро се мења, бирократизована, формализована,**

⁷ Устав РС – четврто поглавље петог дела у оквиру чланова 136 и 137; Закон о државној управи ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014)

⁸ Република Србија 2015 Извештај о напретку, Радни документ Комисије, Брисел 10.11.2015. године

⁹ Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта на српском језику), април 2015, Корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, финансиран од стране ЕУ, спроведен од стране АЛТАИР

често мења политике, институционалне меморије скоро да нема, капацитети су слаби. Које проблеме можемо да решимо или смањимо како би уз најмање ресурса најбрже постигли највеће ефекте? Морамо са различитим заинтересованим странама погледати шта је то из њиховог угла „држава по мери грађана“.

Циљ:

Циљ стручног скупа је да активним учешћем и доприносом свих заинтересованих страна покушамо да одговоримо на следећа питања:

- Какав систем ДУ желимо да изградимо у будућности?
- Које су кључне структурне ствари које треба да решимо (функционална реорганизација, финансирање, структура одговорности, професионализација службеника...)?
- Уколико не мењамо структурне ствари, да ли постоји нешто што можемо да урадимо, а што може у кратком року да допринесе побољшању квалитета услуга које ДУ пружа?

На самом скупу се могу идентификовати тематске области за које је потребно да се организују додатни стручни скупови или радионице, јер је идеја да се дијалог свих заинтересованих страна настави и интензивира у овој години.

Очекивани резултат:

Закључци и препоруке са скупа ће бити основ за дефинисање стратешких смерница за реформу система државне управе. Такође, резултати дискусије ће бити дати на увид јавности, која ће бити у могућности да јавно даје своје сугестије и предлоге за унапређење закључака и препорука. Финални закључци и препоруке ће бити обједињени са закључцима и препорукама других стручних скупова, на основу чега ће бити написан документ "Стратешки правци развоја модерне државе: Србија по мери својих грађана".

Тематски оквир за дискусију:

У складу са оквирним системским смерницама које је припремио консултант Светске банке, дискусију смо поделили у две групе тема.

ПРВА ГРУПА ТЕМА се односи на структурне промене система државне управе, које подразумевају четири кључна елемента:

1. НОВА ПАРАДИГМА И ЦИЉЕВИ РАЗВОЈА¹⁰

Почетно питање је **питање постојања ДУ** - зашто нека земља мора уопште да има ДУ? Или, како би изгледала да нема ДУ? Иако су ово само хипотетичка питања, треба их поставити како бисмо идентификовали сврху ДУ. Имајући у виду трендове трансформације државе и друштва, оно што ми данас сматрамо државном управом ће можда бити потпуно другачије у блиској будућности. Већ сада се дешавају велике промене у овом смислу. Пре настанка модерне државе, друштва су управљала сама собом,

¹⁰ Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта на српском језику), април 2015, Корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, Финансиран од стране ЕУ, спроведене од стране АЛТАИР

а у многим земљама света још увек је на снази пракса "управљања без управе". Данас, држава постоји да би олакшала заинтересованим странама формулацију јавних политика и пружила оквир унутар којег ће се такве политике имплементирати. Држава би, пак, често желела да игра другачију и више оперативну улогу, али друштво (укључујући притисак који настаје као последица незадовољства постојећим квалитетом услуга) се опире томе.

Што се тиче **питања улоге државе у друштву**, треба да се запитамо шта то грађани очекују од државе и на који начин она то може да им пружи. Да ли ДУ треба да буде инструмент државе за интервенције у друштву, или за заступање и укључивање друштва у управљање? ДУ је раније представљала инструмент присиле схваћен као монопол над физичком и симболичком моћи, док је временом, са *Новим јавним управљањем*, она све више постајала "чувар пролаза" који "кормилари", уместо да контролише и "весла". Грађани су све чешће не само "корисници", већ заинтересоване стране у правом смислу те речи, који се све више ангажују у поступку креирања и имплементације политика, чиме се сврха ДУ помера према функцији "фацилитатора дијалога". Наравно, држава у неким сегментима друштва или сектора и даље делује дубље и интервенише, а из неких се повлачи и постаје само инструмент интеракције са друштвом. Ово је у суштини основа за концепт управљања на више нивоа који ЕУ промовише и који ће у сваком случају имати значајан утицај на улогу државе у Србији у процесу европских интеграција.

- Какву државу желимо за пет, 10 или 15 година?
- Шта треба да буде улога државе, а шта не?
- Који треба да буду развојни циљеви ДУ (како унутар ДУ, тако и у односу ДУ и грађана)? Како их можемо мерити (брзином пружања услуга, бројем усвојених одлука, бројем жалби...)?

2. УПРАВЉАЊЕ

Као и све земље произишле из бивше Југославије, Србија је још увек под снажним утицајем модела ДУ који се користио пре 1990. године. Овај систем највише личи на централно-европски (аустријски) систем са високим нивоом интерне децентрализације унутар централне ДУ, који се огледа у **прилично независним министарствима**. **Министарства** су организована у релативно затвореним силосима и примарно су одговорна за постојеће политике из њихових ресора. Ипак, под различитим утицајима који су проистекли из историјског наслеђа и недовршених трансформацијских процеса, проистекла је структура и типологија различитих институција ДУ које са аспекта сврхе можемо сврстати у шест типова: министарства, органи у саставу, посебне организације, службе владе, јавне агенције и јавне установе. Две су кључне теме о којима треба да дискутујемо када говоримо о управљању у ДУ а) надлежности и одговорности и б) координација и комуникација.

а) Надлежности и одговорности

➤ Вертикална подела надлежности

На врху управљачке пирамиде у српској извршној власти стоји влада. Она није институција ДУ, већ колективни орган ког чине министри и који *de facto* постоји

само када заседа. Ипак, влада представља централно место одлучивања о јавним политикама државе, те је она, а не министарства као носиоци државне управе, једини прави доносилац одлука. Потребно је да продискутујемо о следећим питањима:

- Како ограничити долазак техничких/оперативних одлука на седнице влада, тј. коме пренети надлежност за усвајање ових одлука, како би се влади вратила њена основна функција бављења стратешким одлукама? Да ли је могуће делегирати неке надлежности Владе на њена радна тела, пре свега одборе, а у сврху растреређења седница владе?
- Да ли је потребно преиспитати однос владе, као носиоца извршне власти, и министарстава, као дела извршне власти који врши управне послове? Је ли оправдана често арбитрарна или пресудна улога владе у одлучивању? Да ли треба ојачати улогу министарстава у утврђивању и вођењу политика?
- Шта треба сматрати за истинске политике од заједничког интереса (и самим тим у надлежности Центра владе), а које мултисекторске политике треба да буду вођене од стране надлежних министарстава? На који начин је могуће појачати улогу министарстава у креирању, утврђивању и вођењу политика? Да ли су сва министарства једнака у "моћи" коју поседују и да ли уопште треба да буду једнака?
- Да ли је потребно радити на децентрализацији самих министарстава? Каква министарства уопште желимо - „вертикално-оперативна“, која су задужена за све аспекте политике у одређеној области или „хоризонтално-координациона“ са нагласком на координацији политика?
- На који начин утврдити однос централног и локалног нивоа власти? Где се централни ниво "завршава", а где локални "почиње"? Која је права мера децентрализације? Да ли можда ићи на *модел децентрализације у више брзина*?

➤ **Хоризонтална подела надлежности**

Поред вертикалне поделе надлежности, важно је отворити и питање хоризонталне поделе надлежности, тј. поделе надлежности између различитих типова институција унутар ДУ.

- *Министарства.* Да ли имамо добру поделу надлежности по министарствима и њиховим ресорима? Има ли питања која нису ни у чијој надлежности или пак оних које треба реалоцирати? Да ли је оправдано (рационално и сврсисходно) да се након сваких избора доносе нови закони о министарствима?
- *Посебне организације.* Који је однос посебних организација и министарстава, у погледу експертизе, надлежности и одговорности? Да ли неке посебне организације обављају своје надлежности само *pro formae*, треба ли их преиспитати?
- *Службе владе.* Да ли све постојеће службе владе треба да постоје? Или пак има и оних које фале и које је потребно успоставити?

- *Органи у саставу министарстава.* Да ли је сврсисходно њихово постојање? Треба ли их у потпуности интегрисати у министарства? Или неке "извући" из министарстава и осамосталити?
- *Јавне агенције.* Како решити проблем "агенцификације"? Какав је однос надлежности агенција и министарстава? Које агенције треба потпуно угасити, а које подвести под ресорно министарство?

➤ Одговорности

Одговорност је свеобухватан концепт који укључује организацију управе, отвореност, транспарентност, и екстерну и интерну одговорност институција за праћење рада.

У складу са СИГМА-ОЕЦД Принципима, када се ради о одговорности (која укључује и организациону одговорност) постоје услови који се сматрају неопходним да би ДУ своје функције обављала на исправан и ефикасан начин:

- *Рационалност* – ефикасност и кохерентност; избегавање преклапања међу јавним институцијама; успостављање уравнотеженог система контроле
- *Транспарентност* – успостављање јасне, једноставне и отворене организације
- *Финансијска доступност* – прилагођавање величине и трошкова потребама и капацитетима државе
- *Одговорност* – интерна одговорност (одговорност организационих делова унутар организације) и екстерна одговорност (одговорност према политичком, правосудном и социјалном систему, као и према независним институцијама).

Како би постојећи систем одговорности у Србији ускладили са новим захтевима потребно је преиспитамо постојећи правни оквир. Оно на шта сада желимо да скренемо пажњу учесника јесте како у пракси функционише систем расподеле одговорности када је у питању доношење одлука.

• **Ко је одговоран за доношење одлука?**

Имајући у виду да су министарства креатори и предлагачи политика, да влада утврђује и води политике, а да одбори владе проверавају квалитет предложених аката и дају зелено светло да буду уврштени у разматрање на седницу владе, поставља се питање које од ова три тела носи највећу одговорност за усвојене политике. Да ли је то влада, одбори владе или министарства? Колика је одговорност служби владе и посебних организација које морају да одобре све одлуке пре доласка на дневни ред седнице владе? У условима честих седница које се заказују у врло кратким роковима, министри често немају пуно времена да се припреме за решавање одређених питања, те се у свом раду углавном ослањају на стручност ових тела и одговорност одбора владе који служе као својеврстан "филтер" за акта која иду на седнице владе. С друге стране, у одборима често седе исти ти министри, те одборе пре можемо посматрати као "ужу владу", него као право радно тело. Шта можемо урадити да одлучивање владе и одбора не буде само формално одобравање одлука? Да ли је можда проблем у броју предмета који се нађу на дневном реду седнице владе (и који су притом често техничке природе) те

не дозвољавају члановима владе да се подробно баве важним тачкама дневног реда? Или је проблем у непостојању индивидуализације одговорности министара?

- **Ко је одговоран за спровођење одлука?**

За спровођење политика начелно су одговорна министарства и органи у њиховом саставу. Али, колико то у пракси стварно зависи од ових организација, а колико од политичких утицаја и притисака неформалних група и појединаца? Који су модалитети "заштите" министарстава и политика у овом смислу? Како да спречимо застоје у спровођењу политика и неретко губљење институционалне меморије у случају промена власти?

в) Координација и комуникација

Координација и комуникација у оквиру органа ДУ, као и иземђу органа ДУ, од кључне су важности за ефикасно и делотворно управљање и функционисање. Основни захтеви и начела који су постављени у оквиру СИГМА_ОЕЦД Принципа су:

- *Институције уже владе испуњавају све функције које су пресудне за добро организован, доследан и компетентан систем доношења политика;*
- *Планирање политика је усклађено и прилагођено финансијским околностима у којима се влада налази и омогућава влади да постиже своје циљеве;*
- *Владине одлуке и законодавство су транспарентни, правно усклађени и доступни јавности; парламент надзире рад владе;*
- *Инклузиван процес израде политика и законодавства који је утемељен на доказима омогућава постизање утврђених циљева политике.*

С обзиром на значај координације и комуникације, важно је да поставимо следећа питања:

- Колико је ефикасан и делотворан систем који имамо, са аспекта **координације**? Какав би *требало* да буде? Да ли координацију политика треба да врши влада, њене службе, канцеларије и посебне организације, или министарства? На који начин надлежна министарства која обављају централне координационе функције (Министарство финансија и МДУЛС) сарађују са осталим министарствима? Да ли она уопште могу да координирају политике са осталим министарствима без већег ангажовања Центра владе? Која је улога Републичког секретаријата за јавне политике? Да ли можда Генералном секретаријату дати и координационо-планску, поред већ постојеће административно-техничке улоге? Како је могуће да поред оволико тела која се баве координацијом имамо тако пуно неусклађених стратешких и планских докумената. Да ли је проблем у недостатку тела са координационом улогом, или пак њиховом вишку, па ни она сама нису у координацији? Или је проблем у начину на који она раде анализе и одређују (своје) приоритете? Или начину на који се води политика с врха?
- Што се тиче **комуникације**, како то да у ери модерних технологија и брзог протока информација, Србија има систем ДУ чији делови не комуницирају једни с другима? Да ли је проблем у међусобном односу тела начину на који су уређени токови комуникације или у самим комуникационим каналима? С тим у вези, поставља се питање да ли је увођење е-управе довољно за решавање проблема или постоји

опасност да ће електронизација лоших процеса још више нарушити функционисање система?

3. ЗАПОСЛЕНИ – државно-службенички систем и управљање људским ресурсима

Државно-службенички систем и систем управљања људским ресурсима је важно структурно питање. Уместо термина државно-службенички систем, овде ћемо користити термин „државне службе“, јер је везан за историјско наслеђе, препознатљив је у јавности, а коришћен је и у СИГМА ОЕЦД Принципима. Правно добро осмишљен и руковођен систем државне службе омогућава држави да постигне адекватан ниво професионализма, одрживости и квалитета државне службе и квалитета услуга грађанима и привреди. Модерна, уставна државна служба у демократским друштвима сматра се могућом само ако је испуњено неколико услова:

- *Раздвајање јавне и приватне сфере*
- *Раздвајање политике и управе*
- *Индивидуална одговорност државних службеника*
- *Довољна заштита на радном месту, адекватан ниво плате и стабилности, јасно утврђена права и обавезе државних службеника*
- *Запошљавање и унапређивање на основу заслуга*

Када би процењивали правни оквир, могли би да коснатујемо да су основни предуслови да имамо добру државну службу испуњени. Међутим, пракса показује да у овом сегменту има пуно изазова, а највећи су: структура запоселних, неодговарајући профили, застарела знања, немотивисаност и отпор променама. Бројне владе су започињале промене, али их нису спроводиле до краја (нпр. непромишљене рационализације), те су се запослени у ДУ уморили и постали резистентни на промене. С друге стране, окружење се мењало, захтеви и очекивања су расли, а информатичко-технолошке револуције су почеле да стварају континуирани притисак на промене. Постављају се следећа питања:

- Који модел Србија треба да изабере за реформу службеничког система – каријерни систем или систем радног места? Или неки хибридни модел? Или остајемо на овом?
- Да ли желимо „вертикално-оперативна“ министарства са кадровима који имају секторску експертизу или „хоризонтално-координациона“ где раде генералисти који координирају и усмеравају јавне политике, тј. првенствено кадрови школовани за државну управу? Или желимо комбиновани модел - генералисти задужени за политике на високом нивоу и државни службеници са секторским експертизама, уз механизме мониторинга, координације и евалуације који би задирали дубље у секторе?
- Како привући квалитетне кадрове у условима фискалне консолидације и упркос јакој тржишној конкуренцији? Који су начини и модели за унапређење интерних и јавних конкурса, како би се елиминисала произвољност руководиоца и постигла потпуна деполитизација процеса? Потребно размотрити: структуру изборних комисија, процедуре, начин тестирања, бодовање, јавност поступка, итд.
- Која је улога Високог службеничког савета (ВСС) и да ли је треба ојачати? Која је улога Службе за управљање људским ресурсима (СУК)? Да ли је добро позиционирана, може ли се повећати њен ауторитет и да ли јој фали капацитета?

- Како вредновати радни учинак запослених, имајући у виду тренутну хиперинфлацију високих оцена? На који начин увезати систем оцењивања службеника са напредовањем, потребом за стручним усавршавањем или пак отпуштањем у случају лоших оцена? Зашто у Србији слабо функционише дисциплински поступак?
- Како обезбедити правичност и етичност у државно-службеничком систему? Почети од уједначавања система плата? Повећати транспарентност у свим елементима управљања људским ресурсима?

4. ФИНАНСИРАЊЕ

Буџетом се успоставља финансијски оквир у којем влада оставрује циљеве својих економских и социјалних политика за добробит грађана. Да би се направили прави избори и поштовала расходна ограничења, неопходно је успостављање чврстог система управљања јавним финансијама у свим фазама буџетског циклуса од формулисања до извршења, укључујући и јавне набавке, контролу и ревизију.

С обзиром да се у републичком буџету обезбеђују средства за рад органа државне управе, у прошлости се органи нису много бавили планирањем приоритета, већ су према одобреним буџетима унапред спроводили своје активности не водећи рачуна о ефикасности трошења средстава. Међутим, у протеклом периоду, пре свега у светлу фискалне консолидације и ЕУ интеграција, питања јавних финансија, јавних набавки, финансијског управљања и контроле, постала су једно од централних питања.

Програмско буџетирање је једна од новина у систему на чијем потпуном увођењу се мора наставити у наредном периоду. Ово представља велики изазов за органе ДУ који раније нису планирали трошење буџетских средстава и одрживост свог пословања. Који су то највећи изазови са којима се органи ДУ суочавају при програмском буџетирању?

Који су још механизми помоћу којих можемо обезбедити стабилан, одржив и предвидив систем финансирања?

Што се тиче финансијске дисциплине, ово је значајно питање које се тиче не само ДУ, већ и целе ЈУ, те ћемо у наредном периоду овој теми посветити посебан стручни скуп.

ДРУГА ГРУПА ТЕМА се односи на елементе приступа система државне управе у функцији унапређеног пружања јавних услуга у складу са „принципима добре управе“. У СИГМА – ОЕЦД Принципима, кључни захтев је да управа буде оријентисана ка грађанима и да буду осигурани квалитет и приступачност јавних услуга. У овом контексту треба да покушамо да расветлимо неколико повезаних и условљених тема:

- **Функције и услуге ДУ.** Функције које државна управа обавља и услуге које пружа потребно је прилагодити потребама друштва, времену у којем живимо, као и самим потребама ДУ, а не потребама појединаца или броју и компетенцијама постојећих запослених у ДУ. Које то функције треба да се обављају у ДУ? Које услуге ДУ треба да пружа, а које може да повери другим деловима ЈУ?

- **Процеси и процедуре унутар ДУ.** На који начин можемо редефинисати и модернизовати управне процесе? Које су то процедуре које одузимају највише времена, а које не доносе пуно користи, те их можемо укинути? Које процедуре можемо поједноставити и скратити? Које хоризонталне процесе можемо аутоматизовати?
- **Механизми осигуравања квалитета јавних услуга.** Да ли имамо политику осигурања квалитета јавних услуга? Да ли смо поставили шта су карактеристике квалитета услуга, успоставили процесе, редовни систем мониторинга пружања услуге, оцену задовољства корисника и анализу потреба и очекивања корисника? Постоје савремени алати, а постоје и појединачне добре праксе и у Србији, што је потенцијал који морамо искористити.

У циљу повећања ефикасности у пружању јавних услуга, велики напредак може се обезбедити употребом **информационо-комуникационих технологија (ИКТ)**. Да ли ДУ тренутно има капацитета за увођење ИКТ у све пословне процесе? Где највише фали капацитета? Који су приоритети? Ово питање је нарочито важно, јер ИКТ доносе не само уштеде у времену и новцу, већ и лакшу и поузданију комуникацију на свим нивоима. У том смислу, треба разматрати следеће:

- **Комуникација унутар ДУ.** Каква је државна информатичка структура? Који су потенцијали и капацитети за увођење/ширење електронског пословања? Да ли смо спремни за потпуно увођење е-писарнице?
- **Комуникација ДУ и пружаоца јавних услуга.** Шта то недостаје да би е-управа потпуно заживела? Неке од ствари које се већ раде су стандардизација е-услуга, испитивање капацитета органа ЈУ, увођење јединственог управног места, итд. Али, да ли можемо учинити још нешто у наредном периоду?
- **Интерфејс ДУ и јавности.** Србија је у протеклом периоду направила прве кораке ка отварању података (open data) и информација од јавног значаја. На који начин обезбедити потпуну транспарентност рада органа државне управе, а да то не доведе до превеликог броја захтева којим би био угрожен редован рад органа? Како доћи до потпуног отварања података свих органа ДУ, а сачувати тајност одређених информација и безбедност система? Како обезбедити истинску партиципацију заинтересованих страна у процесу доношења одлука ДУ?

Нов приступ у пружању услуга грађанима и привреди захтева и промењен начин комуникације са циљном јавношћу, а са посебним акцентом на информисање и едукацију корисника „како да се што лакше снађу у лавиринту јавних услуга“. Из досадашњих разговора на округлим столовима јасно је да је потребна потпуна промена у начину комуникације са грађанима и привредом, **која треба да доведе до међусобног поверења и поверења у институције државе и друштва. То је императив нове државе и нове државне службе.**

А Г Е Н Д А

Стручни скуп

Државна управа за будућност - реформе у служби пружања јавних услуга по мери грађана“

30. март 2016. године, Палата Србија (сала 129)

Модератор: *Амадео Воткинс, посебни саветник министра унутрашњих послова задужен за стратешко управљање*

10:45 – 11:00

Долазак и регистрација учесника

11:00 – 12:15

Уводна реч

др Кори Удовички, потпредседница Владе и министарка државне управе и локалне самоуправе

Презентација „Како је организована државна управа у Србији? Прелиминарни резултати хоризонталне функционалне анализе”, *Срђан Свирчев и Рејмонд Мухула, експерти Светске банке*

Презентација примера добре праксе реформе државне управе у ЕУ

- "Добре праксе модернизације јавне управе у Словенији - уклањање административног терета, е-управа и смањење броја запослених", *Грегор Вирант, директор тима за реформу јавне управе у Деливери јуниту Кабинета ПВ и бивши министар јавне управе Словеније*
- "Ефикасност државне управе у служби корисника услуга", *Тома Ђукић (ATKearney)*

12:15 – 12:30

Пауза за кафу

12:30 – 14:30

Дискусија

14:30 – 14:45

Сумирање и представљање закључака

14:45

Коктел