

Годишњи извештај за 2016.  
годину о имплементацији  
Акционог плана за спровођење  
Стратегије реформе јавне управе  
у Републици Србији за период  
2015-2017.

*Министарство државне управе и локалне  
самоуправе*

фебруар 2017.



## САДРЖАЈ

---

Листа скраћеница .....	2
Кратак преглед напретка .....	3
I Увод – збирни преглед.....	10
II Кључна постигнућа по циљевима.....	24
III Кључни изазови и приоритети .....	38
IV Систем за координацију и управљање РЈУ .....	40
Прилог 1: Спровођење акционог плана у 2016. год. – прилози одговорних институција.....	одвојен документ

## ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

а	Активност
АБПК	Агенција за борбу против корупције
АП	Акциони план
АПР	Агенција за привредне регистре
АП 23	Акциони план за преговарање Поглавља 23
АП РЈУ	Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији
ВСС	Високи службенички савет
ГенСек	Генерални секретаријат Владе
ДЕУ	Дирекција за електронску управу
ДРИ	Државна ревизорска институција
ЕК	Европска комисија
ЕРП	Програм економских реформи
ЕУ	Европска унија
ЕУ ИПА	Инструмент за претприступну помоћ Европске уније
ИС	Информациони систем
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ЈЛС и АП	Јединице локалне самоуправе и аутономне покрајне
ЈУ	Јавна управа
КЕИ	Канцеларија за европске интеграције
Конт.	Континуирано
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
ММФ	Међународни монетарни фонд
МПГ	Међуминистарска пројектна група
МПравде	Министарство правде
МТБФ	Средњорочни буџетски оквир – Фискална стратегија
МУП	Министарство унутрашњих послова
МФин	Министарство финансија
НСБПК	Национална стратегија за борбу против корупције у РС за период од 2013. до 2018. године
ОДУ	Орган(и) државне управе

ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој
ОЦД	Организације цивилног друштва
ПЕФА	Оцена јавних расхода и финансијске одговорности
ПВ	Почетна вредност (baseline value)
ПФМ	Програм реформе управљања јавним финансијама
ПИРВ	Информациони систем за планирање и извештавање о раду Владе
ПЈУ	Принципи јавне управе
р	резултат
РГЗ	Републички геодетски завод
РС	Република Србија
РЈУ	Реформа јавне управе
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
СБ	Светска банка
СКГО	Стална конференција градова и општина
СИГМА	Програм подршке унапређењу у владавини и управљању при ОЕЦД
СРЈУ	Савет за реформу јавне управе
СУК	Служба за управљање кадровима
ТОР	Пројектни задатак
УЈН	Управа за јавне набавке
УИ	Управна инспекција
УЉР	Управљање људским ресурсима
ФА	Функционална анализа
ФУК	Финансијско управљање и контрола
ЦВ	Циљна вредност (target value)
СМСТ	Change Management Support Team – Група за управљање променама
СРОСО	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
EGDI	E Government Development Index
OGP	Open Government Partnership, међународна иницијатива Партнерство за отворену управу
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs

## КРАТАК ПРЕГЛЕД НАПРЕТКА

---

### Примена АП за РЈУ 2015-2017. година у претходном двогодишњем периоду, остварени резултати

*У периоду од 2015. до краја 2016. године у потпуности је реализовано 5 резултата Акционог плана што представља напредак од 28% у односу на 18 резултата који су за крајњи рок имали 2015. и 2016. годину. У односу на пет циљева и појединачне резултате предвиђене АП за РЈУ, квантитативно највећи број активности је реализован у оквиру Првог циља који се односи на процес рационализације броја запослених, оптимизације, реструктурирања државне управе и увођење е-услуга.*

1. Успешно се спроводи процес **рационализације и фискалне консолидације** (37.900 мање запослених у јавној управи од краја 2013. године од када је на снази забрана запошљавања, уз уштеде у буџету само у 2016. години у износу од 43 милиона евра, кроз процес рационализације). Кумулативна уштеда, остварена у читавом периоду од почетка рационализације до данас је око 180 милиона евра. Само у последње две године, од када траје програм циљане рационализације, број запослених у јавној управи смањен је за 24.156 запослених. До краја маја ове године Влада РС ће донети Одлуку о максималном броју запослених за 2017. годину, а процес доношења ове Одлуке координира МДУЛС. Одлука о максималном броју односиће се на локалне самоуправе, али и на републички ниво власти (све државне органе и јавне службе). У процесу рационализације се водило рачуна о томе да се вишак запослених тражи само тамо где га има, а да се истовремено сачувају и ојачају кључне функције и послови државе. **Ставили смо блокаду на смањивање медицинског особља, запослених у установама социјалне заштите, послове и капацитете који су важни за ЕУ интеграције, запослене у инспекцијама.** Вишак смо пронашли у пословима које је могуће пребацити на приватни сектор, као и у мрежним институцијама које су биле прилагођене неком другом времену. Међународним поређењима (benchmarking) и секторским анализама доказали смо да немамо превелики број запослених у односу на цивилизацијски ниво који достижемо и којем тежимо. Напротив, Србија је једна од земаља са најмање запослених у јавној управи у Европи, уколико посматрамо кроз рачуна броја запослених у јавној управи у односу на 100 становника. Ове и наредне године следи рад на другом стубу процеса оптимизације, а то је реорганизација -- и реализација принципа којег се држимо од почетка процеса, „са мање урадити више“. Фокус у наредном периоду биће на „урадити више“, односно учинити систем одрживим и пружити боље услуге грађанима кроз ресурсе којима располажемо, Дакле, сам број запослених није проблематичан, нарочито сада - након два свеобухватна таласа рационализације, али зато остаје питање трошкова одређених сектора јавне управе у односу на БДП, и са друге стране питање ефикасности услуга које ти сектори пружају односно треба да пружају. То је оно где тежимо побољшању и зато је фокус у наредном периоду на реорганизацији. Наш кључни задатак и циљ коме смо посвећени јесте да нам јавна управа буде ефикаснија и да буде истински сервис грађана и привреде.
2. Током маја 2017. године очекује се усвајање Визионих докумената<sup>1</sup> и Акционих планова за реорганизацију „мрежних“ система и јавних служби (оних најважнијих за грађане Србије): здравство, школство и социјалну заштиту, како би осигурали ефикаснији рад са расположивим

---

<sup>1</sup> За ближе одређење појма визионог документа погледати документ Међународног монетраног фонда: „Third review under the Stand-by arrangement and request for modification of performance criteria— press release; staff report; and statement by the executive director for the Republic of Serbia“, страница 44, тачка 12, линк ка документу: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15347.pdf>

ресурсима. Јасно је да је у претходном периоду смањење броја запослених било свеобухватно, константно и интензивно, те да на додатном смањењу не треба инсистирати, али, оно што је кључно то је да морамо кренути са трансформацијом и реорганизацијом наших „мрежних“ система (то су пре свега здравство, школство, ООСО - РФЗО, ПИО, НСЗ, потом Пореска управа, Геодетски завод итд.).

3. Успостављен је **нормативни оквир за развој функције управљања људским ресурсима у АП и ЈЛС** – донет је Закон о запосленима у АП и ЈЛС којим је корпус професионалног апарата, принципа и норми на којима је заснован сада двоструко проширен у свом обухвату (са 24.900 државних службеника (систематизованих) на централном нивоу, на додатних 29.818 запослених у АП и ЈЛС). Основан је Владин Савет за стручно усавршавање у ЈЛС са мандатом да даје мишљења на предлоге органа државне управе за увођење општих програма стручног усавршавања; анализира иницијативе ЈЛС за увођење општих програма и предлоге нових посебних програма стручног усавршавања; предлаже обавезне елементе општих и посебних програма стручног усавршавања; предлаже критеријуме и услове за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања; прати ефекте примене овог закона у погледу стручног усавршавања и предлаже могућа унапређења; сарађује са ЈЛС и њиховим асоцијацијама у циљу сагледавања њихових потреба за стручним усавршавањем; обезбеђује вођење службених евиденција одобрених и реализованих програма, издатих акредитација реализатора програма, као и евиденцију о учесницима у програмима стручног усавршавања. Следећи велики корак ће бити успостављање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи, о чему ће у даљем тексту бити више речи.
4. Усвојен је **Програм за реформу јавних финансија (ПФМ)** у 2015. години и започето је праћење ПФМ. Донет је **Програм економских реформи (ЕРП)** за период од 2016. до 2018. године.
5. Потписан је Финансијски споразум за финансирање Секторског реформског уговора за Реформу јавне управе (**Секторска буџетска подршка ЕУ - €80М**) 05.12.2016. године; донет је 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) 15. новембра 2016. године.
6. Успешно се ради на примени **Закона о општем управном поступку**, односно на хармонизацији преко 250 закона и још више пратећих прописа који се односе на посебне управне области и поступке који се у њима примењују. Од 8. јуна 2016. године већ су у примени одредбе ЗОУП-а о размени по службеној дужности података које су грађанима потребни да би остварили неко своје право или испунили обавезу у управном поступку а налазе се у службеним евиденцијама (нпр. матичне књиге, књига држављана, евиденција о пребивалишту, катастар непокретности, евиденција привредних субјеката, евиденције о статусу запослености или незапослености, итд.). Грађани више не морају да прибављају документа са тим подацима од органа, већ се ти подаци директно прибављају кроз службену комуникацију и размену између самих органа. У циљу што бољег функционисања ЗОУП и ефикасније управе, Министарство државне управе и локалне самоуправе и Дирекција за еУправу су завршили повезивање шест база података (матичне књиге, Министарство унутрашњих послова, Пореска управа, ЦРОСО, Национална служба за запошљавање, ПИО фонд) које садрже око 80% података свих грађана и од 1. јуна ова аутоматска електронска размена ће почети да ради. Завршена је и обука службеника у свим локалним самоуправама у Србији за коришћење овог новог система. У циљу активног укључивања грађана у надзор над спровођењем јавних политика и активног комуницирања грађана и институција, покренут је **интернет сајт „Добра управа“**, који је намењен информисању грађана о томе како тече процес реформе јавне управе и обавезна размена података из службених евиденција и садржај овог портала ће наставити да се шири и ажурира.

7. У вези са применом **Закона за инспекцијском надзору**, кроз рад Координационе комисије је побољшана координација спровођења инспекцијског надзора свих републичких инспекција, док се резултати спроведеног надзора у 2016. години над нерегистрованим субјектима исказују кроз податке добијене од Агенције за привредне регистре. Наиме, у укупно 245.392 извршених инспекцијских надзора, утврђен је број од 3.656 нерегистрованих субјеката. У области инспекцијског надзора у 2016. години спроведене су све планиране обуке и премашена је циљна вредност за 2016. годину (1.300 запослених у инспекцијским службама) – 1.530 инспектора је обучено на републичком и локалном нивоу. Дирекција за еУправу је расписала тендер за јединствену информациону платформу еИнспектор која ће даље допринети транспарентности рада свих инспекцијских служби, као и бољој анализи ризика како би са „мање могли да учинимо више“ и изабрала најбољег понуђача. У току је поступак пред Комисијом за заштиту права понуђача по једној жалби и очекујемо да се, након одлуке Комисије, потпише уговор са једним од конзорцијума који су учествовали на тендеру и да се настави имплементација овог важног пројекта. Коначно, за бољи рад Координационе комисије, Министарство државне управе и локалне самоуправе је добило подршку Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) која ће финансиски подржати рад 6-чланог тима (Јединице за подршку Координационој комисији). Очекујемо да ће ова јединица почети да радом почетком јуна. Такође, у новембру 2016. године финализиране су „контролне листе“ свих инспекција чиме је рад инспекцијских служби постао транспарентнији, а привреди је дат још један вид подршке да послује у складу са законом.
8. Обезбеђено је **координисано управљање развојем електронске управе** уз успостављање институционалног и заокруживање правног оквира. Креиране су и успостављене **нове електронске услуге** које користе основне регистре и широко се промовишу – МДУЛС је у сарадњи са другим министарствима, а пре свега са Министарством унутрашњих послова и Министарством грађевине, кренуло у формирање **два важна регистра** (Централни регистар грађана и Регистар адресних података) који ће у будућности осигурати да грађани и привреда заиста имају електронску управу. МДУЛС је такође, уз подршку Факултета организационих наука (ФОН) кренуо у формирање **Метарегистра** (регистра свих регистара) како би коначно имали попис свих регистара и база података, њихов формат и степен ажурираности како би у будућности знали да ли и како можемо да их повезујемо у циљу нових електронских услуга за грађане и привреду. После више од седам година, приведен је крају посао преноса матичних књига у електронски облик и договорено је са Министарством унутрашњих послова да се до краја 2017. године све информације о држављанству пренесу у електронски облик како би се од 1. јануара 2018. године и матичне књиге и држављанство водиле у централном систему. У претходних 12 месеци креирано је **160 нових е услуга на е-Порталу**, што значи да је тренутно доступно **710 различитих услуга** које оглашавају 143 државна органа на е-Порталу, више од **700.000 корисника**.

Најпопуларније у 2016. години су биле **3 нове е-услуге**:

- електронска замена старих здравствених књижица новим картицама здравственог осигурања
  - е-Беба
  - он-лине упис деце у вртиће
  - грађани су национални Портал е-Управа највише користили за прибављање извода из Матичне књиге рођених и уверења о држављанству, али и како би пријавили неки проблем надлежној инспекцији.
9. Успешно спровођење плана приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији 2016–2018, „**Стоп бирократији**“, којим је предвиђено 13 приоритетних

активности које ће Влада РС спроводити, а које су одабране по критеријуму ефеката за грађане и предузећа, и по критеријуму спремности институција и ИТ система за њихово спровођење.

10. **Закон о Националној Академији за стручно усавршавање у јавној управи** је један од приоритета министарства и Владе у циљу успостављања одрживог система стручног усавршавања државних службеника и континуираног унапређења њихових знања и способности. Нови систем стручног усавршавања имаће упориште у компетенцијама које ће државни службеници морати да поседују да би обављали послове на модеран и ефикасан начин. МДУЛС је завршило припрему Нацрта закона и током априла и маја одржало јавне расправе. Паралелно су припремљене и одговарајуће измене прописа који уређују радноправни положај државних службеника и запосленик у АПВ и ЈЛС како би се одредбе о стручном усавршавању ускладиле са оснивањем и радом Академије.
11. **Стратегија за подстицајно окружење за развој цивилног друштва** је спремна за усвајање на Влади и ово ће као што знате, бити први национални стратешки документ којим ће Влада преузети обавезу креирања окружења у коме се подстиче стални цивилни дијалог, осигурава системско учешће ОЦД у процесима доношења одлука, креира оквир за транспарентно конкурсно коришћење буџетских средстава за програме и пројекте ОЦД, даље ради на дефинисању оквира за буџетско суфинансирање ЕУ одобрених пројеката, али и креирање првог Савета за сарадњу са цивилним друштвом. Значајну улогу у овоме морају имати и локалне самоуправе као кључно место редовне размене мишљења и сарадње са грађанима. Одржава се редовна комуникација и сарадња са организацијама цивилног друштва.
12. **Унапређен је систем јавних набавки.** У августу 2016. године, УЗЗПРО је за потребе централизованих јавних набавки успоставила Информациони систем јавних набавки (ISCJN), а током године Управа за јавне набавке је превасходно спроводила активности чији циљ је олакшавање имплементације прописа из области јавних набавки.

### Приоритети за 2017. годину (мај-децембар)

Процес реформе јавне управе је спој стварања и имплементације хоризонталних политика чија укупна реализација доводи до великих промена у организационом и оперативном устројству јавне управе Србије. Према Стратегији РЈУ и АП РЈУ, реформски процес је пројективан као свеобухватан дубински процес који из корена мења управу Србије на свим нивоима. То је, поред економског оснаживања и владавине права, кључ и за процес интеграције Србије у ЕУ и препознат је као покретачка снага за укупну промену.

Мере за имплементацију реформе предвиђене у АП РЈУ су скуп комплексних активности у двогодишњем временском оквиру, које захтевају измену не само законодавног оквира у свим сегментима, већ и промене у пословној култури јавне управе.

Министарство је у претходном периоду сагледало учинак у периоду 2015-2016. Узимајући у обзир далекосежност промена, и комплексност акционог плана којег је потребно спровести у периоду фискалне консолидације и смањења трошкова државе, као и ограничене капацитете којима управа располаже, напредак је оцењен као умерено позитиван и одлучено је да је потребно приоритизовати активности за наредни период.

С тим у вези, препознали смо укупно четири кључна приоритета у овој години, који ће по нашем мишљењу пресудно допринети даљем напретку у РЈУ, и то:



1. **Оптимизација рада државне управе**, кроз имплементацију акционих планова који су креирани на основу функционалних анализа тима Светске банке у претходном периоду. Акциони план заснован на хоризонталној функциоалној анализи тзв. *Централне државе плус* је резултат рада Министарства, других државних органа и Групе за управљањем променама, и представља средњерочни план за оптимизацију (2017-2019). Дијалог свих заинтересованих страна у процесу креирања ових планова је био кључан како би се постигао договор око идентификације мера и плана оптимизације управе на централном нивоу у четири области:

- Организациона транспарентност
- Унапређење организационе структуре јавне управе
- Побољшање хоризонталне координације
- Стратешко управљање људским ресурсима у јавној управи

Дијалог је обезбедио да све заинтересоване стране имају увид у препоруке тима Светске банке и да учествују у креирању мера како би се изабрале оне које су неопходне и спроводљиве у кратком и средњем року.

Три вертикалне функционалне анализе су сагледале три највећа система управе и њихове изазове: финансије, пољопривреду и екологију; и систем услуга ка грађанима (просвета, социјална заштита и здравство). Акциони план за систем под Министарством финансија је договорен и у 2017 је његово спровођење приоритет, док се финализација препорука за друга сва система очекује средином средином 2017. на основу којих ће се акциони планови креирати до краја 2017. године.

Даља имплементација код овог приоритета представља спровођење договорених мера и подршку појединачним институцијама у управљању процесу промена које предложене мере повлаче.

2. **Управљање људским ресурсима**, спровођењем кључног **Стратешког документа за управљање људским ресурсима у државној управи** – и то доношењем и имплементацијом:

- предлога Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима,
- предлога Закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи
- предлога Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе

У наредном периоду ће Министарство имати фокус на успостављању новог службеничког система заснованог на учинку. Стратешки документ је пружио основ за нове измене Закона о државним службеницима и за успостављање новог система који покрива све аспекте – од запошљавања, вредновања учинка, стручног усавршавања, оцењивања, све до престанка радног односа. У том циљу Министарство ће радити на креирању нацрта новог Закона и неопходног сета подзаконских аката. Посебно, Министарство ће наставити рад на стварању предуслова за оснивање и рад институције за стручно усавршавање (Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи) како би се креирао јединствени систем модерног стручног усавршавања у јавној управи. Ова институција ће се развијати фазно, преузимањем обавеза из домена стручног усавршавања постојећих институција и структура, односно развијањем сарадње са њима, у складу са Законом.

3. **Отвореност и ефикасност рада управе** кроз наставак успешног спровођења

- Закона о инспекцијском надзору и
- Закона о општем управном поступку

Наставиће се стручно усавршавање службеника у циљу ефикасног спровођења ових закона, уједначавања и бољег рада управе.

Координациона комисија ће у сваком случају добити огромну подршку у свом раду кроз Јединицу за подршку која ће имати укупно шест чланова тима. Као што је поменуто, очекујемо и брзо потписивање



уговора са једним од понуђача за информациони систем еИнспектор, у складу са одлуком Комисије која је радила на овом тендеру и одлуком Комисије за заштиту понуђача.

Наставиће се рад и подршка другим министарствима на хармонизацији осталих закона са Законом о општем управном поступку. Наставиће се са спровођењем обука и уједначавању рада свих институција (централни ниво и ниво јединица локлане самоуправе), као и на унапређењу размене података.

4. **еУправа** – Приоритет је усвајање новог Акционог плана за спровођење Стратегије развоја електронске управе за период 2017-2019. Направљен је први нацрт Акционог плана 2017-2019. и Министарство и Дирекција за електронску управу тренутно у консултацији са осталим релевантним институцијама, финализује овај нацрт.

Министарство ради на јачању законског оквира, у циљу стварању предуслова за креирање нових услуга, и наставља се рад на изради следећих нацрта:

- **Закон о централном регистру становника Србије** – који ће успоставити правни основ за успостављање и коришћење, као и власништво на Централним регистром становништва.
- **Закон о електронској управи** – који ће поставити правни основ за унапређење рад управе електронским путем и системски приступ електронској управи у Србији. После усвајања овог Закона, наставиће се рад на хармонизацији осталих прописа, као и доношења нових стандарда неопходних за рад еУправе, у складу са новим ЕУ стандардима.

## 5. Реформа управљање јавним финансијама

У складу са Програмом реформе управљања јавним финансијама (2016-2020), **најзначајнији реформски циљеви у наредном периоду** предвиђени су у оквиру следећих стубова Програма: планирање и буџетирање јавних расхода; ефикасно и ефективно извршење буџета; делотворна финансијска контрола.

Конкретније, приоритетне мере и резултати који су планирани да се реализују у 2017. години су: унапређење кредибилитета макроекономских прогноза; унапређење обухвата републичког буџета; боље средњорочно планирање буџетских корисника; унапређење оперативних капацитета за координацију и буџетско планирање јавних инвестиција; наставак спровођења Стратегије трансформације Пореске управе; рад на унапређењу капацитета за управљање јавним дугом; доношење Стратегије ИФКЈ 2017 – 2020; даље унапређење капацитета буџетске инспекције; побољшан обухват и квалитет извештаја о извршењу буџета и фискалних извештаја; унапређење обухвата и квалитета екстерних ревизија; интерна функција контроле квалитета и уверавања у квалитет у оквиру ДРИ потпуно развијена и оперативна.

Поред наведених приоритета биће настављени и други реформски процеси наведени кроз Акциони план РЈУ, Секторску буџетску подршку и друге планске акте. Нарочите је значајно истаћи да је у априлу 2017. године Министарство државне управе и локалне самоуправе покренуло иницијалне радње за припрему Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018-2020. године.

У току рада на овом документу планирамо укључивање већег броја институција, као и већи број стручне и заинтересоване јавности, ОЦД која може и треба да допринесе стварању државе за грађане. Циљ нам је да нови АП буде спреман за усвајање на Влади у јануару 2018.



Општа сврха система праћења, извештавања и евалуације за било коју јавну политику је (а) да прикупља податке током примене те политике да би се видело да ли се планиране активности реализују као што је предвиђено и да би се установили ризици који се јављају било због нереализованих активности било због изостанка очекиваних исхода и (б) да оцени напредак остварен захваљујући тој политици у погледу циљева и очекиваних ефеката како их је дефинисала Влада. Крајњи циљ праћења је доношење правовремених одлука, у циљу побољшања резултата те политике и евентуалних измена у току спровођења. Праћење реформе јавне управе заснива се на Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе (у даљем тексту АП РЈУ) („Службени гласник РС”, бр. 31/15).<sup>2</sup>

**Извештавање** је веома важан корак у процесу праћења, и представља израду концизних и конкретних извештаја на основу претходно прикупљених података о напретку у спровођењу резултата јавне политике. АП РЈУ предвиђа **полугодишње** и **годишње** извештаје у погледу учесталости извештавања. Извештавање **координише** и **спроводи** организациона јединица Министарства државне управе и локалне самоуправе именована за праћење и извештавање о спровођењу циљева Стратегије РЈУ (Група за управљање реформом јавне управе), али и организационе јединице других надлежних министарстава и органа државне управе означених као одговорних за спровођење резултата у Акционом плану РЈУ, преко контакт особа (заменици чланова) у Међуминистарској пројектној групи (*Решење министарке за државну управу и локалну самоуправу број: 119-01-00242/2014-04 од 23. фебруара 2015. год.*<sup>3</sup>).

Методолошки приступ у припреми овог извештаја, као и при изради матрице Акционог плана, одликује усмереност на резултате и праћење постигнутих резултата и индикатора, при чему су истовремено задржани елементи процесног (имплементационог) приступа праћењу који се темељи на активностима. Циљ је да се наведено праћење не завршава на активностима и њиховим директним резултатима (енг. *outputs*), већ да посматра и резултате (исходе, енг. *outcomes*) који се остварују кроз те активности, односно стварне промене у реалности до којих долази услед интервенција јавне политике. У том смислу је матрица АП РЈУ сачињена тако да је оријентисана на

## АП РЈУ 2015-2017.

### Статистички преглед

1 општи циљ  
5 посебних циљева  
19 мера  
47 резултата  
86 индикатора  
223 активности

### 17 резултата у 2016. год.

Од планираних  
13 резултата за  
2016. годину, 2 је  
реализовано, 2  
делимично, 9 је  
нереализовано



Од пренетих 4  
резултата из 2015.  
године, 2 је  
реализовано, 1  
делимично, 1 није  
реализован

### 156 активности у 2016. год.

Од планираних  
101 активности за  
2016. годину, 45  
активности је  
реализовано



Од пренетих 55  
активности из  
2015. године,  
реализованих је 9.

<sup>2</sup> Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2015-2017. („Службени гласник РС”, бр. 31/15), Прилог 3, стр. 71.

<sup>3</sup> Решење је мењано Решењем о измени Решења о оснивању Међуминистарске пројектне групе за стручне послове у координацији и праћењу процеса спровођења Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2015. до 2017. године, број: 119-01-00242/2014-04 од 07.08.2015. године, услед персоналних измена у органима државне управе и удружењима грађана.

результате (енг. *result-oriented*), али су за сваки резултат излистане главне активности за које се очекује да ће бити неопходне како би се резултат остварио и дати су рокови за реализацију тих активности, како би било могуће пратити напредак ка остварењу резултата. Како би се омогућило и процесно (имплементационо) праћење документа, у комбинацији са праћењем заснованим на резултатима, у АП РЈУ дефинисани су рокови за спровођење појединачних активности у оквиру резултата и то као крајњи квартали за довршавање активности, а не као укупни временски оквир реализације активности. Индикатори за праћење успешности у реализацији Акционог плана дефинисани су на нивоу циљева и резултата.

Такође, АП РЈУ предвиђа израду полугодишњих извештаја који би требало да прате статус активности, односно да се више фокусирају на директне резултате предузетих активности, док годишњи извештаји прате и информације на вишем нивоу (индикатори резултата – *outcome*) и сабирају резултате свих реализованих активности како би се добила информација шта је постигнуто у ширим размерама. У овом извештају статус конкретне активности ће бити представљен на три нивоа (и боје), у зависности да ли је у потпуности реализована (зелена боја), делимично реализована (жута боја) или није реализована активност (црвена боја). Потпуно реализована активност је она која је реализована онако како је предвиђена Акционим планом. Делимично/парцијално реализована активност је активност која је реализована више од 50% од предвиђене. Активност није реализована ако је имплементирана мање од 50%.

У 2015. и 2016. години израђена су три мониторинг извештаја, два шестомесечна о статусу активности и један годишњи извештај о постигнутим резултатима за 2015. годину.<sup>4</sup> **Први шестомесечни извештај о спроведеним активностима АП РЈУ у првој половини 2015. године,**

Временски оквир извештавања	МДУЛС шаље обрасце и инструкције контакт особама	Контакт особе уносе <i>on line</i> и достављају попуњене табеле и извештај МДУЛС-у	МДУЛС финализира и објављује извештај	Извештај се подноси свим нивоима координације
Шестомесечни извештај	до 5. јула	до 20. јула	до 15. августа	У складу са динамиком организовања састанака
Годишњи извештај	до 10. јануара	до 1. фебруара	до 1. марта	У складу са динамиком организовања састанака

Табела 1: Временска динамика шестомесечног и годишњег процеса извештавања

израђен је и објављен на сајту МДУЛС-а у августу 2015. године, потврђен је и усвојен на свим нивоима координације, Међуминистарској пројектној групи (7. октобра 2015. године), Колегијуму државних секретара (16. децембра 2015. године) и Савету за реформу јавне управе (17. децембра 2015. године). **Годишњи мониторинг извештај за остварене резултате у 2015. години** је израђен и објављен на сајту МДУЛС-а 1. марта 2016. године и потврђен је од стране Међуминистарске пројектне групе на 4 састанку 06. априла 2016. године. **Шестомесечни извештај о спроведеним активностима АП РЈУ у првој половини 2016. године,** израђен је и објављен на сајту МДУЛС-а у августу 2016. године.

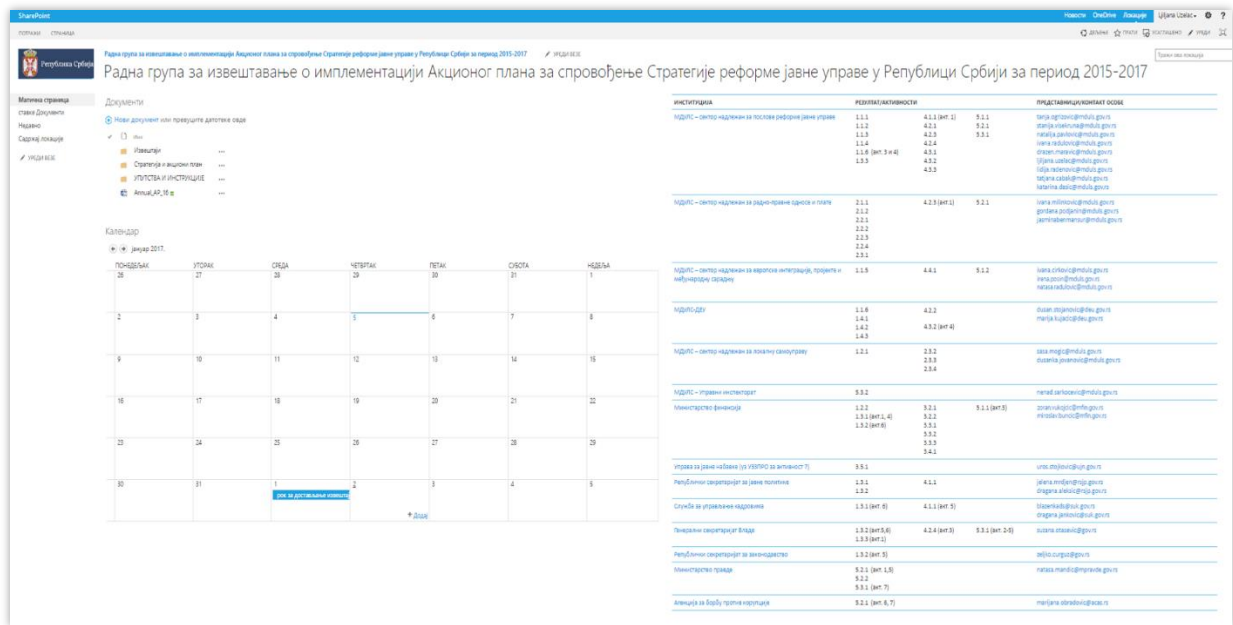
<sup>4</sup> Сва три извештаја налазе се на следећим линковима на српском језику, <http://www.mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-sprovodjenje-strategije.php> или на енглеском језику, <http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php>

У односу на резултате и активности, шестомесечни Извештај о спровођењу Акционог плана за РЈУ за прву половину 2015. године показивао је напредак: 52% активности су биле потпуно имплементирани, 24% парцијално и 24% није било правовремено имплементирано. Нешто другачији однос приказао је шестомесечни Извештај за прву половину 2016. године: 28% активности су биле потпуно имплементирани, 41% парцијално и 31% није било правовремено имплементирано. Највише остварених активности у свим извештајима било је у области оптимизације државне управе, односно у оквиру Првог циља АП РЈУ. У Годишњем извештају за спровођење Акционог плана за РЈУ, од укупног броја индикатора за ниво испуњења резултата за трогодишњи период, у 2015. години 23 индикатора показују напредак, 12 није испуњено, а за 36 индикатора није предвиђено мерење у 2015. години (од 47 укупно, 5 резултата су имали рок 2015. годину: 1.3.3, 1.4.1, 2.3.2, 3.1.1, 3.3.1.). Од наведених 5 резултата, један је потпуно спроведен (усвојен је Програм за реформу јавних финансија), један је парцијално спроведен, а 3 нису реализована. Од 107 планираних активности у 2015. години, 37% је потпуно имплементирано, 23% парцијално, а 40% није имплементирано.

Извештаји су указали да су најчешћи разлози за одступање од плана недовољан капацитет, дужина трајања и обухват консултација, неопходност дефинисања опсега реформе (дефиниција јавног сектора и јавне управе), честа реприоритизација активности или неопходност спајања активности, потреба за бољим процесом планирања јавних политика, унапређењем координације о чему би требало посебно да се води рачуна у следећем циклусу планирања АП РЈУ. У систему праћења и извештавања, потребно је да се извештаји користе као систем раног узбуњивања, у циљу правовремене реакције ради испуњења зацртаних планова.

\* \* \*

За потребе процеса извештавања у 2016. години о имплементацији АП РЈУ, а у циљу повећане транспарентности процеса извештавања, доступности извештаја и тачности уноса изворних података, као и потребе да се процес извештавања убрза и олакша кроз директно (on line) попуњавање појединачних извештаја у једном документу, МДУЛС је покренуо on line процес извештавања кроз колаборациони сервис Microsoft SharePoint, на којима су отворени налози свих чланова Међуминистарске пројектне групе (у складу са Акционим планом у коме је дефинисано да ће контакт особе за извештавање бити заменици чланова Међуминистарске пројектне групе).



Слика 1: Матична страница Радне групе на колаборационом сервису Microsoft SharePoint-а

У досадашњем процесу, алат за извештавање је представљао табеле у excel формату, али су због поједностављења процеса извештавања, табеле сад представљене у word документу, у коме се до сада објављивао Извештај. У конкретне колоне табела у word документу, надлежни државни службеник у надлежном органу, задужен за праћење спровођења АП за спровођење Стратегије РЈУ, требало је да унесе обједињене податке од значаја за успешно праћење спровођења реформе јавне управе. Само оне контакт особе задужене за координацију и извештавање имају привилегију мењања документа и уноса обједињених извештаја. Осталим члановима је додељена привилегија читања документа, али је било важно у овом процесу омогућити да целокупан процес извештавања и праћења буде довољно транспарентан и инклузиван за све учеснике који ће о том процесу морати на крају да одлучују (укупан број особа који имају привилегију на Порталу Радне групе је 93 и у том броју су и представници удружења грађана који су укључени у Међуминистарску пројектну групу и могу у било ком тренутку да одреагују на постављене информације од стране органа државне управе).

На Матичној страници су постављени сва документа из претходног процеса извештавања (извештаји, Стратегија РЈУ, АП РЈУ, Инструкције за извештавање и Упутство за коришћење Портала, пасош индикатори), као и календар извештавања и табела са надлежностима у конкретном периоду. Према успостављеној динамици, МДУЛС је 9. јануара 2017. године послао позив за почетак мониторинг периода, (за потребе шестомесечног процеса извештавања у јулу 2016. године била је одржана радионица за коришћење Портала свим контакт особама које у овом периоду имају активности за извештавање). Органи су имали рок до 1. фебруара 2017. године за достављање појединачних извештаја и рок за израду обједињеног извештаја био је 1. март 2017.

Представници невладиног сектора су равноправни представници са државним службеницима у праћењу и одлучивању у Међуминистарској пројектној групи – по два представника из 5 удружења грађана (чланица механизма Секторских организација цивилног друштва (СЕКО) за област реформе јавне управе) и 2 представника из Сталне конференције градова и општина (СКГО), као споне ка локалној

године. Прилог 1 овог документа представља збир достављених и унетих појединачних извештаја државних органа.

\* \* \*

Матрица АП РЈУ има дефинисаних **5 посебних циљева, 19 мера, 47 резултата и 86 индикатора** и на нивоу резултата и на нивоу посебних циљева/ општег циља од којих је 24 индикатора преузето из Сигминих „Принципа јавне управе“ (88 је тачан укупан број индикатора, али су два индикатора показатељи успешности за различите резултате/циљеве, па се приказују два пута).

За 19 мера у оквиру посебних резултата, Акциони план напомиње да се превасходно базирају на насловима из Стратегије РЈУ у оквиру посебних циљева, односно да оне представљају „поднаслов“ документа у којима се групишу кохерентни, међусобно повезани резултати. Другим речима, мере нису праћене индикаторима, будући да није било рационално развијати индикаторе на четири различита нивоа и они се не прате директно овим извештајем.

Од укупно 47 резултата колико има матрица АП РЈУ, Министарство државне управе и локалне самоуправе је институција одговорна за реализацију 34 резултата, односно 28 резултата без органа у саставу (Управни инспекторат је институција одговорна за реализацију 1 резултата, а Дирекција за електронску управу за реализацију 5 резултата). Министарство финансија је одговорно за реализацију 8 резултата, Министарство правде за реализацију 1 резултата, Републички секретаријат за јавне политике за реализацију 3 резултата, а Управа за јавне набавке за 1 резултат.



Графикон 1: Графички приказ односа одговорних институција за реализацију резултата у АП РЈУ

За општи циљ, 5 посебних циљева и 47 резултата тражени су извештаји за свих 85 индикатора (укупан број је 86 индикатора, али 1 резултат/индикатор је потпуности остварен 2015. године, када је и планиран) од надлежних институција, са напоменом да за 24 Сигмина индикатора не постоје показатељи за 2016. годину.<sup>5</sup> При сачињавању АП РЈУ, 11 од 24 Сигмина индикатора су повезани са

<sup>5</sup> Сигма (ОЕЦД/Европска комисија) је у 2015. години за 2014. годину извршила мерења почетних вредности, а у 2016. години за 2015. годину је извршила мерења само за поједине индикаторе у појединим принципима (Пружање услуга и Управљање људским ресурсима; Управљање јавним финансијама). Вредности које Сигма мери у 2017. години, за 2016. годину нису још измерене у



посебним циљевима АП РЈУ, а 13 са конкретним резултатима, како би се реформа јавне управе снажније повезала са процесом приступања Србије Европској унији и како би се праћење РЈУ учинило ефикаснијим и економичнијим (будући да се за индикаторе из Принципа јавне управе (СИГМА) спроводе анализе и мерења на основу података које Србија доставља). У овом извештају ће бити приказане полазне вредности које је Сигма утврдила за 2014. годину и циљне вредности које Србија планира да постигне у 2017. години, али је важно напоменути да се Сигмини Принципи односе на државну управу и да се код појединих посебних циљева мери опсег реформи у јавној управи индикаторима који показују слику државне управе, како је првобитно постављено у фази планирања АП РЈУ. Ову чињеницу би требало узети у обзир приликом следећег циклуса планирања или ревидирања АП РЈУ. Поред тога два индикатора који су преузети АП РЈУ нису мерљива (Резултат 5.2.1. Индикатор: Број јавних службеника који су осуђивани за кривична дела у вези са корупцијом (ПЈУ 3), и Резултат 3.3.3. Индикатор: Процент корисника јавних средстава који имају припремљене годишње планове интерне ревизије у складу са примењивим националним прописима (ПЈУ 6). За 5 СИГМА индикатора, ОДУ достављају, по сличној методологији, своје податке:

- ❖ За Резултат 1.3.2. Средњорочно и годишње планирање у органима државне управе је засновано на приоритетима Владе и програмском буџету и спровођење се редовно прати, Индикатор: Процент одступања укупног броја реализованих активности у односу на укупан број активности планираних годишњим планом рада Владе (ПЈУ 2) – у укрштању степена реализације активности и степена испуњености индикатора, процењено је да је Резултат 1.3.2. делимично реализован јер је 43% проценат одступања.
- ❖ За Резултат 1.4.3. Нове електронске услуге које користе основне регистре су успостављене и широко се промовишу, између осталих постављена су 2 Сигмина индикатора (Просечно време потребно за добијање личног идентификационог документа након подношења пријаве (ПЈУ 5) и Број услуга које се пружају преко портала е-управа (систем јединственог шалтера) (ПЈУ 5)), али ДЕУ доставља и своје податке и на основу и осталих индикатора и активности, овај резултат је реализован у потпуности за посматрани период.
- ❖ За Резултат 2.2.3 Постављен оквир политике стратешког УЉР и унапређени инструменти за стратешко УЉР у државној управи, СУК доставља извештаје за Годишњу флукуацију државних службеника на нивоу централне администрације (ПЈУ 3) и Процент упражњених радних места државних службеника на нивоу централне администрације која се попуњавају путем отвореног конкурса (ПЈУ 3) и они су такође процењени као реализовани.

За преостали 21 индикатор СИГМА вредности ће бити познате након мерења у 2017. години.

За остала 64 индикатора који су постављени на нивоу резултата и општег циља, за 2 индикатора нису достављене вредности, 10 се мере на крају 2017. године, 2 су немерљива (за резултат 3.3.2. Унапређен систем финансијског управљања и контроле), 19 индикатора указују на неиспуњеност зацртаних вредности, 2 на парцијалну испуњеност, а 25 на потпуну испуњеност.

---

тренутку писања Извештаја АП РЈУ. Документ Принципи јавне управе (2014.) налази се на линку: <http://www.sigmaxweb.org/publications/SER%20Principles%20of%20Public%20Administration%20Master%20Updated%2028%20January.pdf>  
Прво извршено мерење за Србију, из априла 2015. године („The Principles of Public Administration – Serbia April 2015, Baseline Measurement“), налази се на следећем линку: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf>  
Мониторинг извештај за поједине индикаторе за 2015. годину за Србију се налази на следећем линку <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Serbia.pdf>

Статистика индикатора не одговара потпуно степену реализације резултата. Иако је 2016. године покренут процес ревизије пасоша индикатора, резултати су више релевантни за будућу измену АП РЈУ него за садашње стање с обзиром да се АП РЈУ није мењао, па се ни индикатори нису могли променити а да не прођу формалну процедуру измене АП РЈУ на Влади. Као последица, неки индикатори нису мерљиви као што је то случај код резултата који се односе на интерну ревизију, неки индикатори попут преузетих СИГМА индикатора на нивоу посебних циљева не одговарају обухвату реформи јер мере државну управу (а обухват реформе је јавна управа), а постоје и они индикатори који не одражавају остварење резултата као поједини који се односе на спољну контролу.

*Упркос изборној години, резултати процеса рационализације показују да од тренутка ступања на снагу забране запошљавања (крај 2013. године) до краја 2016. године, јавна управа и јавна комунална предузећа броје **37.900** мање запослених на неодређено. У поређењу са децембром 2014. године, у децембру 2016. године је **24.150** мање запослених што је знатно више него договорен циљ са ММФ-ом. Истовремено, **уштеде у буџету** по основу рационализације у 2016. години (у односу на 2015) су преко **40 милиона евра**.*

*Међународни индикатори одражавају резултате предузетих мера у реформи јавне управе: у погледу **Ефективности власти** Светске банке, Србија је у 2014. години, за само годину дана, скочила за 7 процентних поена, са **51,18 на 58,17**, и исти перцентилни ранг задржала у 2015. години (у распону од 0-100).*

*Такође, према Развојном индексу е управе (енг. **E Government Development Index – EGDI**) које објављују Уједињене нације–UNDESA, Србија је у 2016. години имала скок од 30 места у односу на 193 земље (са 69 места у 2014. години на **39. место у 2016. години**), али и **17 место** у делу који се односи на **Е учешће**.*

*Сличан успех је забележен за 2016. годину за међународни индикатор Светске банке – **Doing business**, према коме се у у 2016. години Србија нашла на **47 месту (1-190)**, што је додатни скок у односу на 2015. годину (Србија је 2015. године била на 54. месту, што је био скок за 32 позиције у односу на листу од*

Број резултата који је АП РЈУ предвидео да се у потпуности испуне завршетком 2016. године је **13** од укупних **47**. Од наведених 13, у потпуности је реализован резултат који се односи на унапређење система јавних набавки (3.5.1.) и успостављање правног оквира за инспекцијски надзор (4.3.1.). Два су парцијално реализована (1.4.2. и 5.3.2.) и 9 резултата није реализовано у предвиђеном року. За остатак од 47 (18) резултата, прати се само њихов напредак у 2016. години јер имају крајњи рок реализације у 2017. години, а излистане кључне активности неопходне за остварење конкретних резултата у све три године АП РЈУ.

4 резултата су за крајњи рок имала 2015. годину, али како су били парцијално или нису били реализовани, пратили су се и у 2016. години. 1 резултат је реализован у 2015. години (донет је Програм за реформу јавних финансија). Од осталих 4, 2 су реализована, 1 је делимично, а 1 није реализован:

- ❖ 1.3.3. *Повећана транспарентност система управљања јавним политикама*, индикатор показује испуњеност на зацртаном нивоу за 2016. године (50% је учешће броја нацрта закона за које је у току процеса израде спроведена јавна расправа у укупном броју нацрта закона који су донети на годишњем нивоу), али активности су и даље парцијално испуњене, тако да ће се резултат посматрати као делимично испуњен.
- ❖ 1.4.1. *Обезбеђено координисано управљање развојем електронске управе уз успостављање институционалног и заокруживање правног оквира*, формалистички гледано резултат је парцијално реализован онако како је првобитно планиран, али су пронађени другачији модалитети да се обезбеди координисано управљање развојем е управе од првобитно планираног 2014. године. Стратешки оквир је успостављен (Стратегија

развоја е управе у РС 2015-2018 са АП 2015-2016). Радна група за е управу у оквиру Савета РЈУ није формирана, али су формиране друге радне групе које координирају читав процес: Радна група за отворене податке (Решење број: 119-01-10/2016-01 од 10.03.2016. године), Радна група за израду Закона о е управи (Решењем број 119-01-00254/2015-17 од 3.03.2016. године), Радна група за развој електронске управе (Решењем број:119-01-15/2016 од 18. маја 2016. године) која између осталог ради на изради новог АП 2017-2018. за Стратегију развоја е управе. На нивоу Владе формиран је Савет за унапређење сектора информационих технологија који је 27. децембра донео Предлог приоритетних циљева и активности свих органа државне управе и служби Владе за унапређење ИТ сектора у Србији.<sup>6</sup> Иако другачијим начинима, овај резултат ће се сматрати реализованим за наведени период.

- ❖ За Резултат 2.3.2. *Успостављен нормативни оквир за развој функције управљања људским ресурсима у АП и ЈЛС*, индикатори указују да је Резултат реализован, као и све предвиђене активности (у марту 2016. године усвојен је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 21/16), Влада је у току 2016. године усвојила Уредбу о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Уредбу о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Уредбу о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе и обуке за наведне прописе се одржавају редовно).
- ❖ Резултат 3.3.1. *Усвојен средњорочни оквир за спровођење интерне финансијске контроле у јавном сектору* није реализован у датом року, као и његове предвиђене активности.

Укупан број резултата који је АП РЈУ предвидео да се у потпуности испуне завршетком 2016. године је 13 од укупних 47. Од 13, 2 су реализована, 2 су парцијално реализована и 9 резултата није реализовано у предвиђеном року. Од 156 предвиђених активности у 2016. години, 30% је реализовано, 34% делимично, 36% није реализовано.

**У периоду од 2015. до краја 2016. године у потпуности је реализовано 5 резултата** (1.4.1. Обезбеђено координисано управљање развојем електронске управе уз успостављање институционалног и заокруживање правног оквира, 1.4.3. Нове електронске услуге које користе основне регистре су успостављене и широко се промовишу, 2.3.2. Успостављен нормативни оквир за развој функције управљања људским ресурсима у АП и ЈЛС, 3.5.1. Унапређење система јавних набавки, 3.1.1. Усвојен Програм за реформу јавних финансија у 2015. години). **што представља напредак од 28% у односу на 18 резултата који су за крајњи рок имали 2015 и 2016. годину.**

<sup>6</sup> Предлог приоритетних циљева и активности свих органа ДУ и служби Владе за унапређење ИТ сектора у Србији се налази на сајту МДУЛС: <http://www.mduls.gov.rs/> као 4 банер са десне стране



Графикон 2: Графички приказ напретка у испуњавању индикатора у 2016. години



Графикон 3: Графички приказ односа реализованих резултата који су за крајњи рок реализације имали 2015. годину и 2016. годину (укупно 18 резултата)

Од укупног броја од **223 активности** у Акционом плану за период 2015-2017. године, за **156 активности** затражен је извештај о статусу у протеклом периоду. Од тог броја, **55 активности** је пренето из 2015. године, а **101 активност** је за процењени рок реализације имала **2016. године**. Такође, од укупног броја посматраних активности (156), **23 активности су континуиране активности** које се прате у свим годинама. За изванредан број АП РЈУ активности које се односе на 2016. годину, планирани рокови имплементације су другачије испланирани другим акционим плановима које је Влада у међувремену усвојила, као што су Акциони план за преговарање Поглавља 23<sup>7</sup> који је усвојен на седници Владе Србије 27. априла 2016. године, Програм економских реформи за период од 2016. до 2018. године (ЕРП)<sup>8</sup> који је Влада Републике Србије усвојила је 3. марта 2016. године, Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020.<sup>9</sup> усвојен од стране Владе Републике Србије 28. новембра 2015. године и допуњен 25. децембра 2015. године. Ове активности нису улазиле у збирну статистику израђеног Шестомесечног извештаја о спровођењу АП РЈУ за прву половину 2016. године<sup>10</sup>, али како ни испланирани нови рокови другим акционим плановима нису показали помак у степену реализације, а најчешће је крајњи нови рок био крај 2016. године, активности су приказане са изворним роковима из АП РЈУ<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Изворни текст Акциони план за преговарање Поглавља 23 налази се на Интернет страни Министарства правде, и у српској и енглеској верзији (преузето са сајта 25.07.2016. године): <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/12647/akcioni-plan-za-pregovaranje-poglavlja-23-usvojen-na-sednici-vlade-srbije-27-aprila-2016.php>

<sup>8</sup> Програм економских реформи (ЕРП) за период 2016. до 2018. године на сајту Министарства финансија (преузето са сајта 25.07.2016. године), на српском језику: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP-2016\\_sr.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP-2016_sr.pdf) у енглеској верзији: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP-2016\\_en.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP-2016_en.pdf)

<sup>9</sup> Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. на сајту Министарства финансија (преузето са сајта 25.07.2016. године), на српском језику:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016-2020%20SR.PDF> у енглеској верзији:

<http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Public%20Financial%20Management%20Reform%20Program%202016-2010%20EN.PDF>

<sup>10</sup> Сви извештаји о спровођењу АП РЈУ налазе се на итернет страници МДУЛС, на српском језику: <http://www.mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave-sprovodjenje-strategije.php> и на енглеском језику: <http://www.mduls.gov.rs/english/reforma-javne-uprave.php>

<sup>11</sup> Акционим планом за преговарање Поглавља 23:

- активност 2.2.5.2. *Изменити Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја на основу обављене анализе досадашње примене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, у складу са Закључком Народне скупштине за 2014. годину* помера активност 5.1.1.2, 5.3.1.6 предвиђене АП РЈУ са IV квартала 2015. на IV квартал 2016. године.
- активност 2.2.3.4. *Спровести студију изводљивости о уређивању правног оквира за спречавање сукоба интереса у раду државних службеника* помера активност 5.2.1.1 предвиђену АПРЈУ на IV квартал 2016. године, а активност АП РЈУ 5.2.1.5, Акционим планом за преговарање Поглавља 23 помера рок II квартал 2017. године активносту 2.2.3.5, Законом уредити спречавање сукоба интереса државних службеника на основу студије изводљивости из активности 2.2.3.4.
- активносту *Измене и допуне Закона о Агенцији за борбу против корупције у циљу јачања контролног механизма Агенције у процесу имплементације одредаба о сукобу интереса, као и верификације и унакрсне провере информација из имовинских карата носилаца правосудних функција* помера активност 5.3.1.7 АП РЈУ са IV квартала 2015. године на III квартал 2016. године.
- активност 2.2.11.2. *Изменити Закон о државној управи у делу који се односи на јавност рада и сарадњу са организацијама цивилног друштва и друге релевантне прописе тако да се стандарди сарадње органа државне управе са цивилним друштвом усагласе са стандардима Савета Европе и Конвенцијом Уједињених нација против корупције у складу са претходно урађеном анализом недостатака* помера активност 5.1.2.3 предвиђену АПРЈУ са IV квартала 2015. на IV квартал 2016. године.
- активности 3.2.1.2. *Обезбедити просторије за одговарајући, трајни смештај институције Заштитника грађана* и 3.2.1.3. *Измена и допуна Закона о Заштитнику грађана у циљу јачања независности и унапређења ефикасности рада Заштитника грађана, нарочито у обављању послова Националног механизма за превенцију тортуре*, померају активности 5.3.1.1. и 5.3.1.2. предвиђене АП РЈУ са III квартала 2015. године на IV квартал 2016. године, али и активности 4.2.4.2. и 4.2.4.3. АП РЈУ јер се односе на измену Закона о Заштитнику грађана.

Програм економских реформи за период од 2016. до 2018. године (ЕРП) у делу „Приоритетна структурна реформа 2, Унапређење управљања капиталним инвестицијама“, за активност: *Пилот фаза оцене капиталних пројеката од стране буџетских корисника и Министарства финансија* предвиђа следећи временски оквир: од IV квартала 2016. – I квартал 2017, а за активност: *Оцена капиталних пројеката од стране буџетских корисника и Министарства финансија* од II квартала 2017. – IV квартала 2018. године и тиме помера активност 3.2.2.1. АП РЈУ која је била предвиђена за III квартал 2015. године.



Од упита за 156 активности, 45 активности је реализовано, 50 делимично, 53 није реализовано, а за 8 није достављен извештај. Од 55 пренетих из 2015. године, 9 активности је реализовано, 27 је делимично реализовано, 14 није реализовано, за 5 нису достављени извештаји.



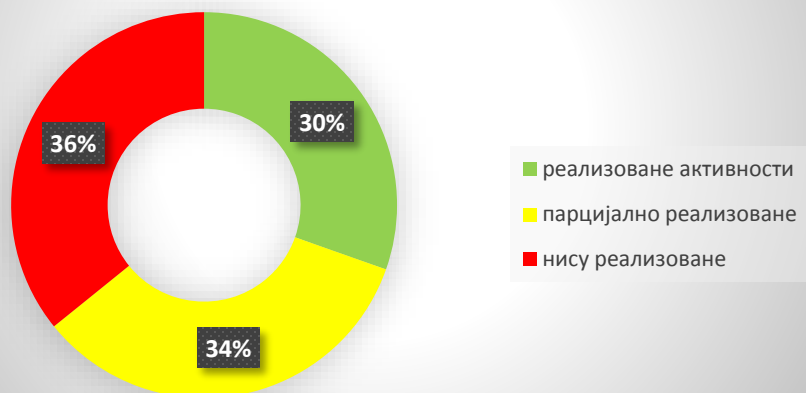
Графикон 4: Графички приказ свих активности за које је тражен извештај за 2016. годину

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. исте горе наведене активности одлаже кроз Резултат: 4.1 Успостављена јединствена платформа за планирање капиталних пројеката и методологија за анализу и планирање јавних инвестиција/ активност: *Оцена пројеката јавних инвестиција предложених од стране буџетских корисника и израда плана реализације* – рок IV квартал 2016.

Активност 3.2.2.2. АП РЈУ која је била предвиђена за III квартал 2016. године одложена је кроз активност Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020: *Праћење реализације одобрених капиталних пројеката и предлагање мера за унапређење планирања и реализације пројеката јавних инвестиција са новим роком реализације предвиђеним за II квартал 2017.*

Истим програмом, Резултатом: „11.3 Унапређени капацитети централне јединице за хармонизацију (ЦЈХ)/ Активност: *Спровођење функционалне анализе ЦЈХ у циљу унапређења њених организационих, техничких и административних капацитета да би се подигла функционалност за спровођење свих дефинисаних активности из њене надлежности, помера активности АП РЈУ 3.3.2.1 и 3.3.3.1. са IV квартала 2015. на IV квартал 2016. године.*

**Однос реализованих активности  
предвиђених АП РЈУ у 2016.год.  
148 активности**

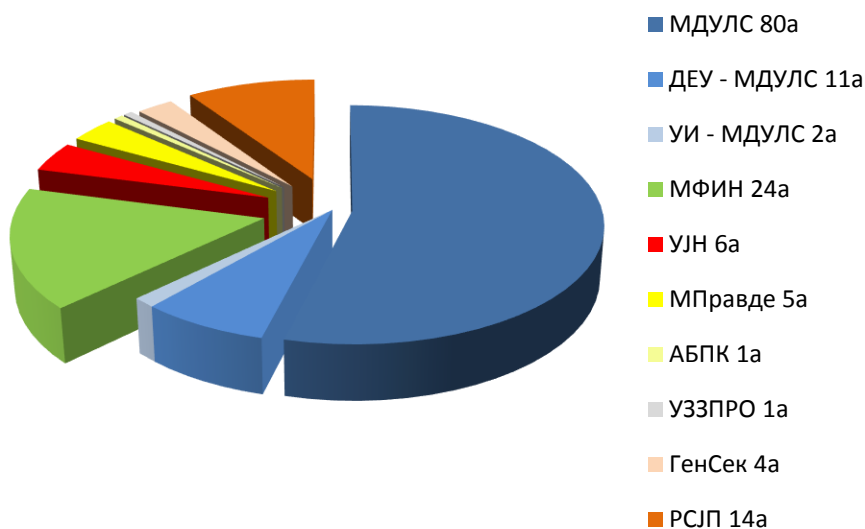


*Графикон 5: Графички приказ реализованих активности за 2016. годину*

Од 148 активности које пратимо у 2016. години, Министарство државне управе и локалне самоуправе је институција одговорна за реализацију 93 активности односно 80 активности без органа у саставу (Дирекција за електронску управу одговорна је за реализацију 11 активности, а Управни инспекторат за 2 активности). Министарство финансија је одговорно за реализацију 24 активности, Министарство правде за реализацију 5 активности, Агенција за борбу против корупције за 1 активност, Генерални секретаријат за 4 активности, Републички секретаријат за јавне политике за реализацију 14 активности, Управа за јавне набавке за 6 активности, Управа за заједничке послове републичких органа за 1 активност.



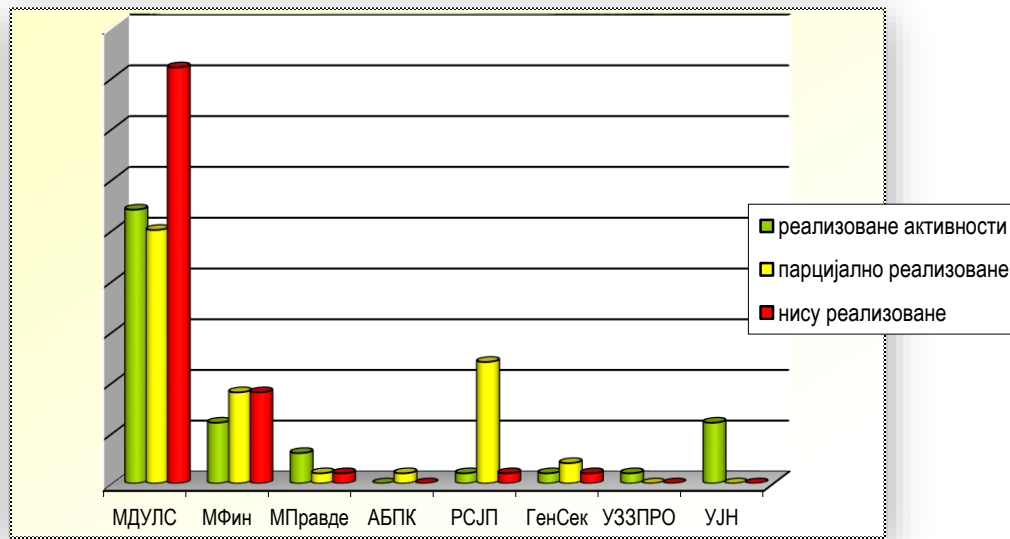
## Институције одговорне за реализацију активности у 2016. г.



Графикон 6: Графички приказ односа одговорних институција за реализацију активности у 2016. години

Бр.	Орган државне управе	Укупан број активности у 2016. год.	Реализовано	Парцијално реализовано	Није реализовано
1.	Министарство државне управе и локалне самоуправе (са Дирекцијом за електронску управу и Управним инспекторатом као органима управе у саставу)	93	27	25	41
	Министарство државне управе и локалне самоуправе	80	20	22	38
	Дирекција за електронску управу	11	6	2	3
	Управни инспекторат	2	1	1	
2.	Министарство финансија	24	6	9	9
3.	Министарство правде	5	3	1	1
4.	Агенција за борбу против корупције	1		1	
5.	Републички секретаријат за јавне политике	14	1	12	1
6.	Управа за јавне набавке	6	6		
7.	Генерални секретаријат	4	1	2	1
8.	Управа за заједничке послове републичких органа	1	1		
	<b>Укупан број:</b>	<b>148</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>53</b>
	<b>Процент:</b>	<b>100%</b>	<b>30%</b>	<b>34%</b>	<b>36%</b>

Табела 2: Приказ укупног броја активности и нивоа реализације по одговорним институцијама



Графикон 7: Графички приказ реализованих активности у односу на одговорне институције АП РЈУ у 2016. години

## II КЉУЧНА ПОСТИГНУЋА ПО ЦИЉЕВИМА

Досадашњи извештаји указују на напредак у односу на највиши ниво индикатора за Акциони план за РЈУ који је утврђен за општи циљ реформе јавне управе – „Ефективност или делотворност власти“ који омогућава мерење дугорочнијег утицаја (енг. *impact*) РЈУ: према Извештају Светске банке, који се објављује крајем септембра сваке године за претходну годину, у погледу **Ефективности власти** односно перцепције о квалитету јавних услуга, квалитету јавне управе и њеној независности од политичких притисака, квалитету формулисања и спровођења политика, као и кредибилитету и посвећености Владе спровођењу политике, Србија је у 2014. години, за само годину дана, скочила за 7 процентних поена, са **51,18 на 58,17**<sup>12</sup>, што је значајан показатељ и велико признање за уложени труд у претходном периоду. Исти перцентилни ранг је Србија задржала у 2015. години – 58.17 (у распону од 0-100).

Такође, према Развојном индексу е управе (енг. **E Government Development Index – EGDI**) које објављују Уједињене нације (United Nations Department of Economic and Social Affairs – UNDESA), Србија је у 2016. години имала скок од 30 места у односу на 193 земље (са 69 места у 2014. години на **39. место у 2016. години**), али и **17 место** у делу који се односи на **Е учешће**. Кроз УН анкету се анализирају три димензије уз помоћ којих становништво и предузећа могу да имају користи од он-лине услуга и информација: адекватност телекомуникационе инфраструктуре, способност људских ресурса да промовишу и користе ИТ, доступности он-лине услуга и садржаја.<sup>13</sup>

Сличан успех је забележен за 2016. годину за међународни индикатор који се не прати директно преко АП РЈУ, али који је такође значајан са становишта утицаја реформи у области јавне управе и поједностављивања процедура, а то је индикатор за лакоћу пословања Светске банке („**Doing business**”), према коме

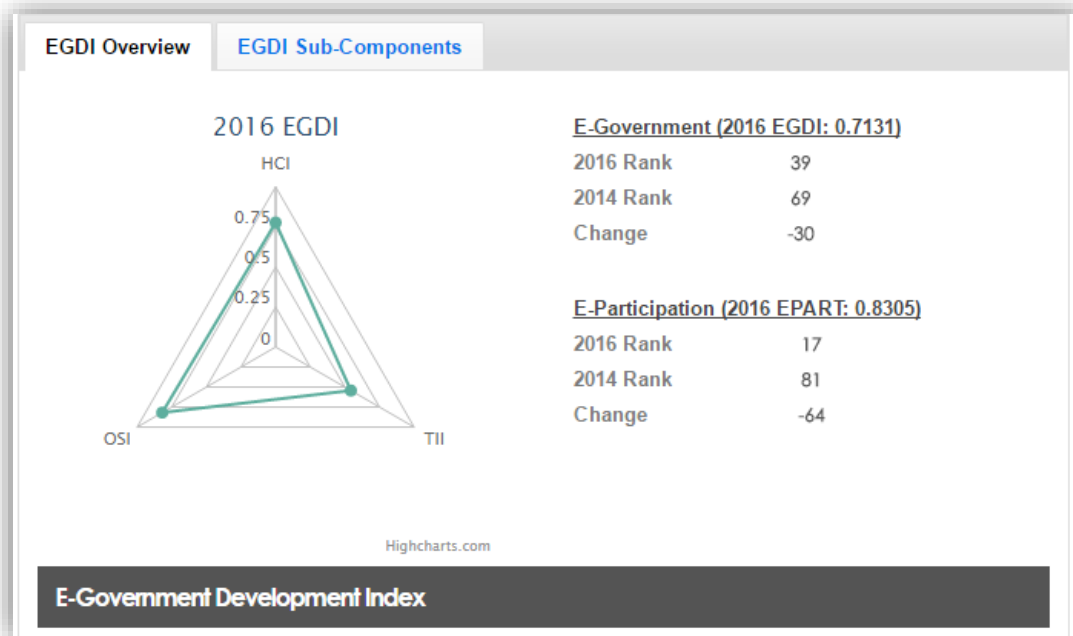


2016. години Србија нашла на **47 месту (1-190)**, што је додатни скок у односу на 2015. годину (Србија је 2015. године била на 54. месту, што је био скок за 32 позиције у односу на листу од годину дана раније).<sup>14</sup> Највећи напредак Србија је остварила у области издавања електронских грађевинских дозвола, скраћења рока за оснивање фирме, поједностављивања процедуре за пренос имовине. Напредак Србије на листи *Doing business* Светске банке је позитиван сигнал за потенцијалне улагаче који размишљају о РС као о инвестиционој дестинацији, али заједно два наведена индикатора указују на резултате постигнуте у остваривању Општег циља АП РЈУ – унапређења рада јавне управе и обезбеђивања високог квалитета услуга грађанима и привреди, као и стварање јавне управе која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда.

<sup>12</sup> Индикатори Светске банке: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> и <http://data.worldbank.org/data-catalog/worldwide-governance-indicators>

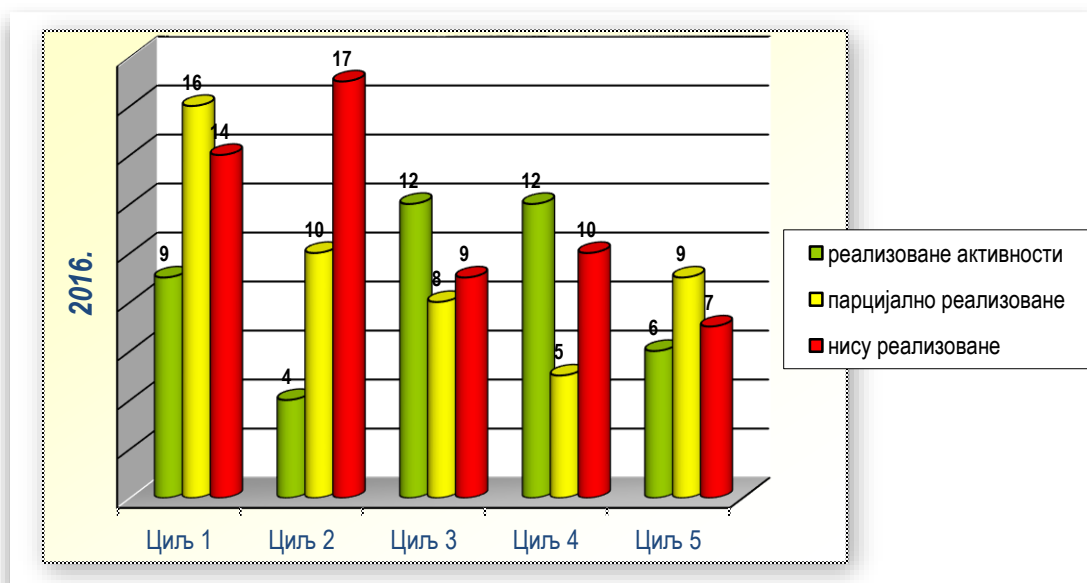
<sup>13</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia>

<sup>14</sup> Више о индикатору и листи „Doing business“ на линку: <http://www.doingbusiness.org/rankings>  
<http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/serbia>



Слика 2: Преузета са сајта UNDESA, графички приказ ранга Републике Србије на Развојном индексу е управе

У односу на пет циљева АП РЈУ, квантитативно највећи број активности је реализован у оквиру Првог циља: „Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе“.



Графикон 8: Графички приказ реализованих активности у односу на сваки од посебних циљева за АП РЈУ за посматрани период до краја другог квартала 2016. године

Заправо, у оквиру **Првог циља** од **40** активности, **9** је реализовано, **16** делимично реализовано, а **14** активности нису реализоване, за **1** активност нису достављени подаци. Од 40 активности, **7** је

континуираних, а 18 пренетих из 2015. године (од наведених 18, 4 су реализоване, 9 делимично, 4 није реализовано и за 1 активност нису достављени подаци).

Реформа јавне управе је један од основних елемената структурних реформи јавног сектора, у намери успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и успостављања здравог привредног амбијента. У циљу боље организације јавне управе, квалитенијег пружања услуга али узимајући у обзир ограничења фискалне консолидације, у 2016. години настављени су паралелни процеси:

I. Процес рационализације у функцији фискалне консолидације (I фаза Програма оптимизације ЈУ), чије су основне активности:

- примена Одлуке о максималном броју запослених у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2015. годину коју је Влада донела 2. децембра 2015. године кроз:

- реорганизацију и
- рационализацију јавне управе,
- успостављање система праћења и мониторинга над спровођењем Одлуке,
- спровођење независне евалуације целокупног процеса оптимизације.

*Резултати процеса рационализације, од тренутка ступања на снагу забране запошљавања (крај 2013. године) до краја 2016. године, јавна управа (и јавна комунална предузећа) броје 37.900 мање запослених на неодређено. У поређењу са децембром 2014. године, у децембру 2016. године је 24.150 мање запослених што је знатно више него договорен циљ са ММФ-ом. Истовремено, уштеде у буџету по основу рационализације у 2016. години (у односу на 2015) су преко 40 милиона евра.*

II. Процес оптимизације и модернизације (II фаза Програма оптимизације ЈУ), чије су активности:

- спровођење функционалних анализа,
- дефинисање препорука за реорганизацију и модернизацију у циљу повећања ефикасности и квалитета услуга
- припрема АП за имплементацију препорука.

У оквиру примене Одлуке о максималном броју о максималном броју запослених у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2015. годину, у делу реорганизације, измењени су правилници о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места за:

- 794 организациона облика (обухвата 7 посебних организација и министарства са организационим облицима из њихове надлежности, осим просвете), као и
- 1.607 организациона облика у оквиру делокруга просвете (на основу података Министарства просвете).

Ових подацима нису обухваћене јединице локалне самоуправе и АП Војводина.

У оквиру процеса рационализације, припремљена су упутства о примени одредаба Закону о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, измењена је Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, успостављен систем праћења и извештавања процеса рационализације, формиран је интерни тим за праћење процеса рационализације, успостављена правила (Инструкције) за извештавање, успостављен механизам за прикупљање информација и извештавање, спроведено је 3 циклуса извештавања где су периоди извештавања и праћења усклађени са мисијама ММФ-а.

Стање броја запослених на дан 31.10.2016: Планирано смањење у првом таласу рационализације дефинисано Одлуком о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему Аутономне покрајине Војводине и систему локалне самоуправе за 2015. годину је смањење од 14.512 запослених, док други талас рационализације према договору са ММФ-ом за 2016. године представља одлазак додатних 6.500 запослених на неодређено у општој држави<sup>15</sup> и локалним јавним предузећима. Постигнута је нето промена, односно смањење за 24.150<sup>16</sup> запослених на неодређено у периоду од 31.12.2014. до 31.12.2016. године, које обухвата сва смањења<sup>17</sup> (рационализација (21%), пензије (40%) и други основ (39%)). Тренутни број запослених на нивоу опште државе је 6.5 на 100 становника, док је просек нових чланица Европске уније 8, а целе ЕУ 8.5 запослених на 100 становника. На централном нивоу је број запослених смањен за 15.800. Број запослених је смањен за преко 11.400 у три највећа ресора – здравству (7.000), просвети (2.150) и унутрашњим пословима (2.300). На локалном нивоу је број запослених смањен за 8.350. Чак 94%<sup>3</sup> локалних самоуправа је смањило свој број запослених задат Одлуком, а 10 највећих је допринело смањењу за 50%.

Расходи за зараде на нивоу опште државе (брutto 1) у 2016. години су за 2.1% мањи него у 2015. години, односно за 60 милиона евра, када се неутралишу расходи настали кроз повећање плата и исплату новчаних накнада и отпремнина у поступку рационализације. Од тога, чиста структурна уштеда износи преко 40 милиона евра, док се остатак односи на порезе и доприносе, који су смањили расходе, али и приходе, те стога не представљају чисту уштеду.

Комисија за давање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава је ове године одобрила готово дупло мање захтева него прошле године. Број одобрених захтева у 2015. години је 2.545 за ново запошљавање на неодређено на нивоу опште државе, док је у 2016. години закључно са 26.10., Комисија одобрила запошљавање 1.360 извршилаца на неодређено.

У погледу спољног праћења спровођења процеса, извршен је избор (преко јавног конкурса, у складу са Законом о јавним набавкама) екстерног евалуатора (CIF – Центар за инвестиције и финансије) који је имао обавезу да у року од шест месеци поднесе извештај о спровођењу Закона и Одлуке о максималном броју. Задатак CIF-а, за период фебруар-август 2016. године, било је праћење, анализа и обавештавање заинтересованих страна и шире јавности о спровођењу процеса рационализације и само део резултата је представљено кроз сајт: <http://www.pracenjereformi.info/>.

У оквиру II фазе Програма оптимизације ЈУ, кроз пројекат Реструктурирања и оптимизације јавне управе у Републици Србији који се финансира из ИПА 2014 средстава, а имплементира уз подршку Светске банке, реализована је прва фаза хоризонталне функционалне анализе 94 институције централног нивоа власти и вертикална функционална анализа портфолија Министарства финансија. Израђени су извештаји са препорукама и припремљени акциони планови за спровођење препорука из наведених анализа. Спроведена је прелиминарна функционална анализа пружања услуга у областима здравства, образовања и социјалне заштите, припремљени су прелиминарни налази,

15 Општи ниво државе обухвата све субјекте који су одговорни за пружање, претежно, нетржишних услуга и прераспodelу дохотка и богатства на свим нивоима државе; обухвата буџет Републике Србије, буџете локалних власти, ванбуџетске фондове, укључујући и фондове социјалног осигурања на свим нивоима власти, као и нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти.

16 Према анализи Министарства државне управе и локалне самоуправе на основу података Централног регистра обавезног социјалног осигурања и Регистра запослених, изабраних, постављених и ангажованих лица у јавном сектору.

17 Дописи ресорних Министарстава и јединица локалне самоуправе (ЈЛС) Министарству државне управе и локалне самоуправе са подацима на дан 31.8.2016. (нису укључени подаци за ресор просвете, Службе Владе и одређене институције из ресора здравства и ЈЛС које нису доставиле податке).

урађена је и усаглашена методологија вертикалне функционалне анализе Министарства пољопривреде и заштите животне средине и њена израда је тренутно у току. Очекује се да се ови извештаји израде до априла 2017. године.

Хоризонталном функционалном анализом идентификовани су сви организациони облици као и функције по свим типовима организационих облика, анализе систематизација радних места, броја запослених, попуњености систематизованих радних места, односа броја запослених по функцијама и по нивоима управљања. У оквиру Хоризонталне ФА израђен је такође алат *Cost Benefit* анализе који ће служити за подршку доношењу одлука по питању реструктурирања и оптимизације органа, а дефинисани су и *inputi* за оптимистичне и песимистичне сценарије трансформације пратећих функција на централном нивоу власти. Овај алат ће се користити за припрему преговарачког процеса за доношење Одлуке о максималном броју запослених за 2017. године. Крајем 2016. године израђен је документ Сумиран извештај о хоризонталној функционалној анализи који сублимира све налазе проистекла из ње а циљ му је да на синтетизован начин укаже на кључне структурне недостатке у организацији централне управе који угрожавају ефикасност у пружању услуга, а истовремено повећавају масу зарада, као и предлог и приказ краткорочних, средњорочних и дугорочних мера политике и препорука као основа за дугорочну структурну трансформацију централне власти. Акциони планови за спровођење хоризонталне и вертикалне анализе Министарства финансија су одобрени на седници Савета за реформу јавне управе у децембру 2016. године.

У циљу укључивања стручне и заинтересоване јавности у консултативни процес креирања праваца кључних реформи јавних услуга, приступа, политика и понашања у приоритетним областима јавне управе – *државна управа, локална самоуправа, здравство, образовање, правосуђе, финансијска дисциплина*, МДУЛС је у сарадњи са Центром за примењене европске студије, и уз подршку Фондације за отворено друштво, реализовао пројекат „Држава по мери грађана – какву државу желимо у будућности?“ у периоду од фебруара до јуна 2016. године. Одржано је 6 планираних стручних скупова са најрелевантнијим стручњацима из области: локална самоуправа, државна управа, здравство, образовање, правосуђе и финансијска дисциплина. У току је финализација визионог документа, са налазима и препорукама са одржаних стручних скупова. Циљ је био да се успостави дијалог кључних заинтересованих страна и створе услови за постизање консензуса за „промене вођене потребама грађана“, а уз сврсисходно и одрживо коришћење постојећих људских, структурних и финансијских ресурса. Резултати пројекта представљају важан део реформског процеса и визионирања јавне управе, као и полазну тачку за успостављање континуираног процеса активног укључивања заинтересованих страна у решавање кључних питања од јавног интереса. Цео процес се налази на следећем линку: <http://www.mduls.gov.rs/zajedno-u-promene.php>

У оквиру Првог циља реализоване су активности у вези са побољшањем процеса планирања у органима државне управе: РСЈП је израдио предлог пакета прописа који се састоји од Нацрта закона о планском систему у РС и предлога две пратеће уредбе – Уредбе о средњорочном планирању и Уредбе о управљању јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, којим ће се уредити систем планирања у РС и управљање системом јавних политика. Паралелно са израдом овог пакета прописа, РСЈП је радио на успостављању стратешког оквира за систем управљања јавним политикама и регулаторне реформе па је, након вишемесечних консултација са заинтересованим странама и спроведене јавне расправе, припремио Стратегију регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, као и Акциони план за њено спровођење за период 2016-2017. године који су и усвојени у јануару 2016. године. Главни циљ Стратегије је да се у периоду до



2020. године спроведе свеобухватна реформа система управљања јавним политикама (планирања, анализе, креирања, доношења, праћења спровођења, вредновања и координације јавних политика), као и да се континуирано спроведе механизми регулаторне реформе у циљу унапређења квалитета прописа као инструмената за спровођење јавних политика, а самим тим унапређења квалитета и самих јавних политика. Поред тога, РСЈП је у сарадњи са органима државне управе сачинио и Акциони план за спровођење програма Владе у циљу јачања механизма за управљање приоритетима у раду Владе и за реализацију и праћење приоритетних циљева на основу дефинисаних резултата и међуреултата које треба постићи у задатом року. АПСВП је усвојен 17. новембра 2016. године и израђен је на основу приоритета дефинисаних у Програму Владе од 11. августа 2016. године Наведени приоритетни циљеви су сврстани у четири области и за сваку од њих формиране су одговарајуће министарске групе, како следи: 1. Повезивање Србије са Европом и светом, 2. Стварање економских прилика за све, 3. Пружање бољих јавних услуга и 4. Заштита људских права и безбедност.

У области е управе, успостављене су електронске услуге базиране на коришћењу Централног регистра обавезног социјалног осигурања и Регистра матичних књига за услуге пријаве новорођених беба, уписа деце у предшколске установе (као и услуга издавања уверења да дете није уписано).

У 2016. години најпопуларније су биле три нове е-услуге електронска замена старих здравствених књижица новим картицама здравственог осигурања, еБеба и Онлине упис деце у вртиће. Уз њих грађани су национални Портал еУправа највише користили за прибављање извода из Матичне књиге рођених и уверења о држављанству, али и како би пријавили неки проблем надлежној инспекцији.

Електронска замена старих здравствених књижица новим картицама здравственог осигурања путем Портала еУправа, која је почела у новембру прошле године, оборила је све рекорде – за мање од три месеца ову услугу искористило је више од 200.000 грађана Србије. Ова услуга је такође, по први пут у Србији, омогућила да грађани изаберу опцију да им се документ (у овом случају картица здравственог осигурања) достави на адресу пребивалишта што је значајан искорак у пружању што квалитетнијих услуга грађанима.

*Национални Портал еУправа јавности је доступан од јуна 2010. године, као најједноставнији начин да се смање редови, избегне корупција, а повећају транспарентност и ефикасност у раду. Упркос одсуству закона који регулишу област електронске управе, као и мањку финансијских средстава, број градова и општина, као и грађана и пословних субјеката – корисника Портала, непрекидно расте.*

*Број налога на Порталу еУправа ([www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs)) током 2016. године увећан је за рекордних 145% – са 350.000 нових, овај сајт тренутно броји више од 590.000 активних корисника.*

*У претходних 12 месеци креирано је 160 нових, уз које је у овом часу, на Порталу доступно 710 различитих услуга које оглашавају 143 државна органа.*

Захтев преко Портала еУправа и услуге Онлине упис деце у вртиће, која је активирана у мају протекле године, поднело је око 10.000 родитеља са територије Београда. Најмање три документа која се набављају на различитим шалтерима, заменио је један образац.

Пројекат “Бебо добродошла на

свет” (е-беба), захваљујући којем родитељи могу за свега 15 минута да пријаве новорођенче, током 2016. заживео је до краја 2016. године у 47 породилица у Србији а данас се ова услуга обавља у свим породилицама у нашој земљи. До данас је овим путем пријављено више од 16.000 беба и укинута је око седам различитих папира.

У оквиру Другог циља: „Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима“ од 31 планиране активности, 4 су реализоване, 10 су делимично реализоване, а 17 нису реализоване. Од 31 активности, 1 је континуирана, а 16 је пренето из 2015. године (од наведених 16, 4 су реализоване, 9 делимично, а 2 нису реализоване).

НАЗИВ ОРГАНА	ЗАПОСЛЕНИ НА НЕОДРЕЂЕНО ВРЕМЕ						ПРИПРАВНИЦИ	
	Укупно		Положаји		Запослени		јан. 2016	дец. 2016
	јануар 2016.	дец. 2016.	јануар 2016.	дец. 2016.	јануар 2016.	дец. 2016.		
МИНИСТАРСТВА	18169	17630	181	180	17988	17450	4	9
ПОСЕБНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	3637	3676	64	68	3573	3608	0	0
СЛУЖБЕ ВЛАДЕ	1193	1163	48	54	1145	1109	1	1
СТРУЧНЕ СЛУЖБЕ УПРАВНИХ ОКРУГА	238	220	0	0	238	220	0	0
<b>УКУПНО</b>	<b>23237</b>	<b>22689</b>	<b>293</b>	<b>302</b>	<b>2944</b>	<b>22387</b>	<b>5</b>	<b>10</b>

Табела 3: Упоредни преглед добијен из СУК-а за укупан број запослених на неодређено време и приправника у државној управи за период јануар – децембар 2016. године

У оквиру Резултата 2.1.1. Усклађен радно-правни статус запослених у свим деловима јавне управе, са циљем јачања примене принципа деполитизације и професионализације тј. успостављања система заснованог на заслугама (мерит система) израђена је анализа позитивно-правних прописа којима је дефинисан радноправни статус запослених у свим деловима јавне управе у Републици Србији са препорукама за успостављање усклађеног радно правног статуса запослених у јавној управи. Донето је Решење и формирана је Посебна радна група ради предлагања мера за обезбеђивање и задржавање кадрова у систему државне управе, 5. маја 2016. У наведену радну групу укључени су представници 10 институција. Одржан је један састанак наведене радне групе.

СТРУКТУРА ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА ПРЕМА ПОЛУ	УКУПАН БРОЈ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА	ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ НА РУКОВОДЕЋИМ ПОЗИЦИЈАМА ДО ПОЛОЖАЈА (начелници одељења, шефови одсека, руководиоци група)	ПОЛОЖАЈИ			
			министарства	посебне организације	службе владе	укупно
Жене	61%	51%	43%	37%	42%	41%
Мушкарци	39%	49%	57%	63%	58%	59%

Табела 4: Подаци из Централне кадровске евиденције за структуру државних службеника према полу, закључно са мартом 2017. године

У марту 2016. године усвојен је Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 21/16). Овим законом је по први пут на свеобухватан начин уређен систем радних односа у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе,

*Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе се службенички систем (односно начела и норме професионалног административног апарата) проширио са 23.237 државних службеника у органима државне управе и службама Владе на још 29.818 запослених у АП и ЈЛС.*

са циљем успостављања основних начела службеничког система, заснованих на стандардима прихваћеним у савременим упоредно правним системима, чиме се испуњава основна претпоставка за пуно професионализацију и деполитизацију кадрова у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Ради имплементације наведеног закона, усвојене су у току 2016. године Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за

опис радних места службеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Донета је Одлука о образовању Савета за стручно усавршавање у јединицама локалне самоуправе („Службени гласник РС“, број 105/16).

За Резултат 2.3.1. *Успостављене основе система за стручно усавршавање запослених у органима и организацијама јавне управе* кроз припрему и успостављање Централне институције за стручно усавршавање, покренуте су извесне активности како би се поставила основа за правно уобличавање наведене институције: донето је Решење и формирана је Посебна радна група за припрему текста Закона о оснивању Централне институције за стручно усавршавање у јавној управи (4. 04.2016. године је донето прво Решење, али услед персоналних промена, решење је измењено 05.09.2016.године). Уз помоћ представника наведене радне групе и пројекта „Towards a Central Training Institution for Public Servants“ који финансира Влада Велике Британије кроз „Good Governance Fund“, извршена је анализа управљања људским ресурсима у државној управи у Републици Србији, на основу које су сачињени: концептуални документ „Успостављање Централне институције за стручно усавршавање у јавној управи у Републици Србији“ и полазне основе за рад Националне академије за јавну управу „Предлози приоритетних програма стручног усавршавања“. Поред тога, припремљен је радна верзија Закона о Националној академији за стручно усавршавање у јавној управи, са образложењем, и објављена је на сајту МДУЛС-а.

У току су активности на изради јединственог нормативног оквира за регулисање система плата у јавном сектору кроз успостављање усклађеног система плата на темељу начела транспарентности и правичности и принципу „једнака плата за рад једнаке вредности“. Донет је Закон о систему плата у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 108/16), који ће се примњивати почев од 1. јануара 2018. године, односно од 1. јула 2017. годинена запослене у органима и организацијама аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе (примена закона ће на локалу каснити због кашњења у усвајању Закона о платама на локалу). Овим законом је прописано да се до 1. јула 2017. године донесе посебан закон којим ће се ближе уредити плате и друга примања запослених у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе и другим органима и организацијама које је основала аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а до 1. јануара 2018. године донеће се закони којима се уређују радноправни статус, плате и друга примања запослених у јавним

службама, јавним агенцијама и другим органима и организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а такође ће се до 1. јануара 2018. године са системским законом о платама ускладити и закони којима се уређују плате и друга примања запослених у државним органима, полицијских службеника и професионалних припадника Војске Србије. Паралелно спроводи се и обиман процес израде Каталога радних места у јавном сектору, ради припреме пописа и описа свих радних места, односно послова који се обављају у целокупном јавном сектору. Након израде Каталога радних места и звања у јавном сектору сектору (нацрт Каталога финализиран у мају 2017. године) моћи ће да се приступи наредној фази, у којој ће сва радна места у јавном сектору бити вреднована ради утврђивања њиховог међусобног односа. На основу припремљеног Нацрта каталога, донета је Уредба о шифарнику радних места („Службени гласник РС”, број 12/16), којом се утврђују шифре радних места на основу којих корисници јавних средстава уносе податке о радном месту на којем раде запослена, изабрана, именована и постављена лица у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.

Документ Оквир политике управљања људским ресурсима у државној управи је одобрен на Савету за реформу јавне управе.

У оквиру **Трећег циља**: „Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама“ од **29** планираних активности, **12** су реализоване, **8** су делимично реализоване, а **9** нису реализоване. Од 29 активности 2 су континуиране, а 6 је пренето из 2015. године (од наведених 6, 4 је делимично, а 2 нису реализоване).

Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. усвојен је од стране Владе Републике Србије 28. новембра 2015. године и допуњен 25. децембра 2015. године. Програм обухвата шест ширих области деловања/стубова: 1. Одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир; 2. Планирање и буџетирање јавних расхода; 3. Ефикасно и ефективно извршење буџета; 4. Делотворна финансијска контрола; 5. Рачуноводство, праћење и финансијско извештавање и 6. Екстерни надзор јавних финансија. На седници Владе Републике Србије одржаној 3. новембра 2016. године, донет је Закључак 05 број: 40-9496/2016-1 којим је усвојен први Извештај о спровођењу Програма реформе управљања јавним финансијама 2016-2020 за период децембар 2015. – јун 2016. године. Први годишњи Извештај о реализацији Програма који обухвата период децембар 2015. – децембар 2016. године, Влада РС је усвојила 30. марта 2017. године. Између осталог, овај Извештај биће саставни део документације која се прилаже уз захтев за исплату средстава из Секторске буџетске подршке за Сектор реформе јавне управе.

*Влада Републике Србије усвојила је 3. марта 2016. године Програм економских реформи (ЕРП) за период од 2016. до 2018. године, који садржи средњорочни оквир макроекономске и фискалне политике, као и конкретне приоритетне структурне реформе, којима се непосредно подржава макро-фискални оквир, отклањају препреке привредном расту и повећава конкурентност националне економије.*

Реализоване активности, и начин на који оне доприносе реформи јавних финансија, биће детаљно представљене у годишњем Извештају. Значајан напредак остварен је у оквиру мера: унапређења обухвата и квалитета извештавања о извршењу буџета; даља примена вишегодишњег програмског буџетирања на свим нивоима власти; и унапређење закона, прописа и процедура за јавне набавке.

Реформа јавних финансија је један од кључних стубова Реформе јавне управе у Републици Србији и као таква уграђена је у Стратегију РЈУ и Акциони план за спровођење Стратегије РЈУ за период 2015-2017. године. Кључне активности у областима планирања и припреме буџета, финансијске контроле и јавних набавки су даље дефинисане у трећем посебном циљу Акционог плана за спровођење РЈУ. Програм допуњује Стратегију РЈУ детаљно описаним посебним циљевима и активностима дефинисаним у оквиру стубова управљања јавним финансијама, док у исто време представља засебну активност из Акционог плана за спровођење РЈУ. Њиме се такође дефинише стратешки оквир за Стратегију интерне финансијске контроле у јавном сектору, у складу са захтевима приступања ЕУ који су обрађени у документима за преговоре у оквиру преговарачког поглавља 32 о финансијском надзору. Отпочела је примена активности предвиђених Програмом, а у току је припрема првог годишњег извештаја о реализацији активности Акционог плана који је саставни део Програма.

Реализација Програма прати се кроз рад Радне групе за припрему и праћење реализације Програма реформе управљања јавним финансијама и рад Управног одбора којим председава министар финансија. Између осталог, припрема овог документа представљала је један од предуслова за одобрење Секторске буџетске подршке за сектор реформе јавне управе из средстава ИПА 2015 за

*Поред Секторске буџетске подршке (€80М), још један финансијски инструмент за подршку реформама заснован на резултатима и индикаторима је Програм за резултате Светске банке (PforR) у износу од €69М за период 2016-2019. године.*

*Закон о потврђивању Споразума о зајму (Програм модернизације и оптимизације јавне управе) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој објављен је у Службеном гласнику РС – Међународни уговори, број 10 од 15. новембра 2016.*

период 2016-2018. У 2015. години по први пут у Србији започето је и програмирање финансијске подршке кроз Секторску буџетску подршку Европске уније, у складу са одређењем за усмеравање ИПА II средстава на финансирање спровођења јасних секторских стратегија, а не појединачних пројеката. За Србију, за Сектор реформе јавне управе и јавних финансија, предвиђена је Секторска буџетска подршка од укупно 80 милиона евра од чега ће 70 милиона бити директна подршка буџету, а 10 милиона је предвиђено како би се обезбедила техничка (консултантска) подршка

реформи јавне управе (3,5 милиона евра за активности који подржавају реформу јавне управе и 2,5 милиона евра за активности везане за видљивост ЕУ подршке и комуникацију циљева и напретка реформе јавне управе), Програму управљања јавним финансијама (3 милиона евра) и за независну ревизију овог програма (1 милион евра). Средства ће се исплаћивати по траншама, фиксним годишњим и варијабилним годишњим траншама које се исплаћују по испуњавању предходно дефинисаних индикатора. Програм Секторске буџетске подршке покрива период од 2016. до 2018. године. Последња транша средстава се очекује у 2019. години. Финансијски споразум за финансирање Секторског реформског уговора за Реформу јавне управе је потписан 05.12.2016. године.

Систем јавних набавки је унапређен. У августу 2016. години, УЗЗПРО је за потребе централизованих јавних набавки успоставила Информациони систем јавних набавки (ISCJN) са одговарајућом инструкцијом за коришћење. У ISCJN наручиоци су уносили податке о јавним набавкама за План (укупна процењена вредност, по годинама процењена вредности, економску класификацију и време покретања поступка) и оквирне количине, а техничку спецификацију за сваку набавну категорију



израдила је УЗЗПРО. У 2016. години Извршење оквирних споразума, УЗЗПРО води у ISCJN-у у који појединачни наручиоци уносе захтеване податке о закљученим уговорима тако да су смањени трошкови које су наручиоци имали достављањем појединачних уговора у писаном облику ради праћења. У 2014. и 2015. години УЗЗПРО је комплетну документацију потребну за реализацију уговора из спроведених поступака копирала и достављала свим појединачним наручиоцима (103 наручилаца са Списка наручилаца). У 2016. години направљене су уштеде јер је УЗЗПРО омогућила појединачним наручиоцима да преузимају комплетну документацију потребну за закључивање појединачних уговора постављањем исте на интернет презентацији УЗЗПРО (потписани оквирни споразум, понуда и остала документација потребна за закључење уговора / одлука о покретању поступка, решење о образовању комисије...). У 2014. години из спроведених поступака централизованих јавних набавки УЗЗПРО је закључила укупно 25 оквирних споразума, у 2015. укупно 104, у 2016. укупно 120.

Током године Управа за јавне набавке је превасходно спроводила активности чији циљ је олакшавање имплементације прописа из области јавних набавки. Почетком године Управа је ажурирала моделе конкурсне документације који су усклађени са Законом о јавним набавкама („Службени гласник РС“, бр. 124/12, 14/15 и 68/15). Израђено је Упутство о начину закључивања оквирних споразума, а уз подршку СИГМА и Смернице за примену оквирних споразума. Израђено је Упутство о облицима и начину преговарања у преговарачким поступцима, док су уз подршку СИГМА израђене Смернице за примену преговарачког поступка. Управа је промовисала критеријум економски најповољније понуде путем конференције „Вредност за новац и повећање економичности у јавним набавкама“, као и представљањем смерница и међународне добре праксе о примени критеријума економски најповољније понуде. Израђена је Анализа за одабир оптималног законског, институционалног и техничког модела е-набавки који је прикладан за примену у Републици Србији. У сарадњи са Републичком комисијом за заштиту права у поступцима јавних набавки, Управа је спровела 20 испита за стицање сертификата за Службеника за јавне набавке.

У оквиру **Четвртог циља: „Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга“** од 30 планираних активности, 12 је реализовано, 5 је делимично реализовано, а 10 активности нису реализоване, а за 3 нису достављени подаци. Од 30 активности 11 је континуирано, а 5 је пренето из 2015. године (од наведених 5, 1 је реализована, 1 делимично, 2 нису реализоване, а за 1 нису достављени подаци).

У оквиру овог циља, донет је Закон о општем управном поступку („Службени гласник РС“, број 18/16), који је ступио на снагу 9. марта 2016. године, а примењује се од 1. јуна 2017. године, изузев одредаба чл. 9, 103. и 207. које почињу да се примењују истеком 90 дана од дана ступања на снагу овог закона, односно 8. јуна 2016. године. Крајњи циљ примене новог ЗУП-а је системска промена рада целокупне јавне управе ка модерном и ефикасном сервису грађана и привреде, оријентисаном ка њиховим интересима и потребама. Закон садржи новине које се тичу проширивања предмета ЗУП-а – управне ствари који, поред управног акта, обухвата и гарантне акте, управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга; новоуведених начела: сразмерности, законитости и предвидивости, начела помоћи странци и начела приступа информацијама и заштите података; општења органа и странака у поступку (посебно правила о електронском општењу); новог система обавештавања и достављања; правних средстава; измењених и допуњених посебних случајева уклањања управних аката; стварања правних претпоставки за доношење гарантног акта;

обједињеног пружања услуга на једном месту (јединствено управно место); начина покретања поступка; предвиђања привремених мера итд. Такође, у великом броју ситуација предвиђено је доношење (процесних) решења, а не закључака.

Што се тиче одредаба за размену података из службених евиденција (нпр: матичне књиге (рођених, умрлих, венчаних), књига држављана, евиденција о пребивалишту, катастар непокретности, евиденција привредних субјеката, евиденције о статусу запослености или незапослености, итд.) које су ступиле на снагу почев од 8. јуна 2016. године, као резултат имају да грађани више не морају да прибављају документа са тим подацима од органа, већ се ти подаци директно прибављају кроз службену комуникацију између органа. Иако се ради на разради будућих решења за потпуну електронску размену података, у овом тренутку обавеза размене података не може потпуно поистоветити са увођењем електронске управе, већ се она одвија и конвенционалним каналима (нпр. редовном поштом).

У погледу праћења и унапређења размене података, поред тога што јединице локалне самоуправе МДУЛС-у достављају на недељном нивоу извештаје о појединим аспектима те размене, формирана је у априлу 2016. године Радна група за формулисање препорука за успостављање и унапређење механизма размене података из службених евиденција у складу са ЗУП-ом и на сајту МДУЛС-а, објављено је Упутство о примени одредаба којима је регулисана размена података. Припремљен је и достављен органима на мишљење и Предлог уредбе о прибављању и достављању података о

чињеницама о којима се води службена евиденција који су неопходни за одлучивање у управном поступку који се покреће по захтеву странке. У периоду од јуна до децембра 2016. године спровођена је промоција ЗУП-а преко конференција, скупова или обилазака ЈЛС ради упознавања са новим одредбама Закона.

У циљу активног укључивања грађана у надзор над спровођењем јавних политика и активног комуницирања грађана и институција, покренут је интернет сајт „Добра управа“ на адреси [www.dobrauprava.rs](http://www.dobrauprava.rs) који је намењен

*У децембру 2016. године усвојен је План приоритетних активности за смањење административних терета у Републици Србији 2016–2018. („Стоп бюрократији“) којим је предвиђено 13 приоритетних активности које ће Влада РС спроводити, а које су одабране по критеријуму ефеката за грађана и предузећа и по критеријуму спремности институција и ИТ система за њихово спровођење.*

информисању грађана о томе како тече процес реформе јавне управе и обавезна размена података из службених евиденција. Креиран је и кратак анимиран филм о новом начину рада јавне управе са циљем да на занимљив, илустративан и разумљив начин информише јавност о променама које су у току, а који се од 21. јула налази на Јутјуб каналу МДУЛС-а (<https://www.youtube.com/channel/UC1bE6tBH-rppor6T9IIIBuXw>). Сајт „Добра управа“ замишљен је као интерактивни портал путем којег грађани могу да се информишу о својим правима у управним поступцима када је реч о размени података из службених евиденција, да се ближе упознају са системом рада институција управе, али и да се, попуњавањем упитника или упућивањем писма МДУЛС-у, активно укључе у надзор над радом јавне управе, а тиме и над њеном укупном реформом.

У вези са праћењем спровођења обавеза које произлазе из Закона за инспекцијском надзору, резултати спроведеног надзора над нерегистрованим субјектима исказују се у подацима добијеним од Агенције за привредне регистре. На основу месечних извештаја инспекција за извештајни период (2016. година), у укупно 245.392 извршених инспекцијских надзора, утврђен је број од 3.656 нерегистрованих субјеката. Током наведеног периода, пракса стечена током спровођења инспекцијских надзора, је показала и да лица, а посебно нерегистровани субјекти злоупотребљавају



права везана за стамбени простор користећи га фактички као пословни простор за нелегално обављање делатности, међу којима су и оне са критичним степеном ризика. Из тих разлога, Законом о инспекцијском надзору је прописана процедура за вршење увиђаја у стамбеном простору у поступку инспекцијског надзора. Према подацима из извештаја инспекција за наведене месеце са наредбом суда увиђај у стамбеном простору је извршен у 102, док је уз захтев или пристанак држаоца извршен у 741 случаја, а поднета је и 2728 пријава за кажњива дела и 511 прекршајних налога.

У погледу броја новорегистрованих предузетника, прва два месеца од почетка пуне примене Закона о инспекцијском надзору, мај и јун 2016. године, бележе повећање броја новорегистрованих предузетника за 71,3% (мај 2016 – 3844, јун 2016 – 4313) у односу на исти период претходне године (мај 2015 – 2427, јун 2015 – 2334). У истом периоду бележимо и смањење броја одјављених предузетника за 26,7%.

У вези са координацијом инспекцијског надзора и међусобне сарадње, у оквиру Координационе комисије за инспекцијски надзор тренутно постоји 7 радних група и два стручна тима:

- а) радне групе за: сузбијање недозвољене трговине; безбедност објеката; храну; заштиту природних ресурса; јавно здравље; угоститељство; унутрашњи надзор.
- б) стручни тимови за: сузбијање неформалног рада („рада на црно“); превоз путника и робе у друмском, водном и железничком саобраћају.

У протеклом периоду, у области стручног усавршавања, обука и провера знања инспектора, у сарадњи са Службом за управљање кадровима формулисан програм обуке за инспекторе. Путем дводневних радионица одржаних уз помоћ Пројекта за боље услове пословања УСАИД БЕП, спроведен је тренинг за тренере за примену ЗОИН и обучено је 330 инспектора на републичком нивоу, док је програм напредне обуке у јулу и септембру 2016. године прошло 53 инспектора који су се посебно истакли у току досадашњих обука. У складу са донетим програмима, СУК је организовао четири обуке у „Ка ефикаснијим инспекцијама“ за 47 инспектора. Такође, Стална конференција градова и општина је, уз подршку УСАИД БЕП Пројекта за боље услове пословања и ОЕБС-а, кроз пројекат спровела е-обуке за локалне инспекторе, а обуку је завршило преко 1.200 учесника. Сагласно Правилнику о утврђивању програма општег стручног усавршавања државних службеника из органа државне управе и служби Владе за 2016. годину, предвиђен је Програм општег континуираног стручног усавршавања државних службеника као и програм континуираног стручног усавршавања инспектора „Ка ефикаснијим инспекцијама“.

У новембру 2016. године завршен је процес припреме „контролних листа“ за све инспекције које су сада у потпуности транспарентне и објављене на вебсајту [www.inspektor.gov.rs](http://www.inspektor.gov.rs). Овим се на још један начин уводи ред у инспекцијске послове јер инспекције постају предвидљивије, а привредницима се помаже да послују у складу са законом.

У оквиру **Петог циља**: „**Повећање партиципације грађана, транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе**“ од 26 планираних активности, 6 су реализоване, 9 је парцијално реализовано, а 7 активности нису реализоване, а за 4 нису достављени подаци. Од 26 активности 6 је континуирано, а 11 је пренето из 2015. године (од наведених 11, 4 су делимично, 4 нису реализоване, а за 3 нису достављени подаци).

У оквиру резултата који се односи на унапређење ефективности система за заштиту узбуњивача, Закон о заштити узбуњивача усвојен је 26. новембра 2014. године, са одложеном применом. Закон се примењује од 5. јуна 2015. године, што је обележено почетком кампање: „Узбуњивачи су сада јачи“. Министарство правде је уз помоћ УСАИД Пројекта за реформу правосуђа и одговорну власт (ЈРГА) водило медијску и кампању подизања нивоа свести. Кампања је трајала месец дана и резултирала је са 120 новинских извештаја о поменутом закону и преко 300 промотивних прилога на телевизијама у земљи, као што су РТС, Б92 и РТВ1. У оквиру пројекта направљена је промотивна интернет страница: [www.uzbunjivaci.rs](http://www.uzbunjivaci.rs). Промотивни материјали су дељени у градским аутобусима у три града у Србији – у Београду, Новом Саду и Нишу.

*Влада је усвојила II Акциони план за спровођење Партнерства за отворену управу (енг. Open Government partnership – OGP) Закључком 05 Број: 021-10793/2016 („Службени гласник“, број: 93/16) од 18.11.2016. Током израде АП значајно је побољшана сарадња са цивилним друштвом, тако да су преузете обавезе дефинисане у партнерству са представницима ОЦД.*

*Имплементацијом овог АП унапредиле се основне вредности које иницијатива OGP промовише, а које су у складу са општим опредељењем Републике Србије да изгради модерну јавну управу која представља добар сервис за њене грађане.*

*Сајт који је израђен од стране невладине организације ЦПТА: <http://ogp.rs/>*

Од почетка примене Закона, у току су биле активности на подизању капацитета за његову примену. У протеклом периоду извршена је набавка рачунарске опреме (сервери и серверска опрема, мрежна опрема, радне станице и скенери) за правосудне органе и развој центара за смештај података. Циљ ових набавки је јачање капацитета рада правосудних органа (међу којима су и они у чијој надлежности је спровођење кривичног поступка) као и обезбеђење доступности информационих система који су у употреби у сектору правосуђа, а тиме посредно и услова за ефикасну примену Закона о заштити узбуњивача.

У оквиру овог, Петог циља, за Кодекс понашања државних службеника Високи службенички савет је израдио Извештај о поштовању Кодекса понашања државних службеника за 2015. годину са констатацијама које се могу сматрати анализом одредби Кодекса и његовом применом. Такође, Законом о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је ступио на снагу 12. марта 2016. године али чија примена почиње 1. децембра 2016. године, прописано је да ће послодавац донети кодекс понашања службеника и намештеника у року од годину дана од дана почетка примене Закона.

У оквиру овог циља активности везане за унапређење законског оквира за органе који врше спољну контролу управе одложене су у складу са померањем рокова по финалној верзији Акционог плана за Преговарачко поглавље 23, али су образоване радне групе за измену закона о Заштитнику грађана и слободном приступу информацијама од јавног значаја и ради се на изради поменутих закона.

### III КЉУЧНИ ИЗАЗОВИ И ПРИОРИТЕТИ

---

*Изазови и приоритети:*

- дефинисање опсега реформе – дефиниција јавног сектора и јавне управе и јасно дефинисање надлежности свих у том процесу
- јачање двосмерних канала комуникације између грађана и јавне управе попут испитивања ставова грађана о јавним услугама и узимања у обзир резултата истраживања приликом доношења одлука
- бољи процес планирања јавних политика
- боља координација и непреклапање појединих послова и функција у циљу ефикаснијег обављања посла
- недовољно ослањање управе на сопствене капацитете и потреба за јачањем капацитета
- давање нагласка на део реформе који се односи на управљање људским ресурсима
- недостатак политике задржавања кадрова
- увођење управљања квалитетом у државну управу
- у систему праћења и извештавања, потребно је да се извештаји користе као систем раног узбуњивања, у циљу правовремене реакције како би се испунили зацртани планови

Кључни изазови установљени током реализације активности (разлози за одступање од плана) су истовремено и приоритети за наредни период и они се понављају из претходних извештаја. Понављање указује да праћење спровођења АП РЈУ још увек није заживело као **систем раног узбуњивања**, не само у смислу извештавања о завршеним активностима, већ у циљу правовременог предузимања акција како би се испунили зацртани планови.

И на нивоу појединачних активности индикативно је да извештај није достављен за активност која се односила се на **Јачање двосмерних канала комуникације између грађана и јавне управе**: *припрема плана редовних испитивања ставова грађана о јавним услугама, утврђивање обавезе узимања у обзир резултата истраживања приликом доношења стратешких и оперативних планова ОДУ*. Иако постоје појединачни напори да се управа приближи грађанима и да добије повратну информацију од грађана о степену задовољства оствареним услугама (попут покренутог сајта [www.dobrauprava.rs](http://www.dobrauprava.rs)) не постоји системско решење који би не само омогућавало грађанима да за сваку услугу могу да траже брзу информацију, правни савет или уложе жалбу већ да на основу прикупљених резултата, управа има обавезу да користи те резултате као део циклуса континуираног побољшања пружања услуга.

Сви извештаји такође указују на потребу да се јасно дефинише **опсег реформе (дефиниција јавног сектора и јавне управе)**. Стратегија РЈУ увела је термин "јавна управа", али није јасно одредила

његове границе и концепт јавне управе. Процеси који су паралелно текли довели су до нејасноћа и недоследности (израда документа Пасоша индикатора показала је да индикатори постављени за одређене резултате (нарочито у случају међународних индикатора) мере реформе на нивоу државне управе, а да се резултатима очекују реформе постигнуте на нивоу јавне управе као и да извесни индикатори нису добро постављени и не изражавају постизање резултата или да поједине индикаторе није могуће мерити).

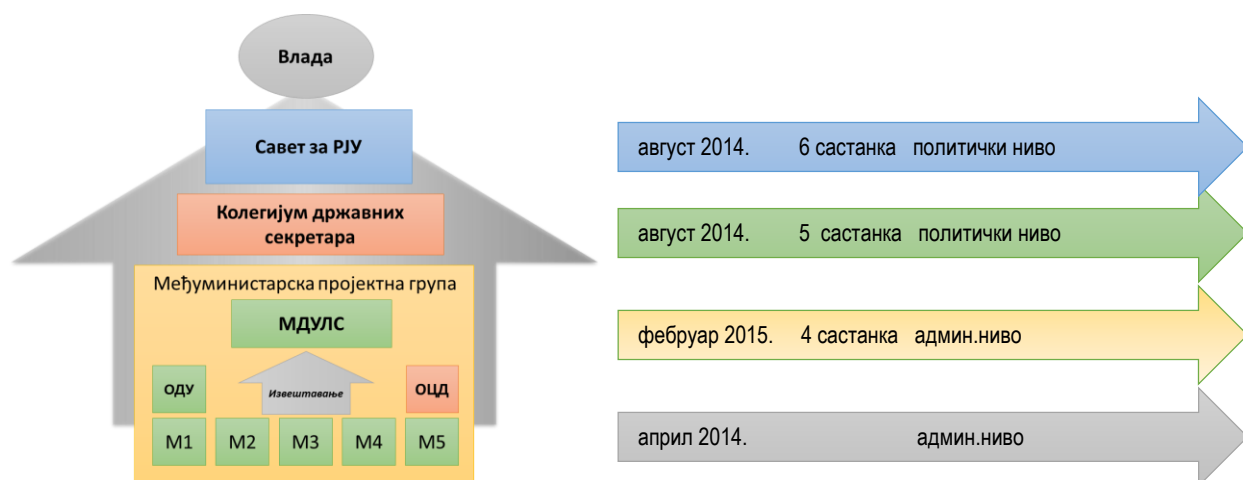
Процес израде извештаја такође указује да су још у **процесу планирања** одређени рокови планирани **преамбициозно** као и да су многобројне паралелне активности морале у пракси накнадно да буду приоритизоване, што је за последицу имало да се касни у реализацији резултата и активности. Услед аранжмана са Међународним монетарним фондом и процесом фискалне консолидације, приоритне активности у 2015. години и у 2016. године биле су фокусиране на процес оптимизације броја запослених и уређивања система плата у јавној управи, са резултатом да развојни део управљања људским ресурсима не буде у првом плану (уређивање области управљања људским ресурсима и успостављања усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама: запошљавање, напредовање по учинку, стручно усавршавање повезано са свим елементима циклуса управљања људским ресурсима и нарочито са напредовањем по учинку и реформом система плата, каријерно вођење, политика задржавања кадрова, процедуре отпуштања итд.).

Не тако добра страна дугогодишњег ограничења запошљавања, са новом рационализацијом, уз повећан обим посла и надлежности у процесу европских интеграција је често **окретање управе outsourcing-у** (спољном ангажовању појединаца, компанија за одређене услуге), **пројектима и неослањању на сопствене капацитете**, с опасношћу да се не постоји процес учења и задржавања знања и кадрова у управи као и подизање капацитета управе.

Пракса и праћење АП РЈУ указују и на **постојање бројних паралелних евиденција, извештаја, докумената, функција које се преклапају у РС**, а које је неопходно уредити уз бољу координацију и спајање, увезивање постојећих докумената, умрежавање постојећих база података. Један пример је стварање евиденције посебних програма стручног усавршавања на нивоу органа државне управе у МДУЛС-у у складу са донетом Уредбом о стручном усавршавању државних службеника из марта 2015. године, уз постојање паралелне Централне кадровске евиденције и евиденције општих програма стручног усавршавања у Служби за управљање кадровима.

Још један од често навођених разлога за одступање од плана је **дужина трајања и обухват консултација**: међуресорских консултација, консултација са Европском комисијом, али и консултативног процеса са заинтересованим странама у оквиру РС: пословним асоцијацијама, невладиним сектором и др. Овде нису само идентификоване формално прописане процедуре за јавне расправе, већ документ у процесу припреме неретко пролази кроз неколико кругова неформалних консултација са свим заинтересованим странама, што захтева додатни утошак времена и ресурса како на координацију самог процеса, тако и на обраду самих коментара. Боље планирање самог процеса или раније започињање консултација, јачање капацитета ОДУ кроз обуке, јасне интерне процедуре, коришћење примера добре праксе могу бити решења за наведене проблеме.

## IV СИСТЕМ ЗА КООРДИНАЦИЈУ И УПРАВЉАЊЕ РЈУ



Слика 3: Графички приказ система извештавања и координационе структуре АП РЈУ са годинама оснивања и бројем одржаних састанака од оснивања

У вези са структурама за координацију, праћење, извештавање и евалуацију процеса спровођења реформе јавне управе које предвиђа Стратегија реформе јавне управе, у протеклом периоду су успостављена сва четири нивоа координације, два политичка: Савет за реформу јавне управе и Колегијум државних секретара, и два стручна: Међуминистарска пројектна група и Група за унапређење реформе јавне управе у Министарству државне управе и локалне самоуправе.

Савет је првобитно успостављен Одлуком о образовању Савета за реформу јавне управе ("Службени гласник РС", бр. 79/2014, 86/2014, 120/2014 и 22/2015) од 15. августа 2014. године, а након избора и формирања нове Владе, услед персоналних промена донета је нова Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе ("Службени гласник РС", број 81) од 5. октобра 2016. До сад је Савет одржао шест седница на којима су се разматрали досадашњи резултати и будући правци реформе јавне управе (21.08.2014, 30.10.2014, 12.02.2015, 14.05.2015, 17.12.2015. и шеста седница 26.12.2016. у новом саставу<sup>18</sup>). Савет је радно тело Владе и има 17 чланова из редова Владе. На конститутивној седници усвојио је Пословник о раду и донео Решење о образовању Колегијума државних секретара, као радне групе Савета за РЈУ; на другој седници је донето Решење о именовању секретара Савета за РЈУ који је у исто време помоћник за државну управу, радно-правне односе и плате у МДУЛС-у, Решење о образовању Радне групе за координацију и праћење спровођења мера дугорочне фискалне консолидације и Мишљење о полазним основама за прву фазу оптимизације ЈУ – рационализације за 2015. год; на трећој седници је усвојена Информација о пројекту подршке оптимизацији који финансира ЕУ а реализује СБ у сарадњи са МДУЛС и упућен је Предлог Влади о потреби доношења закона о рационализацији којим ће се

<sup>18</sup> Усвајање и усглашавање припремљеног Годишњег извештаја је пролонгирано до маја 2017. године, тако да је у том периоду Савет за реформу јавне управе одржао још једну седницу у новом саставу 27. марта 2017. године.

регулисати смањење броја запослених у ЈУ у наредном трогодишњем периоду; на четвртој седници се разматрао Нацрт закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору, ради разрешавања претходних питања пре упућивања Нацрта у процедуру добијања мишљења од надлежних органа државне управе. На петој седници одржаној 17. децембра 2015. године, усвојен је шестомесечни Извештај о спровођењу активности предвиђених АП РЈУ у првој половини 2015. године, дискутовано је о зајму Светске банке – Програму за резултате – модернизација и оптимизација јавне управе, и представљена је и Информација о реализацији функционалних анализа у оквиру пројекта подршке оптимизацији. На последњој седници у 2016. години, одржаној 26. децембра 2016. године, Савет је разматрао претходна два извештаја о спровођењу АП РЈУ, усвојио је Извештај МДУЛС о досадашњем току рационализације, усвојио Мишљење о полазним основама и кључним корацима за управљање променама у јавној управи, Информацију о стратешком документу за управљање људским ресурсима у државној управи, Информацију у вези са изработом и усвајањем Акционог плана за спровођење препорука хоризонталне функционалне анализе „Државна управа плус“ за период 2017-2018. године, Информацију у вези са изработом и усвајањем Акционог плана за спровођење препорука вертикалне функционалне анализе Министарства финансија. Савету је представљена Група за подршку у управљању променама (Change Management Support Team – CMST) и њихова улога у даљем раду у области реорганизације/оптимизације.

У оквиру Савета је, поред Колегијума државних секретара као радне групе, Стратегијом развоја е управе и АП која је усвојена у децембру 2015. године, предвиђено формирање још једне радне групе за е управу, за коју је процедура доношења Одлуке и Решења о формирању у току.

Колегијум државних секретара образован је Решењем Савета за реформу јавне управе којим се образује Колегијум државних секретара, као радна група Савета за реформу јавне управе 23 број: 119-10554/2014 од 28.08.2014. Након доношења нове Одлуке о Савету, ово радно тело Владе је 26. децембра 2016. године донело ново решење о оснивању Колегијума (Решење 23 Број: 02-12592/2016). Свеукупно у протеклом периоду, Колегијум је одржао пет седница, 7. октобра 2014. године, 13. јануара 2015. и 22. маја 2015, 16. децембра 2015, 22. фебруара 2017. године. На првој седници су разматране активности у вези са спровођењем Стратегије РЈУ и израде АП као и израде нормативног оквира за регулисање система плата у јавној управи; на другој седници главне теме су биле рационализација јавне управе и каталогизација радних места у јавном сектору; а на трећој седници представљена је Информација о пројекту подршке оптимизацији који финансира ЕУ а реализује СБ у сарадњи са МДУЛС. На четвртој седници, одржаној 16. децембра 2015. године усвојен је шестомесечни Извештај о спровођењу активности предвиђених АП РЈУ у првој половини 2015. године и представљена је Информација о зајму Светске банке Програму за резултате – модернизација и оптимизација јавне управе, као и Информација о реализацији функционалних анализа у оквиру пројекта подршке оптимизацији. На петој седници, Колегијум је разматрао Информацију о досадашњем току рационализације, Информацију о процесу реорганизације и оптимизације јавне управе, Информацију

*Сигма је у координацији са МДУЛС-ом у децембру 2016. години израдила Анализу координационе структуре Стратегије реформе јавне управе са препорукама.*

*Једна од препорука је и смањење броја нивоа у координационој структури, ревизија састава МПГ ради ојачавања експертског знања и учешћа у Групи, са повећањем учесталости састанака МПГ и смањења оптерећења на нивоу Савета за реформу јавне управе.*

*Планирано је да препоруке буду коришћене при изради новог Акционог плана РЈУ за период 2018-2020. години и евентуалној ревизији постојеће Стратегије.*



у вези са израдом и усвајањем акционог плана за спровођење препорука хоризонталне функционалне анализе „државна управа плус“ за период 2017-2018. године, Информацију о Секторској буџетској подршци ЕУ и будућим обавезама РС у процесу извештавања.

Међуминистарска пројектна група формирана је Решењем министарке државне управе и локалне самоуправе број: 119-01-00242/2014-04 од 23. фебруара 2015. године.<sup>19</sup> Чланови су секретари свих министарстава и представници на сличном нивоу у посебним организацијама и службама Владе, али и представници организација цивилног друштва, преко организација чланица конзорцијума механизма Секторских организација цивилног друштва (СЕКО) за област реформе јавне управе. Такође, у МПГ је равноправно укључена и Стална конференција градова и општина (СКГО), као спона ка локалној самоуправи. Укупно МПГ чини 34 члана и 33 заменика члана, од који су 12 представници невладиног сектора. Секретар МПГ је руководилац Групе за управљање реформом јавне управе, како би се омогућила повезаност два нивоа стручне координације и извештавања. У протеклом периоду, МПГ је имала 4 састанка (29.06.2015. год, 07.10.2015. год, 15.12.2015. год, 06.04.2016. године)<sup>20</sup>. Први састанак је одржан 29. јуна 2015. године на коме се разматрала информација о спровођењу АП РЈУ (у вези рационализацијом и платама) и процедура за извештавање и мониторинг за АП РЈУ. На другом састанку 7. октобра 2015. године, усвојен је Пословник МПГ, шестомесечни Извештај о спровођењу активности предвиђених АП РЈУ у првој половини 2015. године и вођена је дискусија ради објашњења решења предвиђених тек усвојеним Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. На трећем састанку, представљена је Информација о зајму Светске банке Програму за резултате – модернизација и оптимизација јавне управе, као и Информација о реализацији функционалних анализа у оквиру пројекта подршке оптимизацији. На четвртом састанку усвојен је Годишњи извештај о спровођењу АП РЈУ за 2015. годину, представљен је Извештај о активностима у процесу рационализације за 2015. годину и дискутовано је о постојећим проблемима у исплати отпремнина и новчаних накнада у поступку рационализације односно о примени одредаба Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору које се односе на поступак остваривања права запослених на новчану накнаду или отпремнину из буџета РС.

Група за управљање реформом јавне управе, као ниво стручне координације за обављање оперативних послова и координације на оперативном нивоу реформе јавне управе, формирана је у Министарству државне управе и локалне самоуправе, али се предвиђа подизање капацитета ове групе у наредном периоду. Сем координације, ревизије и доношења АП РЈУ и АП ОGP (Партнерства за отворену управу), израде Пасоша индикатора за 86 индикатора дефинисаних АП РЈУ, учешћа у припреми Секторске буџетске подршке за област реформе јавне управе и јавних финансија, стручне подршке Савету РЈУ, Колегијуму и МПГ, Група организује, координира и припрема извештаје за спровођење АП РЈУ (укључујући и израду Инструкција и алата за извештавање) као и извештаје за АП ОGP (Партнерства за отворену управу).

Иако се овај четворостепени систем користио за дискусије и одлуке о горућим приоритетима реформе јавне управе, потребно је више тренинга, подизања капацитета и свести у наредном периоду како би се извештаји посматрали у контексту раног система узбуњивања, а не само у светлу завршених активности, а све у циљу правовременог предузимања акција како би се испунили зацртани планови.

<sup>19</sup> Решење је мењано Решењем о измени Решења о оснивању Међуминистарске пројектне групе за стручне послове у координацији и праћењу процеса спровођења Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2015. до 2017. године, број: 119-01-00242/2014-04 од 07.08.2015. године, услед персоналних измена у органима државне управе и удружењима грађана.

<sup>20</sup> Усвајање и усаглашавање припремљеног Годишњег извештаја је пролонгирано до маја 2017. године, тако да је у том периоду МПГ одржала још једну седницу у новом саставу 10. маја 2017. године.