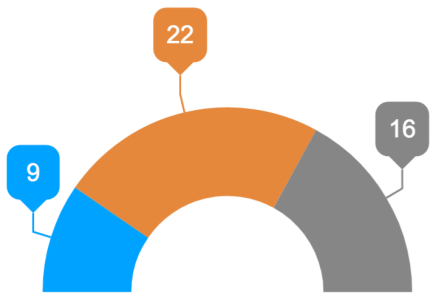


# РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ 2015-2017<sup>1/2</sup>

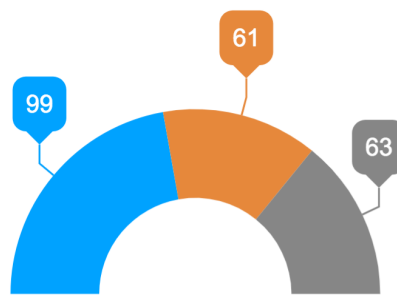


## РЕЗУЛТАТИ



■ потпуно имплементирано (19.15%)  
■ парцијално имплементирано (46.81%)  
■ није имплементирано (34.04%)

## АКТИВНОСТИ

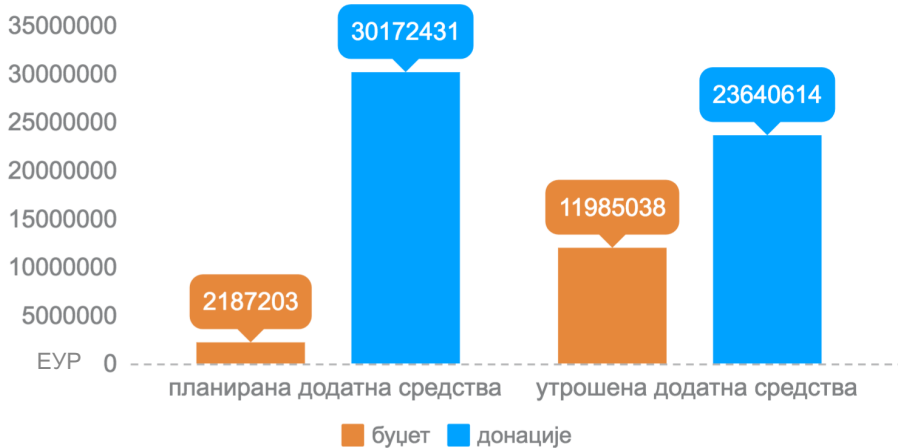


■ потпуно имплементирано (44.39%)  
■ парцијално имплементирано (27.35%)  
■ није имплементирано (28.25%)

У првој половини 2017. године суфицит у буџету износио је **33,2 млрд РСД**

Успостављена је размена 6 највећих база података које поседују око 80% података из службених евиденција (е-ЗУП)

## Преглед планираних и утрошених средстава за цео АП РЈУ 2015- 1/2 2017



## Бебо, добродошла на свет!

Пројекат "Бебо, добродошла на свет" (е-беба) до краја 2016. заживео је у 47 породиштва у Србији, а данас се ова услуга обавља у свим породиштима. До данас је овим путем пријављено више од 16000 беба и укинута је око 7 различитих папира.

Тренутно се електронски пријављује приближно

**50%** беба

које се роде на територији Србије.



**5 циљева**  
**19 мера**



ЦИЉ 1

Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе

**14.3%**

РЕЗУЛТАТИ

**51.5%**

АКТИВНОСТИ



ЦИЉ 2

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

**10%**

РЕЗУЛТАТИ

**28.6%**

АКТИВНОСТИ



ЦИЉ 3

Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама

**50%**

РЕЗУЛТАТИ

**55.9%**

АКТИВНОСТИ



ЦИЉ 4

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

**0%**

РЕЗУЛТАТИ

**48.8%**

АКТИВНОСТИ



ЦИЉ 5

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

**33.3%**

РЕЗУЛТАТИ

**35.5%**

АКТИВНОСТИ

# САДРЖАЈ



Уводна реч	4
Збирни преглед	5
Циљ 1: Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе	9
Циљ 2: Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима	20
Циљ 3: Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама	27
Циљ 4: Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга	38
Циљ 5: Повећање партиципације грађана, транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе	47
Систем за координацију и управљање РЈУ	54
Листа скраћеница	56

Прилог уз Годишњи извештај за 2015-2017<sup>1/2</sup> о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији, за период 2015–2017 доступан је [овде](#).

# УВОДНА РЕЧ

Извештај о спровођењу Стратегије реформе јавне управе и Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2015-2017. припремило је Министарство државне управе и локалне самоуправе Републике Србије уз активно учешће других министарстава и институција укључених у имплементацију наведених планских документа.

Извештај обухвата период имплементације од јануара 2015. године до 30. јуна 2017. године, а поред информација о резултатима оствареним у првој половини 2017. године, даје општи преглед резултата (*енг. outcomes*) и директних резултата (*енг. outputs*) реформе јавне управе у току од скоро две године од примене АП РЈУ.

Узимајући у обзир коментаре Европске комисије и Делегације Европске уније у Србији, као и препоруке добијене од ОЕЦД/ СИГМА и надлежних органа државне управе, Министарство државне управе и локалне самоуправе је приступило измени Извештаја како би се нагласак ставио на постигнуте резултате и како би се указало на тренутни статус имплементације у односу на зацртане циљеве. Ово је од посебног значаја с обзиром да до краја 2017. године треба припремити нови акциони план за наредни плански период.



**Бранко Ружић, министар државне управе и локалне самоуправе**

*Реформа јавне управе била је међу приоритетима Владе Републике Србије у протеклим годинама. Фокус у претходном периоду стављен је на оптимизацију јавне управе и модернизацију јавних услуга. Садашњи извештај о спровођењу Акционог плана реформе јавне управе указује на достигнућа у наведеним областима.*

*Оно што је сада важно јесте да јасно сагледамо где се налазимо у 2017. години и на основу идентификованих недостатака померимо се још даље у постизању планираних циљева из Експозеа председнице Владе Републике Србије и Стратегије реформе јавне управе.*

# ЗБИРНИ ПРЕГЛЕД

Србија је умерено припремљена у области реформе јавне управе. Дobar напредак постигнут је усвајањем Програма реформе управљања јавним финансијама, стратегија о е-управи и о регулаторној реформи и креирању политике, као и доношењем нових закона о управним поступцима, платама јавних службеника и локалних и покрајинских службеника. Србија треба да спроведе своје реформске циљеве, изврши професионализацију и деполитизацију управе и да учини процедуре запошљавања и отпуштања транспарентнијим, поготово за руководеће позиције.[1]

Стратегија реформе јавне управе (у даљем тексту: Стратегија РЈУ) донета је 2014. године и подразумевала је промену фокуса са реформе уже државне управе на реформу шире јавне управе – обухват се променио од 28.000 до пола милиона запослених.

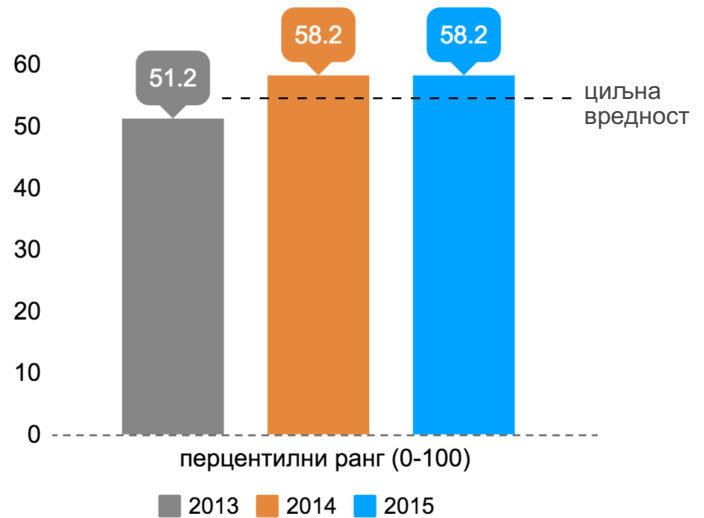
Акциони план за спровођење Стратегије РЈУ за период 2015-2017. године (у даљем тексту: АП РЈУ) донет је у марту 2015. године и покушао је да све реформе које су планиране у Стратегији, заокружи и заврши у планиране две године. Током процеса имплементације, дошло је до приоритизације у спровођењу одређених мера, до приоритета фискалне консолидације, успоравања реализације утврђених мера услед одржавања парламентарних и председничких избора у 2016. и 2017. години, али упркос изазовима, имплементација реформе је напредовала, уз одређена пролонгирања и померање рокова за наредни средњорочни период.

Кад се посматра целокупан период имплементације, већина индикатора нивоа исхода (*eng. outcome*) указује на стабилност система упркос смањеним капацитетима услед рационализације, а неколико на значајна побољшања у односу на 2014. годину, попут Индекса снаге за средњорочни буџетски оквир и планирање (III Циљ), или Степена до кога постоји и примењује се правни оквир за добру управу (IV Циљ) који су се повећали више од очекиваног. Делотворност власти, индикатор Светске банке који мери дугорочнији утицај реформи (индикатор утицаја (*eng. impact*) АП РЈУ) односно перцепцију 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, такође показује напредак Републике Србије (*графикон десно*).

Сјајни резултати постигнути су кроз побољшање услуга у одабраним областима, е партиципацији и е услугама, почетку размене службених евиденција, координацији инспекција, увођењу програмског буџета, средњорочном планирању, унапређењу систему јавних набавки, фискалној позицији Србије.

Такође, у области координације, управљања и праћења примене АП РЈУ, у протеклом периоду успостављена је четворостепена структура: Савет за реформу јавне управе на челу са премијерком и надлежним министрима, Колегијум државних секретара, Међуминистарска пројектна група и јединица за праћење у оквиру Министарства државне управе и локалне самоуправе. У 2015. и 2016. години израђена су 4 мониторинг извештаја, два шестомесечна о статусу активности и два годишња.[2]

## Делотворност власти (Светска банка)



Израђени извештаји указују да у извештајном периоду постоји више резултата који су процесно оријентисани него крајњих резултата планиране реформе што је повезано и са начином рада јавне управе али и са променама у редоследу приоритета Владе. Процес фискалне консолидације је постао приоритет како би се на тај начин у будућности осигурао довољан фискални простор за реформе у различитим секторима, а процес оптимизације и свеобухватне реорганизације јавне управе наставио је да тече паралелно колико је то било могуће, уз средњорочни циљ да се настави током следећег планског периода. Реализација великог броја резултата преамбициозно је планирана да тече паралелно са смањеним и рационализованим капацитетима јавне управе. Лекције које су научене у процесу имплементације АП РЈУ 2015-2017. указују на потребу боље приоритизације и јасног повезивања расположивих финансијских средстава и потребног капацитета запослених (броја, знања и вештина) у процесу планирања новог АП РЈУ за период 2018-2020. године, чија припрема ће бити интензивиранија на крају трећег и почетком четвртог квартала 2017. године.

Додатна подршка за даље и фокусирање спровођење реформи јавне управе потврђује нова Влада на челу са премијерком Аном Брнабић кроз спровођење Програма реформе управљања јавним финансијама, дигитализацију државне управе, електронске услуге, ефикасније и јефтиније услуге грађанима, флексибилнији систем плата, успостављање Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи...[3]

Временска динамика процеса извештавања

МДУЛС шаље обрасце и инструкције контакт особама

Контакт особе уносе on line 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

[1] Извештај Европске комисије о напретку Србије, 9. новембар 2016. године, 4 страница, линк ка страници: [http://seo.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godisnji\\_izvestaj\\_16\\_eng.pdf](http://seo.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_16_eng.pdf)

[2] Сви извештаји 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>

[3] Програм Владе РС кандидата за председика Владе Ане Брнабић – Експозе председника Владе, Народна скупштина Републике Србије, 28. јун 2017. године, странице 17-19, 30-31, 60, 82-87, линк ка документу: [http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617\\_cyr.pdf](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf)



## ЦИЉ 1

# Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе

### РЕЗУЛТАТИ

# 14.3%

потпуно имплементирано

Спроведене су 4 функционалне анализе (обухваћене 94 институције централног нивоа власти и ресори просвете, социјалне заштите, здравља, пољопривреде, заштите животне средине, јавних финансија).

Рационализована је јавна управа: 39.473 мање запослена у ЈУ ~ 22 милијарде РСД уштеде

Заокружен је стратешки оквир у домену еУправе – Стратегија развоја електронске управе у РС 2015-2018. са АП од 2015-2016. године.

Најзначајније нове е услуге су:

еБебе (Пријава новорођенчета у породилишту)  
Предаја захтева за електронске здравствене књижице  
еВртић (Упис деце у предшколске установе)  
замена старе возачке дозволе за нову (картичну)



Национални портал отворених података (<https://data.gov.rs/sr/>) са **29 сетова података**

Портал еУправа (<https://www.euprava.gov.rs/>) броји преко **750.000 регистрованих корисника**

На Порталу укупно има 710 услуга које оглашавају 143 државна органа.



\*\* У осталим мерама (оптимизација, децентрализација, управљање јавним политикама), више је процесно оријентисаних резултата (50% завршених активности у односу на планиране), него крајњих резултата и ефеката планиране реформе.

### АКТИВНОСТИ

# 51.5%

потпуно имплементирано

#### КРАТКОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ ДО КРАЈА 2017. ГОДИНЕ:

- Припрема и спровођење АП за имплементацију препорука из спроведених функционалних анализа;
- Доношење:
  - АП за 2017-2018. годину за спровођење Стратегије развоја е управе;
  - Закона о е управи;
  - Закона о регистру грађана;
  - Припремљеног пакета прописа о планском систему Републике Србије;
- Ревизија АП за спровођење програма Владе у складу са Програмом Владе изабране 29. јуна 2017. године;
- Завршетак пописа административних поступака са циљем успостављања Јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова пословања за привреду и привредне субјекте;
- Успостављање Јединственог ИТ система за планирање и праћење спровођења јавних политика.



## ЦИЉ 2

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

### РЕЗУЛТАТИ

# 10%

потпуно имплементирано

Успостављен је стратешки и нормативни оквир за развој функције управљања људским ресурсима у АП и ЈЛС којима се **обухват службеничког система више него удвостручава** са преко 23.000 државних службеника у органима државне управе и службама Владе на још око 29.000 запослених у АП и ЈЛС.

✓ Стратегија стручног усавршавања запослених у ЈЛС у РС



✓ **Закон о запосленима у АП и ЈЛС** са 6 подзаконских аката са којима се по први пут на свеобухватан начин уређује систем радних односа у АП и ЈЛС.

Донет је кровни **Закон о систему плата запослених у јавном сектору** и **Каталог радних места** у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, које представљају 70% од укупног броја радних места у ЈУ, који треба да послужи као основа за даље вредновање свих радних места у јавном сектору ради утврђивања њиховог међусобног односа.



### АКТИВНОСТИ

# 28.6%

потпуно имплементирано

#### КРАТКОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ ДО КРАЈА 2017. ГОДИНЕ:

- Потврђивање измена Оквирне политике УЉР на Савету за реформу јавне управе;
- Доношење:
  - Измена Закона о државним службеницима и подзаконских аката;
  - Закона о Националној академији за јавну управу;
  - Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у АП и ЈЛС;
  - Закона којим се уређују, плате и друга примања запослених у органима АП и ЈЛС;
  - Других закона којима се уређује радноправни статус, плате и друга примања запослених у јавним службама, јавним агенцијама и другим органима и организацијама које је основала РС, АП или ЈЛС;
- Наставак рада на припреми Општег каталога радних места у ЈУ



## ЦИЉ 3 Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама

### РЕЗУЛТАТИ

# 50%

потпуно имплементирано

Фискална позиција РС је побољшана. Укупан фискални дефицит – 1,3% БДП. Јавни дуг – тренд смањења: 65,7% БДП у 2017. години.

Донети су Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. и Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС 2017–2020. године.

Преговарачко поглавље 32 – Финансијски надзор је отворено.

Средњорочно планирање је унапређено доношењем:

- ✓ Програма економских реформи (ЕРП)
- ✓ Фискалном стратегијом за текућу годину са пројекцијама на две године
- ✓ Програмским буџетом са пројекцијама за наредне две године
- ✓ Средњорочних оквира расхода (енг.– МТЕФ) за секторе Реформа јавне управе и Образовање



Извршене су измене Закона о буџетском систему – разграничен рад буџетске инспекције и интерне ревизије. Уведена је могућност електронске пријаве сумњи о неправилностима Буџетској инспекцији.



Систем јавних набавки је унапређен. Преговарачко поглавље 5 – Јавне набавке је отворено.

### АКТИВНОСТИ

# 55.9%

потпуно имплементирано

#### КРАТКОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ ДО КРАЈА 2017. ГОДИНЕ:

- Ревизија Програма за реформу јавних финансија;
- Доношење 5 правилника у области планирања и реализације капиталних пројеката;
- Набавка и прилагођавање софтвера за управљање јавним инвестицијама који треба да буде успостављен у току 2018. године;
- Процена капацитета ради обезбеђивања пуне функционалности Сектора за интерну контролу и интерну ревизију;
- Доношење Методологије рада као и Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције;
- Развој будућег система електронских набавки у РС.



## ЦИЉ 4 Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга

### РЕЗУЛТАТИ

# 0%

потпуно имплементирано

Испуњење резултата у овом посебном циљу је планирано доста амбициозно, тако да иако стварни резултати постоје и онако како су планирани успешно се спроводе, али нема крајњег планираног резултата. 49% активности су у потпуности спроведене.

Влада је постигла видљиве резултате кроз:

- ✓ једношалтерски (one-stop shop) систем и побољшање пружања услуга у одабраним областима (нпр. е-беба)
- ✓ размену 6 највећих база података који поседују око 80% података из службених евиденција (е-ЗУП)



Координација 38 инспекција је успостављена.



Она има позитивне ефекте на смањење зоне сиве економије (у области регистрације предузетника). Стандардизован је поступак, врста и облик инспекцијског надзора. Објављене су контролне листе → ПРЕВЕНЦИЈА: привредници се унапред могу упознати са врстом, предметом и начином контроле.

Степен до којег постоји и примењује се правни оквир за добру управу је повећан више од очекиваног – донети су и примењују се нови Закон о општем управном поступку, Закон о инспекцијском надзору, стратегије регулаторне реформе, е управе, Стоп бирократији...

### АКТИВНОСТИ

# 48.8%

потпуно имплементирано

#### КРАТКОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ ДО КРАЈА 2017. ГОДИНЕ:

- Предлог уредбе којом ће бити регулисано јединствено управно место, како би прво наредно за конкретну услугу заживело до краја 2017. године. Цео процес подразумева:
  - израду Каталога поступака и надлежности,
  - претходне анализе,
  - избор једног животног догађаја за који ће се ово место успоставити,
  - образовање call центра,
  - координацију са органима који поседују одговарајуће службене евиденције...
- Усклађивање 149 посебних закона са Законом о инспекцијском надзору



## ЦИЉ 5

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

### РЕЗУЛТАТИ

# 33.3%

потпуно имплементирано

Јавно објављивање тзв. Грађанског буџета на централном и нивоу ЈЛС.

Други Акциони план за спровођење Партнерства за отворену управу (енг. OGP)

– побољшана сарадња са цивилним друштвом, обавезе дефинисане у партнерству са представницима невладиног сектора.



Додатна гаранција учешћа грађана у пословима локалне власти – 2017. године приступање Додатном протоколу Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе.



Јачање интегритета и етичких стандарда запослених у јавној управи и превенцију корупције кроз:

- ✓ Увођење института узбуњивача, тј. заштиту особа које пријављују сумњу на корупцију (Закон о заштити узбуњивача)
- ✓ Израду другог круга планова интегритета институција у ЈУ, ради препознавања ризика и превентивног деловања на нивоу институције у области интегритета, етичких стандарда и превенције корупције
- ✓ Примену Кодекса понашања државних службеника, тј. јачање интегритета и етичког понашања на нивоу појединаца запослених у ОДУ

### АКТИВНОСТИ

# 35.5%

потпуно имплементирано

#### КРАТКОРОЧНИ ПРИОРИТЕТИ ДО КРАЈА 2017. ГОДИНЕ:

- Усвајање:
  - Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва 2016-2020.
  - Измена и допуна Закона о државној управи;
  - Измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја;
  - Новог закона о Агенцији за борбу против корупције;
  - Измена и допуна Закона о Заштитнику грађана;
- Израда планова интегритета у ЈУ до 31.10.2017. као обавезе предвиђене Законом о Агенцији за борбу против корупције;
- Доношење кодекса понашања службеника и намештеника у ЈЛС до 1.12.2017. године

## ИЗАЗОВИ И МЕРЕ КОЈЕ СУ ПРЕДУЗЕТЕ

(хоризонтално за примену целокупног АП РЈУ):

2014. године када су планиране конкретне мере кроз Акциони план, реформа јавне управе је заузела веома важно место у програму нове Владе, али је и стављена у специфичан контекст веома ограничених ресурса и потребе да се читав јавни сектор смањи и рационализује (трогодишњи стенд-бај аранжман о предострожности са ММФ-ом). С једне стране требало је да се убрзају реформски процеси у оквиру процеса европских интеграција, преузму нове обавезе, надлежности и послови, а са друге да се смањују трошкови и број запослених у јавној управи.

### ИЗАЗОВИ

- Избори 2016. и 2017. године утицали су на успоравање активности услед спровођења избора и промене састава Владе, уз честе промене у организационој структури органа државне управе.
- Примена реформских закона подразумева у прво време веће трошкове за органе, као и време неопходно да се радни процеси организују на нови начин.
- Реформски планови захтевају већи број ангажованих људи док је приоритет у претходном периоду била фискална консолидација и рационализација.
- Процес европских интеграција и реформе су довеле до повећаног обима посла, а услед смањења броја запослених изазов је био ангажовање запослених истовремено на више различитих послова.

### МЕРЕ КОЈЕ СУ ПРЕДУЗЕТЕ:

- Приоритизација која је недостајала у процесу планирања АП РЈУ, морала је да се дешава у процесу примене, што је утицало да се одређени резултати остваре, а други пролонгирају за наредни средњорочни период.
- Обезбеђивање донаторске подршке.
- Outsourcing у случају недовољног капацитета и смањеног броја запослених у управи.
- Нагласак на е сервисима и дигитализацији управе.
- Унапређење конкретних (одабраних) услуга, како би се установиле добре праксе, које би у будућности биле стандард деловања јавне управе.



## ЦИЉ 1 Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе

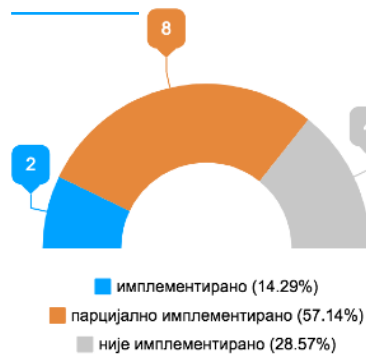
Стратегија РЈУ је 2014. године проширила започете реформске активности са државног на систем јавне управе. Циљ је био се успоставе основе јединственог правног режима и стандарда за вршење послова јавне управе са полазном основом у надлежностима и функцијама органа, да се повећа употреба ИКТ у систему јавне управе, да се реше проблеми вертикалне и хоризонталне координације и одговорности на свим нивоима јавне управе, и нађу решења за недовољну уређеност и недовољне капацитете за успостављање система стратешког планирања и координације јавних политика.

Индикатори указују на стабилност система који је успостављен, али не на реформски помак који је планиран 2014. и 2015. године.<sup>1</sup> Многобројни процеси покренути су у периоду 2015-2017. година чији резултати могу бити видљиви у наредним годинама.

Ово је подржано извештајима ОЕЦД/СИГМА из 2017. године:

„Правни оквир за организацију централне владе је стабилан. Није постигнут напредак у ширењу децентрализоване културе засноване на резултатима између органа државне управе. Међутим, вреди напоменути да је спроведена функционална анализа 94 институције централног нивоа власти, који пружају јасно структуриране информације о функцијама, особљу и унутрашњој организацији органа централне власти. (...) Иако је правни оквир за организацију државне управе свеобухватан, разлика између различитих облика организација и агенција није заснована на јасним критеријумима.“<sup>2</sup>

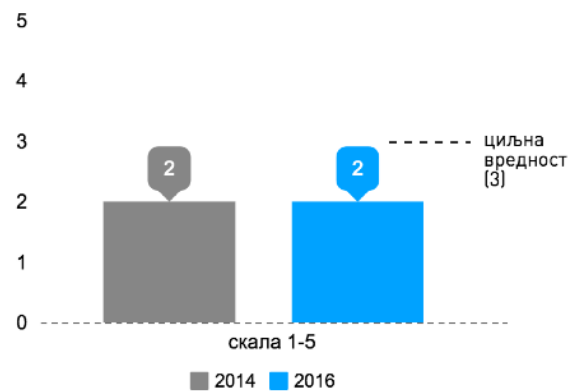
### Резултати



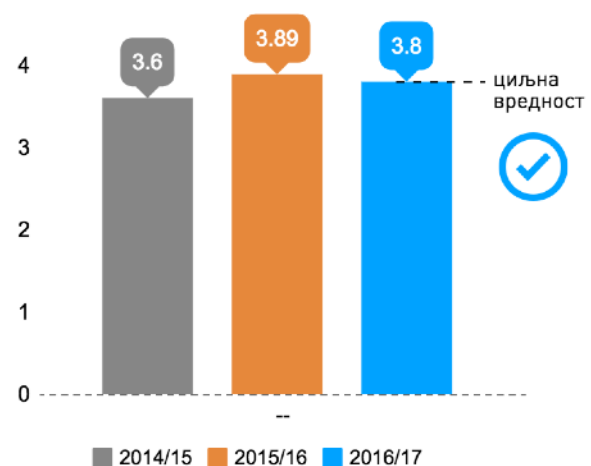
### Активности



Резултати Мера у којој је целокупна структура министарстава и других тела подређених централној влади рационална и кохерентна (ПЈУ 4)



Транспарентност владиног креирања политика (ПЈУ 2)



<sup>1</sup> Вредности индикатора означених као ПЈУ (индикатори преузети из Принципа јавне управе – СИГМА), који су приказани за 2017. годину преузете су из Нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години и до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени подаци, наведене вредности се могу користити само оквирно с обзиром да су подложне могућим променама. Индикатор *Транспарентност владиног креирања политика* мери колико је лако компанијама да дођу до информације о променама у политикама Владе и регулативи која има утицаја на њихово деловање, где је најмања вредност 1 = врло тешко, а највећа 7 = врло лако. Извор је The Global Competitiveness Report 2016–2017, World Economic Forum, Page 331, линк ка страници: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

<sup>2</sup> Цитати су преузети из Нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години за Принцип Одговорност, странице 1,2. НАПОМЕНА: до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени извештаји, наведени закључци се могу користити само индикативно с обзиром да је Нацрт извештаја подложен могућим променама.

## мера 1.1

Организационо и функционално реструктурирање јавне управе спровођењем до 2017. године чињенично утемељених мера за оптимизацију јавне управе у погледу броја и сврсисходности институција, броја запослених, радних процеса и организационих структура уз стварање снажног аналитичког основа за ове процесе

### РЕЗУЛТАТИ

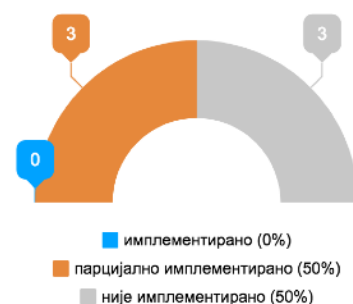
У оквиру ове мере, иако су све време постојали паралелни процеси оптимизације и реструктурирања јавне управе и рационализације запослених јавној управи, приоритет је био на оптимизацији броја запослених у контексту фискалне консолидације, као основе на коју се наставља процес реорганизације јавне управе. Циљ је био да се успостави темељ за одрживи развој и повећање запослености у средњем року, спровођењем амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи, са фокусом на заустављање раста јавног дуга и његово смањивање до 2017. године.

Овај процес је довео до значајних резултата. Остварене су уштеде у буџету – од краја 2013. године, када је ступила на снагу забрана запошљавања, смањење је 39.473 запослених у јавној управи, уз уштеде у буџету само у 2016. години у износу од 5.2 милијарде динара. Кумулативна уштеда, остварена у читавом периоду од почетка рационализације до данас, износи близу 22 милијарде динара.<sup>3</sup> 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.

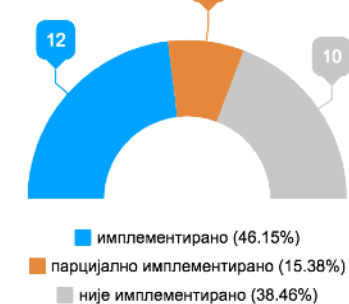
Уколико посматрамо однос броја запослених у јавној управи у односу на 100 становника, Србија је тренутно једна од земаља са најмање запослених у јавној управи у Европи. Након рационализације, у Србији данас имамо 6.4 запослена у јавној управи на 100 становника, док је просек у ЕУ 8.5.<sup>4</sup> У процесу рационализације се водило рачуна о томе да се вишак запослених тражи само тамо где га има, да се не наруши квалитет рада јавне управе и функционалност система и да се истовремено сачувају и ојачају кључне функције и послови државе. Постоји блокада смањивања медицинског особља, запослених у установама социјалне заштите, послова и капацитета који су важни за ЕУ интеграције, запослених у инспекцијама, а вишак је тражен у пословима које је могуће пребацити на приватни сектор, као и у мрежним институцијама.

У исто време, промена у редоследу приоритета није резултирала испуњењем првобитно планираних показатеља учинка. Из унапред наведеног разлога, индикатори резултата не указују на испуњење зацртаних циљева у оквиру ове мере.

### Резултати



### Активности

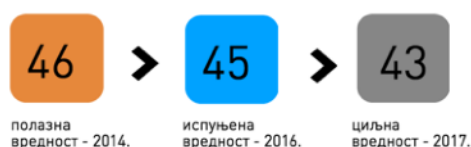


### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА

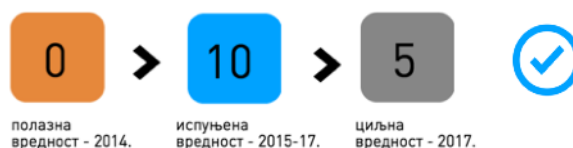


### ИНДИКАТОРИ

Број тела која одговарају Влади, председнику Владе или Народној скупштини (ПЈУ 4)



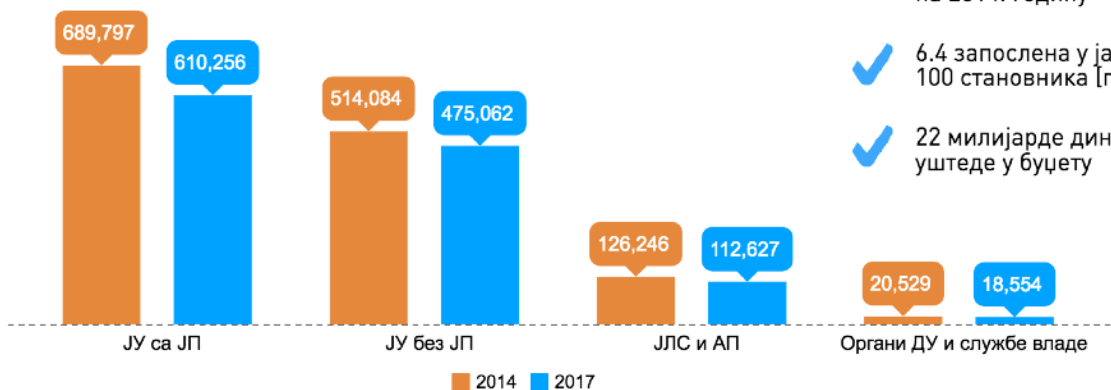
Број организација које су укинуте, припојене другим или им је промењена организациона форма или унутрашња организација



<sup>3</sup> Програм Владе РС кандидата за председика Владе Ане Брнабић – Експозе председника Владе Републике Србије Ане Брнабић, Народна скупштина Републике Србије, 28. јун 2017. године, странице 31-32, линк ка документу: [http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617\\_cyr.pdf](http://www.media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/ekspoze-mandatarke-ane-brnabic280617_cyr.pdf)

<sup>4</sup> „Модерна држава, рационална држава”, анализа Министарства државне управе и локалне самоуправе, мај 2015, линк ка сајту: [http://www.mduls.gov.rs/doc/Brosura%20CIR\\_bleed%203%20mm.pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/Brosura%20CIR_bleed%203%20mm.pdf) и студија: “Creation of conditions for organizational and functional restructuring within the public administration system in the Republic of Serbia, Integrated report on benchmarking staffing Levels”, European Development Fund, 3. април 2015, линк ка страници: <http://bit.ly/1GGuLAI>

## Рационализација ЈУ - процене броја запослених



- ✓ 24.150 мање запослених у односу на 2014. годину
- ✓ 6.4 запослена у јавној управи на 100 становника [просек у ЕУ је 8.55]
- ✓ 22 милијарде динара кумулативне уштеде у буџету

Највише се одмакло у спровођењу функционалних анализа (ФА) у оквиру пројекта Реструктурирања и оптимизације јавне управе у РС који се финансира из ИПА 2014 средстава, а имплементира уз подршку Светске банке. Анализама је постигнуто сагледавање система из угла најефикасније оптимизације и расподеле функција и ресурса по одабраним ресорима што је послужило као основа за отпочињање консултативног процеса са конкретним ресорима и рад на изради акционих планова кроз које би се спровеле одабране препоруке проистекле из самих ФА. Најважнија постигнућа у протеклом периоду су:

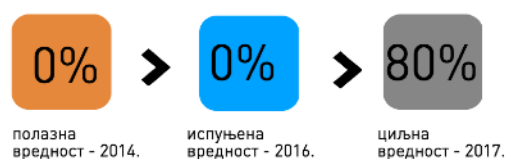
- ✓ Спроведена хоризонтална функционална анализа 94 институције централног нивоа власти – Акциони план за спровођење препорука из ФА је финализован.
- ✓ Спроведена вертикална ФА портфолија Министарства финансија – Акциони план за спровођење препорука из ФА је финализован.
- ✓ Спроведена прелиминарна ФА услуга у области здравства, образовања и социјалне заштите – финализација нацрта извештаја за здравље је у току, а друге две су финализоване. Израђени су акциони планови за област просвете, социјалне заштите и у току је договор око њиховог званичног усвајања.
- ✓ Спроведена вертикална ФА Министарства пољопривреде и заштите животне средине – финализована је ФА и 2 акциона плана за спровођење препорука из ФА.

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

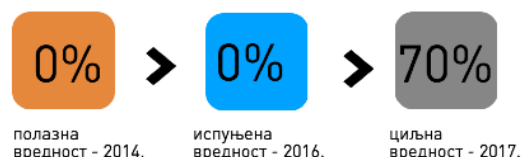
Процес оптимизације и модернизације (II фаза Програма оптимизације ЈУ) подразумева следеће кораке:

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

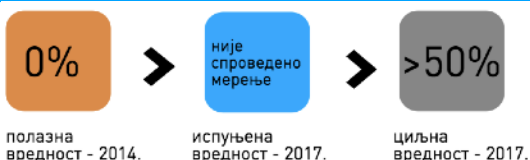
Процент препорука из спроведених функционалних анализа усвојених од стране Савета за РЈУ



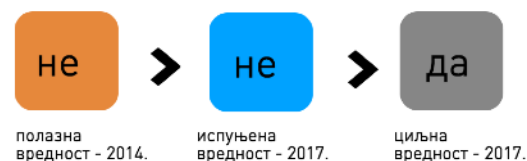
Процент реализованих препорука из извештаја о спроведеним ФА



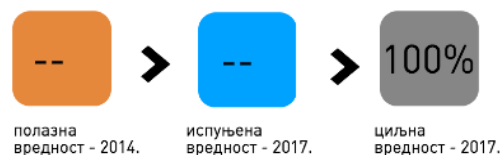
Процент подршке јавности процесу оптимизације ЈУ



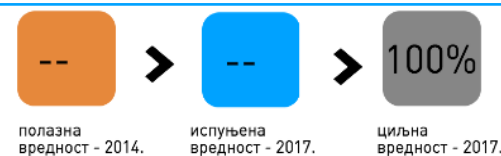
Степен у којем план за спровођење препорука предвиђа кохерентно повезивање постојећих елемената система управљања учинком, и њихову надградњу



Процент броја запослених чији се подаци воде у регистру



Процент броја органа и организација ЈУ чији се подаци воде у регистру



Прве две активности су завршене, трећа – припрема и усвајање акционих планова у ресорима просвете, здравства, социјалне заштите и пољопривреде и заштите животне средине који садрже мерљиве, достижене активности уз јасне циљеве и рокове за реорганизацију биће завршена током 2017. године, а затим је фокус у наредном периоду на имплементацији и планираној реорганизацији.

Током 2017. године приоритет је реорганизација у систему просвете. До краја ове године предвиђено је смањење од преко 2.700 норми (или пуног радног времена) у основном и средњем образовању, што ће бити резултат ефикасније расподеле ресурса и боље организације школства кроз реорганизацију мреже школа, коју Министарство просвете припрема на основу ФА.

У овогодишњој Одлуци о максималном броју запослених акценат је стављен на јачање капацитета у одређеним ресорима – као што су медицински радници у здравству и инспекцијске службе, Пореска управа које имају водећу улогу у борби против сиве економије и увођењу реда у систем кроз контролу примене закона. До краја године у плану је запошљавање 2.500 медицинског особља (лекари и медицинске сестре).

За сваку ЈЛС Законом о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору дефинисан је оптималан број запослених – на основу интерног међусобног упоређивања ЈЛС по основу површине, броја насеља, броја становника, броја туриста и броја језика у употреби. ЈЛС које имају број запослених испод предвиђеног оптимума добиле су простор за ново запошљавање. До краја 2017. године на локалу је предвиђено укупно нето смањење броја запослених од 2.500.

2014. године када су планиране конкретне мере кроз АП РЈУ, реформа јавне управе је заузела веома важно место у програму нове Владе, али је и стављена у специфичан контекст веома ограничених ресурса и потребе да се читав јавни сектор смањи и рационализује. У новембру 2014. године отпочели су преговори о економском програму који би подржао трогодишњи стенд-бај аранжман о предострожности са ММФ-ом. Циљ је био да се успостави темељ за одрживи развој и повећање запослености у средњем року, спровођењем амбициозне фискалне консолидације и структурних реформи, са фокусом на заустављање раста јавног дуга и његово смањивање до 2017. године. Фискална консолидација је делимично планирана кроз смањивање велике масе зарада у јавном сектору и пензија, као и смањење буџетске подршке јавним предузећима. Истовремено, у складу са *fundamentals first*<sup>5</sup> предусловима проширења, у другој половини 2014. године најављено је далеко истакнутије место РЈУ у процесу приступања Републике Србије ЕУ:

- интензиван је дијалог Европске комисије и РС кроз састанке структура за спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању (Посебна група за РЈУ),<sup>6</sup>
- по први пут 2014. године систематизована су заједничка начела Европског административног простора и створен је оквир за праћење напретка ка њиховом испуњењу кроз документ: „Принципи јавне управе“<sup>7</sup> које је припремила и објавила ЕК у сарадњи са СИГМА програмом при ОЕЦД.

Другим речима, с једне стране је требало да се убрзају реформски процеси, преузму нове обавезе, надлежности и послови, а са друге да се смањују трошкови и број запослених у јавној управи. Из наведеног разлога, Програм оптимизације је обухватио оба процеса – процес рационализације у функцији фискалне консолидације као прву фазу оптимизације, и процес оптимизације и модернизације као другу фазу. Након две године имплементације АП РЈУ, јасно је да су у фази планирања преамбициозно планирана паралелно два захтевна процеса, тако да је ће у процесу имплементације први процес (рационализација броја запослених) бити успешно завршен почетком 2018. године, а други процес (оптимизација и реорганизација) је и даље у фази спровођења.

## ИЗАЗОВИ

<sup>5</sup> Три стуба предуслова реформи на путу ка ЕУ: владавина права, економско управљање и реформа јавне управе.

<sup>6</sup> Одржана су укупно 4 састанка Посебне групе за РЈУ, први 23-24. октобра 2014. године, други 12. јуна 2015, трећи 10. марта 2016. и четврти 5-6. априла 2017. године.

<sup>7</sup> Принципи јавне управе, СИГМА, 2014, линк ка преводу документа на српски језик: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-MNE.pdf>, и <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Serbian.pdf>

## мера 1.2

### Унапређење децентрализације и деконцентрације послова државне управе унапређењем аналитичког и стратешког оквира до краја 2017.

#### РЕЗУЛТАТИ

При обављању послова из изворног и повереног делокруга, Стратегија РЈУ подвукла је одређене недостатке који су уочени у пракси, да поједини секторски закони не утврђују јасно да ли су одређени послови у изворном или повереном делокругу и да последично постоји проблем јасног дефинисања начина финансирања послова и јасне вертикалне и хоризонталне координације и надзора (*одговорности*).

У циљу смањења трошкова управе, рационалнијег и ефикаснијег обављања послова власти и побољшања услуга које управа пружа грађанима најчешће прво на локалном нивоу, Стратегија је подвукла неопходност израде детаљне анализе стања у вези са деконцентрисаним и децентрализованим пословима, на основу којих би се одредили главни правци децентрализације, односно деконцентрације послова управе.

У том смислу, иако стратешки оквир није успостављен у претходном периоду што је био крајњи циљ, израђена је свеобухватна аналитичка основа:

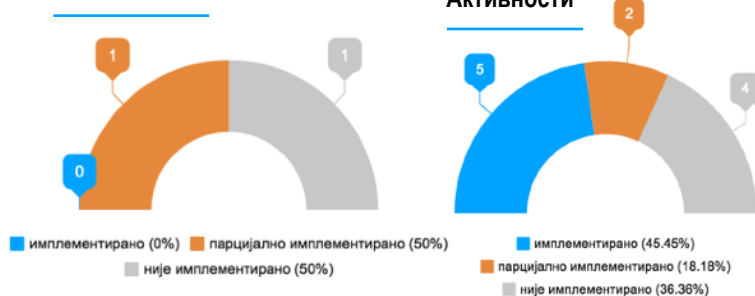
- ✓ Ситуациона анализа о стању локалне самоуправе у РС;
- ✓ Студија о моделима децентрализације у циљу функционалне расподеле надлежности између појединих нивоа власти у РС;
- ✓ *Cost-benefit* анализе два могућа модела децентрализације;
- ✓ Попис надлежности и послова у 32 области на свим нивоима власти;
- ✓ Функционална анализа у пилот ЈЛС и установама чији је оснивач ЈЛС;
- ✓ Информација за чланове Савета за реформу јавне управе.

Због потребе за фискалном консолидацијом, приходи локалних самоуправа од пореза на зараде су се смањили у складу са изменама Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС“, бр. 83/2016, 91/2016 – усклађен динарски износ, 104/2016-др.закон). У току 2016. године Закон се мењао 3 пута, а изменама је на другачији начин уређена прераспода средстава од пореза на зараде са локалног на републички ниво.

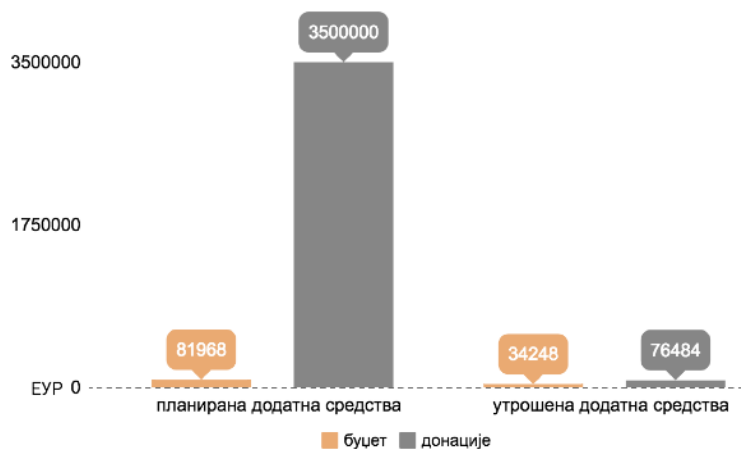
#### Резултати



#### Активности

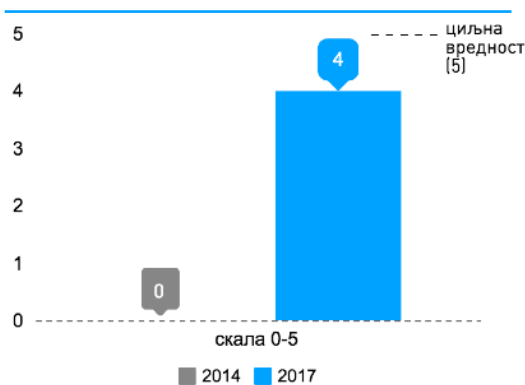


#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА

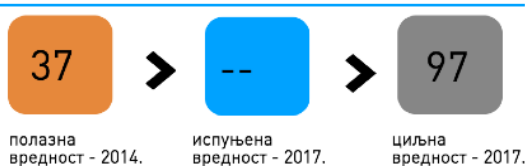


#### ИНДИКАТОРИ<sup>8</sup>

Акциони план за спровођење Стратегије децентрализације усвојен од стране Владе



Број ЈЛС којима је започето пружање подршке кроз грант шему и општинске пакете за управљање имовином



<sup>8</sup> Мерење индикатора Акциони план за спровођење Стратегије децентрализације усвојен од стране Владе врши се анализом испуњености активности које чине део полазних основа Стратегије децентрализације, а то су: Ситуациона анализа у области локалне самоуправе у Републици Србији; Студија о моделима децентрализације у циљу функционалне расподеле надлежности између појединих нивоа власти у Републици Србији; Анализа трошкова и користи модела децентрализације у циљу функционалне расподеле надлежности између појединих нивоа власти; Попис послова за 32 области на свим нивоима власти; На основу претходних активности израђена Стратегија и/или АП за спровођење Стратегије децентрализације. Опис полазних и циљних вредности: 0 – није припремљена аналитичка и документациона основа; 1 – спроведена једна од четири активности; 2 – спроведене две од четири активности; 3 – спроведене три од четири активности; 4 – спроведене све унапред наведене активности, укључујући и попис послова за 32 области; 5 – спроведено свих пет категорија наведених активности. Вредност индикатора се изражава нумерички, на скали од 0 до 5.

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Тренутно су у припреми следећа аналитичка документа:

- Анализа надлежности у шест приоритетних области од значаја за процес децентрализације (образовање, здравство, социјална заштита, заштита животне средине, пољопривреда, комуналне делатности);
- Анализа најбољих механизма за успостављање међуопштинске сарадње.

## ИЗАЗОВИ

Приоритет у претходном периоду била је фискална консолидација и рационализација, а претпоставка је да би Стратегија децентрализације требало да предложи другачију организацију послова свих нивоа власти, што би захтевало значајне додатне трошкове.

## мера 1.3

Унапређење система управљања јавним политикама Владе (планирање, анализа, креирање, доношење, праћење и вредновање и координација) успостављањем до краја 2017. правног и институционалног оквира за интегрисано стратешко управљање и доношење средњорочних планова рада ОДУ усклађених са стратешким приоритетима Владе и програмским буџетом

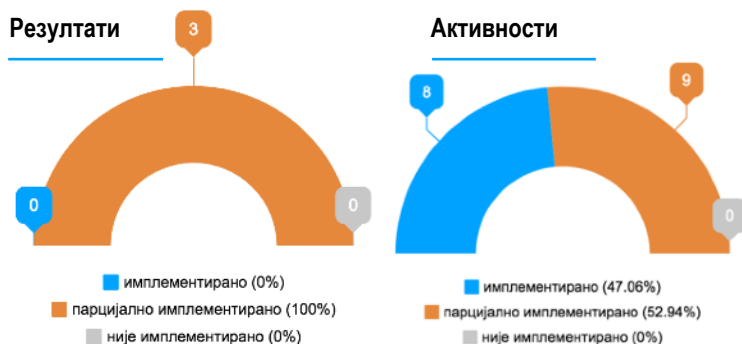
### РЕЗУЛТАТИ

Републички секретаријат за јавне политике (у даљем тексту: РСЈП) основан је 2014. године с циљем да се унапреди процес управљања јавним политикама – планирања, анализе ефеката, доношења, праћења и спровођења, вредновања и координације јавних политика. Циљ је био да се унапреди како систем приоритизује и међусобно усклађује стратешке планове са проценом трошкова и уклапањем у расположива средства.

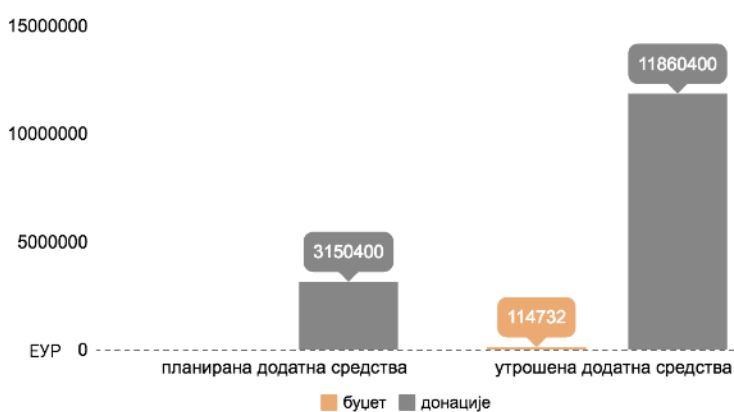
У оквиру Стратегије РЈУ, „реформа коју спроводи РСЈП треба да обезбеди механизме да процес доношења јавних политика Владе буде заснован на чињенично утемељеним одлукама и инструментима који би служили да јавне политике буду оријентисане ка жељеним резултатима и ефектима и засноване на поузданим подацима. Ово, такође, подразумева да су јавне политике међусобно усклађене и сагласне буџетском оквиру“.<sup>9</sup>

У извештајном периоду, постоји више резултата који су процесно оријентисани (8 активности је реализовано од предвиђених 17) него крајњих резултата и ефекта планиране реформе (сва 3 резултата су парцијално реализовани). Тако, активности које су реализоване у циљу успостављања јединственог система за управљање јавним политикама су:

- ✓ усвојена Стратегија и АП регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године, 23. јануара 2016. године.
- ✓ припремљени су пилот АП за спровођење програма Владе у 2015. години, АП за спровођење Програма (АПСПВ) након формирања нове Владе августа 2016. године, који су значајно унапредили координацију на нивоу органа државне управе и успоставили механизам за управљање приоритетима у раду Владе. Ради имплементације АПСПВ, формиране су имплементационе и министарске групе које се редовно састају и извештавају о постигнутим резултатима.

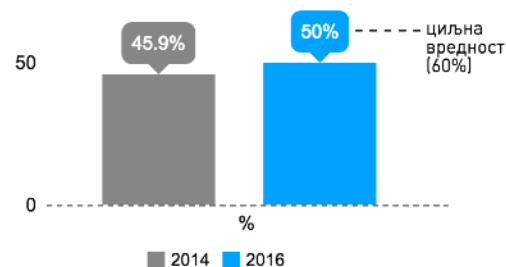


### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА

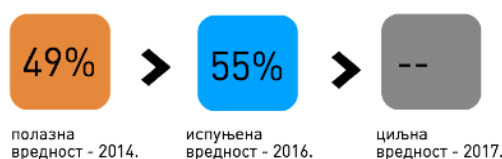


### ИНДИКАТОРИ<sup>10</sup>

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



Процент одступања укупног броја реализованих активности у односу на укупан број активности планираних годишњим планом рада Владе (ПЈУ 2)



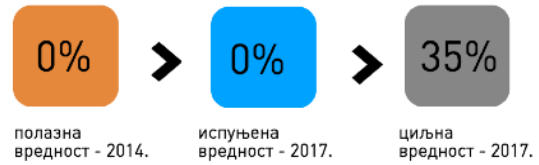
<sup>9</sup> Цитат је преузет са интернет странице РСЈП: <http://www.rsjp.gov.rs/nadleznosti-obaveze-i-ovlascenja>

<sup>10</sup> Вредности индикатора означених као ПЈУ (индикатори преузети из Принципа јавне управе – СИГМА), који су приказани за 2017. годину преузете су из нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години и до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени подаци, наведене вредности се могу користити само оквирно с обзиром да су подложне могућим променама.

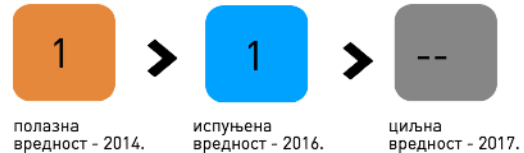
## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

- Завршетак пописа административних поступака са циљем успостављања Јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова пословања за привреду и привредне субјекте почео је 5. јуна и трајаће до 11. августа 2017. године, чиме ће значајно бити смањени трошкови пословања привреде и грађана.
- Ревизија АП за спровођење програма Владе у складу са Програмом Владе изабране 29. јуна 2017. године;
- Усвајање припремљеног пакета прописа о планском систему РС: Нацрта закона о планском систему и две пратеће уредбе са методологијама (Уредба о управљању јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредба о средњорочном планирању).
- Наставак активности ради окончања започете процедуре јавне набавке и успостављања Јединственог информационог система за планирање и праћење спровођења јавних политика (до краја 2018. године).

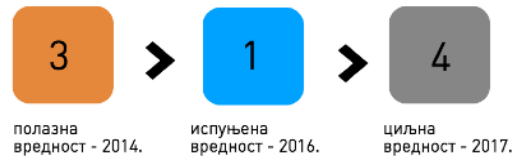
Учешће броја предлога стратешких докумената усаглашених са усвојеним методологијама у укупном броју предложених стратешких докумената који су пристигли РСЈП на мишљење, на годишњем нивоу



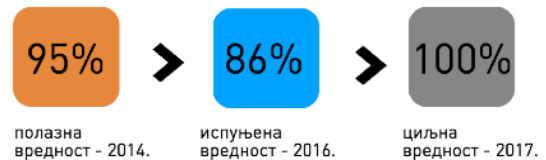
Потпуност финансијских процена у секторским стратегијама (ПЈУ 2)



Мера у којој извештавање пружа информације о оствареним резултатима (ПЈУ 2)



Учешће броја захтева за мишљење на предлоге стратешких докумената који су стигли РСЈП у укупном броју предлога стратешких докумената, на годишњем нивоу РСЈП на мишљење, на годишњем нивоу





## мера 1.4

Успостављање чврстих механизма координације који ће омогућити хармоничан развој и функционисање електронске управе, као и заокруживање законског оквира и процедура за развој електронске управе

### РЕЗУЛТАТИ

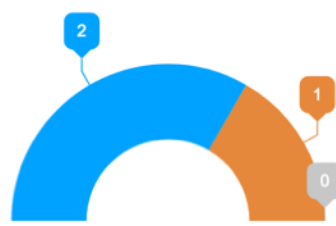
Главни циљ реформе у наведеној области јесте омогућавање што већег броја комплетних е услуга од стране државе ([www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs)), увезивање постојећих система прикључивањем на заједничку магистралу података као и правно и техничко успостављање неколико кључних регистара (грађана, адреса, институција, запослених у државној управи).

Методологијом коју користе УН, забележен је успех у реформи е Управе: положај Републике Србије се побољшао за 30 места на ранг листи према индексу развијености е-управе (енг. E Government Development Index – EGDI) што представља највеће побољшање у односу на остале европске земље (УН, 2016). РС је према EGDI индексу у 2016. години рангирана на 39. место од укупно 193 земље. Према индексу развоја електронских услуга (OSI – индекс *on line* сервиса) РС је на 24. месту, а по индексу е-Партиципација се налази на 17 месту у свету. Према индексу е-Партиципације РС заједно са Црном Гором заузима 1. место у региону.<sup>11</sup>

У протеклом периоду заокружен је стратешки оквир за реализацију активности у домену еУправе у РС. У децембру 2015. године усвојена је Стратегија развоја електронске управе у РС за период 2015-2018. године са АП од 2015-2016. године („Службени гласник РС“, број: 107/15). Заокруживање правног оквира је у току.

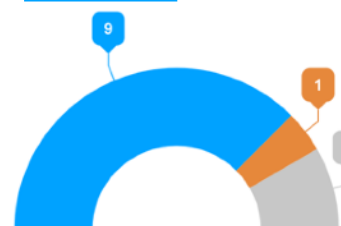
У оквиру успостављања интероперабилности информационих система, успостављена је сервисна магистрала за размену 6 највећих база података који поседују око 80% података из службених евиденција, као подршка примени Закону о општем управном поступку (еЗУП).<sup>12</sup> Циљ је да државне институције брзо и ефикасно размењују податке између себе, без потребе да грађани сами прикупљају документа. У првој фази систем еЗУП је повезао 6 великих институција у Србији – матичне књиге МДУЛС-а, базе МУП-а, Пореске управе, Фонда ПИО, Националне службе за запошљавање и Централног регистра обавезног социјалног осигурања са 14 база података (матичне књиге – рођених, умрлих, венчаних, документа грађана, евиденција о пребивалишту, евиденције о незапослености, евиденција пореских дуговања, евиденција корисника ПИО фонда, подаци из јединствене пријаве на обавезно социјално осигурање).

### Резултати



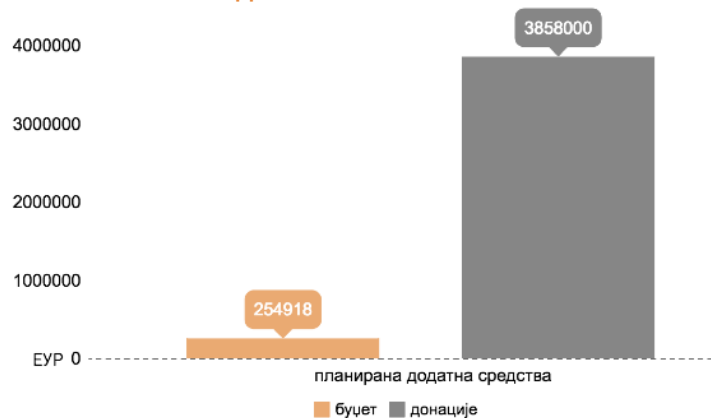
■ имплементирано (66.67%)  
■ парцијално имплементирано (33.33%)  
■ није имплементирано (0%)

### Активности



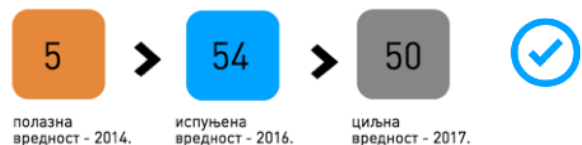
■ имплементирано (75%)  
■ парцијално имплементирано (8.33%)  
■ није имплементирано (16.67%)

### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



### ИНДИКАТОРИ<sup>13</sup>

Број органа државне управе и јединица локалне самоуправе које користе сервисну магистралу



Број основних регистара електронске управе који су повезани са другим информационим системима органа



<sup>11</sup> 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, линк ка страници: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/151-Serbia>

<sup>12</sup> Извештај о реализацији Акционог плана за период 2015-2016. године за спровођење Стратегије развоја електронске управе у РС за период од 2015-2018. година, линк ка страници: <http://www.deu.gov.rs/doc/Izvestaj%20Akcionij%20Plan%202015-2016%20e-uprava%20-11.04.2017.pdf>

<sup>13</sup> Вредности индикатора означених као ПЈУ (индикатори преузети из Принципа јавне управе – СИГМА), који су приказани за 2017. годину преузете су из нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години и до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени подаци, наведене вредности се могу користити само оквирно с обзиром да су подложне могућим променама.

Процењује се да ће примена еЗУП-а грађанима Србије уштедети више од пет милиона сати које би провели у редовима и пред шалтерима и око милион радних сати државним службеницима. Захваљујући овој услузи е Портала, грађани ће бити ослобођени плаћања бројних такси, што ће им на годишњем нивоу уштедети око 750 милиона динара.<sup>14</sup>

У извештајном периоду најзначајније успостављене нове електронске услуге су:

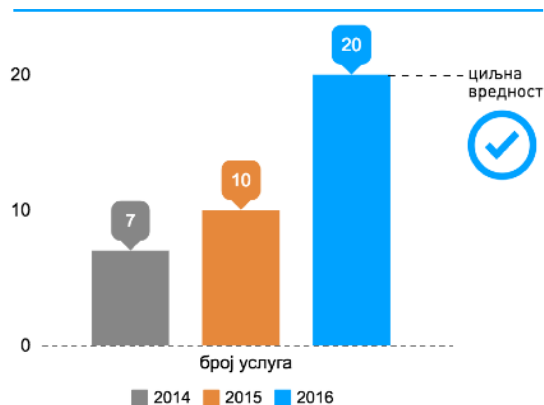
- ✓ еБебе (Пријава новорођенчета у породицишту),
- ✓ Предаја захтева за електронске здравствене књижице,
- ✓ еВртић (Упис деце у предшколске установе),
- ✓ Замена старе возачке дозволе за нову (картичну).

Успостављен је Национални портал отворених података (<https://data.gov.rs/sr/>) и извршено је миграције до сада отворених 29 сетова података на Портал.

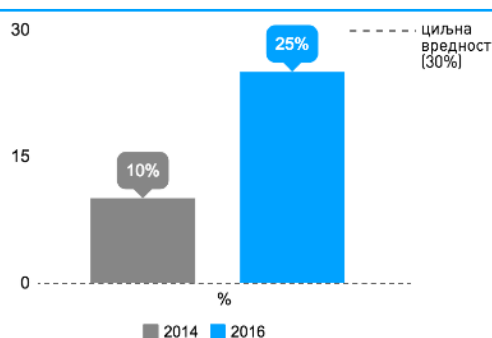
Број корисника националног Портала еУправа (<https://www.euprava.gov.rs/>) износи преко 750.000 регистрованих корисника:

- ✓ За период од друге половине 2016. године до прве половине 2017.године, број корисника је повећан за два пута, односно за готово 370.000.
- ✓ Број корисника се примарно увећао захваљујући објављеним новим услугама. Само у 2016. креирано је 160 нових услуга.
- ✓ На Порталу тренутно има укупно 710 услуга које оглашавају 143 државна органа.

Број услуга које се пружају преко портала е-управа (систем јединственог шалтера) (ПЈУ 5)



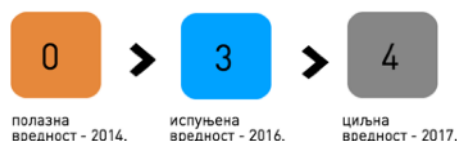
Процент грађана који су задовољни услугама и интеракцијом са јавном управом преко портала е-управа



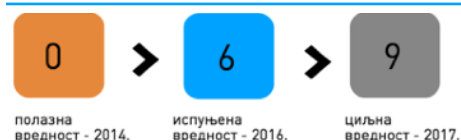
Просечно време потребно за добијање личног идентификационог документа након подношења пријаве (ПЈУ 5)



Број састанака Радне групе за електронску управу са подрупама на годишњем нивоу



Број састанака подгрупа Радне групе за електронску управу на годишњем нивоу



Број државних органа који примењују стандарде интероперабилности



<sup>14</sup> Вест објављена на Порталу е Управа, 10.06.2017. године, линк ка страници: [https://www.euprava.gov.rs/vesti/251/7\\_godina\\_Portala\\_eUprava\\_Hvala\\_Na\\_Poverenju.html](https://www.euprava.gov.rs/vesti/251/7_godina_Portala_eUprava_Hvala_Na_Poverenju.html)

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

До краја 2017. године:

- Доношење АП за период од 2017 –2018. године за спровођење Стратегије;
- Усвајање Закона о е управи;
- Доношење Закона о регистру грађана.

Спровођење активности на реализацији приоритетних пројеката:

- Израда јединственог информационог система за инспекције – еИнспектор;
- Функционални редизајн Портала еУправа – унапређење постојећих функционалности Портала у циљу прилагођавања корисничким потребама и унапређење сложених услуга на Порталу: ауто-школе, е-Бебе у оквиру животне ситуације „рођење детета” (родитељски додатак, накнада за породилско одсуство);
- Унапређење електронских сервиса за електронску размену података из службених евиденција – еЗУП друга фаза;
- „Имплементација регистара државних органа и организација” (регистра имаоца јавних овлашћења);
- „Отворени подаци - отворене могућности” уз подршку УНДП и Светске банке.
- Подршка успостављању Националног интероперабилног оквира из ЕУ ИПА 2014 (FWS) – неалоцирана средства.

## ИЗАЗОВИ

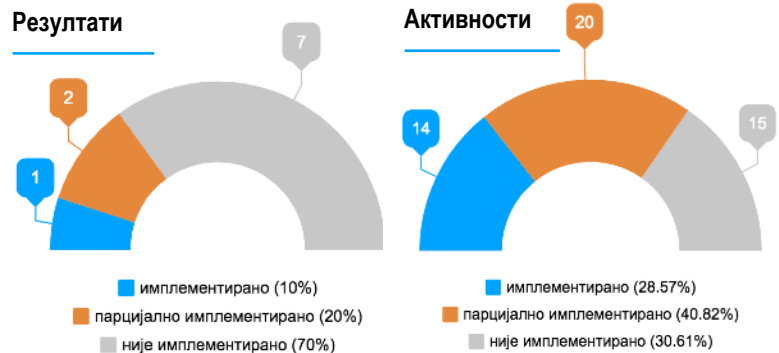
Одређени број активности у Акционом плану није завршен у предвиђеном року за шта је најчешћи разлог био успоравање активности у току 2016. године услед спровођења избора и промене састава Владе.

## ЦИЉ 2 Успостављање усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређење управљања људским ресурсима

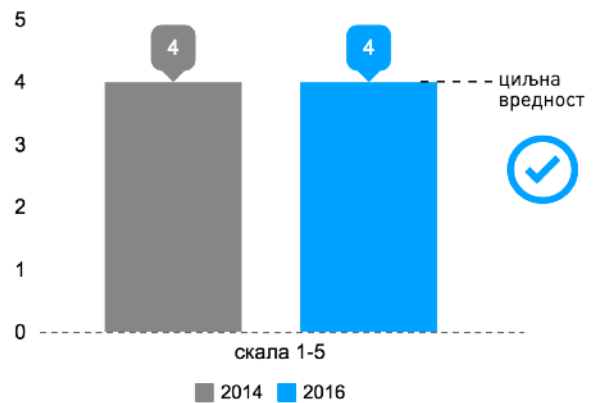
Стратегијом РЈУ 2014. године планирано је уређење управљања људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР) на нивоу целокупне јавне управе и унапређење постојећег система на нивоу уже државне управе. Поред доследне примене принципа професионализације, деполитизације, принципа заслуга, принципа „иста плата за исти посао”, посебно је подвучено унапређење система стручног усавршавања, као и модернизација и повезивање Централне кадровске евиденције са системом евиденције о зарадама Управе за трезор.

Од 10 предвиђених резултата АП РЈУ кроз Циљ 2, 1 резултат је реализован у претходном периоду који се односи на успостављање нормативног оквира за развој функције управљања људским ресурсима у АП и ЈЛС. Нормативна активност као законски предуслов је била у првом плану, а посебан изазов је било како амортизовати ефекте рационализације броја запослених у смислу да се са смањеним бројем запослених не наруши постојећи квалитет рада јавне управе и функционалност система. Сигмини индикатори управо указују на стабилне вредности у претходне три године, што јесте показатељ да упркос замрзавању запошљавања и смањењу постојећег броја извршилаца у истом периоду, систем је успео да задржи исти ниво функционисања.<sup>15</sup>

Паралелно су постојали напори да се реформа у области УЉР покрене, али су њени донети у извештајном периоду остали на нивоу аналитичких и нормативних активности.



Мера у којој је успостављен и примењује се оквир јавне политике и правни оквир за професионалну и кохерентну државну службу (ПЈУ 3)



Мера у којој институционално уређење омогућава доследне праксе УЉР у целокупној државној служби (ПЈУ 3)



Мера у којој је платни систем за државне службенике правичан и транспарентан и примењен у пракси (ПЈУ 3)



<sup>15</sup> Вредности индикатора означених као ПЈУ (индикатори преузети из Принципа јавне управе – СИГМА), који су приказани за 2017. годину преузете су из нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години и до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени подаци, наведене вредности се могу користити само оквирно с обзиром да су подложне могућим променама.

## мера 2.1

### Успостављање усклађеног система радних односа и плата у јавној управи на темељу начела транспарентности и правичности

#### РЕЗУЛТАТИ

Уређење службеничког система, радних односа и плата, у целокупној јавној управи је захтеван процес који подразумева укључивање великог броја актера у процес консултација, припреме и спровођења реформи. При томе, макроекономски показатељи указују да је структура запослених много већи изазов од броја запослених, тј. да је јавна управа скупа али није превелика (расходи за зараде у БДП у 2015. години су били 11,8%,<sup>16</sup> а у новим чланицама ЕУ 9,5%).

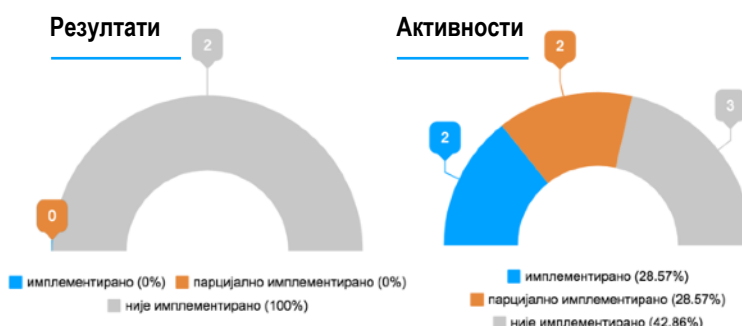
У целокупном извештајном периоду, активно се радило на успостављању нормативног оквира за регулисање система плата у јавној управи који се заснива принципу „једнака плата за рад једнаке вредности“, а за који да би се постигао, потребан је попис свих радних места у јавном сектору, затим њихово вредновање и додељивање исте основне плате за сва радна места исте вредности.

Да би се успоставио систем запошљавања, оцењивања, мотивисања, напредовања према заслугама, предуслов је био унапређење описа послова и очекиваних резултата за радна места (израда Каталога), након кога следи измена (упрошћавање) великог броја прописа, уз неопходно унапређење управљачког капацитета у ЈУ. У оквиру ове мере, реформе нису завршене, али су припремљене аналитичке и нормативне основе:

- ✓ Израђен је и одобрен на Савету РЈУ документ: „Оквир политике управљања људским ресурсима“ којим су дате основне смернице и оквир политике УЉР у државној управи и предложени основни правци даљег уређења државно службеничког система. Документ садржи смернице везане за привлачење и задржавање квалитетних кадрова кроз унапређење система каријерног и професионалног развоја заснованог на компетенцијама, кроз увођење у посао, оцењивање, напредовање и хоризонталну мобилност, систем плата, стручно усавршавање и оспособљавање, управљање каријером и посебне мере политике задржавања људских ресурса.
- ✓ Донет је кровни Закон о систему плата запослених у јавном сектору („Службени гласник РС“, бр. 18/16 и 108/16). Закон има одложено примену од 1. јануара 2018. године. Секторски закони о платама још увек нису усвојени.
- ✓ Донет је Каталог радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, које представљају 70% од укупног броја радних места у ЈУ (27.07.2017. године усвојена је Уредба о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору као део

Општег каталога, и Каталог (као прилог и саставни део Уредбе).

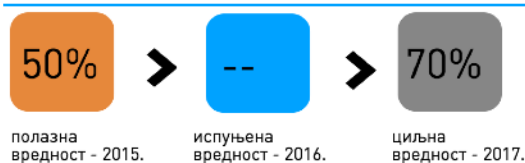
- ✓ Донета је Уредба о шифарнику радних места („Службени гласник РС“, број 12/16), којом се утврђују шифре радних места на основу којих корисници јавних средстава уносе податке о радном месту на којем раде запослена, изабрана, именована и постављена лица у Регистар запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава.



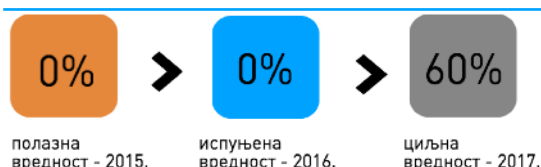
#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



Удео броја запослених у систему ЈУ на које се односе одредбе о обавези спровођења конкурса приликом запошљавања у односу на укупни број запослених у ЈУ



Удео запослених у јавној управи на које је примењен нови Закон о платама у укупном броју запослених у јавној управи (око 500.000 запослених)



<sup>16</sup> Текућа макроекономска кретања, Министарство финансија, децембар 2015. година, 54. страница, линк ка страници: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2015%20decembar/\(SRP\)%20Tekuca%20makroekonomska%20kretanja.pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2015%20decembar/(SRP)%20Tekuca%20makroekonomska%20kretanja.pdf)

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

До краја 2017. године:

- Потврђивање измена Оквира политике УЉР на Савету за реформу јавне управе.
- Закон којим се уређују, плате и друга примања запослених у органима АП и ЈЛС је припремљен и очекује се усвајање у септембру 2017. године, а до краја 2017. године и закони којима се уређује радноправни статус, плате и друга примања запослених у јавним службама, јавним агенцијама и другим органима и организацијама које је основала РС, АП или ЈЛС.
- Наставак рада на припреми Општег каталога радних места у ЈУ.

## ИЗАЗОВИ

Рок за израду Каталога се константно пролонгирао из два разлога: а) У поступку припреме Каталога дошло се до промене концепта уређења плата у јавном сектору те је померена примена системског Закона о платама (измена Закона („Службени гласник РС“, бр. 108/16)), б) због одржавања парламентарних (април 2016.) и председничких избора (април 2017.) и рада Владе у техничком мандату.

Посебан изазов су изузетно дуготрајне консултације и унутар државних органа, али и са синдикатима и осталим заинтересованим странама за уређење система плата.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Пример је рад на припреми Каталога радних места и звања у јавном сектору који треба да послужи као основа за даље вредновање сва радна места у јавном сектору ради утврђивања њиховог међусобног односа. Обим и дужину консултација је могуће видети на веб страници: <http://www.mduls.gov.rs/katalozi-radnih-mesta.php>

РЕЗУЛТАТИ

За меру која се односила на реформу ужег државно-службеничког система (министарства, посебне организације и службе Владе), важно је нагласити да је систем већ добро усклађен са европским принципима везаним за формално-правни ниво институционализације као и да Закон о државним службеницима (у даљем тексту: ЗДС) и остали релевантни прописи представљају добар основ професионализације државне службе. Сигмин последњи извештај из 2016. године то потврђује:

„ЗДС успоставља солидну основу за систем заснован на заслугама, кохерентан и транспарентан систем за запошљавање, напредовање и прекид радног односа у државној служби.“<sup>18</sup>

Суштина реформских планова из 2015. године била је усмерена на дефинисање оквира компетенција потребних за рад у државној служби, као стратешког инструмента за интегрисано управљање и развој људских ресурса. Таква промена је захтевала промену у анализи посла, систему запошљавања, оцењивања, развоја и управљања квалитетом и обуке, као и измену ЗДУ и пратећих подзаконских прописа. Иако нису испуњени планирани резултати, припремљене су аналитичке и нормативне основе:

- ✓ Израђена је Анализа позитивно-правних прописа којима је дефинисан радноправни статус запослених у свим деловима јавне управе у РС са препорукама за успостављање усклађеног радно правног статуса запослених у јавној управи.
- ✓ Израђен је документ: „Реформа државно-службеничког система – полазне основе“, у коме су предложени основни правци будућих измена ЗДУ.
- ✓ Израђен је документ који је поменут и у претходној мери 2.1: „Оквир политике управљања људским ресурсима“ којим су дате основне смернице и оквир политике УЉР у државној управи.

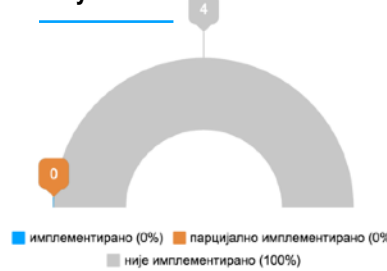
СУК - Центар за развој базичних компетенција

основан је јуна 2015. године.

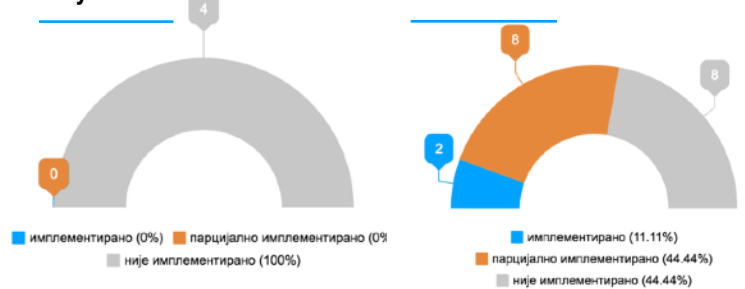


suk.gov.rs/sr/centar-za-razvoj-bazicnih-kompetencija

Резултати



Активности

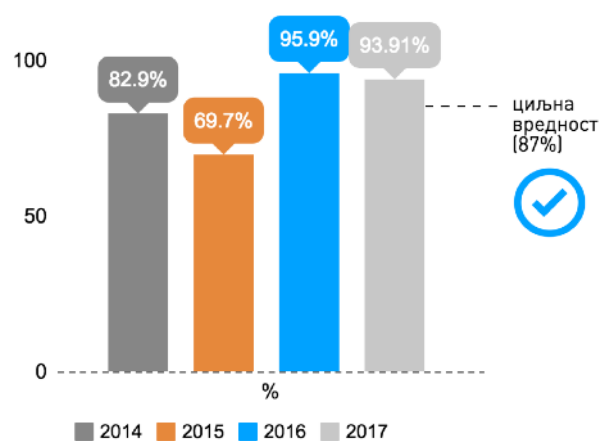


ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



ИНДИКАТОРИ

Процент упражњених радних места државних службеника на нивоу централне администрације која се попуњавају путем отвореног конкурса (ПЈУ 3)



Годишња флукуација државних службеника на нивоу централне администрације (ПЈУ 3)



<sup>18</sup> Извештај за Србију, Принципи јавне управе, СИГМА, мај 2016, Странаца 6, линк ка документу: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2016-Serbia.pdf>



Јачање капацитета руководиоца у државној управи - пракса и изазови, март 2017. године

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

До краја 2017. године:

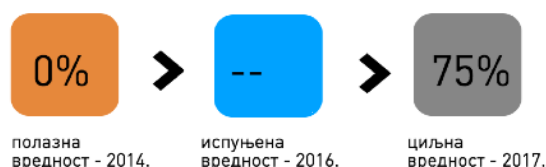
- Потврђивање измена Оквира политике УЉР на Савету за реформу јавне управе.
- Измена Закона о државним службеницима и подзаконских аката које ће подржати измене закона и омогућити имплементацију свих законских решења, нарочито у примени инструмената за УЉР.

## ИЗАЗОВИ

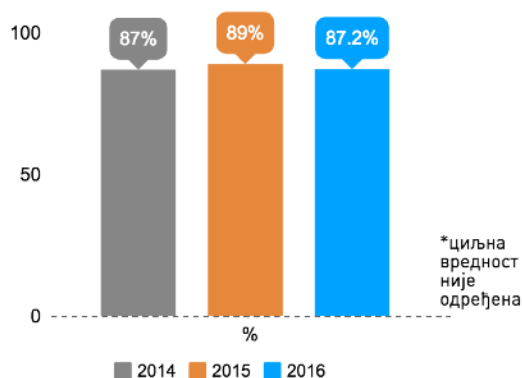
Недовољни људски капацитети у Министарству државне управе и локалне самоуправе као надлежном за горе наведена питања и приоритет фискалне консолидације су усмерили све напоре ка координацији процеса рационализације, исплате отпремнина, амортизацији негативних ефеката рационализације.

Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима који је припримљен и упућен у процедуру за усвајање у 2015. години није усвојен због расписивања ванредних парламентарних избора и распуштавања Народне скупштине.

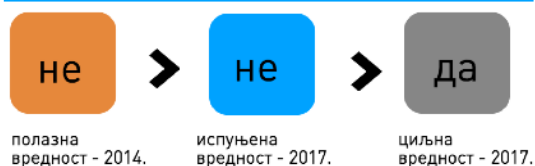
Процент руководиоца и запослених у јединицама за УЉР у ОДУ који потврђују да користе нова знања и инструменте



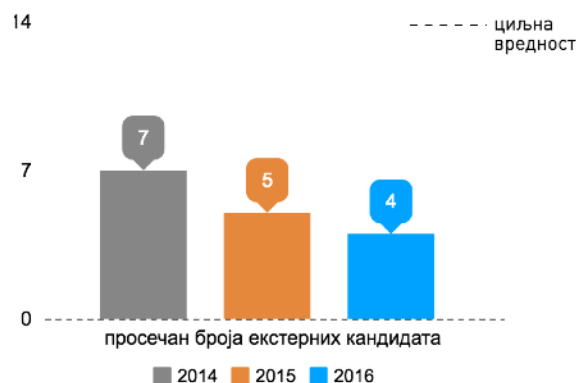
Процент оцена 4 и 5 на годишњем оцењивању државних службеника



Мера у којој институционални оквир за УЉР предвиђа јасне линије одговорности између функције креирања и спровођења политике УЉР



Повећање просечног броја екстерних кандидата на конкурсима за лица на положају





## мера 2.3

### Развој и усклађивање основних функција управљања људским ресурсима за шири систем јавне управе успостављањем до краја 2017. одрживог система стручног усавршавања запослених у јавној управи

#### РЕЗУЛТАТИ

Кроз Меру 2.3. циљ је био да се УЉР систем заснован на заслугама успостави у осталим деловима ЈУ, не само у органима државне управе, као и да се премосте разлике између постојећег и жељеног стања професионалне оспособљености државних службеника и обухвата стручног усавршавања свих јавних службеника. Реализован је резултат који се односио на успостављање стратешког и нормативног оквира за развој функције управљања људским ресурсима у АП и ЈЛС.

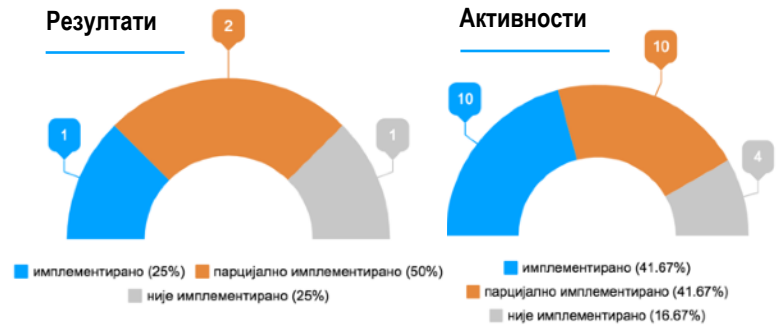
Донета је Стратегија стручног усавршавања запослених у ЈЛС у РС 12. марта 2015. године. Стратегија даје основне смернице и по први пут дефинише концепт за успостављање усклађеног, трајног и одрживог система стручног усавршавања запослених у ЈЛС. Обрађује врсте програма стручног усавршавања, начин координације државних и локалних органа у овој области, модел финансирања припреме и извођења програма стручног усавршавања.

У марту 2016. године, усвојен је Закон о запосленима у АП и ЈЛС („Службени гласник РС“, број 21/16) којим се обухват службеничког система удвостручава са 23.237 државних службеника у органима државне управе и службама Владе на још 29.818 запослених у АП и ЈЛС. Овим законом је по први пут на свеобухватан начин уређен систем радних односа у АП и ЈЛС.

Ради имплементације наведеног закона, у току 2016. године усвојене су:

- ✓ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у АП и ЈЛС,
- ✓ Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у АП и ЈЛС,
- ✓ Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у АП и ЈЛС,
- ✓ Донета је Одлука о образовању Савета за стручно усавршавање у ЈЛС („Службени гласник РС“, број 105/16) (Савет је већ одржао 7 седница),
- ✓ Правилник о критеријумима и условима за акредитацију реализатора програма стручног усавршавања службеника у ЈЛС („Службени гласник РС“ број 49/17),

- ✓ Правилник о утврђивању обавезних елемената програма општег и посебног стручног усавршавања службеника у ЈЛС („Службени гласник РС“ број 49/17).

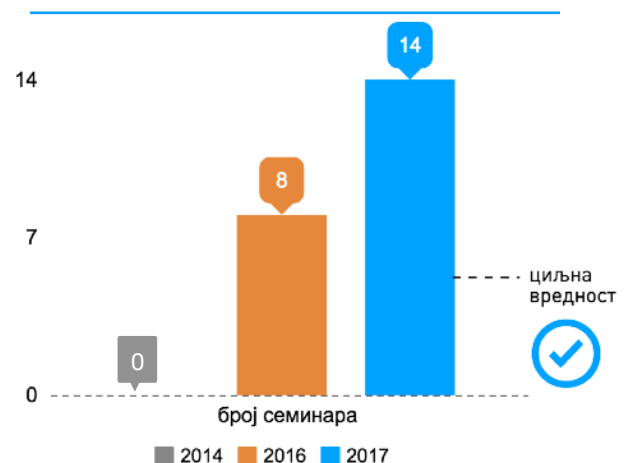


#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



#### ИНДИКАТОРИ<sup>19</sup>

Број одржаних регионалних семинара



<sup>19</sup> Вредности индикатора *Процент испуњености плана фазног развоја Централне институције* су од 0 до 3. Вредност 0 – није спроведена ниједна активност из плана фазног развоја; Вредност 1 – спроведене су следеће активности из плана фазног развоја: Припремљени су предлози организационих модела Централне институције за стручно усавршавање (ЦИСУ) и полазне основе за закон о ЦИСУ. Вредност 2: Формирана радна група за закон о ЦИСУ, Израђен нацрт закона о ЦИСУ. Вредност 3: Нацрт закона о ЦИСУ упућен у процедуру прибављања мишљења; Утврђен Предлог закона о ЦИСУ; Закон о ЦИСУ у примени, ЦИСУ формално успостављена. План фазног развоја централне институције за стручно усавршавање део је образложења Закона о ЦИСУ.

Напомена за индикатор *Мера у којој је нормативни оквир за развој функције УЉР у АП и ЈЛС заокружен*: Заокруженост нормативног оквира мери се утврђивањем броја од наведених аката који су усвојени, на скали: 0 – није усвојен ниједан законски акт; 1 – усвојен Закон; 2 – усвојен Закон и три уредбе; 3 – усвојен Закон, три уредбе и правилници. Закон и подзаконски акти: Закон о запосленима у АП и ЈЛС, Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места службеника у АП и ЈЛС, Уредба о критеријумима за разврставање радних места и мерилима за опис радних места намештеника у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, Правилник о акредитацији програма стручног усавршавања, Правилник о обавезним елементима програма стручног усавршавања.

У исто време се интензивно ради на ојачавању капацитета запослених у ЈЛС за УЉР (Резултат 2.3.3.) тако да је у претходних годину дана одржано 23 регионалне обуке, 1 е-обука и 1 састанак Мреже СКГО за УЉР. Поменута Мрежа је формирана при СКГО 2016. године и првенствено је чине руководиоци локалних служби или службеници за људске ресурсе. Представља механизам комуникације и размене информација, искустава по свим питањима УЉР у циљу унапређења рада о тој области (броји 170 чланова из 120 ЈЛС). Обезбеђена је саветодавна подршка за ЈЛС у примени Закона о запосленима у АП и ЈЛС, одржано је 14 регионалних семинара, покренут је програм Пакета подршке општинама за 20 градова и општина и израђени су бројни модели локалних аката.<sup>20</sup>

На основу података и информација добијеним на обукама, комуникацији кроз Мрежу СКГО за УЉР и кроз неформалну комуникацију са ЈЛС, процена је да је током ове године, већина ЈЛС, у већој или мањој мери, отпочела усклађивање своје организације и функционисања са новим правним оквиром и формирање капацитета за УЉР.

Поред овога припремљена је аналитичка основа за оснивање Националне институције за стручно усавршавање (концептуални документ: „Успостављање централне институције за стручно усавршавање у јавној управи у РС“, полазне основе за рад Националне академије за јавну управу: „Предлози приоритетних програма стручног усавршавања“, Мапа пута за оснивање Централне националне институције за стручно усавршавање у јавној управи у РС, Оквир политике УЉР у државној управи РС).

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

До краја 3. квартала 2017. године очекује се доношење припремљених нацрта: Закона о Националној академији за јавну управу, Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима и Закона о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, ради усаглашавања материјалних елемената стручног усавршавања у овим деловима јавне управе са организационим обликом који се успоставља Законом о Националној академији за јавну управу.

## ИЗАЗОВИ

Број и кадровска оспособљеност у ЈЛС за обављање УЉР функције док траје фискална консолидација и рационализација.

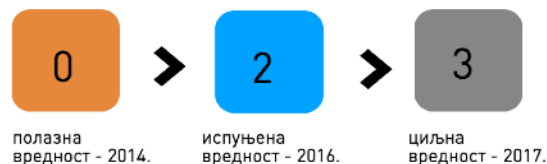
Савет за стручно усавршавање образован у складу са актом којим се уређује састав и послови које обавља



Број ЈЛС укључених у мрежу, број одржаних састанака и консултација са мрежом



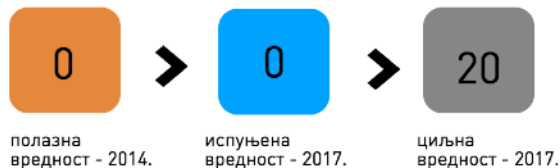
Испуњеност плана фазног развоја Централне институције



Степен до којег је систем обуке за државне службенике уведен и примењен у пракси (ПЈУЗ)



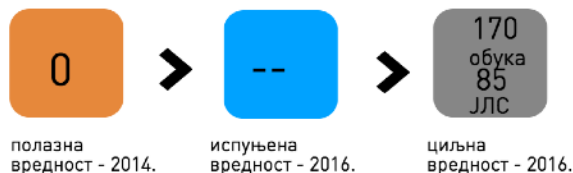
Број ЈЛС које су усвојиле потребна документа и развиле одговарајуће процедуре у складу са утврђеним пакетима подршке



Мера у којој је нормативни оквир за развој функције УЉР у АП и ЈЛС заокружен



Број реализованих приоритетних општих програма обуке за запослене у ЈЛС



<sup>20</sup> Модели локалних аката се налазе на страници СКГО: <http://skgo.org/pages/display/402/Modeli+akata+u+oblasti+upravljanja+ljudskim+resursima>

## ЦИЉ 3 Унапређење управљања јавним финансијама и јавним набавкама

Стратегијом РЈУ предвиђено је унапређење процеса планирања и припреме буџета кроз увођење програмског буџета уместо „линијског“ буџетског планирања, унапређење селекције и приоритизације капиталних инфраструктурних пројеката, повезивање буџетског процеса са стратешким планирањем и спровођењем утврђених јавних политика; унапређење управљања и контроле јавних прихода и интерне ревизије, кроз успостављање система интерне финансијске контроле и механизма за праћење спровођења препорука интерне финансијске контроле, повећање капацитета запослених у Централној јединици за хармонизацију; унапређење система јавних набавки кроз сарадњу између свих релевантних институција у систему, унапређење функционалности и транспарентности Портала јавних набавки, као и повећање капацитета Управе за јавне набавке.

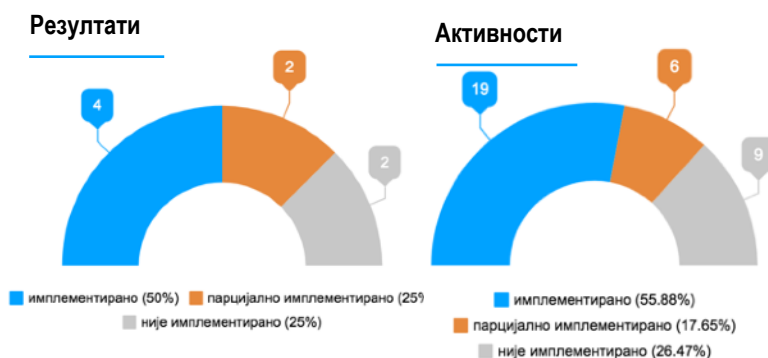
У претходном периоду побољшани су стратешки оквир и средњорочно планирање, уведен је програмски буџет, унапређене су јавне набавке, побољшана је фискална позиција РС, отворена су два преговарачка поглавља у оквиру овог циља: Поглавље 32 – Финансијски надзор у децембру 2015. године и Поглавље 5 – Јавне набавке у децембру 2016. године (од укупно 10 отворених у периоду 2015-2017. година).

Влада је донела Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. (енг. PFM) и Стратегију развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године (енг. PIFC).

Средњорочно планирање је унапређено доношењем Програма економских реформи (ЕРП), Фискалном стратегијом за текућу годину са пројекцијама на две године, програмским буџетом са пројекцијама за наредне две године, Средњорочних оквира расхода (енг. *Medium-term Expenditure Framework – MTEF*) за појединачне секторе „Реформа јавне управе“ и област „Образовање“ у оквиру планирања Секторске буџетске подршке, као новог финансијског инструмента ЕУ.

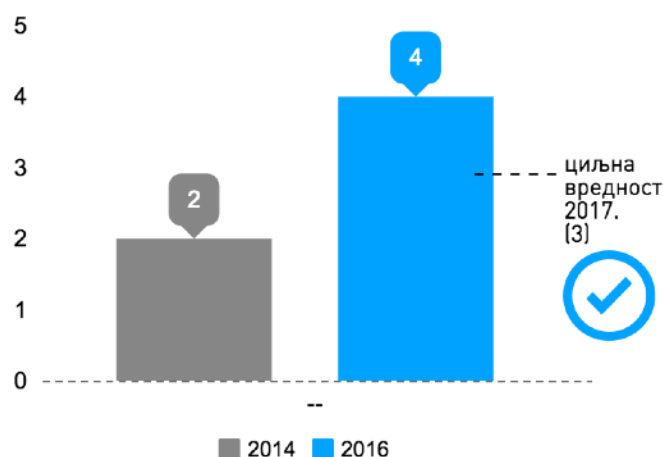
Влада од 2015. године усваја средњорочни Програм економских реформи (ЕРП), који садржи средњорочни оквир макроекономске и фискалне политике, као и конкретне приоритетне структурне реформе, којима

се непосредно подржава макроекономски оквир, отклањају препреке привредном расту и повећава конкурентност националне економије. До сад су постојала три циклуса усвајања ЕРП-а, последњи усвојен ЕРП је за период 2017-2019. године. ЕРП мора бити хармонизован са Фискалном стратегијом која се такође доноси за средњорочни период (последња донета је Фискална стратегија за 2017. годину са пројекцијама за 2018. и 2019. годину).



### ИНДИКАТОР<sup>21</sup>

Индекс снаге МТБФ (ПЈУ 6)



<sup>21</sup> Обрачун вредности индикатора се преузима из СИГМА Методологије. Генерални директорат за економске и послове финансија (DG ECFIN) је формирао овај индекс снаге за државе чланице ЕУ за средњорочни буџетски оквир (енг. *Medium-term budget frameworks – MTBFs*). Индекс се по старој методологији формирао на основу оцене 5 следећих критеријума: 1. постојање средњорочног буџетског оквира 2. повезаност вишегодишњих буџетских циљева и годишње припреме буџета 3. укљученост Народне скупштине у припрему вишегодишњих буџетских планова 4. постојање координационог механизма између органа државне управе приликом постављања средњорочних циљева 5. постојање праћења и механизма за спровођење вишегодишњих буџетских циљева. По новој методологији од 2015. године, критеријуми су: 1. покривеност циљева укључених у националне средњорочне фискалне планове; 2. Повезаност између циљева/ плафона укључених у националне средњорочне фискалне планове и годишњих буџета; 3. Укљученост Народне скупштине или коришћење коалиционог споразума у припреми националних средњорочних фискалних планова; 4. Укључивање независних фискалних институција у припрему националних средњорочних фискалних планова; 5. Ниво детаља укључен у националне средњорочне фискалне планове. Сајт Генералног директората ЕК [https://ec.europa.eu/info/publications/medium-term-budgetary-frameworks-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/medium-term-budgetary-frameworks-database_en)

Фискална позиција РС је очигледно побољшана. ... Главни приоритет Владе остаје стабилизација јавних финансија, где је забележен одређени напредак. Средњорочни циљ фискалне политике је смањење дефицита на 1% БДП-а у 2019. То би смањило јавни дуг на 67% БДП-а, обновио одрживост јавних финансија. Ипак, успешна консолидација фискалне позиције и даље смањење јавног дуга ће зависити од имплементације неколико структурних реформи у јавном сектору (нпр. модернизација пореске управе, рационализација система плата, побољшање система капиталних инвестиција и реформа управљања јавних предузећа [ЈП], од којих се неке могу показати као велики изазови). Буџет је представљен као програмски буџет, али и даље недостаје нагласак на резултатима односно учинку... Оперативни оквир за финансијско управљање и контролу (ФУК) и интерну ревизију (ИР) је само делимично комплетиран. Ни ИР нити систем ФУК се не примењује у потпуности у складу са правним оквиром, а информације о стварној имплементацији нису увек доступне.<sup>22</sup>

Током Q2 2017. године остварен је истовремено и примарни и укупни фискални суфицит. У првој половини 2017. године фискални суфицит износио је 2,1 % БДП док је примарни резултат достигао 5,7% БДП. Укупан фискални дефицит остварен је у висини од 1,3% БДП. Током 2016. године највећи позитиван допринос смањењу дефицита потекао је од боље наплате прихода. Јавни дуг централне државе је на крају јуна 2017. године износио 23,9 млрд евра, односно 65,7% БДП.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Преузето из Нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години за Принцип 6: Управљање јавним финансијама. НАПОМЕНА: до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени извештаји, наведени цитат се може користити само индикативно с обзиром да је подложен могућим променама.

<sup>23</sup> Текућа макроекономска кретања, Министарство финансија, јун 2017, линк ка страници: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/tabele/2017%20jul/Teuca%20makroekonomska%20kretanja.pdf>

## РЕЗУЛТАТИ

Иако су значајни напори уложени у реформисање јавних финансија у Републици Србији током претходне деценије, у разним подсистемима управљања јавним финансијама, усклађеност и редослед реализације реформских активности нису били сасвим одговарајући, што је довело до неуједначеног напретка у неколико кључних области управљања јавним финансијама. Имајући у виду постојеће празнине у овој области, одлучено је да се припреми један свеобухватни Програм реформе управљања јавним финансијама 2016 – 2020. (Програм), који ће служити као главна смерница реформама за период од 2016. до 2020. године, како би се ојачао правни и институционални оквир за управљање јавним финансијама у складу са стандардима ЕУ и међународним стандардима.<sup>24</sup>

Резултат је у потпуности остварен. Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020. усвојен је од стране Владе 28. новембра 2015. године и допуњен 25. децембра 2015. године, и у највећој могућој мери је следио препоруке из Извештаја о Оцени јавних расхода и финансијске одговорности (PEFA Serbia Report<sup>25</sup>). Програм обухвата шест широк области деловања/стубова:

- Одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир,
- Планирање и буџетирање јавних расхода,
- Ефикасно и ефективно извршење буџета,
- Делотворна финансијска контрола,
- Рачуноводство, праћење и финансијско извештавање,
- Екстерни надзор јавних финансија.

На шестомесечном и годишњем нивоу прати се остварење циљева Програма. Од усвајања Програма израђена су два Извештаја о спровођењу Програма.<sup>26</sup> Значајан напредак остварен је у оквиру унапређења обухвата и квалитета извештавања о извршењу буџета, даљој примени вишегодишњег програмског буџетирања на свим нивоима власти и кроз унапређење закона, прописа и процедура за јавне набавке.

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

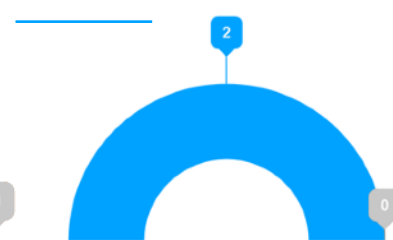
До краја године планирана је ревизија Програма, у области трошкова и индикатора реализације, али и ради усклађивања планираних активности и унапређење система праћења Програма. У току је израда акционоог плана за реализацију препорука из

## Резултати



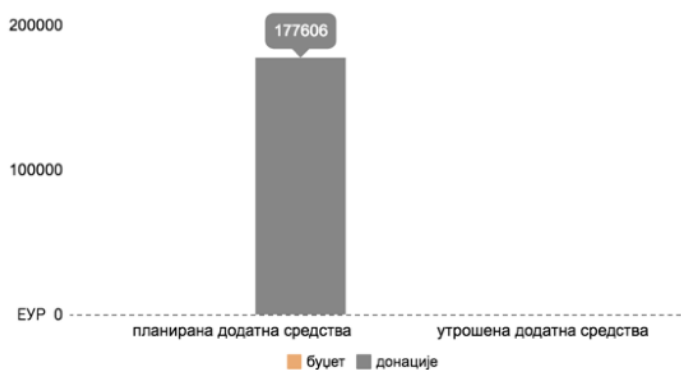
■ имплементирано (100%)  
 ■ парцијално имплементирано (0%)  
 ■ није имплементирано (0%)

## Активности

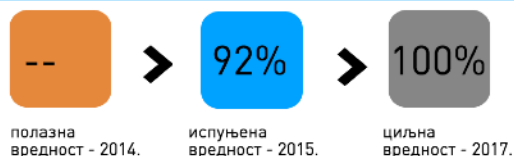


■ имплементирано (100%) ■ парцијално имплементирано (0%)  
 ■ није имплементирано (0%)

## ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



Укупан проценат обухваћених налаза/препорука из прелиминарног извештаја о Оцени јавних расхода и финансијске одговорности у Програму за реформу јавних финансија



вертикалне Функционалне анализе Министарства финансија, који ће такође бити узет у обзир приликом ревизије Програма.

## ИЗАЗОВИ

Изазови у процесу припреме PFM били су повезани са следећим:

- Кратак рок, имајући у виду да је Европска комисија препоручила да се припрема PFM заснива на PEFA процени, која је достављена са значајним одлагањем;
- Ограничен капацитет релевантних националних институција, посебно у вези са формулисањем индикатора и трошковима активности.

<sup>24</sup> Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020, Министарство финансија, страница 4, линк ка страници: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/Program%20reforme%20upravljanja%20javnim%20finansijama%202016-2020%20SR.PDF>

<sup>25</sup> Serbia Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Performance Report: Repeat Assessment June 29, 2015, page link: <https://pefa.org/sites/default/files/RS-Jun15-PFMPR-Public.pdf>

<sup>26</sup> 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.

**РЕЗУЛТАТИ**

Србија је реформе на увођењу програмског буџета почела да спроводи 2005. године. Законом о буџету РС за 2008. годину, 5 пилот министарстава исказало је своје финансијске планове по програмском моделу буџета. У односу на традиционални линијски буџет, који средства расподељује на бази улазних елемената, програмско буџетирање уз те информације, од буџетских корисника, тражи да поднесе информације о својим програмима, активностима и циљевима и у складу с тим се доносе одлуке о додељивању средстава односно расподели буџетских средстава. Програмско буџетирање је додељивање буџетских средстава у складу са учинком или резултатима институција. Буџет на тај начин постаје ефикаснији инструмент управљања јавним финансијама.

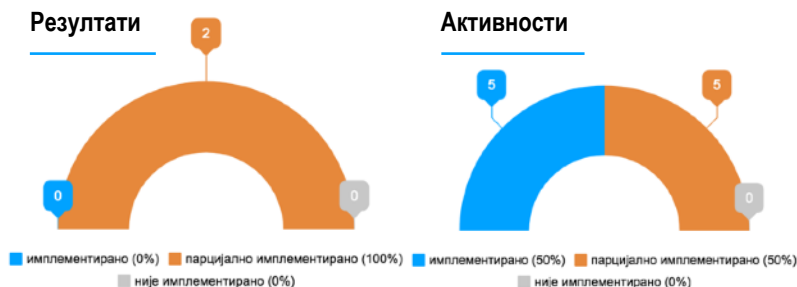
Обавеза преласка са линијског буџета на увођење програмског буџетирања за буџетске кориснике на свим нивоима власти формализована је Законом о буџетском систему почев од Буџета за 2015. годину и успешно се спроводи.

Обухват процеса планирања буџета по структури програмског буџета се повећава: 100% је покривеност на нивоу буџетских корисника, а расте и проценат ЈЛС које имају спреман буџет за 2017. годину у складу са методологијом за припрему програмског буџета (за прву половну 2017. године обухват је 60, 69%). Расте и проценат усклађености програмских структура буџетских корисника са Упутством за припрему програмског буџета (82% у 2016. години).

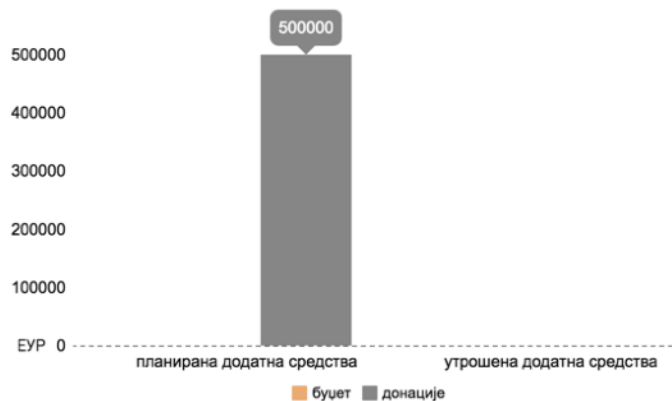
Од 2015. до 2017. године постигнут је значајан напредак кроз:

- ✓ побољшање усклађености програмских структура буџетских корисника,<sup>27</sup>
- ✓ унапређење програмских информација,
- ✓ уведени су родно осетљиви индикатори,
- ✓ спроведене су обуке за припрему и извештавање о буџету,
- ✓ 2017. године започето је извештавање засновано на учинку.

**Резултати**

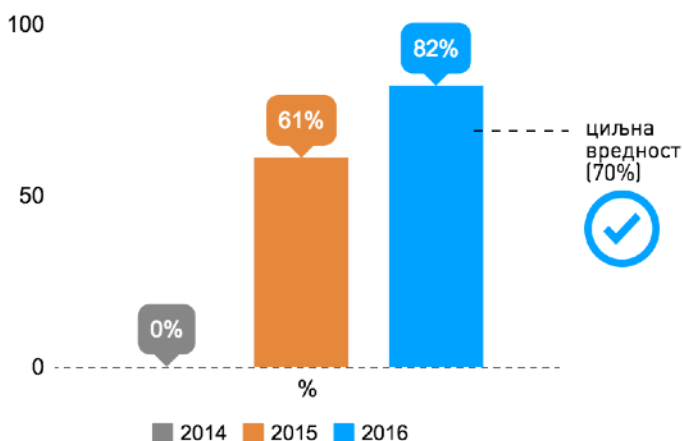


**ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА**



**ИНДИКАТОРИ**

Процент усклађености програмских структура буџетских корисника са Упутством за припрему програмског буџета



<sup>27</sup> Критеријуми усклађености су следећи: да ли у оквиру сваког програма постоји барем једна програмска активност или пројекат, да ли сваки програм, пројекат и програмска активност има дефинисан макар један циљ, да ли сваки дефинисан циљ има макар један дефинисан индикатор, да ли сваки дефинисан индикатор има дефинисану базу вредности и пројектоване вредности за наредне три године. Обрачун индикатора се врши тако што се у однос ставља укупан број програма, пројеката и програмских активности који задовољавају критеријуме и укупног броја програма, пројеката и програмских активности дефинисаних у Закону о буџету Републике Србије. (Преузето из техничких спецификација индикатора – Пасоша индикатора израђених за индикаторе у АП РЈУ 2015-2017, за индикатор Процент усклађености програмских структура буџетских корисника са Упутством за припрему програмског буџета).

Што се тиче набавке и прилагођавања софтвера за управљање јавним финансијама који повезује планирање, извршење и контролу, Буџетски информациони систем (БИС) за припрему буџета развијен је у 2016. години и омогућава лакши и ефикаснији начин уноса финансијских планова буџетских корисника. Обезбеђен је лакши приступ финансијским плановима буџетских корисника, и побољшан је процес анализе и уједињења финансијских планова буџетских корисника.

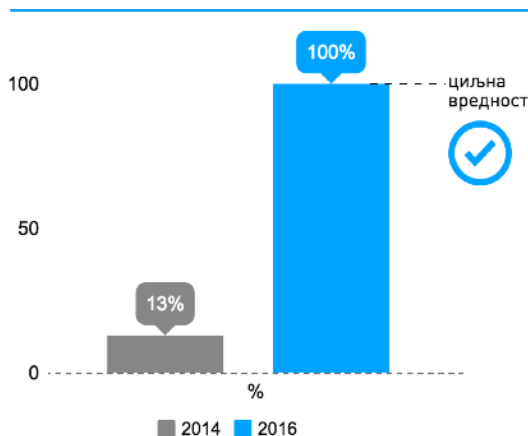
У процесу припреме АП РЈУ преамбициозно је планирано време потребно да се уведе и примени планирање и реализација капиталних пројеката на основу приоритета ради појачане предвидљивости у реализацији (Резултат 3.2.2.). На основу члана 54а став 3. Закона о буџетском донета је Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавању о реализацији капиталних пројеката („Службени гласник РС”, бр. 63/07) од 28. јуна 2017. у циљу унапређења механизма који се односе на систематичнију проверу спремности капиталних пројеката за реализацију и њиховим ефикаснијим планирањем кроз свеобухватни процес анализе трошкова и користи, селекције и приоритизације, а у циљу препознавања економски оправданих и стратешки релевантних пројеката, међутим постоји кратак рок за подзаконске акте (120 дана за 5 правилника). Такође посебан изазов је усклађивање активности у овој области са осталим органима државне управе с обзиром да је након разматрања Годишњег извештаја за 2016. годину о имплементацији АП РЈУ 2015-2017. на Савету за реформу јавне управе 27.03.2017. године, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре изнело примедбе да није сагласно да се у оквиру процеса планирања и припреме буџета донесе Уредба о садржини, начину припреме и оцене, као и праћењу спровођења и извештавање о реализацији капиталних пројеката.

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

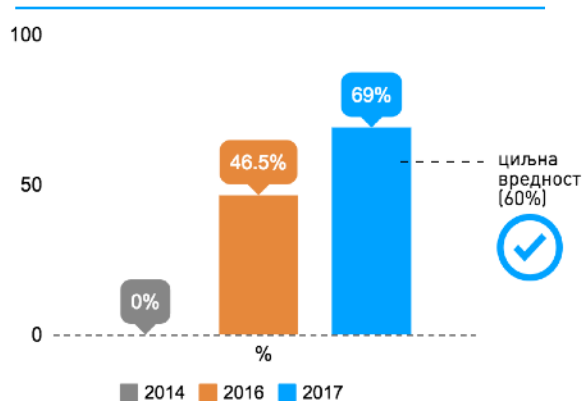
У области планирања и релаизације капиталних пројеката, очекује се до краја октобра 2017. године доношење 5 подзаконских аката (120 дана од дана ступања на снагу Уредбе) и то: Правилника о условима, начину и поступку капиталног одржавања, према врсти капиталног пројекта; Правилника о садржају интегрисане базе капиталних пројеката; Правилника о садржини, роковима и поступку достављања инвестиционе документације; Правилника о ближим условима, начину критеријумима и мерилима за оцењивање и селекцију капиталних пројеката; Правилника о ближим условима, начину, критеријумима и мерилима за рангирање капиталних пројеката.

Набавка и прилагођавање софтвера за управљање јавним инвестицијама који треба да буде успостављен у току 2018. године

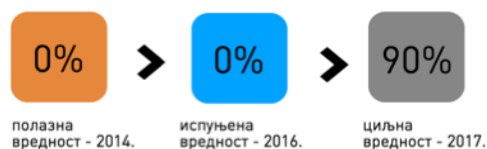
Процент буџетских корисника који су прешли на програмски буџет



Процент ЈЛС које имају спреман буџет за 2017. годину у складу са методологијом за припрему програмског буџета



Процент извршених расхода по основу капиталних пројеката који су одобрени у складу са методологијом за оцењивање капиталних пројекат



## ИЗАЗОВИ

Током 2017. и 2018. године изазов је интеграција и унапређење постојећег софтвера за извршење буџета са новим БИС системом за припрему буџета, и додатно са ИТ системом за планирање и извештавање о јавним политикама за који је надлежан републички секретаријат за јавне политике и за који је расписана јавна набавка (предуслов за ИТ систем РСЈП није испуњен – усвајање Закона о планском систему).

## РЕЗУЛТАТИ

Стратешки оквир (*Резултат 3.3.1.*) успостављен је усвајањем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017–2020. године ("Службени гласник РС", број 51) од 25. маја 2017. године, али друга два планирана резултата нису имплементирана (који се односе на Унапређен систем финансијског управљања и контроле – ФУК и Унапређене капацитете и функционалност система интерне ревизије).

Процент корисника јавних средстава који су успоставили функцију интерне ревизије опада,<sup>28</sup> а и новоусвојена Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору подвлачи да „успостављени ниво финансијског управљања и контроле код корисника јавних средстава је неуједначеног квалитета, а константно повећање броја овлашћених интерних ревизора у јавном сектору и броја успостављених јединица интерне ревизије, није довољно допринео умањењу слабости интерне контроле и подизању управљачке одговорности до оптималног нивоа“.<sup>29</sup>

Ипак, Сигма извештаји указују да постоје активности које нису биле планиране стратешким документима, али које указују на скроман напредак у овој области и то:

- ✓ Нова Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору (*енг.* PIFC) усвојена је 13. маја 2017. године са потпуно функционалном интерном ревизијом (ИР) као једним циљем;
- ✓ Повећан је број јединица интерне ревизије и извршених ревизија;
- ✓ Број овлашћених ревизора порастао је са 189 у 2013 на 330 у 2016;
- ✓ Централна јединица за хармонизацију (*енг.* CHU) је покренула веб страницу и почела објављивати релевантне извештаје;
- ✓ CHU је извршила прегледе рада ИР у 10 министарстава након 3-4 године;
- ✓ Софтвер за извештавање о интерној контроли се надограђује.

<sup>28</sup> „Иако јединице ИК су основане у највећим буџетским органима, ове јединице нису попуњене у 90% случајева у складу са законским одредбама. Међутим, дошло је до побољшања у процентима интерних ревизора са одговарајућим квалификацијама ... Иако је укупан број интерних ревизора порастао, број особља у појединачним јединицама интерне ревизије је опао, што је резултирало да само 23% јединица интерне ревизије је у складу са минималним бројем запослених од три особе“. Цитати су преузети из Нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години за Принцип 6: Управљање јавним финансијама. НАПОМЕНА: до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени извештаји, наведени цитат се може користити само индикативно с обзиром да је подложен могућим променама.

<sup>29</sup> Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године, страница 2, линк ка страници Министарства финансија: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/Strategija%20IFK%202017%202020.pdf>

<sup>30</sup> Резултати индикатора су преузети из Нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години за Принцип 6: Управљање јавним финансијама. НАПОМЕНА: до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени извештаји, наведени резултати се могу користити само индикативно с обзиром да је Нацрт извештаја подложен могућим променама. НАПОМЕНА: Индикатор *Укупан број неправилности које су пријављене буџетској инспекцији у односу на почетну вредност* јер његов оквир и вредности нису дефинисани.

Референца за индикатор *Процент корисника јавних средстава који су успоставили функцију интерне ревизије у складу са примењивим националним прописима и обезбедили минимални број интерних ревизора за обављање ове функције у својим институцијама (ПЈУ 6): Документ: „Baseline Measurement – Methodological Annex to the Indicators“, Сигма, април 2015, стр. 96. у Принципу јавне управе“, ОЕЦД/СИГМА (документ финансиран од стране ЕУ), 2014, стр.92.*

## Резултати



## Активности

## ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



## ИНДИКАТОРИ<sup>30</sup>

Усвојена стратегије за развој интерне финансијске контроле у јавном сектору за период 2015. – 2019. до краја 1. квартала 2015.





## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Доследна примена и праћење Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017–2020. године.

Краткорочно до краја 2017. године и почетка 2018. године Ангажовање експерата са Twinning пројекта – Подршка даљем развоју Јавне интерне контроле у Републици Србији (*Support to Further Development of Public Internal Financial Control – PIFC*), ради процену стручних, административних и институционалних капацитета у Министарству финансија ради обезбеђивања пуне функционалности Сектора за интерну контролу и интерну ревизију.

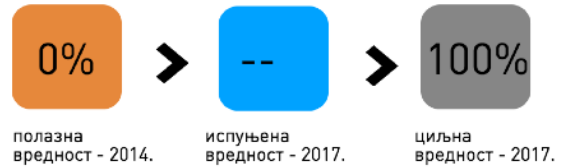
## ИЗАЗОВИ

Одступања од планираног рока за доношење Стратегије развоја интерне финансијске контроле настала су због потребе за усаглашавањем са другим стратешким документима, првенствено са Програмом реформе јавних финансија, Стратегијом РЈУ и преговарачком позицијом за Поглавље 32 које је отворено 14. децембра 2015. године.

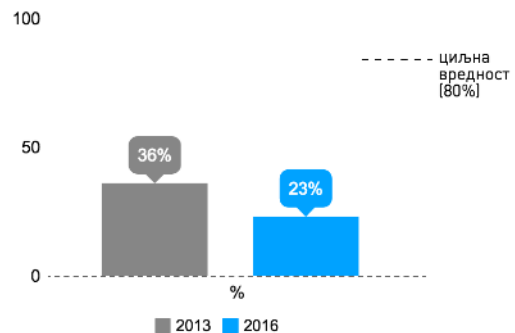
Поједини изазови који су идентификовани у Стратегији развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору су:

- Закон о буџетском систему прописује да је функционално независна и децентрализована интерна ревизија обавеза свих корисника јавних средстава. Закон не поставља никакве рокове за њено успостављање, полазећи од претпоставке, да је питање рока успостављања ИП питање свести и схватања користи ове функције од стране руководиоца највишег ранга код корисника јавних средстава. Увођење и развијање ове функције захтева одговарајућу обуку, сертификацију и друге потребне ресурсе.
- Известан број питања, која се тичу независности и статуса ИП, квалитета стратешких и годишњих планова ИП, броја извршених ревизија и квалитета ревизорских извештаја, остаје нерешен. До сада, интерни ревизори су се концентрисали на ревизорске циљеве нижег ранга. Ревизије сложенијих система у приоритетним областима, као што су стратешко планирање, програмирање, функционисање информационих система и остваривање најбољих могућих резултата у односу на уложена средства, биле су занемарене.
- Недостаје шира сарадња између ИП и управљачких структура која представља предуслов за побољшање квалитета и статуса интерне ревизије. Код корисника јавних средстава који су успоставили ИП са 1 интерним ревизором је 63%, са 2 интерна ревизора је 14% и са 3 и више интерних ревизора је 23%. Велики проценат успостављених ИП са два и мање извршиоца доводи у сумњу да се могу у потпуности поштовати стандарди ИП. Постојећа

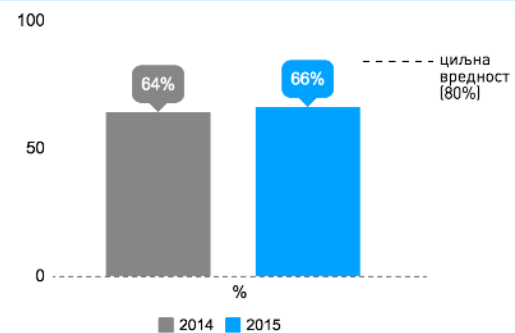
Процент корисника јавних средстава на централном нивоу у којима се руководиоци основних/посебних организационих јединица и управа у саставу на месечном нивоу извештавају/информишу о финансијским обавезама и утрошку средстава у припадајућем делу буџета институције



Процент корисника јавних средстава који су успоставили функцију интерне ревизије у складу са примењивим националним прописима и обезбедили минимални број интерних ревизора за обављање ове функције у својим институцијама (ПЈУ 6)



Процент корисника јавних средстава који имају припремљене годишње планове интерне ревизије у складу са примењивим националним прописима (ПЈУ 6)



систематизована радна места за интерне ревизоре нису у потпуности попуњена због законских ограничења о максималном броју запослених, недостатка високообразованог кадра, ниских зарада, неадекватности систематизованих звања у односу на обим и сложеност посла и конкуренције приватног сектора.

- Централна јединица за хармонизацију суочавала се са проблемима у погледу капацитета током претходног периода, углавном због смањења броја запослених и зато што је већина запослених била ангажована на реализацији обуке и на програмима сертификације овлашћених интерних ревизора. Поред тога, радно место помоћника министра задуженог за Централну јединицу за хармонизацију у Министарству финансија било је упражњено месецима.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године, странице 11-13, линк ка страници Министарства финансија: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategija/Strategija%20IFK%202017%202020.pdf>

### РЕЗУЛТАТИ

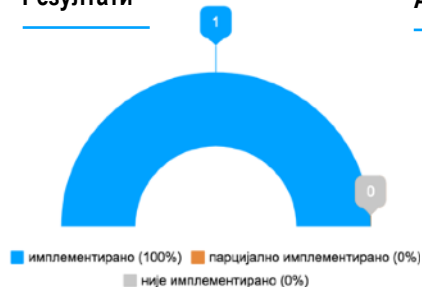
Функција буџетске инспекције је контрола примене закона у области материјално-финансијског пословања и наменског и законитог коришћења средстава корисника јавних средстава. 2015. године у једном од извештаја<sup>32</sup> дате су препоруке за њено јачање, од који су се поједине односиле на увећавање броја буџетских инспектора, потребу да се утврди методологија са стандардима и начином рада буџетске инспекције, обезбеди јавност рада Буџетске инспекције кроз интернет презентацију... Такође, у складу са напоменама садржаним у Извештају са скрининга за Поглавље 32 као и у циљу јачања *Делотворне финансијске контроле* као четвртог стуба Програма реформе управљања јавним финансијама, било је потребно смањити ризик да се при истовременом развоју функције интерне контроле и интерне ревизије и буџетске инспекције не изврши диференцијација ових елемената у погледу њихових сврха и улога.

У извештајном периоду извршене су измене Закона о буџетском систему у делу који се односи на рад Буџетске инспекције како би се јасно разграничио рад буџетске инспекције и интерне ревизије. Измене се пре свега односе на то да Буџетска инспекција своје активности више не спроводи на основу унапред утврђеног плана рада, већ само на основу Програма рада који се заснива искључиво на пристиглим пријавама, представкама, приговорима и захтевима за вршење контроле пристиглих од стране државних органа, организација, правних и физичких лица (она не делује *ex ante* – превентивно, већ *ex post*, на основу пријава).

Контролна листа Буџетске инспекције, као и годишњи извештаји о раду се редовно објављују на сајту Министарства финансија у делу под називом Контрола јавних средстава, где су налазе и информације како је могуће поднети електронску пријаву, што је новина од 2017. године, у циљу стварања услова да свим грађанима, институцијама и удружењима се омогући доступност и лакша пријава сазнања и сумњи о неправилностима и незаконитостима у поступању и коришћењу буџетских и других јавних средстава: <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=12884>

Број пријава по којима је буџетска инспекција поступила увећан је за преко 14 пута у односу на почетну вредност, с обзиром да број поступања поред пријава обухвата и поступања по достављеним подацима Управе за трезор у складу са чланом 14. Закона о буџету Републике Србије за 2016. годину, где буџетска инспекција сачињава решења о привременој обустави преноса припадајућег дела пореза на зараде ЈЛС у случају неизмирења обавеза.

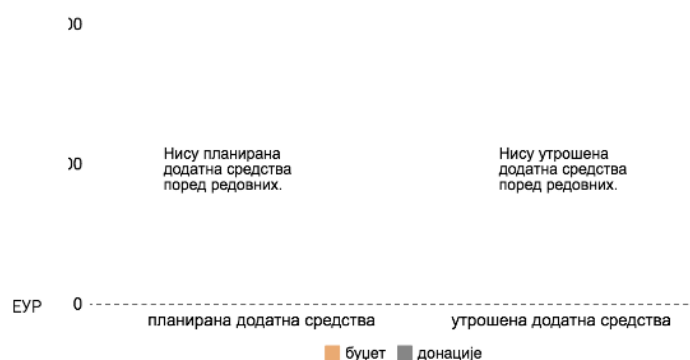
### Резултати



### Активности

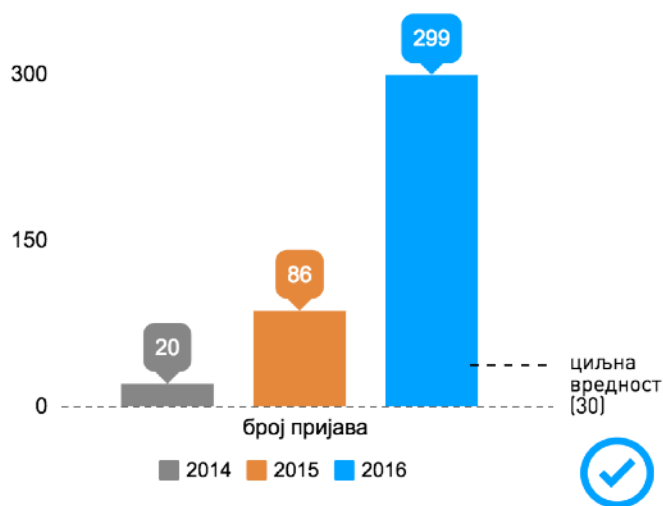


### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



### ИНДИКАТОР

Број пријава по којима је буџетска инспекција поступила у односу на почетну вредност



<sup>32</sup> Извештај Савета за борбу против корупције о капацитетима буџетске инспекције, 2016. године, страница на следећем линку: <http://bit.ly/2uH4Kmc>

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Доношење до краја 2017. године већ припремљене радне верзије Предлога Уредбе о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције као и методологије рада буџетске инспекције, којом ће се прецизније и детаљније прописати јединствени стандарди и поступак вршења инспекцијске контроле.

Очекује се доношење новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија сходно донетој Одлуци о максималном броју запослених на неодређено време у систему државних органа, систему јавних служби, систему АП Војводине и систему локалне самоуправе за 2017. годину и на основу тога стварање услова за пуну функционалност буџетске инспекције. Након сагледавања броја достављених пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле пристиглих од органа, организација, правних и физичких лица констатована је потреба повећања броја и квалитета буџетских инспектора, сходно чему је предложено кадровско јачање овог организационог дела у Министарству финансија. Ради уштеде средстава, предложено је да буџетски инспектори који ће бити дислоцирани ван седишта у Београду у друге градове Србије, користе постојеће капацитете и канцеларије Министарства финансија (тачније Пореске управе, која је орган у саставу Министарства финансија).

## ИЗАЗОВИ

Буџетска инспекција је од 2017. године омогућила пријаву електронским путем, поред редовне поште,<sup>33</sup> што је са једне стране омогућило већу доступност грађанима да могу доставити сазнања и сумње о неправилностима и незаконитостима у поступању и коришћењу буџетских и других јавних средстава, али са друге стране обим посла је повећан, што је представљало посебан изазов у претходном периоду у смислу малог броја буџетских инспектора (12).

Након спровођења интерне процене и сагледавања броја достављених пријава, представки, приговора и захтева за вршење контроле, као и постојећих капацитета, констатована је потреба повећања броја и квалитета буџетских инспектора, сходно чему је предложено кадровско јачање овог организационог дела у Министарству финансија које се очекује у 2017. години.

---

<sup>33</sup> Страница која нуди више информације је на следећем линку: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=12886>

## РЕЗУЛТАТИ

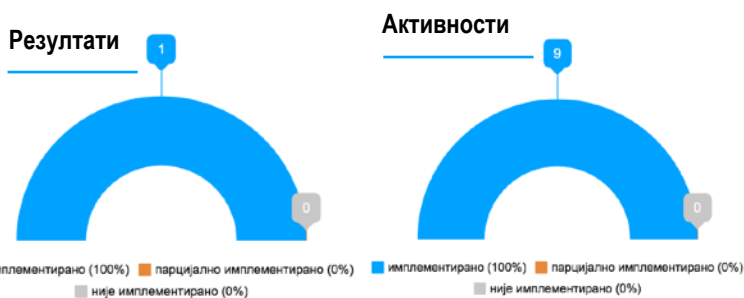
Доношењем Стратегије развоја јавних набавки у РС за период 2014 – 2018 године (Стратегија), дефинисане су приоритетне области реформе које подразумевају: Унапређење регулаторног оквира, Јачање институционалне сарадње, Унапређење ефикасности и одрживости система јавних набавки и Сузбијање нерегуларности у систему јавних набавки. Реализацијом активности из годишњих акционих планова који проистичу из Стратегије постигнути су резултати у свим приоритетним областима реформе који су довели и до отварања Преговарачког поглавља 5 – Јавне набавке, 13. децембра 2016. године. Сprovedена је прва фаза процеса хармонизације са прописима ЕУ у року и на начин предвиђен Стратегијом који је допринео даљем унапређењу система јавних набавки.

Систем јавних набавки је оперативан и методолошки унапређен, на шта упућују показатељи ефикасности и ефективности. Смањено је просечно трајање отвореног поступка јавне набавке, рачунајући од дана објављивања позива на Порталу па до дана закључења уговора. За спровођење поступка јавне набавке се троши мање времена по два основа: а) поступак краће траје (у 2014. години просечно трајање отвореног поступка износило је 77 дана, а 2016. године 61 дан, док је поступак набавке мале вредности 2014. године у просеку трајао 37 дана, а 2016. године 29 дана) и б) мањег броја поступака који се морају поновити јер је претходни био обустављен (Смањено је учешће обустављених поступака у укупном броју поступака јавних набавки).

Други кључан показатељ перформанси јавних набавки јесте просечан број понуда по поступку јавне набавке. Зауостављен је тренд опадања просечног броја понуда који је регистрован у периоду 2012-2014. година (у 2016. години просечан број понуда износио је 2,9 колики је био и у 2015. години – графикон у наставку).<sup>34</sup>

Показатељ услова за слободно деловање конкуренције јесте заступљеност транспарентних и конкурентних поступака (отворени и рестриктивни поступак) насупрот неконкурентном поступку (преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда). Преговарачки поступак без објављивања позива за подношење понуда је на нивоу од 3% по вредности у структури врсте поступка, док је отворени на нивоу од 93%.

<sup>34</sup> Подаци за графикон и остали подаци су преузети из извештаја Управе за јавне набавке који се објављују на сајту Управе: [http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji\\_ujn](http://www.ujn.gov.rs/ci/izvestaji/izvestaji_ujn). Конкретна табела је преузета из последњег Извештаја о јавним набавкама у Републици Србији за период 1.1.2016. – 31.12.2016. године, објављеног 22. марта 2017. године.

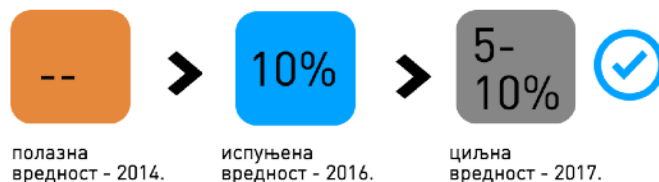


## ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА

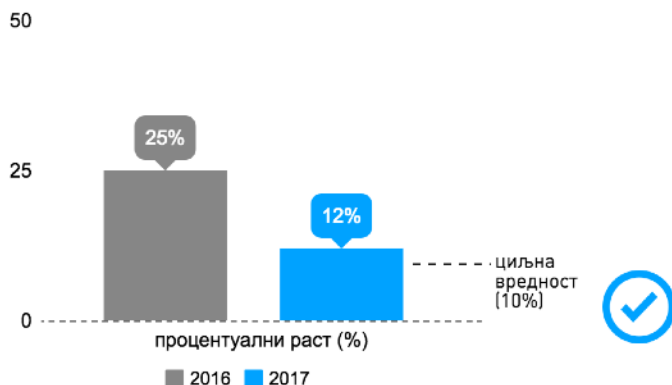


## ИНДИКАТОРИ

Број посета порталу у односу на почетну вредност



Број сертификованих службеника за јавне набавке у односу на почетну вредност



Значајан фактор који је утицао на смањење броја набавки објављених на Порталу било је увођење оквирног споразума. Један од ефеката примене оквирних споразума који омогућавају да се на основу једног поступка јавне набавке може закључити више уговора, да га може закључити више наручилаца и да може трајати неколико година јесте да се смањује број поступака јавне набавке.

Учешће страних понуђача се, у 2016. години, значајно повећало у односу на 2015. годину са 2% на 5% од укупне вредности закључених уговора.

У поступцима централизованих јавних набавки, у 2016. години, закључено је 18.880 уговора, што је за 85% више него претходне године, уз истовремени пораст учешћа у укупној вредности уговора са 10,7% у 2015. години на 15% у 2016. години.

Портал јавних набавки карактерише континуирано растући број посета од 2014. године. Просечан дневни број посета Порталу у 2014. години био је 4.586, у 2015. години 6.225, а у 2016. години 7.058.

### СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Реализацијом активности дефинисане овим акционим планом која је подразумевала израду Анализе техничких решења и опција које су у примени или се развијају у државама чланицама ЕУ у области е-набавки (е-подношење понуда, е-аукција, е-динамични систем набавке, е-каталози и др.) створена је и основа и дефинисани правци развоја будућег система електронских набавки у Републици Србији.

### ИЗАЗОВИ

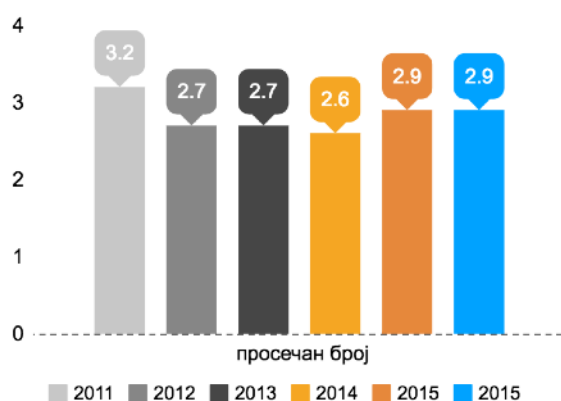
Највећи изазови имплементације у оквиру ове мере су:

- Јачање капацитета Управе за јавне набавке;
- Превенција и спречавање корупције у поступцима јавних набавки;
- Унапређење законодавства (потпуна хармонизација са директивама ЕУ).



Додела сертификата за 178 службеника 9. јуна 2017. године

### Просечан број понуда по закљученом уговору у поступцима јавних набавки по годинама



## ЦИЉ 4 Повећање правне сигурности и унапређење пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга

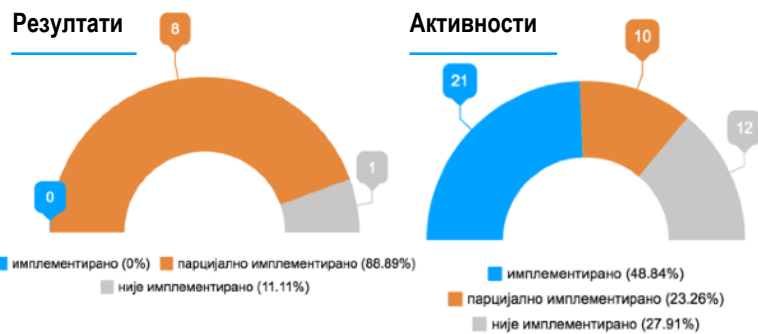
Стратегијом РЈУ у РС и пратећим Акционим планом утврђене су три мере за спровођење овог циља:

- унапређење процеса израде прописа (координирано утврђивање јавних политика и избор оптималних регулаторних инструмената)
- унапређење управних процедура (доношење/ примена новог закона којим се уређује општи управни поступак са циљем повећања правне предвидљивости и заштите легитимних очекивања странака у поступку, смањења броја посебних управних поступака, усклађивања одлучивања у управном поступку са принципима Европског управног простора и другим савременим тенденцијама у управном праву).
- реформа инспекцијског надзора (доношење/ примена јединственог, системског и реформског Закона о инспекцијама, у циљу боље заштите јавног интереса и јачања конкурентности привреде кроз смањење административних трошкова инспекцијског надзора, уз истовремено смањење простора за нелојалну конкуренцију у виду тзв. сиве економије која подрива економску одрживост субјеката који послују у складу са прописима).

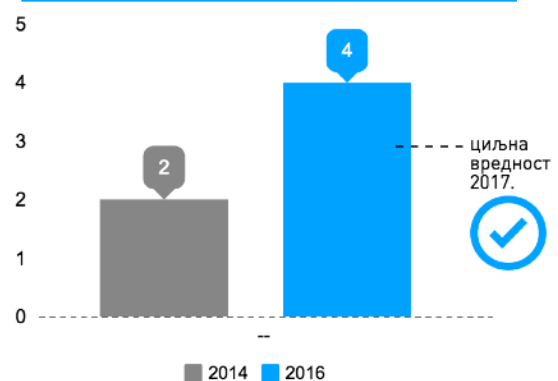
Влада је постигла видљиве резултате побољшања пружања услуга у одабраним областима. Један пример је пројекат “Бебо, добродошла на свет” (е-беба), захваљујући којем родитељи могу за свега 15 минута да пријаве новорођенче у свим породилиштима у Србији. До данас је овим путем пријављено више од 16.000 беба и укинута је око 7 различитих папира а услуга је пример не-шалтерског система (енг. *no-stop shop*) где се услуга добија на месту где се животни догађај одвија и грађанин не мора да иде на посебан, један шалтер (енг. *one-stop shop*).

Слично побољшање Србија бележи у области издавања електронских грађевинских дозвола, скраћења рока за оснивање фирме, поједностављивања процедуре за пренос имовине, на основу чега се позиција Србије на листи Светске банке („Doing business”) константно побољшава (2016. год. 47 место (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>35</sup>

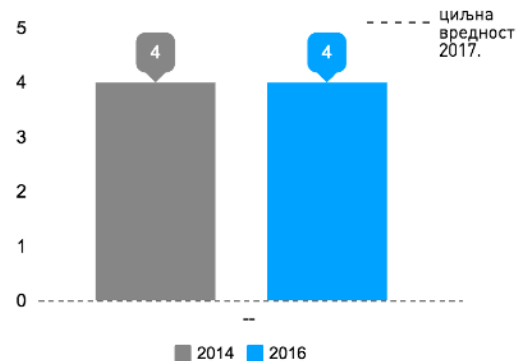
Размена службених евиденција између органа, могућност да грађани имају једношалтерски систем (енг. *one-stop shop*) без обзира да ли се ради о електронском управном месту или шалтеру у било којој институцији, захтев да органи размењују податке а не документа, такође су процеси који су започети у претходном периоду. Успостављена је сервисна магистрала за размену 6 највећих база података који поседују око 80% података из службених евиденција, као подршка примени Закону о општем управном поступку (е-ЗУП).



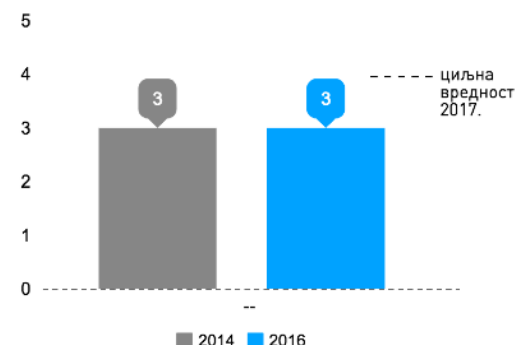
Степен до којег постоји и примењује се правни оквир за добру управу (ПЈУ 5)



Мера у којој постоји и примењује се политика пружања услуга која је оријентисана ка грађанима (ПЈУ 5)



Мера у којој процес израде политике на најбољи начин користи аналитичка средства (ПЈУ 2)



<sup>35</sup> Више о индикатору и листи „Doing business“ на линковима: <http://www.doingbusiness.org/rankings> <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia>

Овде је  
**ДОБРА  
УПРАВА!**



dobrauprava.rs

Степен до којег постоји и примењује се правни оквир за добру управу је повећан више од очекиваног. Донет је:

- ✓ нови Закон о општем управном поступку,<sup>36</sup>
- ✓ нови Закон о инспекцијском надзору<sup>37</sup> и низ подзаконских аката,
- ✓ Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године и АП за спровођење те Стратегије,<sup>38</sup>
- ✓ Стратегија развоја е управе у РС за период 2015-2018. године са АП од 2015-2016. године,<sup>39</sup>
- ✓ Оперативни план активности на успостављању јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова пословања,<sup>40</sup>
- ✓ План приоритетних активности за смањење административних терета у РС 2016–2018. („Стоп бирократији“) којим је предвиђено 13 приоритетних активности које ће Влада спроводити, а које су одабране по критеријуму ефеката за грађана и предузећа и по критеријуму спремности институција и ИТ система за њихово спровођење,<sup>41</sup>
- ✓ Програми економских реформи – ЕРП (последњи од 2017-2019. године).<sup>42</sup>

На основу Плана „Стоп Бирократији“ развијено је 188 стандардизованих административних поступака<sup>43</sup> у 9 области, на основу којих ће локалне администрације поступати једнообразно по захтевима грађана и привреде у целој земљи.

Успостављена је координација 38 инспекција која има позитивне ефекте на смањење зоне сиве економије (у области регистрације предузетника). Стандардизован је поступак, врста и облик инспекцијског надзора и припремљене су и објављене контролне листе (check liste), тако да се привредници унапред могу упознати са врстом, предметом и начином контроле.

<sup>36</sup> Закон о општем управном поступку, („Службени гласник“, број: 18/2016), линк: [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_opstem\\_upravnom\\_postupku-2016.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_opstem_upravnom_postupku-2016.html)

<sup>37</sup> Закон о инспекцијском надзору („Службени гласник“, број: 36/2015), линк: [http://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_inspekcijском\\_nadzoru.html](http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_inspekcijском_nadzoru.html)

<sup>38</sup> Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020. године и Акциони план за спровођење те Стратегије, сајт РСЈП, <http://www.rsjp.gov.rs/strategija-razvoja-upravljanja-javnim-politikama>

<sup>39</sup> Стратегија развоја електронске управе у РС за период 2015-2018. године са АП од 2015-2016. године, на следећем линку: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eUprave%20sa%20AP%202015-2018.pdf>

<sup>40</sup> Оперативни план активности на успостављању јединственог јавног регистра административних поступака и осталих услова пословања, сајт Републичког секретаријата за јавне политике <http://www.rsjp.gov.rs/registar-administrativni-postupci>

<sup>41</sup> Стоп бирократији на сајту МДУЛС, Активности - Обавештење, 9.март 2017. <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php>

<sup>42</sup> ЕРП, сајт Министарства финансија, [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/strategije/ERP%202017-2019(1).pdf)

<sup>43</sup> Модели стандардизованих административних поступака се налазе на сајту Сталне конференције градова и општина (СКГО) и Министарства државне управе и локалне самоуправе: <http://www.skgo.org/pages/display/405>

## мера 4.1

### Унапређење законодавног процеса у склопу ширег система управљања јавним политикама Владе

#### РЕЗУЛТАТИ

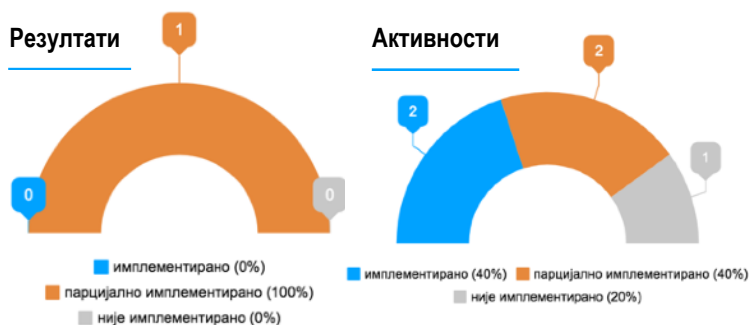
Регулаторна реформа у РС је континуирано спровођена од 2003. године, када се први пут уводи законодавна техника Анализе ефеката прописа (енг. RIA), при чему је Стратегија регулаторне реформе за период 2008 – 2011. године, био први документ јавне политике Владе у области реформе регулаторног оквира, и односио се на стварање повољног привредног амбијента, смањење правне несигурности и повећања конкурентности домаће привреде на светском и европском тржишту. Израда нове стратегије је требало да омогући континуирани стратешки приступ регулаторној реформи. Априла 2014. године Законом о министарствима основан је Републички секретаријат за јавне политике као посебна организација који је преузео надлежности Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа. Поред издавања мишљења на нацрте закона и прилоге Анализе ефеката закона, РСЈП је поверено и издавање мишљења на предлоге стратешких докумената Владе са циљем оцене усаглашености предлога стратешких докумената са већ усвојеним стратешким оквиром Владе.

Иако је обавеза анализе ефеката закона уведена у правни систем Републике Србије још 2004. године, анализа ефеката закона у великој мери варира по квалитету и стандарду садржаја и нивоу анализе који се спроводе. То је препознала и нова Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама са Акционим планом за период 2016-2017, која је усвојена у јануару 2016. године и којом је успостављен нови стратешки оквир који за циљ има унапређење унапређење планирања, побољшање квалитета прописа и стратешких докумената, законодавног процеса, смањење административних процедура за грађане и привреду, као и унапређење пословног амбијента.

Поред тога, у сарадњи са СУК, РСЈП континуирано улаже напоре на јачању административних капацитета органа државне управе – 2015. године, израђен је посебан Програм обука државних службеника на тему унапређења система управљања јавним политикама (технике планирања, анализа ефеката јавних политика и праћење, извештавање и оцена јавних политика). До сад је реализовано је 6 обука за 95 државних службеника.

#### СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Сачињен је и финализован пакет прописа о планском систему - Нацрта закона о планском систему и две пратеће уредбе са методологијама (Уредба о управљању јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредба о средњорочном планирању). Планирано је усвајање наведених аката до краја 2017. године.

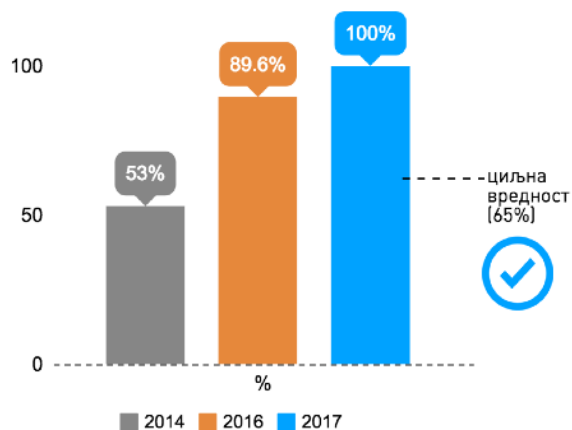


#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА

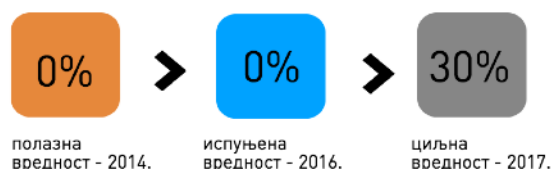


#### ИНДИКАТОРИ

Учешће броја нацрта закона усаглашених са усвојеном методологијом за анализу ефеката прописа у укупном броју нацрта закона достављених на мишљење РСЈП за које је потребно урадити анализу ефеката, на годишњем нивоу



Учешће броја предлога стратешких докумената усаглашених са усвојеном методологијом за анализу ефеката докумената јавних политика у укупном броју предлога стратешких докумената достављених на мишљење РСЈП, на годишњем нивоу





## мера 4.2

### Унапређење управних процедура и обезбеђивање поступања органа државне управе и органа и организација јавне управе у одлучивању о правима, обавезама и правним интересима грађана и других субјеката у складу са принципима добре управе

#### РЕЗУЛТАТИ

У циљу јачања добре управе где је држава партнер и сервис грађана, у извештајном периоду се радило на унапређењу кокретних услуга, али и јачању системског приступа у управном поступању. Законодавни оквир у управном поступању је унапређен и покренута је размена података из службених евиденција. Донет је нови Закон о општем управном поступку (у даљем тексту: ЗУП), („Службени гласник РС“, бр. 18/16) од 01.03.2016. године.

Ефекти и изазови у примени ЗУП-а се у овом моменту могу најбоље сагледати са аспекта размене података из службених евиденција. Органи су у обавези да по службеној дужности у законским роковима, бесплатно размењују, врше увид, обрађују и прибављају податке о чињеницама садржаним у службеним евиденцијама. Наведене одредбе нису новина у нашем правном систему с обзиром да је истоветну обавезу прописивао и претходни ЗУП и да је предвиђена и важећим Законом о државној управи. Међутим, како је уочено да се ове одредбе нису у пуном обиму примењивале у пракси, нови ЗУП је обавезу органа на размену података из службених евиденција подигао на ниво начела и предвидео прекршајне санкције за овлашћена службена лица у случају непоступања по наведеним одредбама. Размена података из службених евиденција обавезујућа је за све органе неvezано за техничку опремљеност тих органа. То истовремено значи да органи имају обавезу да размењују податке традиционалним путем уколико не могу електронским.

ЗУП-ом је по први пут правно регулисано јединствено управно место који омогућава странци да на једном месту добије све релевантне информације, да поднесе само један захтев, комуницира само са једним органом и да на крају на том месту добије и одговарајуће решење. У циљу боље комуникације са грађанима, покренут је сајт [www.dobrauprava.rs](http://www.dobrauprava.rs).

За сада је у управоправном систему РС, захваљујући пројекту „Бебо добро дошла на свет“, успостављено јединствено управно место које је у складу са одредбом члана 42. ЗУП-а. Пројекат функционише од маја 2016. године, а све здравствене установе га примењују од 1. јуна 2016. године. Родитељи за око 15 минута, уместо раније најмање 7 утрошених сати, уз помоћ овлашћених лица у здравственим установама која су задужена за ову услугу на једном месту (у здравственој установи) бесплатно и уз подношење само једног иницијалног захтева (попуњавање

електронског обрасца на Порталу еУправа на основу података из личних докумената родитеља, преузимање података из регистра и изјава родитеља), завршавају све потребне процедуре. Информациони систем у позадини (*back office*) прослеђује сетове података надлежним институцијама које обрађују примљене уредне захтеве, родитељи се смс поруком обавештавају о завршеној процедури, а документи се шаљу на кућну адресу. За родитеље и даље постоји могућност да пријаву рођења детета, пријаву личног имена детета и пријаву на здравствено осигурање изврше у складу са досадашњом праксом. До сада је више од 90% родитеља одабрало систем јединственог управног места, што је уједно и показатељ нивоа њиховог задовољства овом услугом. Од 9. јануара 2017. године, бебе у свим породицима у Србији могу да се пријаве електронским путем.



#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



#### ИНДИКАТОРИ<sup>44</sup>

Степен до којег постоји и примењује се правни оквир за добру управу (ПЈУ 5)



<sup>44</sup> За индикаторе који нису визуелно представљени:

Број државних службеника који је успешно прошао програме стручног усавршавања који третирају питања принципа добре управе - Овај индикатор је подразумевао претходно усвајање Кодекса добре управе од стране Народне скупштине, чији је предлагач Заштитник грађана, а затим би сачињавали програми стручног усавршавања који би третирали питања садржана у Кодексу. Кодекс није усвојен до припреме овог документа тако да се овај индикатор тренутно неће пратити.

Број ОДУ који су успоставили процедуре за решавање притужби грађана у складу са препорукама Заштитника грађана такође није укључен јер је за одређивање његових вредности била потребна анкета која није спроведена.

Према статистичким подацима којима је на 21. децембра 2016. године располагало Министарство државне управе и локалне самоуправе, поднето је укупно 19.213 е-пријава, при чему су родитељи 17.464 беба желели да комплетну услугу остваре у болници. На дан 4.5.2017. године, укупан број пријава послатих електронским путем из болница је 38.245, а родитељи 34.458 беба су желели да ову услугу остваре у болници. Узимајући у обзир да се на годишњем нивоу у Србији роди око 60.000 деце, укупна годишња уштеда за родитеља на времену је око 400.000 сати, док су уштеде за службенике 15.000 до 30.000 радних сати годишње.

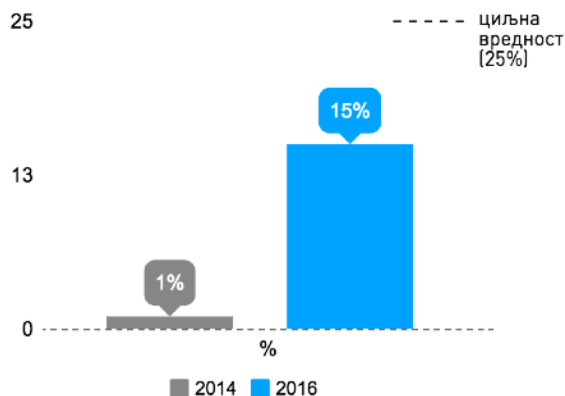
Поред наведеног, добар пример функционисања по принципу јединственог управног места јесу и обједињена процедура, у складу са Законом о планирању и изградњи, регистровање новог правног лица код АПР-а, као и услуге које се пружају грађанима и привреди преко Портала еУправе, који представља својеврсно електронско јединствено управно место. Јединствено управно место успостављено и пре доношења новог ЗУП у појединим јединицама локалне самоуправе, па је тако у октобру 2014. године заживео јединствени шалтер у градској управи града Шапца, као део писарнице у оквиру Услужног центра.

У оквиру ове мере повећана је примена савремених информационих технологија у вођењу управног поступка – донета је Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција („Службени гласник РС“, бр. 56/17) од 07.06.2017. године. Уредба представља правни основ за успостављање Информационог система на Порталу еУправа РС (у даљем тексту: информациони систем еЗУП), а којим се обезбеђује размена података из службених евиденција, путем е услуге за прибављање и достављање података. Тренутно су у еЗУП доступни подаци из матичних књига, регистра пребивалишта, боравишта и привременог боравка у иностранству, као и евиденције биометријских докумената, регистра пореских обвезника, регистра корисника права из пензијског и инвалидског осигурања, евиденција о незапосленима и евиденција из обавезног социјалног осигурања.

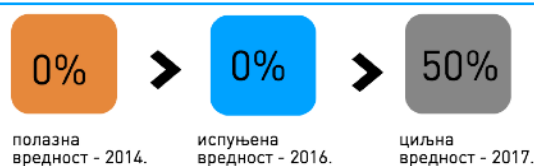
Образовано је Координационо тело за усклађивање посебних закона са ЗУП-ом, на основу Одлуке о образовању Координационог тела за усклађивање посебних закона са ЗУП-ом („Службени гласник РС“, бр. 82/16 од 07.10.2016. године) – и до сад је одржано укупно 7 састанака овог тела.

Припремљен је Практикум за примену ЗУП, Приручник за полагање државног стручног испита за Управни поступак, да је у сарадњи са СКГО одржано 14 регионалних презентација нових законских решења, да је спроведен тренинг 80 тренера за ЗУП и да су одржане бројне обуке путем интерактивних радионица и Moodle платформе за електронско учење, а у току је и процес усклађивања посебних закона са Законом о општем управном поступку.

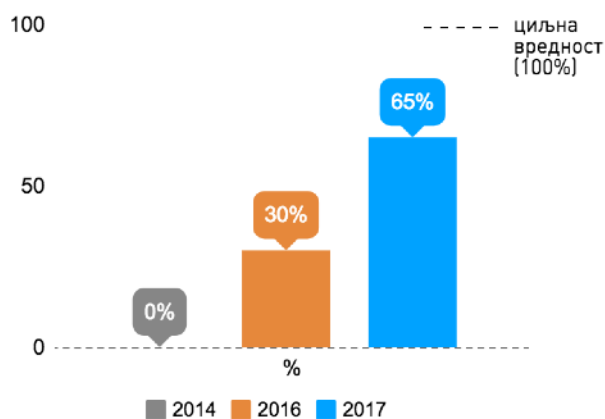
Процент органа државне управе у којима су обезбеђени услови за електронску комуникацију са странкама у управном поступку



Процент реализације програма обуке управних инспектора за надзор над применом ЗУП



Процент реализације програма стручног оспособљавања за примену ЗУП



## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

У току је припрема текста Предлога уредбе којом ће бити регулисано јединствено управно место, како би прво наредно јединствено управно место за конкретну услугу заживело до краја 2017. године. Цео процес подразумева, између осталог, израду Каталога поступака и надлежности, претходне анализе, образовање call центра, избор једног животног догађаја за који ће се ово место успоставити, координацију са органима који поседују одговарајуће службене евиденције и друго.

## ИЗАЗОВИ

Примена новог ЗУП подразумева у прво време одређене трошкове за органе, као и време неопходно да се радни процеси организују на начин који омогућава размену података, посебно имајући у виду чињеницу да нису сви регистри (службене евиденције органа) јавно доступни или редовно ажурирани, да се често не воде у електронском облику, као и да су кадровски капацитети у органима често недовољни, а неретко и инертни и лоше организовани.

Смисао овог института је и поједностављење законске регулативе у свим областима кроз процес усклађивања посебних закона којима су регулисани посебни управни поступци са одредбама ЗУП, који спроводи Координационо тело за усклађивање посебних закона са Законом о општем управном поступку, а за чије је окончање утврђен законски рок 1. јун 2018. године (члан 214. ЗУП).

Како се ради о системском решењу, највећи изазови су координација институција и разумевање новог концепта који их увезује, измена појединих прописа, прилагођавање, сређивање и ажурирање електронских евиденција односно база података и повезивање органа и институција преко Портала еУправа. Међутим, без обзира на препреке, досадашња управна места представљају пример доброг управног поступања, због чега је неопходно даље га развијати како би постао матрица за успостављање других јединствених управних места.

Капацитети за праћење и надзор над применом ЗУП-а нису довољни (4 запослена), тако да се планира јачање јединице која се бави применом ЗУП-а.

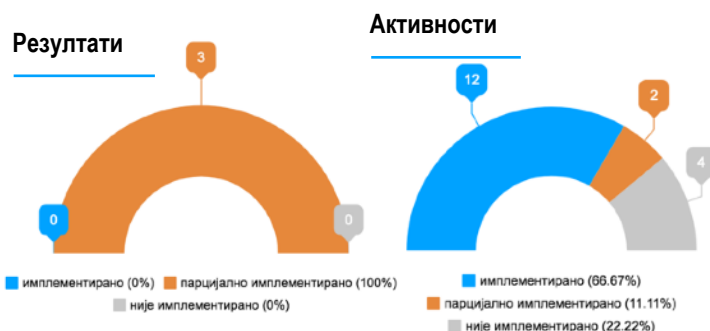
## мера 4.3

### Реформа инспекцијског надзора и обезбеђивање боље заштите јавног интереса, уз смањење административних трошкова инспекцијског надзора и повећање правне сигурности субјеката инспекцијског надзора

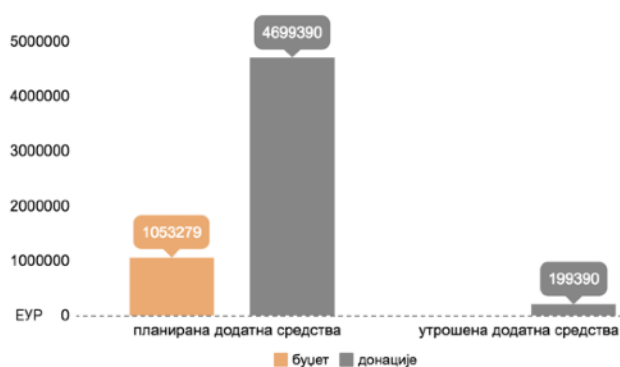
#### РЕЗУЛТАТИ

У претходном периоду успостављен је нови јединствени правни оквир за инспекцијски надзор и он се успешно спроводи. У 2015. години, припремљен је и усвојен Закон о инспекцијском надзору 15. априла 2015. („Службени гласник РС“ бр. 36/15). Припремљени су сви подзаконски акти и донета је Одлука о образовању Координационе комисије 23. јула 2015. („Службени гласник РС“, бр. 66/15) која се примењује се од 04. августа 2015. године. Разлог за доношење овог закона био је недостатак јединственог, системског закона који би уређивао инспекцијски надзор. Претходне анализе су показале да је материја појединачних области инспекцијског надзора била предмет уређења око 1.000 закона, уредби, правилника и других подзаконских прописа што је за последицу имало неусклађеност, супротстављеност и колизију правних норми и битну различитост у поступању, изазивајући правну несигурност, неизвесност, непотребне трошкове за привреду и неефикасну алокацију јавних ресурса. Анализа је показала да није постојало довољно квалитетно превентивно деловање у овој области, па се инспекција стављала у позицију да реагује тек након што настане штетна последица. Такође, циљ је био да се путем јединственог закона уреди методологија поступања у инспекцијском надзору, овлашћења и обавезе учесника инспекцијског надзора, координација рада инспекција и боље коришћење ресурса инспекција.

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 2016. годину, 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. 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%.

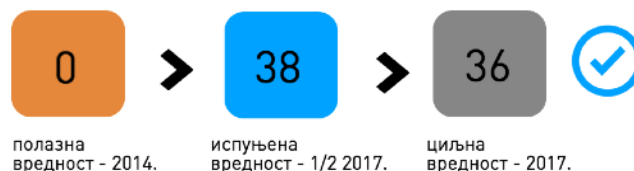


#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА

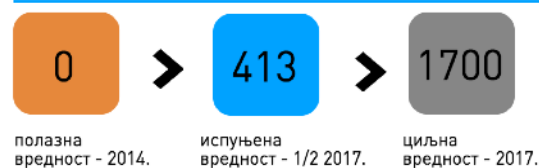


#### ИНДИКАТОРИ

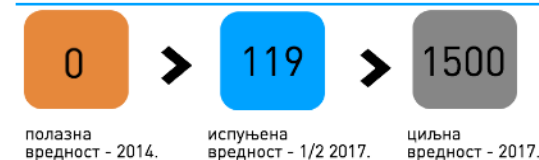
Број инспекцијских служби које су заступљене у Координационој комисији



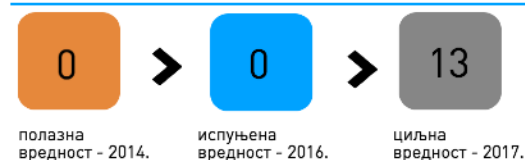
Број инспектора који су полагаали стручни испит



Број информисаних и обучених учесника



Број инспекцијских служби које користе систем обједињеног инспекцијског надзора



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:

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

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. 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.

Посебно треба истаћи да је један од најзначајнијих достигнућа ЗоИН-а и велика предност за провреду, уједначавање инспекцијске праксе и рада на терену кроз:

- ✓ Припрему и објављивање контролних листа (check liste), тако да се привредници унапред могу упознати са врстом, предметом и начином контроле
- ✓ Обавезно издавање налога за инспекцијски надзор,
- ✓ Стандардизацију поступка, врста и облика инспекцијског надзора,
- ✓ Инспекцијске мере су у сразмери са процењеним ризиком, незаконитостима и економском снагом надзираног субјекта,
- ✓ Постојање образаца записника о инспекцијском надзору,
- ✓ Обезбеђена координација рада свих инспекција.

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

За бољи рад Координационе комисије, МДУЛС је добило подршку Европске банке за обнову и развој (ЕБРД) која ће финансијски подржати рад 6-чланог тима (Јединице за подршку Координационој комисији). У јуну 2017. године почетак рада Јединице за подршку Координационој комисији за инспекцијски надзор.

Набавка хардвера – процена и спровођење јавне набавке за софтвер за е-инспектора и за унапређење инспекцијског надзора (организације, планирања и јавности рада). Припремљена је техничка спецификација.

## ИЗАЗОВИ

Усклађивање 149 посебних закона са Законом о инспекцијском надзору (нису у прописаном року усклађени) и тај резултат још увек није завршен.

### РЕЗУЛТАТИ

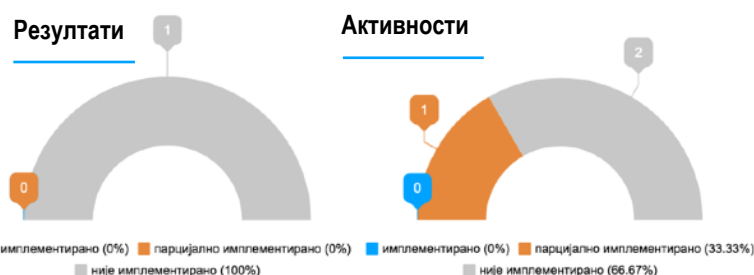
У оквиру ове мере, систем управљања квалитетом јавних услуга није успостављен, али постоје појединачни покушаји како би се установиле добре праксе, које би у будућности биле стандард деловања јавне управе. Један од предуслова за увођење стандарда квалитета је и планиран резултат Истраживање задовољства, захтева и очекивања у погледу квалитета јавних услуга (кључних заинтересованих страна: грађана, цивилног друштва, привреде, запослених у јавној управи).

Један пример је пројекат „Ка доброј управи усмереној ка грађанима“ којим је Влада Уједињеног Краљевства кроз Фонд за добру управу подржала Министарство државне управе и локалне самоуправе у припремама институција јавне управе за пуну примену новог ЗУП-а. У оквиру овог пројекта:

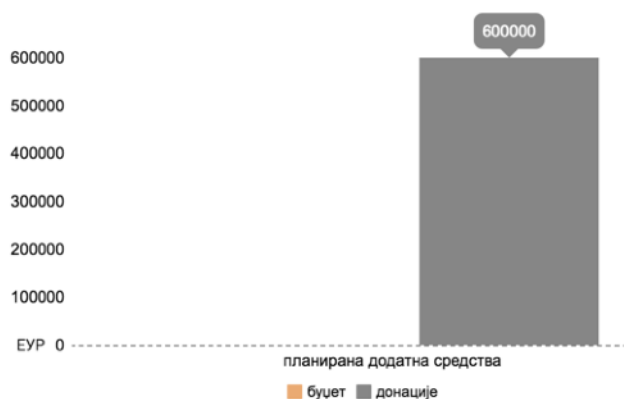
- ✓ Покренут је сајт <http://dobrauprava.rs/> који је намењен праћењу примене обавезе размене података из службених евиденција између органа јавне управе и преко кога је могуће упутити све упите или жалбе о неиспуњавању ове обавезе управе.
- ✓ Покренут је Клуб добре управе намењен промоцији добрих пракси и ефикасног рада јединица локалне самоуправе. Уласком у Клуб испуњавањем напред утврђених критеријума, јединица локална самоуправа постаје лидер и пример добре праксе рада и резултата у појединој области. Овим механизмом Министарство државне управе и локалне самоуправе жели да промовише добар рад локалних институција и укаже на чињеницу да нису све локалне самоуправе исте по ефикасности и резултатима, те да се одговоран и систематичан рад мора издвојити и похвалити. Клуб добре управе треба да пружи смернице на који начин треба извршити унапређења у раду и систему рада, како би грађани на локалном нивоу добили ефикасну, транспарентну и одговорну управу.

Управа у овој области има помоћ и невладиног сектора где је добар пример кампање: „ЈА у центру пажње“ (<http://www.mojauprava.rs/>), која је део двогодишњег пројекта „Партнерством до добре Јавне управе“, који реализују Европски покрет у Србији и Центар за европске политике уз подршку Америчке агенције за међународни развој (USAID) у периоду од 2016-2018. године. Пројекат је, између осталог, усмерен на успостављање комуникације између грађана и надлежних органа прикупљањем информација од грађана о квалитету управе и пружању јавних услуга, као и обезбеђивању реакције надлежних органа на њих. У фокусу су три групе

најчешће коришћених и најраспрострањенијих услуга – издавање личних документа, услуге у примарној здравственој заштити, услуге у сектору образовања које се односе на упис деце у предшколске установе и основне школе. Резултати ће бити објављени у Сивој књизи јавних услуга, а затим предствљени надлежним органима државне управе.

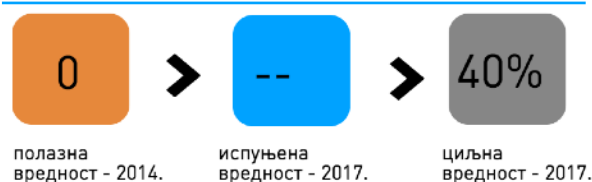


### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



### ИНДИКАТОР

Мера у којој препоруке за изградњу система управљања квалитетом јавних услуга одражавају Принципе јавне управе



### СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Даљи развој концепта Клуба добре управе ће се одвијати уз подршку GIZ-а, кроз пројекат „Подршка спровођења ЗУП-у“.

### ИЗАЗОВИ

Недостатак капацитета, други приоритети у реформи јавне управе, парламентарни и председнички избори.

## ЦИЉ 5 Повећање партиципације грађана, транспарентности, унапређење етичких стандарда и одговорности у обављању послова јавне управе

Стратегијом РЈУ и пратећим Акционим планом утврђене су три мере за спровођење овог циља: унапређење услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе, јачање интегритета и етичких стандарда запослених у јавној управи уз јачање механизма превенције и смањење корупције и јачање механизма спољне и унутрашње контроле у јавној управи.

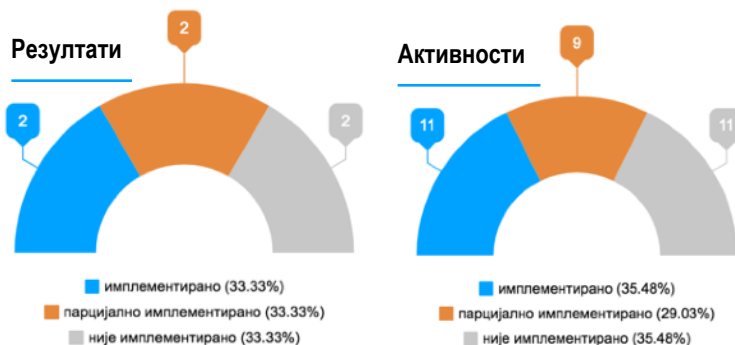
Влада је усвојила Други Акциони план за спровођење Партнерства за отворену управу (енг. Open Government partnership – OGP) Закључком 05 Број: 021-10793/2016 („Службени гласник“, број: 93/16) од 18.11.2016. Током израде АП значајно је побољшана сарадња са цивилним друштвом, тако да су преузете обавезе дефинисане у партнерству са представницима ОЦД. Имплементацијом овог АП унапредиће 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. (Информативан сајт је израђен од стране невладине организације ЦРТА: <http://ogp.rs/>).

На централном и нивоу ЈЛС започето је јавно објављивање тзв. Грађанског буџета.

2017. године РС је приступила Додатном протоколу Европској повељи о локалној самоуправи Савета Европе којим се додатно гарантује учешће грађана у пословима локалне власти.

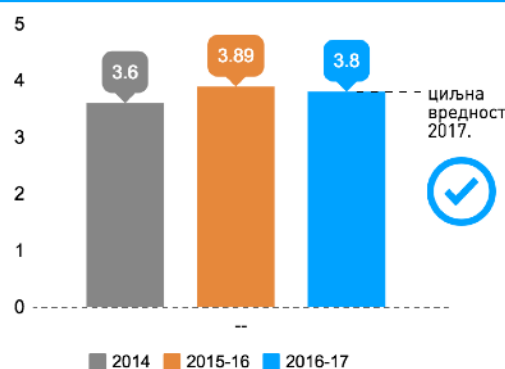
Направљени су значајни кораци ка јачању интегритета и етичких стандарда запослених у јавној управи и превенцију корупције кроз:

- ✓ Увођење института узбуњивача, тј. заштиту особа које пријављују сумњу на корупцију (Закон о заштити узбуњивача);
- ✓ Израду другог круга планова интегритета институција у ЈУ, ради препознавања ризика и превентивног деловања на нивоу институције у области интегритета, етичких стандарда и превенције корупције;
- ✓ Примену Кодекса понашања државних службеника, тј. јачање интегритета и етичког понашања на нивоу појединца запослених у ОДУ.

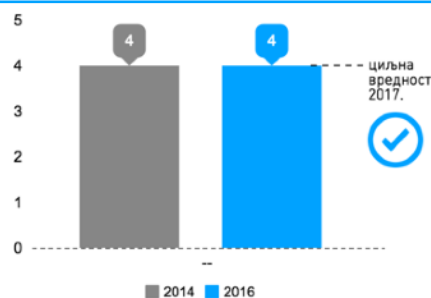


### ИНДИКАТОРИ<sup>45</sup>

Транспарентност владиног креирања политика (ПЈУ 2)



Степен до којег постоје механизми који омогућавају ефикасан систем провера и равнотежа, и контрола над јавним организацијама (ПЈУ 4)



Степен до којег је успостављен и у пракси примењен систем интегритета и борбе против корупције у државној служби (ПЈУ 3)



<sup>45</sup> Напомена за индикатор *Транспарентност владиног креирања политика*: Индикатор мери колико је лако компанијама да дођу до информације о променама у политикама Владе и регулативи која има утицаја на њихово деловање, где је најмања вредност 1 = врло тешко, а највећа 7 = врло лако. Извор је The Global Competitiveness Report 2016–2017, World Economic Forum, Page 331, линк ка страници: [http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017\\_FINAL.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf)

## мера 5.1

### Унапређење услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе уз повећање доступности информација о раду јавне управе и јавним финансијама

#### РЕЗУЛТАТИ

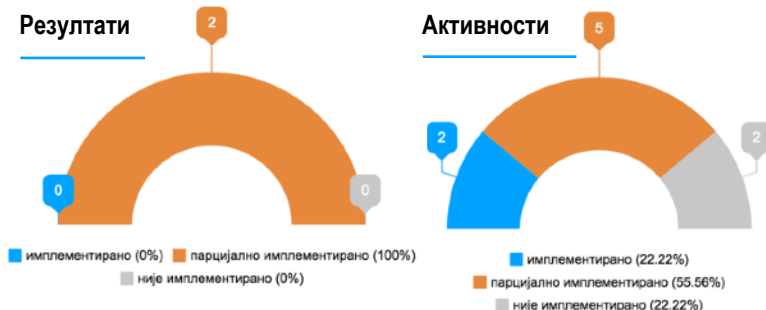
"Србија је за две године доста напредовала на *Doing business* листи, али можемо још више урадити у правцу отварања државе и локалних самоуправа. Многи подаци који су јавни и објављују се у службеним листовима, општине често не објављују на својим сајтовима и то морамо мењати и уз помоћ организација цивилног сектора који ће својим знањима помоћи државу у отварању података".<sup>46</sup>

У оквиру овог циља, постојали су конкретни резултати који су направили искорак у унапређењу учешћа заинтересоване јавности у раду јавне управе и представљају примере добре праксе, док су системска решења припремана у претходне две године тако да се системски резултати очекују у наредним годинама.

Један од примера добре праксе јесте јавно објављивање тзв. Грађанског буџета<sup>47</sup> који за циљ има да свим грађанима омогући јасније разумевање централног буџета који има стотине страница и често је неразумљив ширем кругу заинтересованих који нису део уже стручне јавности. Разумевање начина на који се троши новац пореских обвезника је први корак ка могућој реакцији грађана за измену начина како се троше буџетска средства. И поред тога што не постоји обавеза, један број ЈЛС<sup>48</sup> такође објављује грађански буџет на својој интернет страници. И поред грађанског буџета, постоји утврђена обавеза јавног објављивања Извештаја о извршењу буџета које министар на централном нивоу, или орган управе ЈЛС надлежан за послове финансија на локалном нивоу, доставља најмање два пута годишње Влади, односно надлежном органу ЈЛС, ради разматрања и доношења и достављања истих Народној скупштини, односно скупштини локалне самоуправе.

На интернет страници Министарства финансија месечно се објављује Билтен јавних финансија који је на тај начин доступан свим заинтересованим лицима, чиме је обезбеђен отворен приступ информацијама <http://www.mfin.gov.rs/pages/issue.php?id=1568>, док ЈЛС имају обавезу јавног објављивања својих буџета у локалном службеном гласнику. Према истраживањима

које су обавиле ОЦД око 50% ЈЛС објављује извештаје на својој интернет страници.

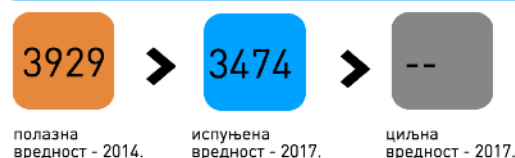


#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



#### ИНДИКАТОРИ<sup>49</sup>

Смањење броја поднетих жалби Поверенику за информације од јавног значаја



Мера у којој се у развоју политика и закона користе консултације са јавношћу (ПЈУ 2)



<sup>46</sup> Излагање државног секретара Министарства државне управе и локалне самоуправе на Панел дискусије "Партнерство за отворену управу у Србији – перспективе и изазови" коју је организовала ЦРТА уз подршку Мисије ОЕБС у Србији, 15. децембар 2016, линк ка страници: <http://cra.rs/otvorenost-lokalnih-samouprava-ka-odgovor-na-potrebe-gradana/>

<sup>47</sup> Министарство финансија је објавило Грађански буџет у 2017. години, линк ка страници: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet(1).pdf)

<sup>48</sup> На пример, то је случај са Зрењанином (<http://www.zrenjanin.rs/1-522-507-0/Gradjanski-vodic-kroz-budzet/>), Пумом ([http://www.numa.rs/portal2/jupgrade/dokumenta/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet%20Rume%202017\\_10.05.2017.pdf](http://www.numa.rs/portal2/jupgrade/dokumenta/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet%20Rume%202017_10.05.2017.pdf)), Новом Вароши (<http://www.novavaros.rs/2013-05-28-18-57-20.html>), Крагујевцом ([http://www.kragujevac.rs/userfiles/files/2017/Vodi%20C4%8D%20za%20gra%20C4%91ane%20kroz%20bud%20C5%BEet%20grada%20Kragujevca%20za%202017\\_%20godinu.pdf](http://www.kragujevac.rs/userfiles/files/2017/Vodi%20C4%8D%20za%20gra%20C4%91ane%20kroz%20bud%20C5%BEet%20grada%20Kragujevca%20za%202017_%20godinu.pdf)), Панчевом (<http://www.pancevo.rs/sadrzaj/uploads/2015/07/Pancevo-GVB.pdf>) и тд...

<sup>49</sup> Напомена за индикатор који није визуелно представљен: Процентуално повећање броја ОДУ и ЈЛС које су ускладиле своје интернет презентације са Смерницама за израду веб презентација - Оцењивање о усклађености интернет презентације ОДУ и ЈЛС са Смерницама за израду веб презентација, за 2016. годину, врши се до 2. квартала (текуће године за претходну) 2017. на основу којег би се добио податак у ком проценту су испуњене вредности у 2016. години.





Представљање извештаја о праћењу АП за спровођење Иницијативе Партнерство за отворену управу ([gradjanske.org](http://gradjanske.org))

Јачање партиципације грађана у пословима локалне самоуправе представља приоритет РС – Србија је 2007. године ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи Савета Европе,<sup>50</sup> међународно се обавезујући да ће гарантовати основна права локалне самоуправе, а од 2017. године је потписала приступање Додатном протоколу Европској повељи о локалној самоуправи којим се гарантује учешће грађана у пословима локалне власти.

Други инструмент за унапређење учешћа јавности у раду јавне управе су акциони планови који се израђују и примењују у оквиру међународне иницијативе Партнерство за отворену управу (енг. OGP), који представљају преносне (енг. *rolling*) акционе планове тако да сваки нови циклус његове израде, у извесној мери, представља континуитет у области приоритета. Србија је успешно применила први АП OGP 2014-2016, и припремила заједно и равноправно са представницима невладиног сектора Други АП OGP 2016-2018. Кроз овај АП се спроводи иницијатива отворених података, тако да је у извештајном периоду успостављен национални портал отворених података (<https://data.gov.rs/sr/>) и извршено је мигрирање до сада отворених 29 сетова података на Портал. Неки од случајева коришћења отворених података, могу се пронаћи и на самом порталу, попут Android и iOS апликације са редовно ажурираним информацијама и свим подацима о регистрованим лековима у Србији, са нпр. саставом лека који уколико сте у иностранству и потребан вам је лек, а исти има другачији назив у другој земљи, довољно је да имате интернет и покажете фармацеуту конкретан састав лека и друге неопходне податке.

Потребно је поново подвући примере добре праксе из претходних мера, јер се успех појединачних резултата из претходних мера мери и учешћем и подршком јавности у процесима реформи. Тако, 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 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-rppor6T9lIBuXw>). 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 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. 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

<sup>50</sup> Закон о ратификацији Европске повеље о локалној самоуправи из 2007. године, линк ка страници: <http://www.hnv.org.rs/docs/Evropska%20povelja%20o%20lokalnoj%20samoupravi.pdf>

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>.

## ИЗАЗОВИ

Избори након којих су конституисане нове Владе РС 2016. и 2017. године битно су утицали на одлагање испуњења системских закона и стратешких докумената.

У поступку мониторинга реализације активности за OGP која подразумева јавно објављивање извештаја о извршењу грађанског буџета, утврђено је да не постоји успостављен механизам и капацитети за праћење реализације ове активности на локалном нивоу.

### Структура јавног сектора



Слика: Преузето из Грађанског буџета, интернет страница Министарства финансија: [http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet\(1\).pdf](http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Gradjanski%20vodic%20kroz%20budzet(1).pdf)

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Усвајање Стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва за период 2016-2020. године. Предлог стратегије је упућен Влади на усвајање.

До краја 2017. године усвајање припремљеног Нацрта закона о измени и допуни Закона о државној управи. Предложеном изменом члана 77. Закона о државној управи омогућава се учешће заинтересоване јавности у процесу доношења одлука и креирању прописа.

У складу са Годишњим планом рада Владе РС за 2017. годину, до краја године очекује се припрема и утврђивање предлога измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја којима би се подигао ниво проактивног објављивања и ажурирања информација доступних јавност. Извештаји указују да се на тексту измена закона активно радило у извештајном периоду иако планирани рок није постигнут, делом услед избора 2014, 2016, 2017. године.

## мера 5.2

### Јачање интегритета и етичких стандарда запослених у јавној управи и смањење корупције кроз јачање механизма превенције

#### РЕЗУЛТАТИ

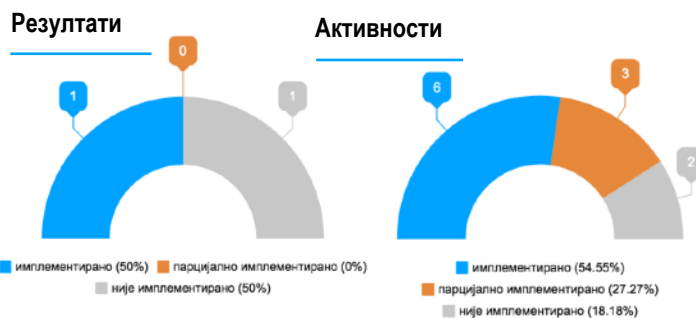
План је био да мера која се односи на јачање интегритета и етичких стандарда запослених у јавној управи и превенцију корупције реализује се кроз:

- Увођење института узбуњивача, тј. заштиту особа које пријављују сумњу на корупцију;
- Израду планова интегритета институција у ЈУ, ради препознавања ризика и превентивног деловања на нивоу институције у области интегритета, етичких стандарда и превенције корупције;
- Примену Кодекса понашања државних службеника, тј. јачање интегритета и етичког понашања на нивоу појединца запосленог у ОДУ.

Резултат 5.2.2. је у потпуности имплементиран (Унапређена ефективност система за заштиту узбуњивача у јавној управи). По први пут, Србија је у новембру 2014. године усвојила Закон о заштити узбуњивача, који се примењује од 5. јуна 2015. године. Подаци које је прикупила Група за координацију спровођења Акционог плана и Националне стратегије за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године слањем претходно припремљених упитника и посебних упитника инспекцији рада и управној инспекцији с обзиром да су они надлежни да врше надзор над применом Закона о заштити узбуњивача, представљају део студије на основу које је израђен извештај о годину дана примене предметног Закона. Извештај указује на следеће резултате:

- ✓ Сва министарства имају поступак за унутрашње узбуњивање уређен правилником о унутрашњем узбуњивању. Сва министарства су одредила лице овлашћено за пријем информације и вођење поступка код унутрашњег узбуњивача. Сви запослени, односно радно ангажовани, добили су обавештење о правима из Закона о заштити узбуњивача.
- ✓ Постоји блага тенденција раста поступака поводом унутрашњег узбуњивања. Након пола године примене Закона, постојао је само један случај анонимног унутрашњег узбуњивања у Министарству трговине, туризма и телекомуникација, док је након годину дана примене регистровано још 2 случаја унутрашњег узбуњивања у Министарству одбране и две пријаве Министарству спољних послова које су након иницијалних радњи повучене. У склопу одговора Министарства привреде, Агенција за привредне регистре је доставила информацију да су покренута и окончана 2 поступка поводом унутрашњег узбуњивања након којих је утврђено да је поступљено у складу са прописима.

- ✓ У погледу спољашњег узбуњивања, такође, постоји тенденција пораста броја па је тако након пола године примене Закона идентификован један случај спољашњег узбуњивања у Министарству рударства и енергетике, док је након годину дана примене регистровано још 10 случајева у Министарству просвете, науке и технолошког развоја и 4 случаја у Министарству трговине, туризма и телекомуникација.
- ✓ Број спроведених инспекцијских надзора је порастао у односу на полугодишње истраживање, па је тако: управна инспекција након пола године примене спровела 5, а након годину дана укупно 20 инспекцијских надзора; док је инспекција рада након пола године примене спровела 282, а након годину дана примене укупно 949 инспекцијских надзора. Број утврђених неправилности код спроведених инспекцијских надзора је смањен.



#### ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



#### ИНДИКАТОРИ<sup>51</sup>

Број извештаја министарства надлежно за послове правосуђа о случајевима поступања судова у вези са узбуњивањем



<sup>51</sup> Напомена за индикатор који није визуелно приказан: Број јавних службеника који су осуђивани за кривична дела у вези са корупцијом (ПЈУ 3), подаци нису доступни.

Закон се постепено уводио како би све релевантне институције имале времена да се прилагоде. Постојала је медијска и кампања подизања нивоа свести: „Узбуњивачи су сада јачи“, затим извршено је опремање са адекватном опремом (сервери и серверска опрема, мрежна опрема, радне станице и скенери) за правосудне органе и развој центара за смештај података. Поред тога, преко СУК-а, тема заштите узбуњивача обрађивана је у оквиру обуке за две циљне групе: за све државне службенике и посебно за овлашћена лица почев од 2015. године.

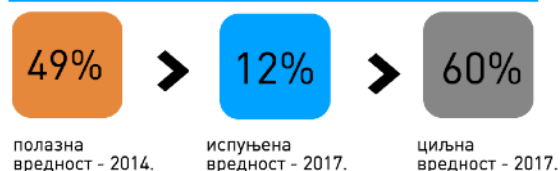
Законом о Агенцији за борбу против корупције (у даљем тексту: АБПК)<sup>52</sup> уведена је обавеза за све државне органе и организације, органе територијалне аутономије и ЈЛС, јавне службе и јавна предузећа да доносе план интегритета, као документ који представља резултат поступка процене сопственог интегритета институција а ради унапређење интегритета, транспарентности и професионалне етике у односу на процењено стање. План интегритета садржи: идентификоване области и процесе који су нарочито ризични за настанак корупције и других неправилности; процену интензитета ризика од корупције и других неправилности у областима и процесима; мере правне и практичне природе које је потребно предузети у циљу спречавања и отклањања ризика, као и рокове предвиђење за спровођење ових мера; податке о лицима одговорним за спровођење мера из плана интегритета.

Процент органа и организација у ЈУ који су донели планове интегритета у складу са динамиком и смерницама које прописује АБПК полазне 2014. године је износи 48, 77%. Након две године, АБПК је у новембру 2016. године отпочела процес израде друге генерације планова интегритета у Србији са крајњим роком 31.10.2017. године. Према евиденцији АБПК, на дан подношења (јун 2017. године) овог извештаја, 41% органа и организација ЈУ је отпочело са процесом самопроцене ризика корупције и израде планова интегритета, а 12% је окончало рад и усвојило планове интегритета. Стандарди интегритета и правила понашања државних службеника из органа државне управе, служби Владе и стручних служби управних округа су одређени 2005. године кроз Кодекс понашања државних службеника. Понашање државног службеника супротно одредбама овог кодекса представља лакшу повреду радне дужности, осим ако законом није већ одређено као тежа повреда радне дужности. Праћење примене циљева није било утврђено до 2015 године, када су извршене измене Кодекса (Резултат 5.2.1.4). Након тога Високи службенички савет је израдио два извештаја, за 2015. и 2016. годину.<sup>53</sup> Индикатори указују на повећање броја дисциплинских поступака коју су покренути у вези са

Број дисциплинских поступака коју су покренути у вези са кршењем етичких и стандарда интегритета у ОДУ



Процент органа и организација у ЈУ који су донели планове интегритета у складу са динамиком и смерницама које прописује АБПК



кршењем етичких и стандарда интегритета у ОДУ. На локалном нивоу, Законом о запосленима у АП и ЈСЛ чија примена је почела 1.12.2016. године, прописано је да ће послодавац донети кодекс понашања службеника и намештеника у року од годину дана од дана почетка примене Закона (1.12.2017. год.).

### СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

Рок за израду планова интегритета је 31.10.2017, као обавеза предвиђена Законом о Агенцији за борбу против корупције.

До 1. децембра 2017. године ЈЛС треба да донесу кодекс понашања службеника и намештеника.

У току 2017. године, израда Анализе правног оквира који се односи на спречавање корупције и конфликта интереса државних службеника у Републици Србији.

Усвајање новог закона Закон о Агенцији за борбу против корупције, који предвиђа јаснија и строжија правила о одговорности функционера, тежи смањењу ризика од корупције и побољшава ефикасност рада Агенције и јача њену независност. Нацрт закона је израђен и прошао је процедуру јавне расправе.<sup>54</sup>

### ИЗАЗОВИ

С обзиром на то да нови Закон о Агенцији за борбу против корупције још није усвојен, па да самим тим још увек није уведена прекршајна одговорност за руководиоце органа јавне власти који не израде и усвоје план интегритета, Агенција је одлучила да продужи рок за израду планова интегритета. Агенција очекује да би увођење прекршајне одговорности допринело томе да се повећа број органа јавне власти који учествује у процесу израде и усвајања планова интегритета.

<sup>52</sup> Закон о Агенцији за борбу против корупције, линк ка страници; <http://www.acas.rs/zakoni-i-drugi-propisi/zakoni/o-agenciji-za-borbu-protiv-korupcije/>

<sup>53</sup> Кодекс понашања државних службеника, измене Кодекса, као и извештаји о примени се налазе на страници Високог службеничког савета: [http://www.suk.gov.rs/sr/visoki\\_sluzbenicki\\_savet/akti\\_saveta.dot](http://www.suk.gov.rs/sr/visoki_sluzbenicki_savet/akti_saveta.dot)

<sup>54</sup> Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције објављен је на сајту Министарства правде: <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>

## РЕЗУЛТАТИ

У оквиру ове мере циљ је био унапредити законски оквир и услове рада пет независних државних органа: Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Повереника за заштиту равноправности, Агенције за борбу против корупције и Државне ревизорске институције, који обављају спољну контролу јавне управе и Управног инспектората која обавља унутрашњу контролу.

Резултат који је реализован односи се на јачање капацитета управне инспекције, али у оквирима које је дозвољавала фискална консолидација. Тако кроз ову меру више је било многобројних активности на анализама примене и изради измена закона о Заштитнику грађана, измени Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, измени Закона о Агенцији за борбу против корупције, него конкретних резултата. Треба имати у виду квалитет постојећих закона као и да је имплементација ових закона из године у годину видно напредовала: Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја по квалитету налази се на другом месту на светској ранг листи,<sup>55</sup> а „Правни статус Заштитника грађана је формулисан у складу са међународним стандардима и спровођење препорука Заштитника остаје на високом нивоу.“<sup>56</sup> И поред извештаја и намере органа државне управе да се постојећи закони измене, приоритет је било на рационализацији броја запослених, смањивању трошкова рада управе у целини, тј. мерама фискалне политике ради смањења фискалног дефицита, што се одразило и на постојеће институције с обзиром да су све буџетски корисници.

## СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ

До краја 2017. године:

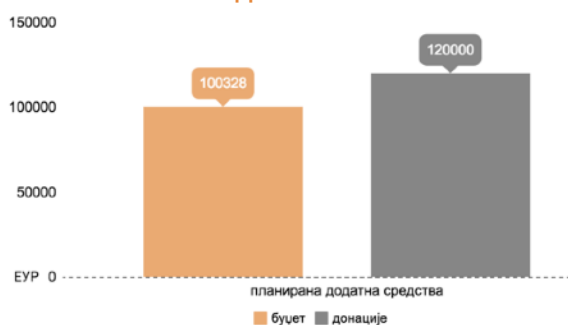
- усвајање новог закона Закон о Агенцији за борбу против корупције, који предвиђа јаснија и строжија правила о одговорности функционера, тежи смањењу ризика од корупције и побољшава ефикасност рада Агенције и јача њену независност. Нацрт закона је израђен и прошао је процедуру јавне расправе.
- припрема и утврђивање предлога измена и допуна Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја којима би се подигао ниво

## Резултати



## Активности

## ПРЕГЛЕД ПЛАНИРАНИХ И УТРОШЕНИХ СРЕДСТАВА



Број редовних шестомесечних извештаја достављених Народној скупштини



проактивног објављивања и ажурирања информација доступних јавности. На тексту измена закона активно се радило у извештајном периоду иако планирани рок није постигнут, делом услед избора 2014, 2016, 2017. године. У складу са Годишњим планом рада Владе РС за 2017. годину, усвајање измена конкретног закона се очекује у наредном шестомесечном периоду.

- измене и допуне Закона о Заштитнику грађана.

## ИЗАЗОВИ

Приоритет фискалне консолидације.

<sup>55</sup> Листа коју објављује US Centre for Law and Democracy и Access Info, линк ка сајту: <http://www.ri-rating.org/country-rating/>

<sup>56</sup> Цитат је преузети из Нацрта Сигминих извештаја након обављених мерења у 2017. години за Принцип Одговорност, страница 1, НАПОМЕНА: до тренутка док не буду завршена мерења и званично објављени извештаји, наведени закључци се могу користити само индикативно с обзиром да је Нацрт извештаја подложен могућим променама.

# СИСТЕМ ЗА КООРДИНАЦИЈУ И УПРАВЉАЊЕ РЈУ

У вези са структурама за координацију, праћење, извештавање и евалуацију процеса спровођења реформе јавне управе које предвиђа Стратегија РЈУ, 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 за реформу јавне управе (у даљем тексту: Савет РЈУ) је радно тело Владе и има 17 чланова из редова Владе. Савет је првобитно успостављен Одлуком о образовању Савета за реформу јавне управе 15. августа 2014. године и до сад је одржао 7 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, 26.12.2016, 27.03.2017.). Неки од најважнијих акта Савета су:

- Предлог Влади о потреби доношења закона о рационализацији којим ће се регулисати смањење броја запослених у ЈУ у наредном трогодишњем периоду;
- Информација о реализацији функционалних анализа у оквиру пројекта подршке оптимизацији (и касније о припреми и усвајању акционих плана за имплементацију препорука);
- Мишљење о полазним основама и кључним корацима за управљање променама у управи;
- Информација о стратешком документу за УЉР у државној управи.

Колегијум државних секретара образован је 28.08.2014. године Решењем Савета за реформу јавне управе, као радна група Савета за реформу јавне управе. Свеукупно у протеклом периоду Колегијум је одржао 5 седница (7.10.2014, 13.01.2015, 22.05.2015, 16.12.2015, 22.02.2017. године). Састанци су били усмерени на следеће теме:

- израду нормативног оквира за регулисање система плата у јавној управи;
- рационализацију јавне управе и каталогизацију радних места у јавном сектору;
- модернизацију и оптимизацију јавне управе (Информација у вези са израдом и усвајањем акционог плана за спровођење препорука хоризонталне функционалне анализе „државна управа плус“ за период 2017-2018. године);
- Секторску буџетску подршку ЕУ и будуће обавезе РС у процесу извештавања.

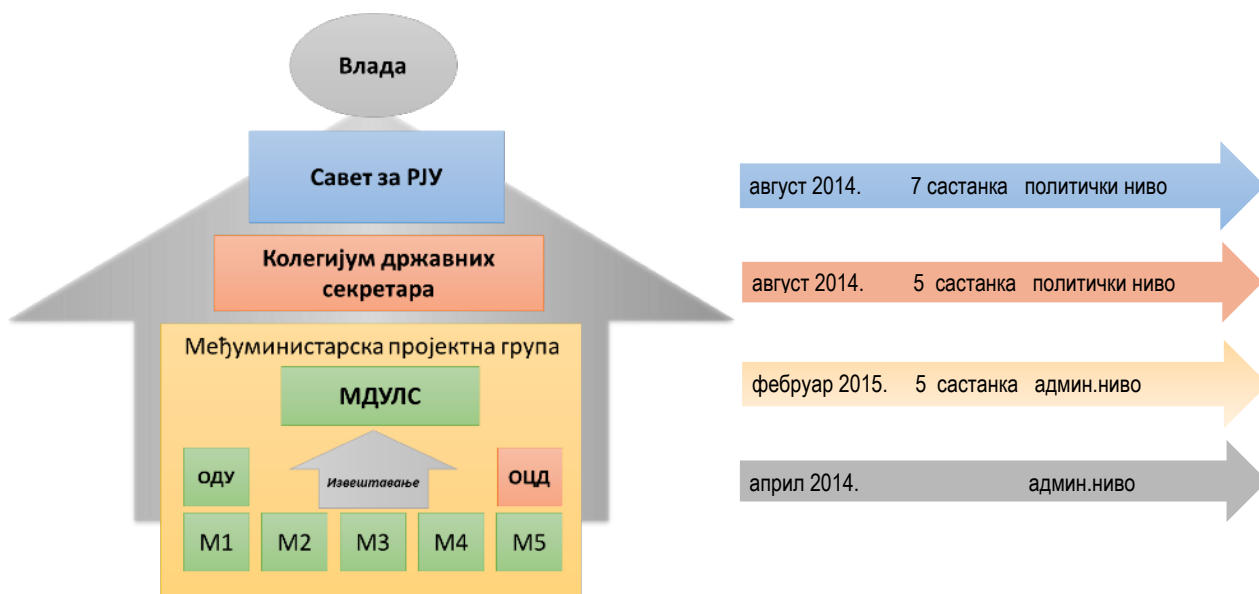
Међуминистарска пројектна група (у даљем тексту: МПГ) формирана је Решењем министарке државне управе и локалне самоуправе од 23. фебруара 2015. године. Чланови су секретари свих министарстава и представници на сличном нивоу у посебним организацијама и службама Владе, али и представници организација цивилног 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 5 састанка (29.06.2015. год, 07.10.2015. год, 15.12.2015. год, 06.04.2016, 10.05.2017. год.). Састанци су били усмерени на следеће теме:

- процес рационализације, посебно примена Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору;
- реализацију функционалних анализа;
- модернизацију и оптимизацију јавне управе.

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.

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.



Сигма је у координацији са МДУЛС у децембру 2016. години израдила Анализу координационе структуре Стратегије РЈУ 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 РЈУ.

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

# ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

<b>а</b>	Активност	<b>ОЕЦД</b>	Организација за економску сарадњу и развој
<b>АБПК</b>	Агенција за борбу против корупције	<b>ОЦД</b>	Организације цивилног друштва
<b>АП</b>	Акциони план	<b>ПЕФА</b>	Оцена јавних расхода и финансијске одговорности
<b>АПР</b>	Агенција за привредне регистре	<b>ПВ</b>	Почетна вредност (baseline value)
<b>АП 23</b>	Акциони план за преговарање Поглавља 23	<b>ПФМ</b>	Програм реформе управљања јавним финансијама
<b>АП РЈУ</b>	Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији	<b>ПИРВ</b>	Информациони систем за планирање и извештавање о раду Владе
<b>ВСС</b>	Високи службенички савет	<b>ПИФЦ</b>	Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору
<b>ГенСек</b>	Генерални секретаријат Владе	<b>ПЈУ</b>	Принципи јавне управе
<b>ДЕУ</b>	Дирекција за електронску управу	<b>р</b>	резултат
<b>ДРИ</b>	Државна ревизорска институција	<b>РГЗ</b>	Републички геодетски завод
<b>ЕК</b>	Европска комисија	<b>РС</b>	Република Србија
<b>ЕРП</b>	Програм економских реформи	<b>РЈУ</b>	Реформа јавне управе
<b>ЕУ</b>	Европска унија	<b>РСЈП</b>	Републички секретаријат за јавне политике
<b>ЕУ ИПА</b>	Инструмент за претприступну помоћ Европске уније	<b>СБ</b>	Светска банка
<b>ИС</b>	Информациони систем	<b>СКГО</b>	Стална конференција градова и општина
<b>ЈЛС</b>	Јединице локалне самоуправе	<b>СИГМА</b>	Програм подршке унапређењу у владавини и управљању при ОЕЦД
<b>ЈЛС и АП</b>	Јединице локалне самоуправе и аутономне покрајне	<b>СРЈУ</b>	Савет за реформу јавне управе
<b>ЈП</b>	Јавна предузећа	<b>СУК</b>	Служба за управљање кадровима
<b>ЈУ</b>	Јавна управа	<b>ТОР</b>	Пројектни задатак
<b>КЕИ</b>	Канцеларија за европске интеграције	<b>УЈН</b>	Управа за јавне набавке
<b>Конт.</b>	Континуирано	<b>УИ</b>	Управна инспекција
<b>МДУЛС</b>	Министарство државне управе и локалне самоуправе	<b>УЉР</b>	Управљање људским ресурсима
<b>ММФ</b>	Међународни монетарни фонд	<b>ФА</b>	Функционална анализа
<b>МПГ</b>	Међуминистарска пројектна група	<b>ФУК</b>	Финансијско управљање и контрола
<b>МПравде</b>	Министарство правде	<b>ЦВ</b>	Циљна вредност (target value)
<b>МТБФ</b>	Средњорочни буџетски оквир	<b>СМСТ</b>	Change Management Support Team – Група за управљање променама
<b>МУП</b>	Министарство унутрашњих послова	<b>СРОСО</b>	Централни регистар обавезног социјалног осигурања
<b>МФин</b>	Министарство финансија	<b>EGDI</b>	E Government Development Index
<b>НСБПК</b>	Национална стратегија за борбу против корупције у РС за период од 2013. до 2018. године	<b>ОГП</b>	Open Government Partnership, међународна иницијатива Партнерство за отворену управу
<b>ОДУ</b>	Орган(и) државне управе	<b>UNDESA</b>	United Nations Department of Economic and Social Affairs





Министарство државне  
управе и локалне  
самоуправе

Београд 2017.