



Акциони план за оптимизацију
на основу препорука из документа Светске
банке "Хоризонтална функционална анализа за
Државну управу плус" за период 2017-2018

НАРАТИВ

Новембар 2017



Садржај:

Скраћенице и акроними:	3
I УВОД.....	4
Полазне основе	4
II МЕРЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА ХОРИЗОНТАЛНЕ ФУНКЦИОНАЛНЕ АНАЛИЗЕ „ДРЖАВНА УПРАВА ПЛУС“ ЗА ПЕРИОД 2017-2018.....	10
Опште напомене у вези са „АП ХФА“	10
Образложење појединачних мера из „АП ХФА“	14
Област 1: Организациона транспарентност	14
Област 2: Унапређење организационе структуре јавне управе	16
Област 3: Побољшање хоризонталне координације	23
Област 4: Стратешко управљање људским ресурсима у јавној управи.....	29

Скраћенице и акроними:

СРЈУ	Стратегија реформе јавне управе, од 2014. године
АП СРЈУ	Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе 2015-2017, од 2015. године
ФА	Функционална анализа
ХФА СБ	Хоризонтална функционална анализа Светске банке – 94 институција на централном нивоу које чине тзв. групу „Државна управа плус“
Савет за РЈУ	Савет за реформу јавне управе
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
ГСВ	Генерални секретаријат Владе
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
РСЗЗ	Републички секретаријат за законодавство
МФ	Министарство финансија
МЕИ	Министарство за европске интеграције
ДУ	Delivery unit
СУК	Служба за управљање кадровима
Трезор	Управа за трезор
УЗЗПРО	Управа за заједничке послове републичких органа
УЈН	Управа за јавне набавке
АП ХФА	Акциони план за спровођење препорука из документа Светске банке “Хоризонтална функционална анализа за Државну управу плус”
ГПУП	Група за подршку управљању променама (“Change management support team”) при Министарству за државну управу и локалну самоуправу
Институција	94 институције на централном нивоу које чине тзв. групу „Државна управа плус“ - органи државне управе и стручне службе управних округа, организације обавезног социјалног осигурања, јавне агенције, установе и друге организације јавне управе на централном нивоу

I УВОД

Полазне основе

- Схватање система јавне управе као сервиса грађана способног да привреди и грађанима пружи потребан ниво услуга представља опште прихваћен стандард у савременим условима који доприноси променама у схватању положаја јавне управе у друштву. Реформа јавне управе је једна од основних елемената структурних реформи јавног сектора у циљу успостављања дугорочне одрживости јавних финансија и стварања предуслова за одржив раст. **Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији** (даље: СРЈУ), као и **Акционим планом за спровођење Стратегије реформе јавне управе 2015-2017** (даље: АП СРЈУ) обухват реформских процеса са државне управе проширује на систем јавне управе чија реформа представља битан услов за консолидацију јавних финансија и успостављање здравог привредног амбијента.
- Структурне промене се сматрају основном претпоставком унапређења учинка и резултата, тј. унапређења процеса пружања јавних услуга. Управо такве промене су недостајале у претходним иницијативама у Републици Србији, што је често доводило до неодрживости решења која су се односила на промене процеса и резултата, без функционалних и организационих трансформација, док вишак и неадекватна организациона структура и структура запослених представљају проблематичне тачке које узрокују неефикасност јавне управе и представљају терет за читаву привреду. **Оптимизација јавне управе не сме да угрози њену делотворност**: оптимизација броја запослених НЕ сме бити линеарна кроз цео систем већ се у оквиру сваког ресурса оптимизација мора извршити на начин да се код појединачних корисника јавних средстава изврше већа смањења тамо где је и више очигледних вишкова, а исти принцип се односи и на организационе промене.
- **Министарство државне управе и локалне самоуправе** (даље: МДУЛС) координира свеобухватним процесом оптимизације (тзв. „rightsizing“) јавне управе, као основном структурних промена. Процес оптимизације је дуг процес који захтева најпре системско спровођење организационе и **функционалне анализе** (даље: ФА) која се показала делотворним и ефикасним инструментом за реформу јавне управе уопште, а посебно за потребе оптимизације. ФА се базира на идентификацији свих функција

(групе послова) који се врше у органима и организацијама јавне управе, и које се затим категоризују (креирање политика, регулативни послови, администрација, пружање услуга, праћење, итд) како би се утврдила природа тих послова и њихова адекватна локација.

- Током 2014. године, због потреба фискалне консолидације, кроз израду **„Планова рационализације код корисника јавних средстава“** отпочела је прва фаза оптимизације јавне управе у контексту ширег дугорочнијег процеса оптимизације. Потом, у сарадњи са Делегацијом Европске уније у Републици Србији, у периоду октобар 2014 - април 2015. године, МДУЛС је спровело пројекат **„Успостављање услова за организационо и функционално реструктурирање јавне управе у Републици Србији“** који се финансирао из **ИПА 2012 средстава**, а који је такође био део прве фазе свеобухватног процеса оптимизације јавне управе. Пројекат је имао за циљ пружања подршке министарствима за почетну анализу агенција и других типова органа у својим ресорима како би се стекао увид у структуру и алокацију функција и запослених којима се располаже.

Садашње стање и процеси

- Власништво над променама је у самим министарствима и њиховим ресорним органима и организацијама, односно у људима који у њима раде. Полазећи од ових начела, у априлу 2015. године, отпочела је друга фаза оптимизације кроз пројекат финансиран из **ЕУ ИПА 2014 средстава** **„Реструктурирање и оптимизација јавне управе у РС 2015-2018“** који се имплементира уз подршку **Светске банке**. Њему је такође претходио консултативни процес који је, заједно са анализама тренутног стања и поређења са другим земљама, довео до идентификације предмета ФА. Одабир приоритета је био у блиској вези са утврђивањем јасног методолошког опсега и фокуса, тј. скупа питања и специфичних аспеката под-система јавне управе који би били обухваћени појединачним анализама. Овај процес је такође узео у обзир и тренутне реформске иницијативе, везу са другим очекиваним пројектима подршке реформе јавне управе, као и ресурсе са којима би пројекат располагао, у смислу изводљивости анализа и обима подршке коју пројекат може да пружи у процесу имплементације препорука и реформских мера.
- Пројектом **„Реструктурирање и оптимизација јавне управе у РС“** за општи резултат је предвиђено дубинско реструктурирање одређених сектора јавне управе

са циљем подизања њене ефикасности, сврсисходности и делотворности. Као први корак ка томе Светска банка је, у сарадњи са свим домаћим актерима, кроз овај пројекат реализовала (или је у току реализација) следећих ФА:

- 1) *Хоризонтална ФА "Државна управа плус" (94 институције државне управе и осталих делова централне власти) – даље ХФА СБ,*
- 2) *ФА пружања јавних услуга у области здравство, просвета и социјална заштита,*
- 3) *Вертикална ФА Министарства финансија и институција из портфолија овог министарства и*
- 4) *Вертикална ФА ранијег Министарства пољопривреде и заштите животне средине и институција из његовог портфолија.*

- Очекивани резултат ових ФА је израда **акционих планова за имплементацију одабраних препорука** које ће проистећи из датих анализа. Оваква иницијатива је у старту захтевала стратешку и оперативну међуресорну координацију, у којој је МДУЛС имало координативну и саветодавну улогу, али су се саме активности реализовале директним ангажовањем релевантних ресорних институција кроз учешће како на индивидуалним састанцима, тако и на заједничким радионицама које су одржаване током 2015. године. Тиме је одговорност за успех како анализа тако и имплементације подељена између свих актера укључених у пројекат. Као потврду оваквој иницијативи на трећој седници **Савета за реформу јавне управе (даље: СРЈУ)**, одржана 12. фебруара 2015. године, усвојена је информација о истој и о самом пројекту чиме је дата сагласност СРЈУ за спровођење функционалних анализа у одабраним секторима јавне управе.
- Унутар сваке институције (махом министарстава) која је била задужена за координацију и консултације са организацијама у свом портфолију, оформљен је тим запослених који је био задужен за подршку и комуникацију са МДУЛС и консултантским тимом Светске банке у спровођењу анализа. Будући да је у питању био наставак већ започетих процеса оптимизације, тежило се да тим људи буде исти онај који је био задужен за процес израде **Плана рационализације корисника јавних средстава из 2014.године**, а који се састојао од државног секретара који је члан Колегијума државних секретара, секретара министарства и две особе које раде у оквиру организационе јединице која се бави кадровским питањима и/или (по потреби) представник(ци) агенција/ органа у надлежности

датог министарства. Прва у низу анализа била је спровођење препорука из **ХФА СБ** која је укључила анализу функција, организације и кадрова у свим министарствима и органима државне управе, као и у другим органима и организацијама на републичком нивоу које нису формално у систему државне управе, али врше сродне послове („агенције“ у ширем смислу) – укупно, то је 94 институције. Ова „системска“ ФА се, између осталог, базирала на идентификацији дуплирања надлежности, функција и послова, као и на бољој међусобној расподели послова између министарстава и органа у њиховим ресорима - а допринеће и процесу консолидовања „органа и агенција“ и унапређења модела унутрашње организације органа државне управе. Анализа се такође бавила и функционалнијом и рационалнијом кадровском расподелом како између ресора, тако и унутар појединачних ресора.

- Ова компонента пројекта имала је две фазе: кроз **прву фазу ХФА СБ** анализом су установљене извесне неподударности између функција и организационе структуре на нивоу централне власти, као и да запошљавање на нивоу централне власти није увек сасвим подударно са организационим потребама. Подаци су прикупљани на основу наменског упитника који је разрађен управо у дату сврху. Анализа је обављена на узорку који је обухватио 94 органа у јавном сектору, тј. 14 министарстава, 29 органа управе у саставу министарстава (29 канцеларија управних округа као деконцентрисана структура власти разматрано је као један орган), 15 посебних организација, 9 владиних служби, 16 јавних агенција и 11 јавних институција. Функције и резултати за сваку институцију идентификовани су на основу тога како су представљени у актима о унутрашњој организацији и систематизацији дужности (**правилници о систематизацији**); почетни спискови функција и резултата за сваку анализирану институцију достављени су представницима институција ради верификације. Број запослених (у сталном радном односу и оних по уговору) према одређеној функцији утврђиван је на основу извештаја самих институција; све идентификоване функције су стандардизоване и извршена је њихова категоризација у консултативном процесу са самими институцијама и експертима Светске банке.
- **Друга фаза ХФА СБ** је представљала надоградњу прве, и састојала од неколико компоненти:
 - 1) **Оптимизација организационих облика централног нивоа власти**
 - 2) **Анализа функција које се преклапају**

- 3) *Системска анализа заједничких функција подршке (ф-ја административне подршке, помоћно-техничке подршке и финансијске подршке) и*
- 4) *Анализа недостајућих функција са фокусом на ЕУ интеграције.*

На основу сваке од наведене четири анализе експертски тим Светске банке је израдио низ препорука за унапређење чија имплементација је процењена на рок од 12, 36 и преко 36 месеци.

- *МДУЛС је координатор процеса функционалне реорганизације јавне управе, али не и институција која одлучује о конкретним потезима и политикама у оквиру самих ресора – за то нема ни мандат, ни довољан капацитет, ни експертизу. Задатак МДУЛС, као координатора пројекта, био је да се обезбеде смернице на највишем нивоу (правац политике) у процесу израде овог **Акционог плана за спровођење препорука из документа Светске банке “Хоризонтална функционална анализа за Државну управу плус” (даље АП ХФА)**, прати напредак потом у реализацији препорука које су рефлектоване кроз акциони план, решавају проблеми и дилеме током рада, као и да се размотре и усмеравају резултати појединих фаза рада. **За имплементацију мера из АП ХФА неопходна је блиска сарадња свих означених актера, како би се обезбедило да предузете обавезе буду реализоване у складу са планом.***

Група за подршку у управљању променама (ГПУП)

Промене не смеју и не могу бити наметнуте споља, већ морају да се спроведу кроз ангажовања и промишљање људи који раде у институцијама. Доносиоци одлука у јавној управи су покретачи промена, а запослени у министарствима су носиоци тих промена – јер они имају најбољи увид у то шта је оствариво, у ком року и на који начин. **Управљање променама („Change management“)** представља стандардни и стручни приступ у спровођењу реформе којим се одређују начини (методологија) како да се договорени циљеви (тј. планиране промене) и остваре. Она окупља људе око носећих идеја преобликовања организације и релокације ресурса који се користе, а подразумева хоризонталан рад, стратешку комуникацију ка свима (споља и унутар организације), као и стратешку анализу, због важности тачности параметара.

Из тог разлога, МДУЛС је у оквиру овог пројекта оформио *Групу за подршку у управљању променама (даље: ГПУП)* или на енглеском *Change management support team (CMST)*, како би се након спроведених функционалних анализа, првенствено хоризонталне, обезбедила помоћ у финализацији и спровођењу акционих планова проистеклих из анализа, што подразумева управљање променама које су неопходне да би се одабране препоруке примениле у пракси наше јавне управе. Посебан нагласак је на подршци у процесу комуникације унутар и између актера обухваћених у АП ХФА.

ГПУП делује при МДУЛС-у, а састоји се од пет сталних експерата (уз могућност краткорочног ангажовања додатних експерата за поједине области и ресурсе) који пружају подршку у координацији процеса реорганизације, оптимизације и трансформације **јавне управе (даље: ЈУ)** у периоду од 2016. до краја 2018. године. ГПУП је усредсређена на развој концепта управљања променама у процесу реформи, а не спровођење реформи *per se*.

Потребно је имати у виду да **промена није исто што и реформа**. Реформа подразумева промену да би била одржива, али свака промена не значи реформу. Реформа представља унапређење и уређење система који не функционише ефикасно или ефективно, и спроводи се када за њу постоје економски, финансијски или социјални разлози. Промена, пак, значи дубинско мењање начина на који систем функционише, како би се жељена реформа спровела на успешан и одржив начин. Реформа не може бити успешна уколико није обезбеђено систематично управљање променама. Стога је управљање променама потребно како би се обезбедио **оквир за спровођење одрживих реформи**.

Задатак ГПУП је управо да помогне у креирању овог оквира, тј. процесу управљања променама, а не у спровођењу конкретних секторских реформи. Ове реформе би већ требало да су договорене и прихваћене у оквиру сваког ресурса. Оно што би сада требало да следи јесте имплементација тих реформи, где ће ГПУП обезбедити пуну подршку са аспекта процеса управљања променама које се односе на дате реформе.

Као што је већ истакнуто, **променама морају да управљају сама министарства** (и друге организације које су означене као водеће), а **ГПУП треба да пружи експертску подршку у том процесу**. Плански приступ раду је кључан, јер већина промена захтева

и промену у ставовима људи, као и обуку за нове вештине и компетенције. ГПУП ће управо на том пољу асистирати министарствима, како би се искористила сва доступна знања у циљу адекватног спровођења визије, циљева, приоритета и планова министарстава. Поред тога, ГПУП ће помагати МДУЛС-у, као и другим обухваћеним институцијама, да спроведу препоруке проистекле из функционалних анализа, али пре свега да схвате значај промена које треба да спроведу, пронађу најбољи начин да их спроведу, и науче да (сопственим капацитетима) управљају променама у будућности. Такође, поље у којем ће ГПУП подржати министарства јесте и комуникација, како би се дефинисали основни принципи и поруке које се шаљу, како интерним актерима, тако и широј јавности.

II МЕРЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА ХОРИЗОНТАЛНЕ ФУНКЦИОНАЛНЕ АНАЛИЗЕ „ДРЖАВНА УПРАВА ПЛУС“ ЗА ПЕРИОД 2017-2018.

Опште напомене у вези са „АП ХФА“

1. **АП ХФА** обухвата 7 мера које ће се реализовати у кратком року, до краја 2018. године, са очекиваним резултатима који се намеравају остварити за то време. Састоји се од четири целине (области деловања), које су препознате на основу кључних налаза из ХФА СБ и приоритета државне управе у наредном краткорочном периоду:
 - 1) Организациона транспарентност,
 - 2) Унапређење организационе структуре јавне управе,
 - 3) Побољшање хоризонталне координације и
 - 4) Стратешко управљање људским ресурсима у јавној управи.
2. **Основни критеријум** за дефинисање мера у АП ХФА је био да се њиховом реализацијом спроводи конкретна **ПРЕПОРУКА ИЗ ХФА**, која је уз то довољно **РЕЛЕВАНТНА** – утиче да спровођење реформском процеса одређеног у АП СРЈУ, како би се обезбедила синергија реформских активности и створила неопходна основа за наставак реформе јавне управе у периоду после важења АП СРЈУ. У том погледу разматрано је и колико свака препорука из ХФА СБ може послужити као основа за припрему и дефинисање мера у новом Акционом плану за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2018. године и на даље.

3. Посебно значајан критеријум за одабир препорука из ХФА СБ је била њихова реална **ИЗВОДЉИВОСТ** и то у кратком року, до краја 2018. године, што је подразумевало и процену постојања потребних ресурса, политичке подршке итд.
4. Приликом избора мера за АП ХФА узета је у обзир и процена **ЕФИКАСНОСТИ** препорука из ХФА СБ, тј. да ли и колико препоруке доприносе уштедама, поједностављењу процедура, унапређењу продуктивности, унапређењу квалитета услуге, унапређењу квалитета организације. Посебно је у том смислу процењиван утицај на рационализацију броја запослених у централној администрацији током 2017. и постављању основа за процес оптимизације.
5. Код сваке мере у АП ХФА одређен је конкретан резултат који се очекује, тако да се посебно водило рачуна о **БАЛАНСУ РЕЗУЛТАТА** сваке мере понаособ и свих мера укупно, с обзиром на свеукупне реформске активности које ће се реализовати до краја 2018. године.
6. Приликом избора појединачних мере посебна пажња је посвећена да оне буду усаглашене са принципима савремене јавне управе. С тим у вези консултовани су одговарајући документи и приликом формулисања мера водило се рачуна о сврсисходности саме мере и очекиваним ефектима на реформ јавне управе у целини¹.
7. Одабир препорука из ХФА СБ за овај АП ХФА резултат је и о широког **КОНСУЛТАТИВНОГ ПРОЦЕСА**, који је обухватио неколико нивоа консултација. Најпре су током септембра/октобра 2016. године обављени консултативни састанци МДУЛС и ГПУП са представницима: **Генералног секретаријата Владе (даље: ГСВ), Републичког секретаријата за јавне политике (даље РСЈП), Републичког секретаријата за законодавство (даље: РСЗЗ), Министарства финансија (даље: МФ), Министарство за европске интеграције (даље: МЕИ), Delivery unit-а (даље: ДУ) и Управа за заједничке послове републичких органа (даље: УЗЗПРО)**. Након овога је спроведен додатни консултативни процес са сваком појединачном институцијом на коју се дата препорука из ХФА СБ односи у циљу израде финалних акционих планова за имплементацију одабраних препорука. Отуда предложене области, мере и очекиване резултате наведене у АП ХФА треба посматрати као резултат примене свих наведених критеријума и спроведених консултативних

¹ The principles of public administration SIGMA/OECD, преузето са:
<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>

активности. На крају, АП ХФА је додатно разматрао и **Колегијум државних секретара**, радно тело **Савета за РЈУ**, као и **сам Савет за РЈУ**.

8. Спровођење АП ХФА ће започети одмах по усвајању од стране **Савета за РЈУ**, активности ће се реализовати током 2017. и до краја 2018. године. Дефинисане су **почетне вредности, показатељи остварености – индикатори, као и извори верификације – и то на крају 2017. и на крају 2018. године**. Такође, код сваке појединачне мере одређен је орган (институција) који ће се сматрати одговорним (водећим) за реализацију и координацију активности у спровођењу мере, као и партнерске институције од којих се очекује пуна сарадња са водећом.
9. Све планиране мере доводе до **измена у регулативи**, што је неопходна основа за остварење планираног резултата, али и за даљи рад на имплементацији препоручених активности из ХФА СБ – оних на средњи и дуги рок – које нису могле да се обухвате овим АП ХФА. Реално је да ће се активности на измени/допуни регулативе обављати током 2018. године, тако да се прави ефекти очекују до краја 2018. године, али и у 2019. години и касније. С обзиром да препоруке ХФА СБ садрже и предлоге активности чије спровођење превазилази краткорочни период, биће неопходно да се даљи рад на свеукупном спровођењу препорука из ХФА СБ накнадно посебно планира.
10. Промене у регулативи које се очекују спровођењем АП ХФА сматрају се реалним, с обзиром да већина прописа за које се тренутно може препознати потреба измене/допуне спада у **надлежност Владе**, као што су:
 - a. Уредба којом се прописују начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама, Генералном секретаријату Владе, кабинетима председника и потпредседника Владе и осталим службама Владе, Управи за заједничке послове републичких органа и стручним службама управних округа, и
 - b. Други прописи који регулишу комуникацију и проток аката и докумената између институција.
11. У оним случајевима где је индикатор мере у АП ХФА повезан са усвајањем закона или другог прописа чије доношење није у надлежности Владе планира се да Влада (уз претходна усаглашавања на нивоу Савет за РЈУ), на основу претходно припремљених анализа и студија изводљивости, дефинише оквир политике и утврди смернице којима ће се указати на очекиване потребе и ефекте новог/измењеног законодавства. Тиме ће се обезбедити неопходна политичка подршка свих актера

значајних за измену закона и омогућити несметано спровођење законодавног процеса.

12. С обзиром да је за реализацију АП ХФА неопходна стабилна политичка подршка намера је да се она обезбеди кроз активности Владе и њеног Савета за РЈУ, и његовог радног тела - *Колегијума државних секретара*. То подразумева да ће Савет за РЈУ усвојити АП ХФА и вршити надзор над његовом реализацијом кроз усвајање периодичних извештаја о реализацији мера. Уз то, за поједине мере из АП ХФА очекује се и конкретна делатност Савета за РЈУ у смислу разматрања и усвајања докумената којима ће се утврдити: смернице политике, планови рада или смернице за утврђивање посебних критеријума и стандарда у одређеној области итд.
13. *Институционални обухват* појединих мера из АП ХФА је међусобно различит и зависи пре свега од природе саме мере и области у којој се очекују њени ефекти. Код неких мера је наведено да су то само органи државне управе (министарства, органи у саставу, посебне организације, службе Владе и стручне службе управних округа), док су код других у питању све централне институције - „тзв. државна управа плус“ или „*јавна управа*“. На институционални обухват су утицали и наведени критеријуми изводљивости током краткорочног периода до краја 2018. године. У оним случајевима где мера из АП ХФА по својој природи може имати најшири институционални обухват, али је у АП ХФА је тај обухват ужи (нпр. само органи државне управе), у питању је спровођење оне препоруке из ХФА СБ која има шири утицај, али уједно налази у ХФА СБ указују на изузетну сложеност тако да би реализација препоруке у ствари морала да иде у више фаза – прво на нивоу органа државне управе, а онда и код свих других институција на централном нивоу. У таквим случајевима меру из АП ХФА треба посматрати као почетак процеса који ће се наставити и у периоду од 2019. и даље.
14. Генерално, методологија за имплементацију сваке од мера ће обухватити, али не мора да буде ограничена само на:
 - a. Прелиминарно истраживање, провера расположиве документационе основе и извештаја, прикупљање података и додатна аналитика
 - b. Упоредна анализа искустава нових чланица ЕУ и кандидата за чланство у ЕУ – по потреби
 - c. Упитник за органе – по потреби
 - d. Полуструктурирани интервјуи и „фокус групе“ – по потреби

- e. Интерна радионица: Договор представника укључених институција око приступа и принципа у реализацији мере,
- f. Израда прелиминарних докумената
- g. Радионица за презентацију израђених прелиминарних докумената и добијање препорука за њихову финализацију
- h. Израда финалних докумената.

Образложење појединачних мера из „АП ХФА“

Област 1: Организациона транспарентност

У оквиру области *Организациона транспарентност* намера је да се омогући да се процес оптимизације води узимајући у обзир потребе које произилазе из процеса европских интеграција. У питању је краткорочни циљ који ће се реализовати током 2017. године и до краја 2018. године, а последице ће имплицирати у каснијим годинама. Мера која је управљена на реализацију овог циља је (01) Унапређено управљање институционалним развојем за процес европских интеграција.

МЕРА (1.1): Унапређено управљање институционалним развојем за процес европских интеграција

Сврха и обухват мере

Реализацијом ове мере унапредиће се механизми планирања и јачања институционалних капацитета неопходних за усаглашавање са прописима ЕУ (тзв. *“EU Acquis”*) кроз унапређења у процесу институционалног развоја за процес европских интеграција. Оквирни план административних и институционалних капацитета неопходних за усклађивање и примену права ЕУ садржи Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ за период 2018-децембар 2021. године.

Очекује се да мера омогући да се реформа јавне управе убудуће спроводи уз квалитетнију функционалну координацију као и да се унапреди организација путем које Влада и министарства, посебне организације и службе владе испуњавају своје функције. Томе би се допринело кроз успостављање и примену јасних хоризонталних поступака, усклађивањем организационе структуре, процедура и делегирањем службеника у органима државне управе који су директно задужени за управљање националним процесима европских интеграција. Тиме ће се осигурати спровођење усаглашене

политике и доследна примена прописа. Уједно, овом мером ће се помоћи да укупна организација на нивоу Владе и министарстава, као централних извршних органа, прати адекватне политике и прописе².

Мера се пре свега односи на органе државне управе (министарства, посебне организације) и стручне службе Владе и управних округа.

Веза са ХФА СБ и стратешким документима

Ова мера индиректно произлази из налаза ХФА СБ по којима је неопходно континуирано јачати управљање институционалним развојем капацитета за процес европских интеграција, у смислу ефективног и ефикасног механизма размене мишљења и информација најпре између Министарства државне управе и локалне самоуправе, Министарства финансија и Службе за управљање кадровима а везаних за обезбеђивања неопходних капацитета за усаглашавање са прописима ЕУ. Мером се омогућава повећање правне сигурности и унапређења пословног окружења и квалитета пружања јавних услуга, што је Посебни циљ број 4 утврђен у АП СРЈУ. Наиме, реализацијом мере очекује се да се унапредити процес израде и спровођења регулативе, кроз унапређење међуресорне координације, учешће заинтересоване јавности и сагледавање могућих ефеката, праћење спровођења, евалуацију и извештавање о спровођењу регулативе.

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

Водећа институција и примени ове мере јесте МДУЛС, с обзиром на то да се очекује иницирање неопходних измена у уредби којом се уређују начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних места у органима државне управе у министарствима, посебним организацијама и службама Владе (даље: Уредба). Приликом измене уредбе поћиће се од потреба у поступку усклађивања и примене права ЕУ садржаних у НПАА. МДУЛС ће непосредно сарађивати највише са МЕИ, МФ, СУК, али и свим осталим органима у складу са њиховим надлежностима у процесу усаглашавања са прописима ЕУ.

Одговарајућом изменом Уредбе, сви органи државне управе ће бити обавезни да усагласе своје правилнике о унутрашњој организацији и систематизацији радних места

² “Sigma” принципи јавне управе.

у смислу да препознају функције и радна места која су неопходна за усаглашавање са прописима ЕУ, у складу са надлежностима органа.

МДУЛС ће уз консултовање МЕИ бити задужено да приликом давања мишљења у сваком конкретном случају сагледа да ли је предвиђено унутрашње уређење рационално са аспекта рационалности и усклађености са изградњом одговарајућих институционалних капацитета за усаглашавање са прописима ЕУ - односно, да ли је дата систематизација рационална са аспекта ЕУ интеграција и да ли обезбеђује неопходне институционалне капацитете за усаглашавање са *“EU Acquis”*³. Основне смернице за развој институционалних капацитета у складу са *EU Acquis* садржане су НПАА. О спровођењу овог документа, укључујући и развој институционалних капацитета МЕИ редовно извештава Владу. У истом поступку МФ биће дужно да у поступку контроле правилника сагледа да ли су предвиђени институционални капацитети предвиђени на начин да су обезбеђена средства за све државне службенике и/или намештенике који обављају послове који проистичу из процеса усаглашавања са прописима ЕУ⁴. Такође, Служба за управљање кадровима у поступку контроле правилника биће дужна да сагледа да ли је поступак разврставања радних места државних службеника и намештеника који обављају послове који проистичу из усаглашавања са прописима ЕУ извршен у складу неопходним институционалним капацитетима⁵. На овај начин унапредиће се међуинституционална размена информација и ојачати институционални капацитети и одговорности за усаглашавање са прописима ЕУ и то пре свега у погледу припреме и одобрења правилника о организацији и систематизацији радних места и буџетског планирања у органима државне управе.

Област 2: Унапређење организационе структуре јавне управе

Кроз унапређење организационе структуре јавне управе обезбедиће се да се институционални капацитети у већој мери него до сада посвете њеним основним функцијама (тзв. „core business“), што је могуће кроз обједињавање капацитета за помоћне функције. Овај циљ ће се током током 2017. и 2018. године реализовати

³ Члан 32. Уредбе о начелима о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе

⁴ Члан 33. Уредбе

⁵ Члан 34. Уредбе

спровођењем три мере: (01) Постизање оптималног односа броја запослених који раде на основним и оних који раде на заједничким/пратећим функцијама у државној управи, (02) Упостављање јасних правила, критеријума и услова за оснивање нових организационих облика у јавном сектору, како би се смањило оснивање организационих облика са малим бројем запослених и (03) Оптимизација унутрашње организационе структуре органа државне управе, службама Владе и службама управних округа.

МЕРА (2.1): Постизање оптималног односа броја запослених који раде на основним и оних који раде на заједничким/пратећим функцијама

Сврха и обухват мере

Према Хоризонталној функционалној анализи Светске банке⁶ уочава се изузетна институционална фрагментација у државној управи Србије - постоји релативно велики број организационих облика, који су често директно везани за Владу, а више од половине од укупно 94 организациона облика за које је урађена хоризонтална функционална анализа (тзв. група “Државна управа плус”) има мање од 100 запослених. Већина тих организационих облика има врло сведену и строго ограничену надлежност (тј. „мали портфолио“). Последица је врло сложена координација великог броја организационих облика, што пропорционално увећава трошкове. Поред тога, у анализама се указује да се пратећи (заједнички) послови обављају са великим бројем особљау односу на укупан број запослених у организационом облику. Иако већина организационих облика део административних послова и писарнице, као и услуге превоза обавља преко Управе за заједничке послове републичких органа (даље: УЗЗПРО), и даље један број те послове обавља самостално, што такође доводи до сразмерног повећања броја запослених, а самим тим и укупних трошкова. Уз то, не постоје јасни критеријуми због којих један организациони облик самостално обавља заједничке/пратеће послове, уместо да то ради УЗЗПРО.

Очекује се да ће мера помоћи финансијској одрживости и функционалном управљању у даљој реформи јавне управе. Боља алокација кадрова и реорганизација у органима кроз примену ове мере обезбедиће спровођење утврђених политика и доследну примену

⁶ “Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration” Table 1: Organizing Functions: Implementation Action Plan page iv and “Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 3: Functional Review of Selected Non-Core Functions” page 11 section B and Table 4: System Functional Review of Selected Non-Core Functions: Implementation Action Plan.

прописа. Уједно, мера омогућава да напори око модернизације у обављању послова у јавном сектору омогуће остваривање и неопходних уштеда⁷.

Ова мера ће обухватити све органе државне управе, стручне службе Владе и управних округа, као и имаоце јавних овлашћења када обављају поверене послове државне управе⁸.

Веза са ХФА СБ и стратешким документима

Овом мером се омогућава унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе и ревизију службеничког система тиме што ће се њеном реализацијом омогућити организационо и функционално реструктурирање јавне управе и створити услови за примену осталих мера за оптимизацију јавне управе у погледу броја и сврсисходности институција, броја запослених, радних процеса и организационих структура⁹.

Такође, ова мера се тиче и препоруке из ХФА СБ којом се указује на потребу успостављања стандарда за оснивање нових организационих облика, али и на повезивање и обједињавање постојећих, наравно где год је то примерено.

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

Институција која ће руководити активностима у оквиру ове мере је Министарство државне управе и локалне самоуправе, а партнери са којима ће се највише сарађивати у томе су: МФ, МЕИ, УЗЗПРО, ГСВ, СУК, УЈН.

Имплементацијом ове мере ће се правно дефинисати обухват и стандарди за обављање заједничких/пратећих послова. Ово подразумева израду смерница којима ће се:

- 1) Предвидети принципи који ће се поштовати за препознавање помоћних послова у свим државним органима и организацијама, укључујући јавне агенције, организације обавезног социјалног осигурања и и других организационих облика (у зависности од надлежности органа, његовог положаја у односу на друге итд.) када обављају послове државне управе као имаоци јавних овлашћења
- 2) Дефинисати који се послови имају сматрати заједничким/пратећим,

⁷ „Sigma“ principi javne uprave.

⁸ Члан 4. Закона о државној управи

⁹ Посебан циљ број 1. из Стратегије реформе јавне управе

- 3) Успоставити стандарди за однос броја запослених на основним и пратећим пословима. Овиме ће се успоставити принцип у профилирању заједничких / помоћних послова у органима државне управе, узимајући у обзир Каталог радних места, односно звања и положаја и функција у јавном сектору, уз поштовање свих специфичности области деловања појединих органа; и
- 4) Означити прописе које ће бити измењени сходно томе; очекује се да буду измењана два прописа: Уредба о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе и евентуално Уредба о Управи за заједничке послове републичких органа;

Резултат ће бити „Смернице за успостављање стандарда за обављање заједничких/пратећих функција и потребног односа броја запослених који раде на основним и пратећим функцијама у органима државне управе и код ималаца јавних овлашћења“ које ће послужити за доношење закључка Владе којим ће се оне прихватити.

Мера 2.2 из АП ХФА: Упостављање јасних правила, критеријума и услова за оснивање нових организационих облика у јавном сектору, како би се смањило оснивање организационих облика са малим бројем запослених

Сврха и обухват мере

Према анализама и препорукама из ХФА СБ посебна пажња је неопходна у погледу макро организације у јавној управи¹⁰. Тренутно нису прописани критеријуми које је неопходно испунити да би се “оправдало” оснивање новог органа или организације у јавном сектору. Не постоје правни механизми за проверу разлога, услова и критеријума које предлагач треба да испуни или докаже како би нови организациони облик био основан. Последица је да постоји релативно велики број организационих облика (“институционална фрагментација“) сап о правилу уским и строго омеђеним оквиром надлежности. Таква ситуација утиче негативно на капацитете Владе за њихову координацију, слаби механизме надзора, а може довести и до случајева преклапања или

¹⁰ „Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration“

превелике синергије између послова и делокруга различитих организационих облика¹¹. Неопходно је предвидети прецизније обавезе предлагача прописа у законодавном поступку, у случају када се предлаже формирање нове институције. Сваки предлагач морао би посебно да наведе и образложи разлоге за формирање нове институције, који су то нови послови које та нова институција треба да обавља, зашто нека постојећа институција не може или не треба да обавља те послове, какве ефекте ће такво формирање изазвати у погледу координације, каква ће бити међусобна сарадња институција које обављају сличне функције или функције у оквиру исте области, како ће бити решено питање надзора и извештавања о раду нове институције, који трошкови ће настати услед тога, какав је кадровски план за нову институцију и друго. Уз тако образложен предлог требало да буде обавезан и став МДУЛС о томе колико је оснивање нове институције у складу са оптимизацијом јавне управе у погледу броја и сврсисходности институција.

Очекује се да мера обезбеди да Влада и министарства унапреде своје функције које су од кључног значаја за добро организован, доследан и компетентан систем креирања политике, као и да укупна организациона структура јавног сектора на макро плану осигура спровођење утврђених политика и доследну примену прописа¹².

Мера се односи на све организационе облике у јавном сектору, а примењиваће је пре свега министарства, као предлагачи прописа којима се оснивају нови организациони облици.

Веза са ХФА СБ и стратешким документима

Овом мером ће се извршити дубинска оптимизација државне управе, што ће помоћи у организационом и функционалном реструктурирању јавне управе и у ширем смислу унапредиће се државна управа, као организациони и функционални подсистем јавне управе¹³.

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

Орган који ће руководити реализацијом ове мере је МДУЛС, а најближу сарадњу ће остваривати са: МФ, ГСВ, РСЗЗ, РСЗЛП, МЕИ, УЗЗПРО и СУК.

¹¹ „Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 2: Misplaced Functions“

¹² „Sigma“ принципи јавне управе.

¹³ Посебни циљ број 1. из АП СРЈУ

Имплементацијом ове мере ће се правно дефинисати правила, критеријуми и услови за оснивање новог организационог облика у јавном сектору.

Резултат који се очекује је да ће се нормирати прецизнији критеријуми за оснивање нове институције, смањити тренутна разуђеност институција и унапредити координација. У крајњем би се успоставио ефикаснији систем контроле рапидног повећања броја институција¹⁴.

У првој фази спровођења мере, до краја 2017. године, биће израђене Смернице о обавезним критеријумима за оснивање новог организационог облика, које ће:

- Дефинисати обавезу предлагача да конкретизује и образложи разлоге за оснивање новог организационог облика;
- Које нове послове ће нови организациони облик обављати;
- Због чега постојећи организациони облик не може да обавља нове послове;
- Које ефекте ће имати оснивање новог организационог облика у погледу међуинституционалне координације;
- Каква ће бити међусобна сарадња са организационим облицима који обављају сличне послове или послове у овире исте заокружене области рада;
- Како ће се регулисати питање надзора и праћења рада;
- Који ће све трошкови настати;
- Какав је кадровски план за нови организациони облик итд?

Смерницама би се указало да ће се наведена питања образлагати путем посебног упутника у виду „контролне листе“ („checklist“) која би била усвојена од стране Владе до краја 2018. године у адекватној правној форми.

МДУЛС ће на тако образложени предлог давати своје мишљење о испуњености услова за оснивање новог организационог облика, а у смислу остваривања оптималног броја и сврхе организационих облика у јавној управи.

Очекивани резултат је да ће се нормирати прецизни критеријуми за оснивање новог организационог облика, умањити се постојећа институционална фрагментација и унапредити се координација. Крајњи циљ је да се успостави ефикаснији систем надзора над успостављањем нових организационих облика.

¹⁴ „Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration“

Мера 2.3 из АП ХФА: Оптимизација унутрашње организационе структуре органа државне управе службама Владе и службама управних округа

Сврха и обухват мере

И на плану микро организације Хоризонтална функционална анализа Светске банке указује на велику разубуђеност и комплексност¹⁵. Институције се најчешће састоје од релативно великог броја уситњених организационих јединица, са врло малим бројем запослених (у суштини битан је број систематизованих радних места, која не морају бити и попуњена), што отежава интерну координацију и комуникацију, повећава број руководећих позиција средњег нивоа и укупне трошкове за запослене. Таква разубуђеност се може разрешити уколико би се смањило постојећи број хијерархијских нивоа (тренутно их може бити и до шест) и ако би се нормирало правило да један руководилац може успешно да руководи са најмање 5 запослених (1:5), односно, укидањем групе као унутрашње организационе јединице. Реализацијом ове мере унапредила би се и оптимизовала унутрашња организационе структура организационих облика у јавној управи, оптимизовао би се и број запослених, као и радни процеси.

Очекује се да реализација ове мере омогући боље спровођење будућих реформских активности у јавној управи, тиме што ће се органи са више ресурса усмерити на обезбеђивање неопходне подршке у припреми и реализацији јавних политика. На тај начин Влада и министарства ће унапредити своје функције које су од кључног значаја за добро организован, доследан и компетентан систем креирања политике, као и да укупна организациона структура органа државне управе осигура спровођење утврђених политика и доследну примену прописа¹⁶.

Мера ће обухватити органе државне управе: министарства, органе у саставу министарстава, посебне организације, стручне службе Владе и управних округа.

Веза са ХФА СБ и стратешким документима

Преиспитивањем и поједностављењем унутрашње организационе структуре подржава се организационо и функционално реструктурирање државне управе, што је један од

¹⁵ „Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 1: Optimizing Organization of the Central Administration“

¹⁶ „Sigma“ принципи јавне управе.

посебних циљева из Акционом плану Стратегије реформе јавне управе (даље: АП СРЈУ). С обзром на планирани начин реализације ове мере у АП ХФА омогућиће се да то буде чињенично утемељена мера за оптимизацију државне управе у погледу организационих структура. Тиме ће се у ствари подржати остваривање Резултата 1.1.3. из АП СРЈУ: “Реализована дубинска оптимизација одабраних организационих подсистема јавне управе” што је у оквиру остварења Посебног циља број 1 из Стратегије РЈУ – Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе.

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

Процесом ће руководити МДУЛС, а најближе ће сарађивати са: ГСВ, СУК, МФ, али ће се у пуној имплементацији мере сарађивати са свим органима државне управе, стручнима службама Владе и управних округа.

Током 2017. године би се припремила "Студија изводљивости са смерницама" којом ће се преиспитати постојећи и утврдити нови стандарди за унутрашње уређење у органима државне управе, службама Владе и службама управних округа и дати препоруке за измену одређених прописа.

У 2018. години очекује се измена регулативе, пре свега уредбе која уређује начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе и почетак њене примене у пракси. Очекује се да ће се овим имплицирати и друге активности које ће кроз консултације бити решаване на индивидуалном нивоу. Иако очекиване финансијске импликације, односно уштеде нису велике, имплементацијом ове мере скраћују се и поједостављују линије комуникације и одлучивања и убрзава се рад институција.

Неопходно услов за остваривање свих позитивних ефеката ове мере је да се истовремено успостави политика задржавања квалитетних кадрова (тзв. „*retention policy*”) и изврши реформа система плата у државној управи. Уједно, ефекти ове мере ће бити видљиви у 2019. и каснијим годинама.

Област 3: Побољшање хоризонталне координације

У оквиру области Побољшање хоризонталне координације циљ је да се унапреди хоризонтална координација у развоју и имплементацији јавних политика тако што би се

ојачали стратешки капацитети Владе тиме што би се поједноставило доношење одлука о техничко-оперативним питањима и по могућству смањило административно одлучивање Владе. То ће се реализовати током 2017. и 2018. године кроз следеће мере: (01) Унапређење ефикасности процеса за припрему закона, подзаконских и других аката и стратешких и планских докумената и (02) Консолидација стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерног надзора над реализацијом стратешких и планских докумената у оквиру министарстава.

МЕРА (3.1): Унапређење ефикасности процеса за припрему закона, подзаконских и других аката и стратешких и планских докумената

Сврха и обухват мере

У процедури припреме закона, подзаконских аката и других прописа и општих аката, као и стратешких и других докумената Владе тренутно међусобна сарадња између органа, на стручном нивоу, није довољно ефикасна и ефективна. Чланови радних група и других тела која се оснивају са задатаком да припреме одређени пропис или стратешки документ делегирају се као представници својих институција - органа државне управе, али и других државних органа и других организација. Међутим, рад тих група се на стручном нивоу заснива највише на личном залагању чланова. Оне за сада не функционишу на начин да њихови чланови у пуном капацитету представљају своје институције, тако да се преко њих може обезбедити сва потребна стручна подршка њихове институције. Отуда долази до ситуација да припремљен текст закона, другог прописа или документа, који је усаглашен на радној групи, тек након завршетка рада радне групе бива детаљно сагледаван у институцијама, које га онда додатно коментаришу и подnose предлоге за измену текст иако су имале представнике у тим радним групама. Тиме се губи на ефикасности у раду радних група и других међу-институционалних радних тела.

Како би се повећала ефикасност и ефективност у процедури припреме закона, неопходно је у процедури припреме радних верзија закона, подзаконских аката итд. (пре фазе јавне расправе, односно пре њиховог усвајања на Влади) унапредити сарадњу између органа и то на стручном нивоу, али да се истовремено тиме не умањи транспарентност у раду Владе.

Очекује се да би реализација ове мере помогла у остваривању већине принципа на којима би требало да буде заснована савремена јавна управа, а посебно они који се

односе на захтеве у погледу успостављања добро организованог, конзистентног и компетентног Система за утврђивање и реализацију јавних политика¹⁷.

Обухват мере се односи, пре свега, на рад министарстава, у процесу припреме закона, подзаконских аката, других прописа и општих аката и припреме стратешких и других докумената. Мера се односи на функционисање и очекиване резултате пројектних група, заједничких тела и посебних радних група.

Веза са ХФА СБ и стратешким документима

Процес припреме прописа и стратешких и планских докумената је само посредно терциан у Хоризонталној функционалној анализи Светске банке, тако што се начелно утврђује да институционална разурђеност државне управе у Србији ствара велике проблеме у погледу њене оперативне ефикасности и ефективности. То се нарочито односи на процес прикупљања неопходних мишљења на законодавне акте који често у пракси, због недовољне оперативности и ефикасности органа приликом овог процеса, доводе до кашњења у законодавном процесу и самим тим успоравају имплементацију аката.

Реализацијом ове мере стварају се услови за унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе (Посебни циљ 1 из Стратегије реформе јавне управе), омогућиће се организационо и функционално реструктурирање јавне управе (Мера 1.1. из Акционог плана за реформу јавне управе) и створити услови за примену осталих мера за оптимизацију јавне управе у погледу броја и сврсисходности институција, броја запослених, радних процеса и организационих структура (Резултат 1.1.3 из Акционог плана за реформу јавне управе).

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

МДУЛС ће бити водећа институција у реализацији ове мере, а непосредно ће највише сарађивати са: ГСВ, РСЗЗ, РСЈП, МФ и МЕИ.

У складу са предвиђеним изменама и допунама Закона о државној управи (члан 77) који се односи на учешће јавности у поступак припреме закона предвиђено је да Министарство припреми правилник којим ће уредити смернице добре праксе за

¹⁷ „Sigma“ принципи јавне управе.

спровођење консултација приликом започињања припреме закона или другог инструмента јавне политике (биће усвојен до краја 2017. године). У правилнику ће се посебна пажња посветити позитивној пракси у интерним консултацијама између министарстава и других органа државне управе када припремају прописе. Посебно ће се предвидети могућност образовања координационог тела у складу са чланом 62. и 64. Закона о државној управи и чланом 25. Уредбе о начелима када се ради о законима који имају већи обухват, односно подразумевају учешће представника више различитих ресора. Оснивање таквог тела би требало да буде оправдано у случајевима припрема посебно значајних прописа, односно када постоји потреба за активним учешћем више различитих ресора. Практика коришћења таквих тела ће унапредити степен ефикасности припреме прописа и тиме створити бољу основу за њихову каснију примену. Ово се види и као инструмент за установавање међуресорне комуникације.

До краја 2017. године биће сачињене Смернице за унапређење сарадње органа у оквиру процедуре за припрему докумената и аката о којима одлучује Влада, са препорукама за измену релевантних прописа. Како би се обезбедила директна политичка подршка, планирано је да Влада својим закључком усвоји информацију са наведеним смерницама. На основу тога ће се у 2018. години извршити измена прописа на које се у тим смерницама укаже.

Мера (3.2): Консолидација функција стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерног надзора

Сврха и обухват мере

Недостаци у системима управљања код корисника јавних средстава, који су уочени у претходном периоду од стране самих корисника, а затим и потврђени независним екстерним проценама од стране Светске банке¹⁸, на првом месту укључују:

- 1) Слабу одрживост и сврсисходност постојећих система за координацију на нивоу органа државне управе односно, корисника јавних средстава у ширем смислу;
- 2) Недостатак ефикасне системске координације међусобно повезаних и условљених група послова (стратешко и финансијско планирање, праћење и извештавање и интерни надзор над реализацијом стратешких и планских

¹⁸ Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), April 2015; Horizontal Functional Review of Central Administration: Task 1 Optimizing Organization of the Central Administration, Task 2 Misplaced Functions, Task 3 Functional Review of Selected Non-Core Functions, August 2016), Међународног монетарног фонда (Fiscal Risks, Reporting and Budget Preparation, March 2015) и SIGMA-e (Assessment of Public Financial Management in Serbia, April 2015)

докумената) који су од суштинског значаја за ефективно управљање на нивоу институција, посебно министарстава

- 3) Одсуство или неефективност успостављених система интерног надзора код органа државне управе.

Очекује се да реализација ове мере омогући остваривање већине принципа на којима би требало да буде заснована савремена јавна управа, а посебно они који се односе на развој и координацију јавних политика и на захтеве у погледу успостављања добро организованог, конзистентног и компетентног система за утврђивање и реализацију јавних политика¹⁹.

Мером ће се обухватити пре свега министарства, али и други органи државне управе у оквиру којих се обављају функције стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерног надзора.

Вежа са ХФА СБ и стратешким документима

У циљу превазилажења утврђених недостатака у Хоризонталној функционалној анализи Светске банке²⁰ препоручује се да се наведени послови консолидују у оквиру секретаријата министарстава. У извештају се наводи да је тренутно ауторитет секретаријата у министарствима за обављање ових функција врло слаб, као и да недостатак формалног, добро успостављеног система стратешког планирања и развоја политика ограничава координациони капацитет министарстава. Србија би требала да размотри јачање стратешке координационе улоге секретаријата министарства. Ово би се могло постићи обједињавањем функција стратешког планирања, координације политика, управљања јавним финансијама, управљања људским ресурсима и координације законодавних послова у оквиру секретаријата министарстава.

Овом мера је у сагласности са Посебним циљем број 1. из Стратегије за реформу јавне управе који се односи на “Унапређење организационих и функционалних подсистема јавне управе” и Мером 1.1. у оквиру тог циља: “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”. У оквиру ове мере постављен је Резултат 1.1.3.

¹⁹ „Sigma“ принципи јавне управе.

²⁰ Horizontal Functional Review of Central Administration: Task 1 Optimizing Organization of the Central Administration u delu koji se odnosi na mikro-organizaciju (специјалне јединице, тачка 22)

“Реализована дубинска оптимизација одабраних организационих подсистема ЈУ”, што је у директној вези са резултатом ове мере: *Унапређено стратешко и оперативно планирање и интерни надзор над реализацијом стратешких и планских докумената у министарствима и другим органима државне управе.*

До краја 2017. године очекује се доношење Закона о планском систему са пратећим подзаконским актима који ће, заједно са усвојеном *Стратегијом развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године – са Акционим планом за период 2017-2018²¹* (даље: *Стратегија ИФК*), поставити нормативне основе за консолидацију ових функција и за будуће редефинисање организационих јединица које их обављају, било да су то секретаријати министарстава или неке друге. Наиме, наведеном Стратегијом ИФК планиране су мере/активности²² које се односе на измену постојећих прописа о начелима за унутрашњу организацију државне управе, који ће обезбедити обавезу органа да формирају, односно одреде унутрашњу организациону јединицу која ће бити задужена за вршење послова који су везани за пружање професионалне подршке и координацију у припреми и реализацији стратешких и оперативних планова, праћење и извештавању о степену остваривања дефинисаних организационих циљева у односу на ресурсе који се користе.

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

Реализацију ове активности ће предводити Министарство државне управе и локалне самоуправе, а кључни партнери ће бити: Републички секретаријат за јавне политике, Републички секретаријат за законодавство, Генерални секретаријат Владе, Министарство за европске интеграције, Министарство финансија, али ће се сарађивати и свим другим министарствима.

У 2017. години биће припремљена Информација са анализама и смерницама за консолидацију функција стратешког и оперативног и финансијског планирања и интерног надзора, са препорукама за измену релевантних прописа, о којој ће се изјаснити Савет за РЈУ. То ће бити политичка и документациона основа за даље спровођење ове мере у 2018. години.

²¹ Службени гласник РС број: 51/2017

²² Циљеви у Акционом плану за период 2017-2018 број 10: „Оперативно планирање које повезује оперативне циљеве са захтевима за ресурсе (буџет, запослени и друга средства) и број 11: „Праћење и извештавање о остварењу циљева у односу на коришћене ресурсе“

Како би се остварили пуни ефекти ове мере неопходно је да Републички секретаријат за јавне политике, Републички секретаријат за законодавство, Генерални секретаријат Владе, Министарство за европске интеграције, и Министарство финансија (Сектор за интерну контролу и интерну ревизију и Сектор буџета) формирају заједничку међуресорну радну групу која би:

- 1) Дефинисала јединствени модел организовања и систематизовања ових функција унутар министарстава, са предлогом у оквиру које од ужих организационих јединица и/или радних места би требало објединити координацију стратешког, оперативног и финансијског планирања и интерног надзора;
- 2) Анализирала све релевантне прописе како би се припремила неопходна документациона и аналитичка основа за све измене и допуне прописа, а у циљу обезбеђивања предуслова за несматано обављање ових функција унутар министарстава;
- 3) Припремила одговарајуће нацрте измена и допуна прописа;
- 4) Припремила преглед неопходних предуслова које морати да испуњавају кандидати за руководеће позиције будућих организационих јединица у оквиру којих ће се консолидовати (обједињавати) наведене функције у министарству (било да је то секретар министарства или нека друга руководећа позиција); и
- 5) Дефинисала мере за јачање капацитета иновираних организационих јединица (секретаријата или неких других) уз помоћ донаторске заједнице, а на основу примера добре праксе.
- 6) На основу резултата рада ове радне групе у 2018. години ће се усвојити измене и допуне уредбе која уређује начела за унутрашње уређење и систематизацију радних места, чиме ће се створити основа за консолидацију функција и одговарајуће усаглашавање аката о организацији и систематизацији радних места у министарствима. Наравно, за пуну консолидацију наведених функција очекује се да ће бити неопходна измена и других прописа, на шта ће указати анализа и смернице коју треба да се припреми током 2017. године.

Област 4: Стратешко управљање људским ресурсима у јавној управи

Према ХФА СБ велики број запослених су ангажовани на пратећим пословима, док истовремено неке од кључних функција јавне управе обавља мали број извршилаца.

Истовремено постоји тренд одлива високостручних кадрова из државне управе²³. Питање развоја стратешке функције управљања људским ресурсима је иначе већ препознато као једно од кључних предуслова за успех реформе јавне управе, тако да је у току израда и усвајање документа **“Оквир политике за управљање људским ресурсима”** (даље: УЉР). Нарочито је значајно да се у области стратешког управљања људским ресурсима у јавној управи успостави и спроведе политика задржавања кључних кадрова, неопходних за реализацију приоритета Владе. Стога је у АП ХФА предвиђена посебна мера усмерена на усаглашавање политике задржавања кадрова (тзв. *„retention policy“*).

МЕРА (4.1.): Задржавање кључних кадрова у државној управи.

Сврха и обухват мере

Налази садржани у ХФА СБ имплицирају да разуђеност на микро организационом плану и сразмерно превелико оптерећење институција и запослених пратећим функцијама²⁴, као и неразвијен систем за УЉР онемогућавају институције да задрже најбоље кадрове који раде на основним пословима који су од значаја за реализацију стратешких одлука и јавних политика. У том погледу потребно је утврдити оквир политике управљања кадровима у органима државне управе која би поставила основне правце и могуће начине за унапређења у погледу стварања услова за развој каријере и задржавање кадрова, као и да се припреми детаљан план активности за спровођење политике задржавања кадрова. У том погледу МДУЈС је припремило Оквир политике за управљање људским ресурсима у државној управи Републике Србије која се заснива на поштовању принципа професионалних компетенција, тзв. „мерит систем“ ка основном.

Тренутно, не постоје посебне политике или мере чија је сврха задржавање кадрова унутар државне управе, иако према расположивим подацима постоји значајан „одлив“ појединих профила из државне управе. Нема поузданих података о броју државних службеника и намештеника, нити других аспеката који су неопходни за креирање мера и управљање процесом задржавања кадрова, као ни за праћење и евалуацију тог процеса. Оквир политике за управљање људским ресурсима елаборира специфичне мере за

²³ „Сумарни извештај о Хоризонталној функционалној анализи за „Државну управу плус“ – документ Светске банке

²⁴ „Horizontal Functional Review of Central Administration - Task 3: Functional Review of Selected Non-Core Functions“.

задржавање кадрова, као што су: размотрити да се омогући појединим органима да повећају број државних службеника на вишим позицијама, да се усмери посебна пажња ка кадровима који су неопходни да би се остварили стратешки циљеви Владе и органа, да се успостави политика препознавања дефицитарних кадрова у органима државне управе, да се спроведе дубинска анализа за оне кадрове за које се утврди да је напуштање чешће него код других како би се на основу тога развиле посебне мере за привлачење и задржавање тих профила и др.

Веза са ХФА СБ и стратешким документима

Овом мером ће се подржати политика задржавања кадрова, а у вези са општим Оквиром политике за управљање људским ресурсима у државној управи. То ће помоћи успостављању усклађеног јавно-службеничког система заснованог на заслугама и унапређењу управљања људским ресурсима као посебног циља из Стратегије РЈУ.

Реализација мере и ефекти који ће се остварити

Координатор ових активности биће МДУЛС, а партнери на реализацији су: СУК, ГСВ, МЕИ, МФ, а у ширем смислу учествоваће и сви други органи државне управе.

Узимајући у обзир напред наведено ова мера предвиђа израду документа "Анализа стања у области управљања људским ресурсима са препорукама за задржавање кадрова". Овај документ треба да обезбеди аналитичку основу за будуће активности у 2018. години и да укаже на потребне измене у прописима које је неопходно да се изврши.

Ова мера се односи на све запослене у органима државне управе.

Као резултат свих активности у оквиру ове мере биће успостављена политика задржавања кадрова која је усаглашена са трогодишњим циклусом планирања и припремом програмског буџета, која ће обезбедити да органи државне управе имају начина да адекватно награде квалитетне кадрове за њихов рад и да их задрже. Сви услови за пуну примену мера за задржавање кадрова биће успостављене до краја 2018. године, због тога се ефекти имплементације ове мере очекују да буду видљиви у 2019. и касније. Очекује се да реализација ове мере доведе до конзистентне и ефикасне праксе управљања људским ресурсима у државној управи. То је могуће уколико су успостављене и у пракси доследно примењене политика и правни оквир за професионални и кохерентни државно-службенички систем²⁵.

²⁵ „Sigma“ принципи јавне управе.

Прилог:

1. **Акциони план за оптимизацију на основу препорука из документа Светске банке "Хоризонтална функционална анализа за Државну управу плус" за период 2017-2018**