

**Анекс IV**

**РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ  
И ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

# Реформа јавне управе

## Увод

Процес транзиције захтева реформу и модернизацију бројних аспеката јавне управе и пружања услуга. Реформом јавне управе обезбедиће се боља координација и кохерентност у процесу формулисања политике, ојачати вертикална одговорност и побољшати квалитет услуга. Међутим, да би се ови циљеви остварили, потребно је предузети различите кораке, који су изложени у овом документу.

Од самог почетка свог рада, Влада се посветила свеобухватној реформи друштва, заснованој на демократским принципима и вредностима. Једна од области у којој је било потребно спровести реформу јесте јавна управа, која је била оптерећена остацима посткомунистичког система.

Када је Влада формирана, почетком 2001., за област јавне управе било је надлежно Министарство правде и локалне самоуправе. Ситуација је промењена 2002. године, када је основано Министарство за државну управу и локалну самоуправу (МДУЛС). До ове промене дошло је услед:

- Недовољног напретка и нејасних надлежности у области реформе јавне управе;
- Снажне одређености Владе за спровођење и имплементацију реформи у области јавне управе;
- Потребне за ефикаснијом и транспарентнијом координацијом свих активности, органа и тела у области јавне управе;
- Одређености да се дефинишу и примене нови методи рада.

Реформа јавне управе представља кључ за остварење три основна циља српске политике: транзиције ка тржишној привреди, стабилне демократије и интеграције у Европску унију.

## Опште вредности и карактеристике

Кроз регионалну сарадњу и сложен процес стабилизације и придруживања ЕУ, Србија се тренутно припрема да постане пуноправна чланица Европске уније. Како би то постигла, Влада као извршна власт мора да буде организована и да функционише у складу са следећим вредностима:

- **владина права** – административне одлуке морају бити у складу са законом, предвидиве и засноване на принципу недискриминације;
- **ефикасност** – мора постојати усаглашеност између оног што Влада изјављује и оног што ради, кохеренција између различитих делова Владе, како у имплементацији, тако и у мишљењу, и адекватно коришћење ресурса за решавање актуелних проблема;
- **експертиза** – извршна власт има приступ и расположива средства за коришћење потребне експертизе у различитим областима.

Осим тога, Србија, као млада и напредна демократија, која жели ефикасну управу, тежи да се приближи карактеристикама европске демократије:

- **Устав** треба да обезбеди да Влада има неопходну слободу да организује своје активности, структуре и запослене кроз јасно раздвајање извршне и законодавне власти и надлежности;
- **Процедуре** које омогућавају процену финансијских, економских и социјалних ефеката политика, мера које треба применити, реформу управне регулативе, осигуравајући њихову ваљаност са техничке, политичке и правне тачке гледишта;
- **Организација Владе** која је транспарентна и која омогућава ефикасну координацију између министарстава и других органа и тела, као и јасне везе између процеса формулисања буџета, дефинисања приоритета и управљања јавним трошковима, дајући довољно надлежности председнику владе да преузме политичко вођство и колективну одговорност Владе;
- Способна и ефикасно организована **министарства** која ће обезбедити да се министри и други политички руководиоци усредсреде на процес развоја политика, нацрте планова, стратегије, доношење и примену релевантних прописа;

- **Јавна управа** која је заснована на јасно дефинисаним правним структурама, са потребним степеном менаџерске аутономије у испуњавању циљева у оквиру своје надлежности;
- **Службенички систем** који је у складу са политиком Владе, у коме су запошљавање и отпуштање службеника засновани на правилима управљања људским ресурсима, вредностима, вештинама, мотивацији, личним способностима итд.

## Изазов

Деценија изолације и бурних политичких догађања имала је негативан утицај на државне институције у Србији. Претходни режим оставио је за собом **наслеђе** политизоване и неефикасне администрације, неспособне за дефинисање оквира, као и улоге коју јавна управа треба да обавља у модерним демократијама.

**Улога** државног сектора у Србији фундаментално се променила транзицијом ка тржишној привреди. Улога државног сектора и, према томе, циљ политике јавних расхода, није више само пружање економских и социјалних услуга, већ подразумева: (i) обезбеђење одговарајућег законског и регулаторног оквира за обављање економских послова, нарочито од стране приватног сектора; (ii) стварање подстицајног окружења (смањење непотребних бирократских препрека) за динамичан развој приватног сектора; и (iii) склапање уговора или директно пружање услуга у областима у којима не постоји довољна тржишна понуда услуга по друштвено прихватљивој цени (нпр. сектор здравства).

Ово подразумева тесну **сарадњу** између свих учесника у друштвеном животу, односно свих нивоа власти, приватног сектора и цивилног друштва укључујући медије, синдикате, удружења послодаваца, НВО итд. Такво управљање треба да буде оријентисано на резултате, транспарентно и одговорно, како у погледу пружања услуга, тако и у погледу ефикасне употребе јавних средстава. Ово указује на потребу за дефинисање јасних стандарда у оквиру сваке области јавних послова и непрекидно праћење спровођења активности и имплементације пројеката.

Основни циљ обављања послова у државном и јавном сектору јесте задовољавање **потреба** грађана. Ово подразумева активну партиципацију грађана у процесу креирања, имплементације и праћења услуга. Стога је потребно заменити приступ усмерен на странке приступом усмереним на кориснике услуга.

Успешно функционисање целокупног система подразумева партнерске односе и сарадњу на свим нивоима власти (централном и локалном), као и тимски рад. Ово подразумева **децентрализацију** управних послова и финансија, јачање владавине права, тржишног модела привреде и тржишних принципа.

Добро организована и компетентна државна управа представља кључни фактор за успешну интеграцију у **Европску унију**. Процес стабилизације и придруживања и европске интеграције представља вероватно најзначајнији катализатор реформи јавне администрације током наредног периода, захваљујући својој важности и значају обимног задатка прилагођавања свих законских и административних процедура ЕУ стандардима и „ацруис цоммунаутаире“.

## Тренутно стање

Јавна управа у Србији, упркос значајним корацима који су иницирани у правцу њене трансформације као подршка успостављању и стабилизацији демократских институција и цивилног друштва, **још није довољно развијена**.

- Слаба координација иницијатива, пројеката и размене информација унутар и између сектора, као и између органа и организација државне управе.
- Будући да је било важно покренути реформе у појединим областима администрације, није увек посвећена довољна пажња питању какав ће бити узајамни утицај и заједнички ефекат предузимања различитих мера. Као резултат, основан је велики број нових органа и агенција у оквиру постојеће административне структуре, уместо реструктурирања управе. Ово је имало за последицу стварање сложених административних структура, преклапања одговорности и нејасноћа у процесу одлучивања.
- Обезбеђење ефикасне и брзе примене нових и измењених прописа и, стога, обезбеђење потребне и јасне институционализације реформи.

- Структуре министарстава не одговарају потребама јавног сектора у тржишној привреди. Акцент је на обављању техничких послова, док се недовољно пажње посвећује развоју политика и стратегија.
- Недостатак независног рада државне службе утиче на стабилност министарстава и отежава управљање променама на дужи рок. Честе промене на врху (у министарствима) неретко доводе до промене руководиоца структура (нпр. помоћници министара / начелници одсека и у мањој мери начелници одељења). У таквим условима, руководиоцима је тешко да предложе и спроведу институционалне реформе, будући да они (и чланови њихових тимова) не знају колико дуго ће бити на том положају/радном месту.
- Одлазак запослених из државне управе отежава примену и праћење савремених знања и вештина. Разлог лежи првенствено у ниским платама запослених у државном сектору. Висококвалификовани запослени, стручњаци, напуштају државну управу због повољнијих услова који им се нуде у приватном сектору, хуманитарним организацијама, или на пројектима техничке подршке.
- Постоји недостатак техничких знања потребних за нове улоге у модерној управи у условима тржишне реформе. На ово утиче одлазак запослених, јер они који поседују ова знања, напуштају јавни сектор брже од осталих.
- Ограниченост ресурса, која онемогућава редовно обављање текућих послова; непостојање јасне поделе одговорности; ограничене могућности за професионални развој и честе промене руководства доводе до смањења мотивације код запослених. На мотивацију такође негативно утичу процеси запошљавања и напредовања кадрова.
- Застареле методе менаџмента у министарствима/агенцијама, у којима доминира хијерархијски, наредбодавни и контролни приступ, као и недостатак транспарентности и кохерентности у доношењу одлука. Обучавање запослених не дотиче ове кључне проблеме.

Искуства других земаља у транзицији показују да је реформа јавне администрације најтежа реформа која захтева најдужи временски период, не само због отпора бирократије која штити своје интересе већ и због тога што се сувише пажње посвећује реорганизацији, а премало едукацији и обучавању запослених за нове задатке државне администрације.

## Унутрашњи и спољашњи фактори административне реформе

Планирање и спровођење административне реформе засновано је на резултатима систематског истраживања унутрашњих и спољашњих фактора.

### Унутрашњи фактори

- Тренутна политичка ситуација у земљи утиче да иницирање и развој свеобухватне реформе јавне управе представљају велики изазов,
- Наслеђена правна, политичка, организациона и административна дисциплина,
- Економски потенцијали и потребе,
- Апсорпциони капацитети запослених који су носιοци промена,
- Административне процедуре: задаци, вредности, циљеви, активности и послови које администрација треба да обавља,
- Иновативност, храброст, мотивација и одлучност, способност преузимања ризика
- Административна култура и менаџерске способности кључних кадрова,
- Етички стандарди, менталитет и друштвене вредности,
- Решеност за спровођење нових метода функционалне и организационе анализе – системске, хоризонталне, вертикалне – и воља да се имплементирају препоруке.

### Спољни фактори

Као што је већ поменуто, хармонизација са регулативом Европске уније, *acquis communautaire*, представља сложен задатак. Систем европског законодавства не поставља увек директне захтеве за хармонизацију националног управног законодавства са европским административним законодавством. Међутим, поштовање правила и стандарда прописаних у међународним споразумима (Мастрихт, Амстердам, Ница, "Копенхашки критеријуми" итд.) представља обавезу.

Осим тога, ови спољни фактори утицаће на реформу управе у Србији:

- обавезе које проистичу из чланства у међународним организацијама: УН, Светска банка, ОЕЦД, ОЕБС итд.
- упознавање са модерном организацијом, функционисањем, амбијентом и условима рада државне управе и јавним службама у развијеним земљама,
- спремност на увођење нових метода и техника менаџмента,
- опште прихватање стандарда партиципативне и партнерске демократије, принципа ефикасности и ефикасности који се поштују у Европи,
- примена успешних искустава и најбоље праксе у другим земљама у транзицији.

## Будуће приоритетне мере у сектору државне управе / очекивани резултати

### Дефинисање Стратегије реформе јавне управе

Стратегија реформе јавне управе представља главни документ који треба да дефинише циљеве које треба постићи, као и конкретне кораке и мере у правцу испуњења дефинисаних циљева. Она треба да истакне две главне тачке – политику јавне управе оријентисану на кориснике услуга и ефикасну и ефективну јавну администрацију.

### **Остварен напредак и кораци које треба предузети:**

- Припрема се нацрт стратегије, а очекује се њено усвајање од стране Владе у наредна 3 месеца.
- Влада ће консултовати релевантне учеснике током припреме нацрта

### Ревизија суштинских функција свих органа државне управе и Владе у целини, у складу са потребама тржишне привреде

Транзиција ка тржишној привреди као предуслов будућег придруживања ЕУ, али и као параметар економског опоравка земље, подразумева редифинисање функција Владе и свих ресорних министарстава, како би могли да одговоре на будуће изазове.

### **Остварен напредак:**

- Оснивање новог Министарства за државну управу и локалну самоуправу и других релевантних органа и тела задужених за реформу управе;
- Формирање реформских тимова у ресорним министарствима, Влади и Управи за заједничке послове републичких органа са задатком директне примене активности у процесу реформе државне управе;
- Успешна финализација преноса надлежности и запослених са савезног на републички ниво након усвајања Уставне повеље;
- Реформа законодавства.

### **Кораци које треба предузети:**

- Нови Устав Србије мора имати у виду нове функције Владе и јавне управе и треба да обезбеди да одговорност и обавезе Владе као извршне власти, Скупштине као законодавне власти и правосуђа буду јасно дефинисане. У овом смислу, важно је да Влади буде дата неопходна контрола у вези са организацијом и управљањем ресурсима.
- Функционална анализа свих министарстава и утврђивање задатака у појединим областима. Ова анализа основа је за даље кораке.
- Редифинисање улога и функција Владе у складу са поменутиим концептом, доношењем новог Закона о јавној управи и Закона о Влади.
- Прилагођавање нових структура, тако да одразе нове функције и повећају ефикасност министарстава
- Дефинисање групе експлицитних стандарда и циљева за све органе државне управе и у складу са тим, мерење њиховог учинка.

#### Јачање централних координативних функција Владе – одговорност

Јачање централних координативних функција Владе укључујући подршку премијеру и Влади како би се омогућило ефективно и ефикасно обављања дужности Владе. Будући да државна управа обухвата сва ресорна министарства и посебне организације, међуресорска координација показала се као веома важна, нарочито у припреми закона који задиру у ресоре различитих министарстава.

#### **Остварени напредак:**

- Дефинисање новог административног правног оквира
- Оснивање Сектора за развој људских ресурса и координацију пројеката у МДУЛС
- Иницијатива за формирање Савета за реформу јавне управе

#### **Кораци које треба предузети:**

- Јачање Генералног секретаријата/кабинета у циљу боље координације између органа и организација; редовно састајање државних службеника из ресорних министарстава и државних службеника / саветника из Генералног секретаријата / кабинета премијера ради формулисања и анализа политика;
- *Ad hoc* сарадња међуресорских радних група које чине државни службеници ради решавања међусекторских питања: нпр. деца (министарство здравља, образовања, социјалних питања), трговина (министарство индустрије и трговине, финансија, иностраних послова). Формализовање система радних група и укључивање резултата у рад релевантних министарстава. Ова сарадња веома је важна у припреми релевантне регулативе;
- Институционализација редовних састанака саветника министара ради постизања договора о спорним питањима пре колегијалног састанка кабинета.

#### Реформа управљања јавним расходима

Искуства других земаља у транзицији указују на то да се брз пораст ефикасности у управљању јавним расходима показао као важан корак. Ово је нарочито важно за Србију и Црну Гору које су наследиле лоше финансијско управљање. Ово питање добија на значају када је реч о преношењу надлежности са нивоа државне заједнице на ниво држава чланица и новом финансијском систему локалних органа.

#### **Остварени напредак:**

- Закон о пореској процедури и пореској администрацији
- Закон о буџетском систему
- Закон о Народној банци
- Закон о пореском поступку и пореској администрацији
- Закон о јавним набавкама.

#### **Кораци које треба предузети:**

- Смањење броја запослених тамо где је то потребно;
- Побољшање контроле буџета;
- Реформа финансирања локалних органа;
- Увођење и примена ИТ технологије – резултат ће бити рационализација рада.

#### Промовисање модерног менаџмента

Увођење принципа модерног менаџмента у јавну управу кључни је елемент у целокупном процесу реформе јавне управе.

#### **Остварени напредак:**

- Дефинисање новог административног правног оквира;
- Дефинисање, усвајање и имплементације стратегија за административни правни оквир;
- Оснивање Сектора за развој људских ресурса и координацију пројеката у МДУЛС;
- Реформски тимови у већини кључних министарстава.

#### **Кораци које треба предузети:**

- Преношење одговорности: дезагрегација јединица (треба "размрсити" монолитна централизована министарства у мање јединице, које би функционисале са децентрализованим буџетима и већом аутономијом), нпр. коришћење постојећих структура локалне власти за децентрализацију појединих услуга;

- Централна министарства треба да буду носиоци стратешког одлучивања, док локални органи треба да буду децентрализоване оперативне јединице;
- Прелазак са централизоване "командне и контролне" управе ка новим стиливима управљања;
- Учинак дефинисан резултатом; постављање експлицитних стандарда и мерења учинка; дефинисање циљева и индикатора успеха и обезбеђивање веће одговорности уз јасно дефинисање циљева;
- Унапређење контроле управљања кроз јасне линије одговорности и ауторитета и успостављање механизма за континуиран надзор учинка.

#### Прелаз са контролно – оријентисаног система на систем оријентисан на услуге

Преусмеравање са контролно – оријентисаног система јавне управе представља суштину реформе јавне управе и оно што опредељује њено функционисање. Донедавно је јавна управа била схваћена као бирократска машинерија која је недоступна грађанима у остваривању њихових права.

#### **Кораци које треба предузети:**

- Измена прописа у овој области;
- Поједностављивање административних процедура у остваривању права грађана ;
- Већа примена информационе технологије при обради и преносу информација;
- Побољшање инспекције рада органа управе;
- Усмереност на пружање и квалитет услуга, уважавајући потребе корисника, партиципацију и одговорност;
- Повећање транспарентности и пружање услуга "уважавајући кориснике".

#### Јачање контроле управе

Ова приоритетна мера постаје веома важна у земљама у транзицији где постоји врло висок степен корупције, а не постоји адекватна заштита права грађана.

#### **Остварени напредак:**

- Савет против корупције
- Нацрт Закона о омбудсману у скупштинској процедури
- Усвајање Закона о јавним набавкама.

#### **Кораци које треба предузети:**

- Оснивање институције омбудсмана – усвајање Закона о омбудсману, његова имплементација и изградња адекватне инфраструктуре;
- Законодавна реформа – усвајање новог Закона о јавној управи – управна инспекција која треба да постане независна, везана за Владу а не за министарство;
- Побољшање односа између Владе и Савета против корупције – тренутно постоји недостатак координације између Савета и Владе;
- Усвајање Стратегије против корупције.

#### Јачање административних капацитета програмом обуке

У вези са персоналном политиком, предузете реформске активности биле су усмерене на стварање професионалне државне управе кроз обучавање службеника за рад у јавној управи, напредовање и јачање мотивације запослених. Резултат је усмерен на побољшање укупне ефикасности и ефективности рада у правцу стварања новог профила јавног службеника.

#### **Остварени напредак:**

- Спроведен је велики број програма обуке са циљем развијања вештина државних службеника. Програми обуке организовани су скоро у свим ресорним министарствима, покривајући различите области као што су: учење језика, информационе технологије, управљање људским ресурсима, управљање пројектима, основе ЕУ и право Европске уније. Ова пракса, међутим, треба да постане обавезна, боље координисана и усмерена на имплементацију стеченог знања;
- Закон о изменама и допунама Закона о радним односима у државним органима.

**Кораци које треба предузети:**

- Стратегија образовања државних службеника на централном и локалном нивоу;
- Организовање сталне едукације државних службеника кроз програме обуке.

Реформа политике управљања људским ресурсима

Професионална, ефективна и ефикасна управа подразумева компетентне, мотивисане, лојалне и политички неутралне државне службенике, који раде у добро организованом систему са циљем да служе јавном интересу. Потребно је креативно, флексибилно обављање посла и увођење менаџерске уместо административне улоге.

**Остварени напредак:**

- Закон о изменама и допунама Закона о радним односима у државним органима;
- Реформа централне управе (АПАД), коју финансира Норвешка.

**Кораци које треба предузети:**

- Развој каријерног система (увођење система оцењивања – дефинисање критеријума);
- Промена процедуре пријема кадрова – већа привлачност државне службе стављањем нагласка на јавну службу и запошљавање на основу критеријума компетентности, независно од политичких и других критеријума;
- Виши државни службеници треба да имају већу одговорност за вођење својих одељења, при чему акценат треба да буде на резултатима рада;
- Повећање публицитета у циљу јачања свести јавности о каријерном систему у државној управи;
- Побољшање услова рада и плата.

Е-управа (e-government)

Е-управа је незаобилазни елемент реформе јавне управе. То је предуслов за стварање управе оријентисане на клијента, квалитетно доношење одлука, ефикасно управљање људским ресурсима и примену савремених метода рада.

**Остварени напредак:**

- ИТ умрежавање у јавној управи;
- Развој интранета у појединим министарствима;
- Покретање веб сајтова Владе и у кључним министарствима;
- Организација курсева обуке за државне службенике;
- Куповина ИТ опреме;
- Подршка ИТ Агенцији за развој ИТ стратегије и прављење инвентара постојећих ресурса;
- Техничка помоћ за МИЕР – Одељење за донације и развојну помоћ.

**Кораци које треба предузети:**

- ИТ умрежавање и креирање ИТ инфраструктуре;
- Обука запослених;
- Организационе промене у државном сектору;
- Побољшање размене информација у оквиру сектора применом ИТ технологије;
- Побољшање пружања основних информација / услуга клијентима путем интернета.

Побољшање сарадње са невладиним организацијама

Улога невладиних организација у Србији се још увек не схвата на прави начин и њихов допринос свеобухватној реформи јавне управе још увек није довољно признат и јасан, што такође зависи од појединих министарстава.

**Остварени напредак:**

- Делимично учешће НВО у припреми нацрта закона који регулишу област јавне управе.

**Кораци које треба предузети:**

- Акценат на размени знања;
- Ефикасна комуникација између свих учесника у реформи јавне управе;
- Јачање свести јавности.

## Закључак

Реформа јавне управе у Србији је континуиран и дуготрајан процес који подразумева да Влада и други државни органи примењују реформске активности. Реформа јавне управе условљена је свеукупном динамиком економских и социјалних реформи и организацијом и управљањем у оквиру сва три облика власти. Кораци које при том треба предузети изложени су у овом документу.

## Локална самоуправа

### Увод

Многа питања и проблеми у вези са управљањем, структурама и могућностима о којима се расправљало у вези са реформом централне јавне управе такође се односе и на локалну самоуправу. На жалост, због традиционално слабих капацитета локалне самоуправе, изазови са којима се суочавају локалне власти у многим случајевима озбиљнији су него на централном нивоу. Последица тога је да у многим општинама тренутно не постоје свеобухватне реформске иницијативе за локални развој.

Са децентрализацијом власти, развој демократских механизма и институција на локалном нивоу власти од суштинске је важности за ефикасну и демократску транзицију у Србији. Реформа општинских власти такође се мора убрзати јер је њихова организација често застарела, користе се превазиђени методи рада, капацитети су недовољни, а опрема лоша. Општине би требало да добију већу финансијску аутономију како би побољшале систем управљања.

Влада Републике Србије спроводи реформу управе којом ће се децентрализовати систем управе и финансијски ресурси. Усвајање Закона о локалној самоуправи у фебруару 2002. један је од корака ка промени наслеђеног, централизованог система. Закон је донет у складу са препорукама Савета Европе и уводи важне новине и реформе: проширење надлежности општина, директни избор градоначелника, оснивање нових институција, специјалне институције заштите људских и мањинских права, извесан степен финансијске децентрализације и ограничавање утицаја централних власти.

Поменути закон тек је започета децентрализација, док предстојеће уставне реформе треба да пруже законску основу за даљу децентрализацију и функционалну реформу на свим нивоима власти. Процес модернизације и јачање положаја и функционалних капацитета локалне власти подразумева нову расподелу надлежности и нову врсту партнерских односа између различитих нивоа управе, нове облике координације и стварање нових финансијских аранжмана, заједно са јачањем аутономије локалне власти (фискални федерализам). Закони о општинама и другим врстама територијалне организације, јавној управи, власништву, локалним финансијама и друго, су предуслови за реформе у овој области.

Нови Закон о локалној самоуправи проширио је делокруг надлежности локалне самоуправе. Сходно томе, области које тренутно спадају у надлежност општина јесу следеће: пружање комуналних услуга као што су снабдевање водом и гасом, канализација, сакупљање и одвожење смећа, извесни делови саобраћајне инфраструктуре и путне мреже уз основношколско образовање и примарну здравствену заштиту, културне институције и активности, социјалне службе, спорт, рекреација, екологија и заштита природне средине и, на крају, подстицање економског развоја.

У области социјалне заштите, извесне надлежности пренете су са националног на ниво општина, али је област још у надлежности државних тела. Штавише, првобитне надлежности општине укључују пружање проширеног обима права грађанима, као и развој специфичних облика социјалне заштите и старања.

Још један важан корак напред учињен је оснивањем Министарства јавне управе и локалне самоуправе у мају 2002. Реформа би превасходно требало да омогући општинама да побољшају своје резултате као служба усмерена ка клијентима.

### Тренутно стање и изазови

Неопходно је наставити процес увођења јасне поделе **надлежности и односа између општинских и републичких органа власти**. У том смислу неопходно је да министарства дефинишу систем управљања и структуре управе на локалном и на централном нивоу. Такође је потребно обезбедити транспарентну и структурирану размену информација између локалног и централног нивоа власти, будући да је размена информација сада недовољна и несврхисходна.

У овом смислу, биће такође важно да се размотри однос између **полунезависних агенција**, поготову оних у области комуналија, како би се дефинисала одговарајућа улога локалне власти (регулативна, или улога гаранта) и у вези са тиме одлучило како кренути ка већој финансијској независности.

**Координација, кооперација и односи између општинских власти**, оних који пружају услуге и органа управе на локалном нивоу (здравство, образовање, социјална заштита, развој предузећа, запошљавање) требало би да се ојачају. Циљ је побољшање пружања услуга и боља сарадња.

Реформа локалне самоуправе подразумева реструктурирање локалне управе од контролне и управне у **службу усмерену ка клијенту**. Осим побољшања ефикасности ове службе усмерене ка клијентима, основни механизам за наставак процеса реформи на локалном нивоу јесте јачање децентрализације и демократизације, као и усмеравање пажње на права грађана. Превасходно је потребно повећати капацитете и развити ефикаснији облик организације и управљања како би се повећале транспарентност и продуктивност локалних органа.

Законом о локалној самоуправи модернизовани су организација и рад јединица локалне управе делегацијом надлежности општинама и градовима. Уместо компликованог и неефикасног система који је раније постојао, нова **расподела надлежности** између скупштине као законодавног тела и председника општине као представника извршне власти јасна је и транспарентна. Тренутно овај систем функционише у десет општина, али ће после избора 2004. године он бити уведен у свим општинама. Будући правци развоја у великој мери зависе од усвајања новог **Устава Србије** који ће установити нову територијалну организацију Републике Србије.

**Општинска скупштина** која је традиционално сматрана за слабу институцију такође добија нова овлашћења, поготову у вези са надзором над општинским финансијама и планирањем развоја. Уз то, индивидуална одговорност локалних одборника ојачана је недавном одлуком Уставног суда Србије да и у општинској скупштини мандат припада одборнику, а не политичкој партији.

Потребно је ојачати **капацитет за дефинисање и развој политика** локалне самоуправе јачањем институција одговорних за то на локалном нивоу. У том смислу важно је да општине постану активније у вези са локалним развојем и подстицањем инвестирања. Садашња организација општинских власти јесте класични европски модел скупштина – градоначелник, са снажним елементима система јединства власти. Нови Закон о локалној самоуправи који ће ступити на снагу после следећих локалних избора 2004. даје два нова модела организације власти: модел градоначелник – скупштина и модел скупштина – менаџер.

**Финансијска аутономија** општина ојачана је и општине су добиле право да подижу кредите, сакупљају неколико републичких пореза и део убраног новца им се враћа. Тренутно неких 35% укупних општинских прихода потиче из извора које потпуно или делимично контролише локална управа, што у односу на земље у региону чини значајан удео. Упркос томе, постоји потреба да се испита да ли општине имају адекватну финансијску аутономију и ресурсе у складу са својим одговорностима. Такође је потребно да локална управа уведе **модерне функције буџета и трезора**, као и да оствари везе са централном владом.

Новоосновани Фонд за развој општинске инфраструктуре у јединицама локалне самоуправе (ФРОС) пружиће подршку комуналним предузећима (КП) у прибављању финансијских средстава за исплативе инфраструктурне пројекте. Специфични циљеви Фонда укључују: 1) Унапређење ефикасности пружања услуга у одабраним општинама кроз помоћ општинским властима и/или КП у припреми и имплементацији приоритетних пројеката у тим општинама.; 2) Унапређење управљања финансијама и пројектима у општинама и КП; 3) Помоћ развоју самоодрживих тржишта капитала које обезбеђује приватни сектор, а коме општине имају приступ; 4) Стварање финансијске и техничке базе података општина и КП у циљу процене кредитног / предвиђеног ризика за општине; 5) Спровођење детаљне техничке и финансијске анализе предложених инвестиционих пројеката и одрживих пакета пројеката ради подношења предлога заинтересованим међународним и домаћим финансијским институцијама; и 6) Подношење предлога пакета пројеката заинтересованим финансијским институцијама и припрема споразума о финансирању путем зајмова.

Као резултат увођења пореза на додату вредност (ПДВ) и укидања пореза на промет које је планирано за 1. јули 2004, систем финансирања локалне управе мораће да доживи радикалне промене, пошто тренутни порез на промет чини 30% укупног прихода локалне самоуправе. Намера Владе је да увођење ПДВ-а не треба да има

утицај на приходе локалне самоуправе. Како би се то постигло, локална самоуправа ће добити веће учешће у приходу, а директни трансфери из буџета ће порасиће са 1–1,5 милијарди динара у 2003. на пројектованих око 8 милијарди.

Као и на централном нивоу, требало би имати у виду нека општа питања **реформе јавне управе**, као што су зараде, запошљавање, обука, нови јавни менаџмент, напредовање на основу заслуга и друго.

Општине би такође требало да допринесу општем јачању **демократије** као кључном циљу административне реформе на локалном нивоу. Стога постоји потреба да се повећа учешће грађана, али и да се развију механизми за сврсисходну консултацију са грађанима, промовишу транспарентност и отворенији дијалог између локалне самоуправе и широке јавности.

## Будуће приоритетне мере

### Промоција ефикасне децентрализације и учешћа грађана јачањем капацитета општина

#### Остварени напредак:

- Закон о локалној самоуправи;
- Закон о амандманима и променама Закона о локалној самоуправи.

#### Кораци које треба предузети:

- Усвајање Устава Србије;
- Уклањање хијерархијских односа између централне и локалне управе;
- Јачање буџетске независности;
- Јачање независности запослених;
- Јачање организационе независности;
- Слобода удруживања и сарадње локалних органа;
- Слобода оснивања предузећа за пружање неопходних услуга грађанима;
- Слобода управног одлучивања на локалном нивоу уз адекватан надзор локалних органа;
- Јачање и прецизирање улоге управне инспекције на централном нивоу.

### Побољшање прекограничне општинске сарадње

#### Остварени напредак:

- Јачање Сталне конференције градова и општина.

#### Кораци које треба предузети:

- Побољшати коришћење информационе технологије у општинама и између њих;
- Обука запослених.

### Побољшање сарадње са централним органима, министарствима и комуналним предузећима

#### Остварени напредак:

- Регионална агенција за друштвено-економски развој / Европска агенција за реконструкцију;
- Општински програм подршке за Источну Србију / Европска агенција за реконструкцију;
- Побољшање гласачких регистара у општинама Бујановац, Прешево и Медвеђа / Савезна Република Немачка.

#### Кораци које треба предузети:

- Оснивање радних група које чине службеници централне и локалне управе за рад на заједничким проблемима. Ова сарадња је од велике важности за припремање одговарајућих закона;
- Развити сталне механизме и системе сарадње и координације између локалног и централног нивоа.

Побољшање ефикасности рада општине као службе усмерене на клијента

**Остварени напредак:**

- Усвајање Закона о грађанским регистрима.

**Кораци које треба предузети:**

- Поједностављивање процедура за остваривање права грађана;
- Јачање свести грађана у вези са њиховим правима;
- Побољшање приступа информацијама применом савремене информационе технологије и Интернета;
- Побољшати пружање услуга и јачање мотивације запослених у јавним службама;
- Већа усмереност на пружање и квалитет услуга, уз уважавање повратних информација од стране корисника уз потребу за већом партиципацијом и одговорности;
- Побољшање инспекције рада органа управе.

Јачање административних капацитета обуком и персоналном политиком

**Остварени напредак:**

- У многим општинама широм Србије спроводи се обука запослених у области новог јавног менаџмента и буџетирања, уз међународну подршку.

**Кораци које треба предузети:**

- Стратегија обучавања службеника на локалном нивоу;
- Организација сталних програма обуке.

Даље реформе система финансирања локалних органа

**Остварени напредак:**

- Закон о локалној самоуправи;
- Закон о амандманима и променама Закона о локалној самоуправи;
- Закон о буџетском систему.

**Кораци које треба предузети:**

- Подршка централних органа – Министарства финансија и Министарства за привреду и приватизацију и других ресорних министарстава у вези са имплементацијом новог пореског система;
- Увођење система трансфера средстава у складу са Законом о локалној самоуправи;
- Развијање вештина и система потребних за управљање новим пореским системом.

Реформа управљања људским ресурсима

**Остварени напредак:**

- Закон о локалној самоуправи;
- У многим општинама широм Србије спроводи се обука запослених у области модерног менаџмента и буџетирања уз међународну подршку.

**Кораци које треба предузети:**

- Обука јавних службеника;
- Развој каријере у служби (увођење система напредовања – утврђивање критеријума);
- Промена процедуре запошљавања кадрова;
- Повећање публицитета и транспарентности, како би јавност боље разумела систем каријере јавних службеника;
- Побољшање услова рада и зарада.

### Е-управа

#### **Остварени напредак:**

- Велики број општина широм Србије има свој веб сајт, у циљу информисања грађана и других корисника услуга;
- У великом броју општина у Србији започело је обучавање запослених за употребу модерних информационих технологија уз подршку из иностранства.

#### **Кораци које треба предузети:**

- Информационо повезивање у оквиру општине и између општина;
- Пружање Интернет услуга клијентима (интернет службе).

### Јачање сарадње са невладиним и другим грађанским организацијама

#### **Остварени напредак:**

- Велики број општина је активнији у консултовању и укључивању заинтересованих страна у процес планирања и одређивања приоритета;
- Новоосновани Фонд за друштвене иновације пружа мотивацију за партнерство Владиних и невладиних органа у пружању услуга;
- Консултације у вези са Стратегијом за смањење сиромаштва су обављене на локалном нивоу широм Србије.

#### **Кораци које треба предузети:**

- Инсистирање на размени знања;
- Учешће грађанских удружења преко различитих невладиних и грађанских савеза у пројектима који се тичу локалне управе;
- Подизање свести јавности.

## **Закључак**

Наведени приоритети и циљеви подразумевају стални и дуготрајни процес стварања равнотеже између централног и локалног нивоа власти. Овај приступ такође подразумева широко укључивање свих централних и локалних нивоа, али и широку партиципацију грађана и организација. Наредних година финансијска помоћ међународне заједнице играће значајну улогу у даљем развоју локалне власти, поготово локалне инфраструктуре.

## Додатак 1: Кључни носиоци реформе:

- Влада Републике Србије управља процесом реформе јавне управе. Влада управља политиком административне реформе у Србији, предлаже и спроводи законе, усваја уредбе, одлуке и друге прописе за спровођење закона; дефинише програме развоја, буџет и завршни рачун, одређује принципе унутрашње организације министарстава и других посебних организација, поставља и отпушта службенике у министарствима и другим посебним организацијама, усмерава и усклађује рад министарстава и других посебних организација, надзире рад министарстава и других посебних организација, даје мишљење о предлозима закона и другим актима и законима, као и о општим актима поднетим Народној скупштини.
- Одбор Владе за правни систем и државне органе, као кључни орган координације реформе јавне администрације директно учествује у изградњи система. У вези са питањима јавне управе његова главна улога је да прегледа предлоге закона и друга акта, општа акта, предлоге аката Владе и друга питања у вези са реформом и организацијом и радом владе, организацијом, радом и надлежностима министарстава, административних органа у министарствима, посебних органа и свеукупног система јавне администрације. Он је такође задужен за територијалну организацију републике и систем локалне управе и територијалне аутономије, радне односе у управним телима и локалним владама, као и за друге послове у области судства и јавне администрације. Одбор такође надзире спровођење реформе. Паралелно са овим, Влада Србије је, у свом Закључку 05 бр. 02-2597/2002. од 15. марта 2002. прихватила Обавештење Министарства правде и локалне самоуправе о потреби стварања органа на централном и оперативном нивоу за спровођење реформе јавне управе и изабрала Одбор као централни стратегијски орган реформе јавне управе.
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу Владе Републике Србије – према надлежностима које прописује Закон о Влади Републике Србије, Влада је проценила да организациони модел по коме све активности у вези са јавном и локалном управом обавља Министарство правде и локалне самоуправе није адекватан и предложила је Народној скупштини Републике Србије формирање посебног министарства. Скупштина је усвојила Закон о министарствима по коме је установљено Министарство за државну управу и локалну самоуправу. Оно је са радом почело 24. маја 2002. Ово министарство у чијој су надлежности активности јавне управе преузело је и одговорност као централно радно тело за реформу јавне управе.
- Агенција за унапређење државне управе као стручно тело Владе основана је Одлуком Генералног секретаријата и других служби Владе Србије (Службени гласник Републике Србије бр. 15/01, 16/01, 29/01, 32/01, 64/01);
- Савет за државну управу је саветодавно тело Владе основано Одлуком Владе Србије (Службени гласник Републике Србије бр. 15/01), које ће бити укинута прихватањем Савета за реформе јавне управе.
- Савет за реформу јавне управе – ово тело замениће Савет за државну управу и дати политички подстицај спровођењу реформе јавне управе. Ово је последња организациона промена до које је дошло због незадовољавајућих резултата спровођења реформе јавне администрације. Разлог за то је био недостатак директне политичке подршке реформама. Стога је премијер иницирао стварање Савета за реформу јавне управе, који ће заменити Савет за државну управу. Ова мера требало би да смањи број и сложеност тела која се баве реформом јавне управе и резултираће бољом координацијом, фокусом и одређивањем приоритета у центру управе, уз подршку ауторитета премијера.

### Друга тела која учествују у реформи:

- Комисија за оптимизацију јавне потрошње;
- Министарство за економске везе са иностранством;
- Савет за борбу против корупције;
- Савет за европске интеграције;
- Комисија за координацију процеса придруживања Европској унији;
- Комисија за надзор рада органа јавне управе при обављању инспекције.