

СТРАТЕГИЈА РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

УВОД

Владавина права, демократизација друштва и одрживи економски развој кроз спровођење економских и социјалних реформи, представљају неке од стратешких циљева које је Влада Републике Србије истакла на самом почетку свог мандата - марта 2004. године. У реализацији ових циљева реформа државне управе један је од главних приоритета.

Реформа државне управе је сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. Она није само питање територијалне и административне расподеле надлежности у држави или питање броја запослених, нити је још мање скуп тренутних одлука мотивисаних интересима партија на власти. Напротив, Влада Републике Србије је свесна да је реформа државне управе битан услов за успех реформи осталих сегмената друштва и да је са њима нераскидиво повезана.

Да би трансформација овог сектора дала позитивне резултате она мора да буде пажљиво осмишљена и општеприхваћена и ни у једном тренутку не сме да буде доведена у питање тренутним односом политичких снага у држави. Предуслов за то је постојање Стратегије реформе државне управе засноване на општим принципима Европског административног оквира (European Administrative Space) и тзв. «добре владавине» (good governance), као и концепту тзв. «отворене управе» (open government).

Такође, процес реформе државне управе треба да иде упоредо са сродним развојним оквирима и програмима као што су Стратегија за смањење сиромаштва (Poverty Reduction Strategy Paper – PRSP), Европско партнерство (и будући Споразум о стабилизацији и асоцијацији - SAA), Стратегија за одрживи развој, Стратегија за промоцију информационог друштва итд., као и активности у вези са остваривањем Миленијумских развојних циљева (Millennium Development Goals – MDGs), како би различите развојне иницијативе у процесу транзиције биле интегрисане и међусобно усклађене. Влада Републике Србије је свесна да без јаких, оспособљених и стабилних институција неће бити могуће постићи жељене дугорочне резултате на било ком другом пољу, што су уосталом показала и искуства других земаља у транзицији.

Крајњи циљ реформе је обезбедити висок квалитет услуга грађанима и створити такву државну управу у Србији која ће значајно доприносити економској стабилности и квалитету животног стандарда, што је од пресудног значаја за квалитет и ефикасност економских и социјалних реформи.

Пут до овог циља неће, нити може бити ни лак, ни брз, посебно имајући у виду затечено стање и чињеницу да услед низа околности Србија знатно касни са реформским захватима у овој области за низом других транзиционих земаља.

Међутим, управо због тога Србија и њена Влада имају обавезу према својим грађанима да без одлагања предузму кораке ка достизању Европских стандарда и вредности у области вођења јавних послова, као што су: принцип владавине права и правна сигурност (reliability and predictability), принцип јавности (transparency), одговорности (accountability), економичности и ефикасности (economy, efficiency and effectiveness). Ово су кораци који воде ка придруживању међународним интеграцијама, чему Србија и њени грађани теже.

Почетни корак на овом путу је доношење Стратегије реформе државне управе у Републици Србији, која поред прегледа затеченог стања садржи принципе реформе, кључне области реформе и оквире неопходних реформи других области од којих зависи реформа државне управе (фискална децентрализација, механизми контроле рада државне управе, увођење савремених информационих технологија у рад државне управе).

Време за реализацију стратегије реформе државне управе подељено је у неколико фаза детаљно описаних у Акционом плану који је саставни део ове стратегије.

Имајући у виду време објективно потребно за целовито спровођење реформи државне управе, спровођење које ће у пракси дати видљиве резултате, намера Владе је да овим документом постави основне правце и принципе који ће бити трајна основа за реформе.

1. ПОЛАЗНЕ ОСНОВЕ

Приликом избора модела реформе државне управе пре свега треба имати у виду уставни правни концепт саме државе. Наравно, принципи организације и функционисања државне управе у земљама чланицама ЕУ представљају главну полазну основу и крајњи циљ који се жели достићи планираном реформом. Истовремено, искуства других земаља у транзицији, нарочито оних које су недавно постале чланице Европске Уније, такође могу да представљају драгоцену помоћ, пре свега у избегавању замки на које се наилази на путу реформи. Међутим, када је реч о коришћењу искустава земаља у транзицији треба бити обазрив и пажљиво и критички направити избор земље, односно земаља чија ће се искуства користити. Наиме, једино поређење са земљама сличних карактеристика (од величине и броја становника, преко организације државе, затеченог стања у области државне управе и бар приближно сличног стања у економској и привредној сфери, па до традиционалних корена на којима почивају правни систем и правни институти једне земље) може донети позитивне резултате. Свакако и одређена искуства САД-а и Канаде треба да буду узета у обзир.

Кашњење Србије у овој области поред свих недостатака може да има и једну предност: мудро коришћење туђих искустава може да помогне да се избегну грешке и убрза реализација планираних реформских задатака. У сваком случају, аутоматско преузимање било ког страног модела, не водећи рачуна о сопственим специфичностима, довело би до стварања једног можда идеалног, али ипак само теоријског модела, који не би имао великих изгледа за успех. Зато је приликом

дефинисања стратешких полазних основа модерне државне управе неопходно уважавати особене карактеристике сопствене државе и при том имати у виду да је реформа државне управе реформа саме државе, са једне стране кроз промене у њеном организовању и функционисању, али исто тако, ако не и значајније, кроз промене у свести и односу према држави и то како оних који чине институције државе, тако и грађана у чијем интересу те институције треба да делују.

Полазећи од наведеног, очито је да се као незаобилазно поставља питање уставноправних решења. Чињеница је да би опредељивање за модел реформе био далеко једноставнији и свакако поузданији са становишта успеха саме реформе, да је процес доношења новог Устава Републике Србије већ завршен. Наиме, простор који за реформу пружају норме још увек важећег Устава из 1990. године није довољан. Међутим, више је него очигледна неопходност да се отпочне са осмишљеним, стратешким променама у овој области, без обзира што се њихово креирање врши пре измена Устава. На први поглед може изгледати да је без дефинисаних уставноправних решења немогуће правити стратегију реформе једне овакве области као што је државна управа. Међутим, иако се наравно одређени ризик не може искључити, овај подухват, мада отежан, није немогућ. Аргументи за овакав закључак налазе се пре свега у чињеници да су сви основни принципи модерне демократске државе (принцип владавине права, суверености грађана, поделе власти, децентрализације власти, представничке демократије, принцип ограничења власти - checks and balances, заштите мањина, ограниченог мандата, неповредивости основних људских права и др.) неспорни за све демократски оријентисане снаге у Србији, тако да је усклађеност сваког модела реформе државне управе који се заснива на уважавању ових принципа са будућим уставним решењима само питање нијанси, али не и суштине. Наравно, пошто овај документ нема намеру да прејудицира решења будућег Устава, за одређене сегменте реформе биће дати само основни стратешки правци, а њихова конкретизација и разрада ће уследити после доношења новог Устава.

Речено је већ да успешна реформа државне управе мора да уважава историјски развој земље и њене карактеристике, али исто тако, да би реформа била успешна, потребно је да буде усклађена са европским и светским кретањима у развоју друштва. Најважнији светски трендови у развоју савременог друштва који имају утицаја на структуру државне управе и на положај јавног сектора у држави су:

- прелазак са индустријског друштва на ИТ друштво;
- прелазак са националне економије на светску економију;
- прелазак са краткорочног на дугорочно планирање;
- прелазак од централизма ка децентрализацији.

Такође треба имати у виду да је реформа државне управе трајан процес, као што је трајан и процес развоја државе и друштва у целини. О овоме најбоље говори чињеница да се реформа државне управе не одвија само у земљама у транзицији, нити се окончава њиховим уласком у међународне интеграције. Напротив, у већини европских земаља реформа државне управе и даље је битни елемент укупног развоја.

Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса:

- промена у схватању положаја јавног сектора у друштву и тражење оптималног нивоа његове регулације са становишта јавног интереса;
- схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти;
- деконцентрација државне управе на централном нивоу, делегација власти са централног ка нижим нивоима и децентрализација, као препуштање дела власти нижим нивоима, све ово управо са циљем да се јавне услуге (public services) приближе грађанима;
- фискална децентрализација као једна од гаранција да ће нижи нивои бити способни да обављају послове који су им поверени или пренети;
- промене у односу државне управе према грађанима и свима онима на које се односи рад државне управе (private sector) и то кроз већу ефикасност у раду, јачање правне сигурности, ефикаснију примену закона и ефикасно санкционисање учињених пропуста, већу отвореност и јавност у раду, пре свега кроз доступност информација о свом раду и сл, а што је обавеза управе произашла из чињенице да грађани као порески обвезници (citizen - taxpayer and citizen - entrepreneur) обезбеђују средства за њен рад;
- примена нових метода у управљању, пре свега кроз промене у поступку организације рада, доношења одлука, мотивације јавних службеника, при чему се не ради само о примени одређених метода и знања, већ и о правном регулисању њиховог статуса;
- рационализација као изналажење оптималног начина организације обављања јавних послова са оптималним бројем извршилаца уз оптималне трошкове;
- креирање механизма контроле и одговорности, при чему се класични облици управне и судске контроле проширују контролом од стране омбудсмана као посебне институције, али и контролом од стране саме јавности - кроз коришћење права на доступност информација о раду државних органа. Посебно место заузима прецизно дефинисање механизма контроле државне управе (state administration) према локалној самоуправи за обављање делегираних послова;
- развој и примена информационих технологија у области државне управе као једног од главних оруђа за повећање ефикасности и поузданости (почев од формирања различитих база података до увођења електронског пословања), а такође и као инструмента којим се информације брзо и лако могу учинити доступне најширој јавности и, коначно, као једној од мера рационализације рада државне управе;
- подизање нивоа стручности и одговорности запослених у државној управи (civil servants) почев од установљавања објективних и непристрасних критеријума за одабир нових кадрова заснованих на способностима, преко перманентног усавршавања током рада и стварања укупног амбијента подстицајног за мотивацију запослених, до законом прецизно дефинисане одговорности.

Србија је свесна да јој у процесу реформе предстоји суочавање са свим горе наведеним трендовима и да успех реформе зависи од њене способности да у предстојећем периоду изнађе адекватна решења и механизме као одговор на изазове који се постављају.

2. ЗАТЕЧЕНО СТАЊЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

2.1. Општи поглед

У намери да се реално приступи стратешком планирању реформе државне управе неопходно је осврнути се на затечено стање у коме се управа у Србији налази у овом моменту.

Када говоримо о садашњем стању државне управе у Србији треба поменути да и одређене анализе признатих међународних институција констатују да је традиција српске државне управе (што важи и за друге државе републике бивше Југославије) заснована на свеобухватном правном регулисању, са јаким осећајем за политичку непристрасност, што је било последица, између осталог и примене принципа каријерног система који пружа гаранције за постепено напредовање у каријери на основу година радног стажа, али и квалитета обављања посла, а у циљу обезбеђивања непристрасности запослених и њиховој лојалности свакој легално изабраној власти. За разлику од неких других земаља у транзицији, вредности професионалне управе које обухватају чврст легалистички приступ државном управљању, строго придржавање интерних правила и процедура и завидан степен поштовања управне непристрасности нису биле стране српској управи. Овакав систем остао је делимично неодржан све до краја 1989. године.¹

У периоду након доношења Устава Србије 1990. године долази до напуштања традиционалних вредности српске управе. Централизација уместо децентрализације, политички волунтаризам уместо легализма и перманентно потцењивање значаја и улоге државне управе испољено кроз систематско заостајање зарада које је премашивало нужности наметнуте тешком економском ситуацијом, који су посебно од 1996. године достигли више него значајне размере, имали су за последицу да огроман број способних, стручних и искусних кадрова напусти државну управу. Истовремено, ниво просечних зарада који је био вишеструко нижи него од просечних зарада у приватном сектору или јавним предузећима није био ни мало стимулативан за младе људе да се професионално оријентишу ка раду у државној управи. Поред ниских зарада дестимулативно је деловала и чињеница да је напредовање у каријери базирано искључиво на стручним квалитетима и способностима било изузетно отежано. Све ово утицало је на пад квалитета јавних услуга и одсуство мотивације код запослених.

Демократске промене 2000.-те године затекле су државну управу у врло лошем стању:

¹ Вид. о томе: Србија и Црна Гора - развој државне управе: стварање услова за ефективну економску и социјалну реформу, Светска банка, Извештај број 28553-YU, мај 2004. године

- без довољно стручних и искусних кадрова, а посебно без довољно младих кадрова образованих и мотивисаних за рад у државној управи и
- без довољно угледа у друштву, што није последица само недовољног квалитета услуга, већ и ширења негативне слике о управи као паразитском делу друштва који не ствара, већ само троши национални доходак.

Нова демократска Влада у Србији формирана јануара 2001. године истакла је реформу државне управе, њену модернизацију и прилагођавање стандардима Европске Уније као једно од битних поља свог будућег деловања. Међутим, у протекле три године није било видљивих резултата на овом плану. Жеља и потреба да се у реформи у свим областима друштва крене што пре како би се надокнадила десетогодишња изолација и заостајање Србије, нагомилани проблеми у свим областима, сложена природа коалиционе власти², усредсређивање Владе пре свега на промене у привредној, економској и финансијској сфери уз запостављање основних институционалних проблема у политичком и управном систему и коначно недовољно искуство у осмишљавању и координирању процесом реформе овако сложеног система као што је државна управа, представљају неке од главних разлога неуспеха у периоду од 2001. до 2004. године. Једноставно речено, реформе које су започете без јасно постављеног институционалног оквира за њихово спровођење, без политичке воље да се учини стварни напор како би се донео нови Устав, без доношења стратегије реформе државне управе као документа који треба да буде полазна основа за спровођење реформи, без стварања правног оквира за реформу, без схватања да заостајање са променама у овој области представља озбиљну опасност за успешну имплементацију реформи у осталим областима и, коначно, уз присуство јако израженог неповерења и анимозитета према целокупном затеченом саставу државне управе, уз замену највећег дела постојећих кадрова на свим вишим положајима у управи новим младим људима без имало претходног искуства са функционисањем државне управе, такве реформе су објективно посматрано имале мале шансе да успеју.

Нова Влада формирана марта 2004. године, мада такође коалициона, нема дилема о неопходности брзом, али осмишљеном приступању реформама целокупне државне управе, а потреба за усвајањем стратешког оквира призната је од стране свих главних политичких снага у Србији.

2.2. Територијална организација и расподела власти

Према још увек важећем Уставу из 1990. године у Републици Србији, поред централног нивоа власти постоје Аутономна покрајина Војводина и Аутономна покрајина Косово и Метохија³, као облици територијалне аутономије и општине и градови, као територијалне јединице у којима се остварује локална самоуправа.

Према Уредби Владе из 1992. године у Србији су образовани и окрузи, али не као облик територијалне организације државе, већ као облик деконцентрације

² Коалициону Владу Демократске опозиције Србије која је била на власти до децембра 2003. године чинило је на почетку чак 18 политичких партија

³ У складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности УН Аутономна покрајина Косово и Метохије је од 1999. године под привременом међународном управом

власти, односно као огранци (исповасте) министарстава и других државних органа у којима они обављају неке од својих послова ван свог седишта, за потребе грађана одређеног подручја које покрива више општина.

Што се тиче расподеле власти, Србија, односно бивша Југославија, је до последње деценије XX века била једна од ретких земаља комунистичког система која је имала широко развијену децентрализацију власти. Међутим, последњих 10-так година прошлог века долази до све веће централизације и сужавања овлашћења територијалној аутономији и локалној самоуправи.

Након демократских промена, доношењем Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине⁴ и новог Закона о локалној самоуправи⁵ учињен је значајан почетни корак ка децентрализацији. Овим законима утврђен је читав низ послова који су у сфери права и одговорности аутономних покрајина и локалне самоуправе (општина и градова), што пре свега значи њихово право да самостално, својим прописима, у складу са Уставом и законима Републике, уређују поједина питања која су од интереса за грађане који живе и раде на њиховој територији и да самостално извршавају донете прописе.

Поред послова који се Законом у потпуности преносе у надлежност локалној самоуправи, такође је предвиђено да се законом којим се уређују поједине области (секторски закони) локалној самоуправи може поверити и обављање одређених послова Републике. Поверавање послова врши се увек када је то у интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права грађана и задовољавања њихових потреба.

Према важећем Закону о локалној самоуправи општине и градови самостално, у складу са Уставом и важећим законима обављају следеће послове:

- доносе сопствене планове развоја;
- доносе урбанистичке планове;
- доносе сопствени буџет и завршни рачун;
- уређују и обезбеђују обављање и развој комуналних делатности, што укључује и обезбеђивање организационих, материјалних и других услова за њихово обављање, што се, између осталог, односи на:
 - пречишћавање и дистрибуцију воде,
 - производњу и снабдевање паром и топлим водом,
 - локални превоз путника у друмском саобраћају,
 - одржавање чистоће,
 - одржавање депонија,
 - уређивање, одржавање и коришћење пијаца, паркова и других јавних површина, јавних паркиралишта и јавне расвете,
 - уређивање и одржавање гробаља и др;
- старају се о одржавању стамбених зграда и безбедности њиховог коришћења и утврђују висину накнаде за одржавање стамбених зграда;

⁴ Закон донет почетком 2002. године и објављен у «Службеном гласнику Републике Србије» број 6/02

⁵ Закон такође донет почетком 2002. године, објављен у «Службеном гласнику Републике Србије» број 9/02

- спроводе поступак исељавања бесправно усељених лица у станове и заједничке просторије у стамбеним зградама;
- доносе програме уређења грађевинског земљишта, уређују режим коришћења грађевинског земљишта и утврђују висину накнаде за уређивање и коришћење грађевинског земљишта;
- уређују и обезбеђују коришћење пословног простора којим управља општина, односно град, утврђују висину накнаде за коришћење пословног простора и врше надзор над његовим коришћењем;
- старају се о заштити животне средине тако што:
 - у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима, доносе програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине,
 - утврђују посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине;
- уређују и обезбеђују обављање послова који се односе на изградњу, реконструкцију, одржавање, заштиту, коришћење, развој и управљање локалним путевима и улицама;
- оснивају робне резерве и утврђују њихов обим и структуру, уз сагласност надлежног министарства, ради задовољавања потреба локалног становништва;
- оснивају, прате рад и обезбеђују функционисање установа и организација у области:
 - основног образовања,
 - примарне здравствене заштите,
 - спорта,
 - дечије и социјалне заштите,
 - туризма;
- организују заштиту од елементарних непогода и заштиту од пожара и стварају услове да се њихове последице отклоне, односно ублаже;
- доносе основе за заштиту, коришћење и уређење пољопривредног земљишта и старају се о њиховом спровођењу;
- утврђују водопривредне услове, издају водопривредне сагласности и дозволе за објекте локалног значаја;
- старају се о развоју и обезбеђују услове за очување, коришћење и унапређење подручја са природним лековитим својствима;
- подстичу и старају се о развоју туризма на својој територији и утврђују висину тзв. боравишне таксе (туристичка такса);
- старају се о развоју и унапређењу угоститељства, занатства и трговине, уређују радно време, места на којима се могу обављати ове делатности и прописују услове за њихов рад;
- уређују и организују вршење послова у вези са држањем и заштитом домаћих и егзотичних животиња;
- старају се о заштити и остваривању личних и колективних права националних мањина и етничких група на својој територији;
- утврђују језике и писма националних мањина који су су у службеној употреби на њиховој територији;
- обезбеђују јавно информисање од локалног значаја;

- самостално образују органе, организације и службе за обављање ових послова и уређују њихову организацију и рад, могу основати службу правне помоћи грађанима и др.

Ипак, само доношење Закона није било довољно да у пракси дође до пуне децентрализације, како то Закон предвиђа. Три су разлога за то:

- Закон о локалној самоуправи није био праћен изменама одговарајућих секторских закона којима се уређује свака од области у којој, по новом Закону, и локална самоуправа има самостална овлашћења и
- Закон није до краја био пропраћен фискалном децентрализацијом којом би се обезбедила изворна средства јединицама локалне самоуправе из којих могу да финансирају обављање послова за које су овлашћене;
- расположиви људски ресурси и материјална база знатног броја општина у Србији нису били довољни да општине могу да преузму одговорности предвиђене Законом о локалној самоуправи.

2.3. Организација државне управе на централном нивоу (state administration)

Превирања транзиционог периода оличена у нестабилности организационе структуре државне управе на централном нивоу (state administration), поспешена већ поменутом сложеном природом односа у првој демократској коалиционој Влади, нису мимоишла ни Србију. Тако је претходни трогодишњи период био праћен релативно честим променама у организационој структури државне управе на централном нивоу (state administration) - укидањем постојећих и формирањем нових органа.

Један од битних почетних услова за реформу читавог сектора је функционалност и институционална стабилност система. Постојање мноштва органа са недовољно јасно дефинисаним надлежностима и одговорностима, преклапање надлежности два органа, честе промене у организационој структури, опасно угрожавају систем одговорности и реално су ризик за спровођење било каквих дугорочних реформских планова.

Узроци нестабилности и недовољно јасне дефинисаности државне управе на републичком нивоу (state administration) у периоду од 2001. до 2004. године су следећи:

- трансформацијом Савезне Републике Југославије у државну заједницу Србија и Црна Гора највећи део послова који су били на нивоу савезне државе прешли су на ниво република чланица (царина, јавне финансије, савезна полиција, целокупан систем инспекцијског надзора који је постојао на федералном нивоу и др.);
- доношење нових секторских закона у поступку хармонизације правног система Србије са правом ЕУ значило је у одређеним областима оснивање независних регулаторних тела, издвојених из класичног система државне управе, а са надлежностима у највећој мери преузетим од министарстава.

- Међутим, у периоду до почетка рада регулаторних тела није било услова за функционалну реформу самих министарстава;
- систем државне управе је битно нарушен оснивањем великог броја агенција (осниване углавном Владиним уредбама), што је онемогућило постојање јединственог законског оквира који регулише њихов статус, именовање њихових руководстава, као и односе одговорности између агенција, министарстава и Народне скупштине;
 - образовање министарстава и других органа државне управе (state administration) није било увек последица реалне, функционалне потребе, већ је било условљено и сложенем коалицијом претходне Владе.

Нова Влада је марта 2004. године, као прво, број министарстава са 19 смањила на 17 и примерила га функционалним потребама државе. Такође, током маја 2004. године, у циљу уједначавања система државне управе (state administration) и његовог организовања на Уставом прописан начин⁶, Влада је укинула највећи број агенција и за обављање послова из њихове надлежности законом образовала нове посебне организације, које имају јасно дефинисано место у систему државне управе у Србији⁷. Тиме је учињен први корак у рационализацији система државне управе.

2.4. Кретање броја запослених у државној управи на републичком нивоу (state administration) и издаци за фонд зарада

Табела 1: Подаци о броју запослених са стањем на дан 31.08.2001. године - пре преузимања надлежности и запослених са савезног (федералног) нивоа

Републички органи државне управе		Број запослених	
		постављена лица ⁸	запослена лица
I	министарства ⁹	88	3.260
	Генерални секретаријат и стручне службе Владе	24	71
	Управа за заједничке послове	4	782
	укупно под I	116	4.113
	свега под I	4.229	
II	посебне организације	55	3.815
	свега под II	3.870	
укупно под I и II		171	7.928

⁶ Уставом Републике Србије је прописано да се организација и надлежност органа државне управе уређују законом, а не актима Владе

⁷ Према важећем Уставу поред министарстава, у Србији постоје и тзв. посебне организације - органи надлежни за обављање јавних послова од којих највећи део по својој природи спада у стручне послове, а мањи део су класични послови државне управе (на пример Републички завод за статистику, Републички геодетски завод, Републички секретаријат за законодавство и др.)

⁸ Према Закону о радним односима у државним органима («Службени гласник Републике Србије» број 48/91 са накнадним изменама и допунама), под појмом «постављена лица» подразумевају се службеници на високим позицијама у државним органима које поставља Влада (заменик министра, помоћник министра, секретар министарства, руководиоца посебне организације ...)

⁹ Подаци у овој и наредним табелама не обухватају Министарство унутрашњих послова

свега под I и II	8.099
-------------------------	--------------

Извор: Министарство за државну управу и локалну самоуправу

Када се броју «свега запослених под I» из претходне табеле дода број запослених на одређено време (лица која су привремено запослена на одређени временски период) и број приправника (лица која први пут ступају у радни однос и која се за време приправничког стажа оспособљавају за самосталан рад у државној управи), долази се до податка од нешто више од 5.000 укупно запослених у државној управи на централном нивоу (state administration on republic level), не рачунајући Министарство унутрашњих послова и посебне организације (хидрометеоролошки, статистички, геодетски завод и сл.), односно да је на дан 31.08.2001. године укупан број запослених, када се узму у обзир и ови органи (осим полиције) износио нешто преко 8.000 лица.

Табела 2.: Подаци о броју запослених са стањем на дан 31.03.2004. године – после преузимања надлежности и запослених са савезног (федералног) нивоа и непосредно после избора нове Владе

Републички органи				Запослени на одређено време	Приправници
		постављена лица	запослени на неодређено време		
I	министарства	365	19.254	1.038	61
	Генерални секретаријат и стручне службе Владе	11	105	24	5
	Управа за заједничке послове	4	939	182	-
	укупно под I	380	20.298	1.244	66
	свега под I	21.988			
II	посебне организације	48	4.519	607	76
	свега под II	5.250			
укупно под I и II		428	24.817	1.851	142
свега под I и II		27.238			

Извор: Министарство за државну управу и локалну самоуправу

Дакле, пре свега услед преузимања надлежности бивших савезних органа, у Србији је дошло до вишеструког повећања броја запослених у државној управи (state administration), тако да је укупан број преко 27.000 запослених у свим државним органима на републичком нивоу.

Потврда да је узрок повећања готово искључиво у новој прерасподели надлежности између органа држава чланица и органа државне заједнице су и последњи подаци дати у Табели 3. из којих се може видети да у последњих пола године укупан број запослених постепено стагнира, посебно када је реч о запосленима на неодређено време.

Табела 3.: Подаци о броју запослених са стањем на дан 31.07.2004. године

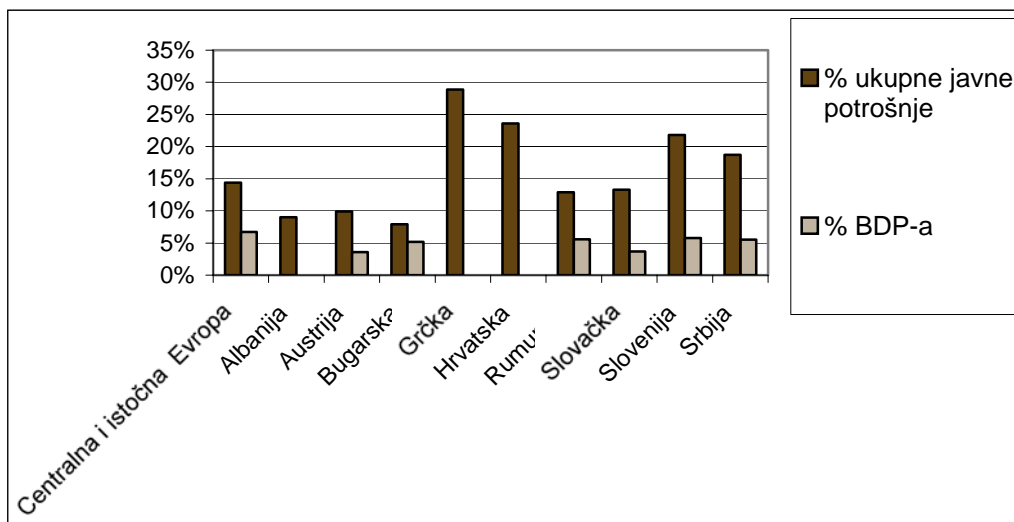
Републички органи				Запослени на одређено време	Приправници
		постављена лица	запослени на неодређено време		
I	министарства	388	19.264	1.105	79
	Генерални секретаријат и стручне службе Владе	10	83	15	5
	Управа за заједничке послове	5	974	204	-
	укупно под I	403	20.321	1.324	84
	свега под I	22.132			
II	посебне организације	58	4.538	804	81
	свега под II	5.481			
укупно под I и II		461	24.859	2.128	165
свега под I и II		27.613			

Извор: Министарство за државну управу и локалну самоуправу

Ако се горе наведени подаци упореде са подацима Светске банке о кретању запослених у неким европским земљама у периоду од 1999. до 2001. године, а који такође не обухватају запослене у полицији, војсци, здравственом и образовном сектору, може се уочити да је 2004. године, дакле након преузимања највећег дела послова савезне државе, број запослених у управи Србије већи него, на пример, у Чешкој, Финској, Мађарској или Пољској, али и мањи него, на пример, у Ирској, Грчкој или Аустрији, односно да је нешто мало изнад просека у односу на друге европске земље.

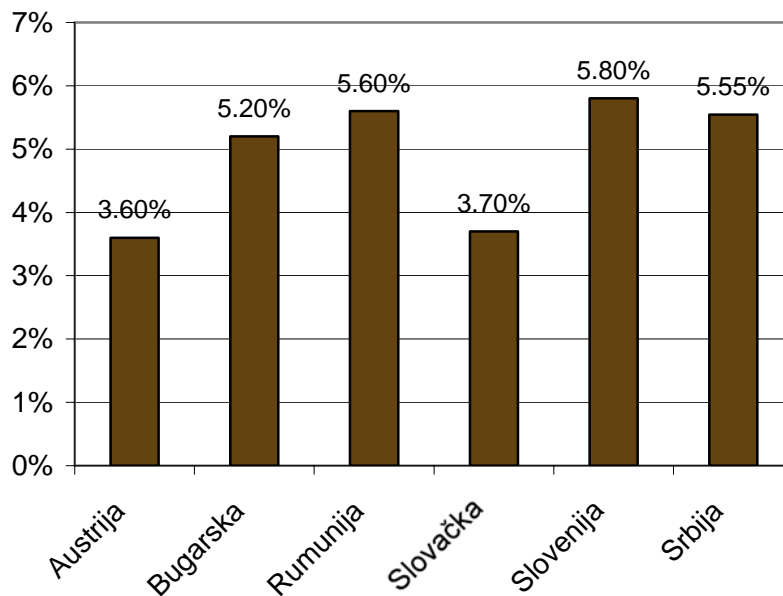
Када се ради о упоређењу фонда зарада органа државне управе на републичком нивоу (state administration), у проценту од укупног обима јавне потрошње, а према коришћеним подацима Међународне базе података о државним службеницима и платама Светске банке и Закона о буџету Републике Србије за 2004. годину, уочава се да се у поређењу са земљама централне и источне Европе, Србија налази изнад просека, са износом од 19% (просек овог региона је 15%), али испод просека у поређењу са Словенијом, Хрватском или Грчком. Ове податке треба узети само као релативни показатељ, имајући у виду да су као параметар за Србију коришћени подаци из 2004. године, а за друге земље подаци из периода 1996- 2000. година.

Графикон 1: Поређење фонда зарада у односу на % укупне јавне потрошње и % БДП-а



Извори: 1. Међународна база података о државним службеницима и платама, Светска банка
2. Закон о буџету Републике Србије за 2004. годину

Графикон 2: Поређење фонда зарада у односу на % БДП-а



Извори: 1. Међународна база података о државним службеницима и платама, Светска Банка
2. Закон о буџету Републике Србије за 2004. годину

Још једном треба нагласити да постоје временске разлике у подацима који се односе на Србију и друге земље, што поређење, са становишта садашњег стања, чини релативним, али са друге стране може бити корисно управо имајући у виду да Србија сада пролази пут на коме су неке од ових земаља биле у времену из кога су подаци.

3. ОСНОВНИ ЦИЉЕВИ И ПРИНЦИПИ РЕФОРМЕ

Као што је на самом почетку речено, основни циљеви којима Србија тежи кроз реформу државне управе су:

- изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и
- изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и приватном сектору пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове.

Ради постицања наведених циљева, Владу Србије ће у спровођењу реформи руководити следећи основни принципи:

- принцип децентрализације;
- принцип деполитизације;
- принцип професионализације;
- принцип рационализације;
- принцип модернизације.

Реформа законодавног оквира, којом ће се створити правни основ за примену и изградњу наведених принципа почетни је корак на путу системских промена, а перманентно праћење ефеката примене закона, уз активно учешће свих релевантних друштвених субјеката, представља основни механизам који обезбеђује динамичност реформског процеса и његово перманентно усклађивање са реалним потребама, односно отклањање уочених слабости и недостатака.

3.1. Принцип децентрализације

Расподела власти између централног и суб-централних (локалних) нивоа власти један је од битних предуслова опште демократизације друштва. Могућност активног учешћа грађана у креирању јавне политике далеко је већа ако се о битним питањима која непосредно утичу на њихов свакодневни живот и рад одлучује на локалном нивоу. Дакле децентрализована власт је у стању да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца, што може да допринесе бољем квалитету задовољавања јавних потреба и укупном развоју локалне средине. Самим тим стварају се услови за већу одговорност оних који доносе и спроводе одлуке и сужава се могућност да се они претворе у отуђене центре моћи.

Принцип децентрализације власти може се реализовати применом једног од три модела или њиховом комбинацијом:

- **модел преношења власти (devolution)** је најпотпунији модел децентрализације, пошто подразумева преношење значајног дела државних овлашћења у искључиву надлежност локалних власти. Локална власт на овај начин стиче право да у одређеним областима, у складу са важећим законима, делује независно и за то има одређене сопствене изворе финансирања. Процес доношења одлука и њихово спровођење су у целини у надлежности локалних органа, а у случају спорова међу њима или између њих и органа државне управе (state administration) могу интервенисати само надлежни судови, ако је дошло до кршења закона или Устава.
- **модел деконцентрације власти (deconcentration)** подразумева децентрализацију државних органа централне власти (најчешће министарстава када се ради о обављању инспекцијских послова или органа који се у Србији називају посебним организацијама, као што је Републички геодетски завод, чији су послови по својој природи непосредно везани за читаву територију државе), тако што они на локалном нивоу образују своје огранке, ради економичнијег и ефикаснијег обављања својих послова, чиме јавне услуге чине доступнијим грађанима. Овај модел заправо није прави вид децентрализације, с обзиром да локални органи власти немају утицај на рад «огранака» централне власти.
- **модел поверавања (делегације) власти (delegation)** који је заправо компромисан модел децентрализације, између преношења и деконцентрације власти. У овом случају локалним властима (уместо огранцима централне власти) се директно поверава вршење одређених јавних функција, с тим што централна власт задржава одређени вид контроле над обављањем поверених послова и, по правилу, има обавезу да локалним властима из државног буџета обезбеди средства потребна за вршење ових услуга на локалном нивоу.

3.2. Принцип деполитизације

Деполитизација пре свега подразумева јасно разграничење процеса политичког креирања одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања у складу са важећим прописима. У земљама у транзицији примена принципа деполитизације је од изузетног значаја за трансформацију државне управе у сервис свих грађана.

Два су основна вида кроз које се остварује принцип деполитизације:

- развијање и јачање каријерног система што укључује и гаранције за напредовање у каријери на бази професионалних заслуга и оствареног учинка. То подразумева пре свега јасно дефинисање позиција (радних места) на која се долази на основу политичког поверења, са једне стране, и позиција у врху државне управе на којима треба да буду професионални државни службеници, са друге стране. Такође то значи и јасну поделу рада и овлашћења између ове две категорије лица - политичара и руководећих државних службеника;

- установљивање механизма којима ће се спречити политички утицај на рад каријерних службеника.

Деполитизација је услов за формирање сталне државне управе на највишем нивоу, а стална државна управа је услов да се обезбеди професионализам и континуитет на стратешком нивоу управног одлучивања.

Предузимање мера у сфери деполитизације значи како правно уређивање статуса јавних службеника, али исто тако и изграђивање свести о улози и значају државне управе за укупан развој друштва независно од односа политичких снага.

3.3. Принцип професионализације

Професионализација значи стварање добро обучене, одговорне и ефикасне управе. Нестручна, неодговорна и неефикасна управа, макар и деполитизована, подједнако је лоша за грађане и друштво. Зато су ова два принципа блиско повезана и подједнако важна за реформу државне управе.

За остваривање принципа професионализације потребно је обезбедити следеће:

- непристрасан и објективан одабир кадрова заснован на критеријумима способности и искуства;
- перманентну обуку кадрова у току читавог рада, уз пружање могућности стицања додатних знања и вештина;
- објективно праћење и оцењивање рада јавних службеника;
- успостављање механизма мотивације и награђивања, укључујући и напредовање у каријери на основу испољених способности и резултата;
- успостављање одговарајућег система зарада који је стимулативан;
- успостављање јасних правила понашања и односа према јавним пословима;
- спречавање свих видова корупције, укључујући и спречавање сукоба интереса, посебно за највише државне функционере и високе јавне службенике;
- установљивање јасних механизма контроле рада и одговорности.

3.4. Принцип рационализације

Примена принципа рационализације државне управе има за крајњи циљ стварање оптимално организоване државне управе која ће ефикасно и ажурно пружати задовољавајући квалитет услуга, уз ангажовање најмањег потребног броја извршилаца, како би се смањили укупни расходи за њен рад.

Рационализација подразумева процес који се састоји из више елемената:

- на плану макроорганизације (организације целокупне државне управе) рационализација значи јасно разграничење и расподелу надлежности и одговорности како између појединих нивоа власти, тако и између појединих органа у оквиру истог нивоа, што подразумева прецизну и заокружену

- законску регулативу и обезбеђивање вертикалне и хоризонталне координације рада;
- на плану микроорганизације (организације појединих органа и институција) рационализација значи јасну расподелу надлежности и одговорности између појединих делова унутар самог органа, примену савремених метода рада и пружања услуга, оспособљавање за доношење одлука на нижем нивоу руковођења, обезбеђивање добре хоризонталне координације и контроле и, коначно, реалну процену потребног броја извршилаца за сваки од послова, што подразумева целовиту функционалну анализу послова сваког органа;
 - примену принципа модернизације рада;
 - изналажење решења за вишак запослених како би се избегле социјалне тензије у условима недовољно флексибилног тржишта радне снаге.

3.5. Принцип модернизације

Под принципом модернизације овде се подразумева пре свега техничко-технолошко осавремењивање рада државне управе, применом достигнућа савремених информационих и комуникационих технологија.

Један од трендова савременог друштва је да се оно трансформише из фазе индустријског друштва у фазу информатичког друштва. Информатика и телекомуникације све више, како у свакодневном животу, а посебно у обављању јавних послова постају моћно оруђе којим се скраћује време прикупљања, преноса и анализе информација и података, обезбеђује тачност података, преошћује физичка удаљеност субјеката који комуницирају, остварују уштеде како на времену, тако и у погледу издатака за текући рад органа, елиминише непотребна бирократичност у раду, постиже отвореност (транспарентност) рада државне управе тако да грађани једноставним коришћењем Интернета могу доћи до најразличитијих података везаних за рад државне управе и остваривати увид у базе података које су јавне.

Модернизација је сама по себи процес који као и укупна реформа државне управе треба да буде добро осмишљен и координиран како би дао жељене ефекте и како би се реализовао на најисплативији (најекономичнији) и најпоузданији начин. С обзиром на непрестани техничко-технолошки развој у овој области економичност и координираност читавог процеса је нешто што заслужује посебну пажњу, имајући у виду да улагање у модернизацију захтева и не мала финансијска средства, посебно када је у питању израда и коришћење јединствених база података, успостављање јединственог система комуникације између органа државне управе на читавој територији и увођење електронског пословања и електронског потписа у рад органа државне управе.

3.6. Реформа законодавног оквира и јавна политика (Regulatory reform and Public Policy)

3.6.1. Реформа законодавног оквира

Правни оквир је важно оруђе за управљање друштвеним променама и обухвата како сферу доношења закона и других прописа, тако и њихову примену и надзор над применом. Само на овај начин ствара се атмосфера законитости и владавине права. Несумњиво, усклађивање правне регулативе са правом ЕУ је важан предуслов за динамику процеса интеграције. Као што је институционални део реформе државне управе основа за трансформацију, тако је правна реформа неизбежна претпоставка институционалне реформе. На тај начин регулаторна реформа мора бити део реформе државне управе.

Реформски процес треба да садржи како дерегулацију у областима и мери у којој је то потребно као део општег процеса демократизације друштва и стварања услова за слободан проток роба, услуга и капитала, тако и бољу регулацију да би се остваривање јавног интереса осигурало на квалитативно вишем нивоу, схватајући управу као сервис грађана.

Део ове реформе је и пренос регулаторних механизма са органа државне управе централног нивоа на локалну самоуправу.

Добро спроведена регулаторна реформа повећава ефикасност како привреде, тако и управе.

Још 1997. године министри земаља ОЕЦД-а установили су принципе којима се треба руководити приликом спровођења регулаторне реформе:¹⁰

- програм регулаторне реформе, који ће јасно формулисати циљеве реформе и оквир за њену имплементацију, треба да буде усаглашен и одобрен на највишем политичком нивоу;
- треба да постоји систематска контрола и оцена правне регулативе како би се обезбедило да се она ефикасно креће у правцу постављених циљева;
- осигурати да су прописи и процес њиховог доношења транспарентни, недискриминаторски и да се користе у циљу у коме су донети;
- надzirати обим, ефикасност и примену принципа слободне конкуренције и уколико је потребно предузимати мере да се она ојача;
- извршити законодавну реформу у свим секторима привреде како би се подржала слободна конкуренција и елиминисали прописи који на њу негативно утичу;
- идентификовати додирне тачке различитих области и развити стратегију како би се постигло њихово усклађивање.

¹⁰ Вид. о томе више Doc.JUDr Olga Vidlakova, CSc: Regulatory reform in OECD. In: Public Administration, 1998.

Конкретно, реформа законодавног оквира у области државне управе значи доношење прописа који ће представљати правни оквир за функционалну и организациону реформу државне управе засновану на стратешким принципима. Као прво то подразумева сет закона и пратећих прописа којима се постављају основи државне управе у Србији, као што су нови Закон о државној управи и Закон о јавним службеницима. Истовремено са овим законима, део законодавног оквира чине и закони којима се уређује процесно поступање органа државне управе и контрола законитости и правилности њиховог рада – Закон о општем управном поступку, Закон о управним споровима и Закон о омбудсману. Са друге стране, праћење примене и оцена Закона о локалној самоуправи и Закона о локалним изборима показује да ли је и у којој мери важећа регулатива кочница ефикасног процеса децентрализације. У сваком случају, прилагођавање секторских закона у свакој области у којој је извршено преношење надлежности на локалну самоуправу незаобилазни је део регулаторне реформе.

Реформа законодавног оквира захтева предузимање одређених мера при изради и примени сваког закона. Неке од тих мера су мотивисане бржим укључивањем у европске токове, док су неке мотивисане пре свега економским и практичним разлозима. При изради и примени сваког законског прописа, законодавац мора да осигура предузимање следећих трију мера:

- анализе трошкова (cost-benefit analysis) која мора бити саставни део сваког нацрта закона;
- анализе ефеката закона на процес будућег придруживања Србије Европској унији;
- процене ефеката прописа пре њихове израде и након њихове примене (impact assessment).

Анализа трошкова подразумева анализу пре свега финансијских ефеката које примена закона са собом носи. Међутим, ова анализа подразумева не само финансијске већ административне, техничке, еколошке и друге врсте трошкова што зависи од области у којој се закон доноси. Израда овакве једне анализе уз нацрт закона има за циљ да утврди да ли је будућа примена закона финансијски одржива, како би се избегло да примена донетог закона буде онемогућена или отежана због недостатка финансијских средстава. Уједно, оваква анализа треба да покаже однос између погодности и недостатака које примена закона са собом носи.

Следећа мера подразумева спровођење анализе ефеката закона на процес будућег придруживања Србије Европској унији. Као што је то већ домаћој јавности познато Србија и Црна Гора су дужне да одмах након потписивања споразума о стабилизацији и придруживању започну поступак усклађивања домаћих прописа са комунитарним прописима, у областима одређеним овим споразумом. Влада Републике Србије је већ усвојила механизам за оцену усклађености који треба да служи као мерило успешности и прецизности акционих планова.

Анализа ефеката прописа пре њихове израде и након њихове примене (impact assessment) представља трећу меру која мора бити део законодавне реформе. Под овим се подразумева процес у коме се идентификују, предвиђају и процењују могући ефекти, како позитивни тако и негативни, које пропис може да има на јавни

и приватни сектор и изналазе начини за смањивање негативних утицаја. У том смислу ова врста анализа је комплементарна првој анализи – анализи трошкова (cost benefit analysis). Међутим такозвани impact assessment не подразумева само процену прописа пре њиховог усвајања, већ и након њиховог усвајања. Оваква врста евалуације омогућава одговарајући надзор над применом прописа.

У начелу impact assessment представља мулти дисциплинарни процес и треба да обезбеди повезивање различитих система друштва, као што су политички, социјални, економски и еколошки системи. Ова врста анализе се у новијој теорији схвата као кључни механизам за укључивање различитих носилаца реформских процеса и начином за постизање договора између њих. Истовремено, impact assessment је врло важно оруђе за процену одрживости одређеног прописа и избегавање могућих грешака који могу бити врло скупе. Међутим, проблем који ова врста анализе намеће у контексту реформе државне управе управо произилази из мултидисциплинарности овог процеса, тако да се он мора уводити и развијати постепено, у дужем временском периоду, с обзиром на то да је претпоставка његове успешности постојање јаким институционалних и финансијских оквира за спровођење реформи у свим областима друштва, као и оспособљеност кадрова.

3.6.2. Вођење јавне политике

Реформа државне управе не подразумева само спровођење реформе законодавног оквира, већ и начин вођења укупне, као и секторских јавних политика (public policy). Кроз извршавање закона и других општих аката Народне скупштине и Влада води политику Републике Србије. Већ према одредбама сада важећег Устава Србије, Влада надзире рад органа државне управе, усмерава органе државне управе у спровођењу политике и извршавању закона и других општих аката и усклађује њихов рад. Коначно, рад Владе је јаван.

Све ове одредбе указују на неходност потпуне примене принципа отворене Владе (open government) као неизбежног стандарда у раду државне управе. Реформа државне управе подразумева достизање овог циља. Међутим, принцип отворене Владе не треба посматрати издвојено од друштвене реалности, тако да примена овог принципа захтева стварање механизма који ће поред државних органа укључити и недржавне органе, односно све заинтересоване стране да учествују у вођењу политике Владе. Ово најпре подразумева да Влада прихвата и озбиљно разматра иницијативе за доношење закона који потичу од локалних органа власти, синдиката, стручне јавности и невладиних организациј, да им омогући да се изјасне о предлозима нових законских решења, као и да их консултује у погледу ефеката примене усвојених закона.. Ово је нарочито је важно у области радног, здравственог, пензионог, инвалидског и другог сродног законодавства.

Посебна брига Владе мора бити онај део државне управе који непосредно саобраћа са грађанима. Применом претходно наведених принципа реформе државне управе њихов рад треба да се унапреди тако да се грађанима олакша остваривање права и извршење законских обавеза.

4. КЉУЧНЕ ОБЛАСТИ РЕФОРМЕ

4.1. ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

4.1.1. Избор модела децентрализације

Као што је претходно већ речено, постоје три основна модела децентрализације. У светлу будућих реформи, потребно је одговорити на питање који модел ће бити примењен у Србији. У принципу, могућа су два приступа:

1. наставити са садашњим - мешовитим моделом децентрализације, који значи комбинацију сва три основна модела или
2. одредити се за један од основних модела.

Да би се могао дати одговор на ово питање потребно је анализирати предности и мане сваке од могућих варијанти:

➤ **последнице примене «чистог» модела деконцентрације власти**

Ако се пође од основних циљева због којих се приступа процесу децентрализације, онда ће се лако доћи до закључка да модел деконцентрације власти заправо не представља прави пут ка децентрализацији. Чињеница је да деконцентрација власти приближава услуге грађанима (грађани лакше и брже могу задовољити своје потребе једноставно зато што не морају одлазити у седиште државног органа) и деконцентрисана власт, самим тим што је ближа грађанима, може имати бољи осећај за њихове потребе и може брже реаговати на њихове захтеве. Међутим, деконцентрисана власт је и даље само део централне власти, како по питању функционисања, тако и по питању руковођења, финансирања, одговорности и контроле над њеним радом. Другим речима, деконцентрацијом власти не доприноси се јачању самосталности, независности и одговорности локалне самоуправе, нити грађани могу имати непосреднији утицај на њено функционисање. Управо из овог разлога модел деконцентрације не може бити коришћен као основни модел децентрализације.

Међутим, у условима када је локална самоуправа у многим аспектима слаба да успешно преузме све одговорности које јој намеће процес децентрализације (са аспектa људских ресурса, материјалне оспособљености, оспособљености институција), што је по правилу случај у земљама у транзицији, модел деконцентрације, коришћен одмерено и не на штету основних циљева децентрализације, у комбинацији са другим моделима може да буде користан корективни фактор који ће грађанима учинити доступнијим и оне јавне послове које локална самоуправа није способна да преузме или који по својој природи припадају државној управи централног нивоа (state administration).

➤ **последнице примене «чистог» модела делегације (поверавања) послова**

Модел делегације - поверавања послова државне управе (state administration) локалној смоуправи, што значи да локална самоуправа самостално извршава поверене послове (али не и да доноси прописе којима се уређује обављање ових послова), али уз право државне управе (state administration) да контролише њихово извршавање и да чак, у екстремним случајевима, ако локална самоуправа није способна да их извршава, преузме њихово извршавање, први је корак ка првој децентрализацији.

Овај модел има значајних предности у почетној фази децентрализације када још увек не постоји довољна сигурност да ће локална самоуправа материјално, кадровски и у сваком другом смислу бити способна да се потпуно сама стара о задовољавању значајног дела потреба својих грађана.

Како је овај модел по правилу праћен тиме да централна власт у државном буџету обезбеђује средства локалној самоуправи за извршавање поверених послова, то локалну самоуправу ослобађа брига око обезбеђивања средстава из сопствених извора. Међутим, у овом случају финансијски токови су у приличној мери нетранспарентни и нису подложни контроли изабраних представника грађана одређене локалне средине.

Постојање непосредних механизма контроле извршавања поверених послова и право органа државне управе (state administration) да предузму конкретне мере у случају да утврде да су локални органи прекршили закон, позитивно утиче на степен одговорности локалне самоуправе. Међутим, један од недостатака, уколико би ово био искључиви модел по коме би се одвијао процес децентрализације, је у томе што обављање послова, правним језиком речено, у своје име а за туђ рачун, јача осећај одговорности за коректно обављање тог посла, али не развија креативност и предузимљивост, односно не доприноси довољно јачању одговорности за укупан развој своје локалне средине.

Такође иако наравно и код извршавања поверених послова постоји могућност иницијативе локалних органа у вези са доношењем или изменама одговарајућих прописа, њихов непосреднији утицај на доношење закона је далеко мањи.

➤ **последнице примене «чистог» модела деволуције (преношења) власти**

Насупрот моделу деконцентрације, модел деволуције - преношења послова са државног нивоа у изворну, комплетну надлежност и одговорност локалне самоуправе, представља најпотпунији вид децентрализације. Деволуција власти има за последицу да се државна управа (state administration) одриче дела својих надлежности у корист локалне самоуправе. Циљ је да се локална самоуправа ојача у интересу грађана, чиме се доприноси општој демократизацији друштва. То даље значи да се будући односи државне управе (state administration) и локалне

самоуправе заснивају на принципима сарадње, а не субординације. Сарадња се испољава пре свега кроз пружање стручне помоћи органима локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова, у обавештавању о појавама које нарушавају уставност и законитост и мерама за отклањање таквих појава, у тражењу извештатаја, података и обавештења од органа локалне самоуправе о пословима које обављају или, са друге стране, у праву органа локалне самоуправе да учествује у припреми закона, да даје иницијативе за уређивање области које су од значаја за локалну самоуправу, да траже мишљења од надлежних органа државне управе (state administration) у вези са применом закона и сл. Дакле, докле год локална самоуправа послове који су јој пренети обавља у складу са Уставом и законом, органи централне власти не могу се мешати, нити могу контролисати начин обављања тих послова, а и у случају спора о томе да ли се послови обављају у складу са законом или не, одлуку може донети само надлежни суд.

У овом случају локална самоуправа је у прилици да «ослушкује» потребе грађана на својој територији и да делује у складу са њима. Генерално говорећи, јавни послови се приближавају грађанима. Локалне власти имају пуну слободу и могућност иницијативе и креативности да својим деловањем иду у сусрет тим потребама, али и пуну одговорност за сопствено деловање.

Истовремено, могућност и право утицаја на доношење закона којима се уређују области у којима локална самоуправа самостално обавља послове треба да буде значајна.

Овај модел је недвосмислено у корист локалне самоуправе. Међутим, овај модел у исто време подразумева одговорну и способну локалну самоуправу. Који су ризици искључиве примене овог модела у пракси:

- уколико примена овог модела није праћена адекватном материјалном оспособљеношћу сваке јединице локалне самоуправе (сваке општине), она објективно неће бити у могућности да квалитетно извршава послове који су јој пренети. У највећој мери то зависи од правилно извршене фискалне децентрализације, али пошто почетна материјална основа општина (економска и привредна) није иста, постоји ризик да мање развијене општине ни уз фискалну децентрализацију неће бити материјално довољно оспособљене да успешно преузму самостално вршење послова;
- недостатак људских ресурса такође може представљати ризик и то такође нарочито у мање развијеним општинама у којима је управо због општег стања најчешће долазило до миграција и то посебно високообразованих кадрова;
- успешна примена овог модела, што значи примена која ће за резултат имати подизање нивоа квалитета услуга грађанима и укупни развој локалне средине кроз стварање бољих услова за живот и рад грађана и задовољавање њихових потреба, безусловно подразумева висок степен одговорности локалне самоуправе. У случају да ова одговорност изостане, грађани трпе штету коју органи централне власти не могу спречити. На пример, ако су у надлежности локалних власти и реконструкција школа и уређење паркова, и поред свих очигледних потреба грађана да се у једном насељу реконструише школа, централна власт не може спречити локалну самоуправу да средства

својих пореских обвезника уложи тако што ће приоритет дати уређењу парка у коме ће бити засађено егзотично биље и направљена фонтана уместо што ће извршити реконструкцију крова школске зграде која прокишњава.

Са друге стране, управо на претходном примеру може се закључити и нешто друго. Овај модел обезбеђује већу транспарентност трошкова и значајно бољу контролу финансијских токова од стране изабраних представника грађана. Ова чињеница може у многome да утиче на одговорност локалних органа власти, посебно када је реч о обиму уобичајених трошкова за рад локалне управе, што дугорочно гледано може позитивно да утиче на смањење укупних трошкова.

➤ општи закључак

Из свега би се могло закључити да модел деволюције, као модел путем кога би се спроводио процес децентрализације неспорно задовољава основне циљеве саме идеје децентрализације. Међутим, искључива примена овог модела у земљама у транзицији, по правилу оптерећених неравномерном и недовољном развијеношћу свих делова своје територије, носи са собом одређене, не мале, ризике који могу бити избегнути комбинацијом овог и осталих модела, са крајњом идејом да, дугорочно гледано, овај модел постане преовлађујући.

Примена комбинованог модела децентрализације иде у прилог јачању демократије и ставља грађане у позицију да се од корисника услуга трансформишу у субјекте који могу директније утицати на вршење јавних послова који су од њиховог непосредног интереса и од интереса за средину у којој живе и раде. Овај модел обезбеђује контролу над радом државе управе како директно од стране грађана, тако и од стране институција државе, што пружа веће гаранције за објективност и непристрасност државне управе. Ако је комбиновани модел употпуњен и елементима деконцентрације власти, створене су претпоставке да се услуге државне управе максимално приближе грађанима.

Када је извршена јасна расподела надлежности између државне управе централне власти (state administration) и локалне самоуправе, овај модел омогућава да обе стране државне управе буду једнако поштоване.

Комбиновани модел у коме је извршено знатно преношење надлежности са централних органа државне управе (state administration) на локалну самоуправу пружа довољно независности локалној самоуправи, при чему делегација осталих послова (поверавање), али не и њихова деволюција (преношење) дају прилику локалној самоуправи да се постепено оспособљава и јача за још самосталније деловање и штити грађане од недовољно оспособљене и недовољно одговорне локалне самоуправе.

У исто време комбиновани модел даје времена обема странама да изграде механизме међусобне сарадње, координације, уважавања и усклађивања међусобно различитих интереса, што је једна од најтежих и најделикатнијих фаза процеса децентрализације.

Дакле, могло би се сматрати да је постојећи, комбиновани модел децентрализације, заснован на важећем Закону о локалној самоуправи, добра

основа за наставак овог процеса. Анализом резултата примене Закона, нарочито са аспекта функционисања органа локалне самоуправе, детектоваће се елементи који негативно утичу на процес децентрализације и утврдиће се у ком правцу треба вршити модификације. У сваком случају, због неравномерне развијености општина и градова у Србији која за последицу има слабост појединих јединица локалне самоуправе, процес децентрализације мора бити постепен. Ово стога што велики број примера из праксе других земаља показује да је превише нагли и неконтролисан пренос овлашћења довео до великих проблема у обезбеђивању квалитетних јавних услуга на локалном нивоу, те је у неким случајевима изненадна децентрализација без извршене претходне припреме је довела до још веће централизације, јер локална самоуправа није била у могућност да довољно брзо одговори на нове захтеве.

4.1.2. Материјално-финансијске претпоставке процеса децентрализације

Заједно са преношењем надлежности локалној самоуправи неизбежно је дефинисати изворе средстава из којих ће локална самоуправа финансирати обављање пренетих послова.

Кораци у правцу децентрализације захтевају у исто време крупне промене у систему јавних прихода и систему финансијске равнотеже, али такође и предузимање мера усмерених ка ограничењу ризика од презадужености локалне самоуправе, од нарушавања укупне буџетске равнотеже на нивоу државе и др.

Процес фискалне децентрализације као посебан реформски процес непосредно је повезан са укупном реформом државне управе и зато ће о њему касније бити више речи.

Када се говори о материјалним претпоставкама децентрализације, посебно деволуције власти, као незаобилазно се поставља питање локалне својине. Истовремено са преношењем надлежности локалној самоуправи, неопходно је не само омогућити јој одређене локалне приходе, већ и сопствену својину, као услов за обављање јавних послова. Важећи Устав Србије не познаје појам локалне (општинске) својине, тако да пре промена Устава није могуће извршити било какве значајније кораке у овом правцу. За сада локална самоуправа користи средства у државној својини и нема могућност да њима располаже самостално, без сагласности државе. Ово је једно од битних питања које треба да нађе места у новом Уставу, како би се створио правни основ за пренос (деволуцију) и државне својине, а не само послова, на локалну самоуправу, чиме би се допринело њеној финансијској самосталности.

4.1.3. Територијална организација

Успех процеса децентрализације у великој мери зависи и од стварања добре (оптималне) територијалне организације и структуре јединица локалне самоуправе. Међутим, како питање територијалне организације може да има последица не само на процес децентрализације, онда је ово једно од врхунских уставних питања.

Територијална организација има два аспекта:

1. који све облици организовања нижих нивоа постоје у држави, какав је њихов положај са становишта надлежности и одговорности и какав је њихов међусобни однос и однос према централној власти;
2. на основу којих критеријума се образују основне јединице локалне самоуправе - општине и градови.

Одговор на први аспект територијане организације може дати само Устав. У овом тренутку, важећи Устав познаје територијалну аутономију (покрајине) и локалну самоуправу (општине и градови) као облик територијалне организације државе. Да ли ће и какве новине у том смислу донети будући Устав, остаје да се види. У сваком случају, уколико би будућа уставна решења унела неке новине у територијану организацију Републике, оне могу бити само у корист процеса децентрализације.

Што се тиче другог аспекта, стварање оптималне структуре општина, са становишта њихове величине, нарочито је важно због ефикасности процеса децентрализације. Величина општине непосредно утиче на њену економску снагу, а од економске снаге општине зависи њена способност да ефикасно (и квалитатно) пружа услуге у области инфраструктуре, администрације и др.¹¹ Органи локалне самоуправе су много флексибилнији у поређењу са органима државне управе на централном нивоу (state administration), посматрајући њихову организациону структуру и начин пружања услуга. Штавише, у основи они су у стању да услуге пружају јефтиније и уз мање непотребне бирократије. Међутим, да би до овога у пракси заиста и дошло, услов је да органи локалне самоуправе имају довољно ресурса да своје послове обављају делотворно.

Правилна одлука о оптималној величини јединица локалне самоуправе омогућава:

- деволуцију (преношење) надлежности и механизма за обезбеђивање сопствених финансијских средстава;
- стварање предуслова за рационално извршавање послова на квалитатан начин;
- приближавање јавних услуга грађанима;
- обезбеђивање ефикаснијег и професионалнијег извршавања јавних послова и у мањим срединама.

Са друге стране, приликом образовања општина, поред величине, морају се узети у обзир и географске, историјске, културне и друге специфичности и традиције одређеног простора, околности које се тичу развијености путне мреже и остале инфраструктуре и конфигурације терена, као и све остало што може утицати на то да територија за коју се образује општина представља мање-више заокружену целину где ће свим грађанима који на њој живе и раде органи локалне самоуправе

¹¹ Вид. закључке са Конференције Савета Европе «Size of Municipalities and Effectiveness of Participation of Citizens», Будимпешта, 1994. година

(по правилу са седиштем у административном центру општине) бити бар приближно равномерно доступни. С обзиром на то да је код грађана неретко присутна свест да ће боље задовољавати своје потребе ако место у коме живе буде образовано као посебна општина, у ком смислу врше притисак на централну власт у правцу образовања све већег уситњавања општина, потребна је широка кампања у најширој јавности како би се предочило да, супротно очекивањима, подручје које је мало и које објективно, економски није у стању да обезбеди вршење услуга, као самостална општина неће бити у могућности да понесе надлежности које припадају општини и тиме неће бити у стању да задовољи потребе својих грађана.

Исто тако треба имати у виду да у пракси никада није могуће потпуно избећи диспропорцију и диспаратитет међу општинама у погледу њихове величине и достигнутог нивоа развијености. Зато је потребно размишљати о томе које механизме применити како би се обезбедила функционалност свих општина, без обзира на евидентне разлике међу њима.

Једна могућност је да се надлежности које спадају у сопствене послове општине, дакле о чијем вршењу се она сама стара, преносе селективно, у зависности од тога да ли је јединица локалне самоуправе у стању да обезбеди њихово самостално вршење на квалитетан начин. Без обзира што се ова могућност заснива на рационалном и прагматичном приступу, чини се да не би требало да буде озбиљније узета у разматрање, пошто би она водила ограничењу права грађана који живе у малим општинама, односно различитом положају грађана у зависности од тога у којој средини живе, што је недопустиво.

Друга могућност је успостављање међу-локалне сарадње кроз формирање заједничких општинских канцеларија под условом да скупштине тих општина донесу такву одлуку и, наравно, под условом да за формирање оваквих заједничких органа постоји законски основ. Потом би надлежности чије спровођење не може бити обезбеђено у «малим» општинама биле дате тим канцеларијама. Међутим, овакав приступ садржи неколико препрека које отежавају његово спровођење у пракси:

- искуства других земаља говоре да је потребан јак правни оквир и искључење сваког волунтаризма приликом избора седишта заједничке канцеларије (joint office);
- мора се правно јасно дефинисати коме ова канцеларија одговара за свој рад, при чему она мора одговарати одређеном органу локалне самоуправе у свакој општини за коју обавља послове;
- потребно је обезбедити такав правни статус канцеларије да она може директно примати новчане трансфере које припадају свакој општини;
- да би се обезбедило да систем функционише утицај државе, мада само на организациона питања и финансија, мора бити већи, што је супротно интенцијама процеса децентрализације;
- финансијски допринос сваке општине овој канцеларији мора да буде прецизно прорачунат и мора се јасно предвидети које су последице уколико канцеларија не извршава услуге;

- процес оперативног руковођења радом канцеларије мора бити јасно дефинисан, а истраживања су показала да ако не постоји надзор органа сваке од општина за чије потребе је канцеларија основана, систем тешко функционише.

Узимајући у обзир све напред наведено, може се закључити да је овакво решење за проблем «малих» општина доста компликовано, а са великим ризицима да не успе.

Трећа могућност је да се кроз механизме фискалне децентрализације изнађу могућности за подршку «малим» општинама и њихово оспособљавање да поднесу не мали терет децентрализације. Ова могућност чини се најприхватљивијом и најреалнијом.

4.1.4. Оспособљавање локалне самоуправе и динамика децентрализације

Један од основних изазова у спровођењу процеса децентрализације је постојање одговарајућег нивоа оспособљености органа локалне самоуправе да самостално преузимају вршење нових надлежности.

Као што је већ речено, оспособљеност органа локалне самоуправе има два аспекта:

- материјалну оспособљеност, која се обезбеђује:
 - избалансираном територијалном организацијом државе, водећи рачуна о величини, структури и капацитетима општина и градова који се образују;
 - процесом фискалне децентрализације који треба да иде упоредо са децентрализацијом послова, при чему су стратешки правци фискалне децентрализације Србије дати у оквиру следећег поглавља;
 - стварањем уставноправних и законских основа за постојање сопствене својине локалне самоуправе, пре свега својине на непокретностима;
- кадровска оспособљеност органа локалне самоуправе, што подразумева постојање:
 - организационог оквира;
 - управљачких система;
 - потребних знања и вештина особља;
 - механизма којима се у оквиру саме локалне самоуправе обезбеђује надзор и контрола над радом њених органа и транспарентност у њиховом раду.

За потребе оспособљавања органа локалне самоуправе, Влада Републике Србије ће подржати представнике локалне самоуправе у реализацији системске

анализе капацитета (capacity assessment) и креирању планова за оспособљавање (capacity development plans).

С обзиром на то да се пренос надлежности не треба вршити селективно, већ једнако и истовремено на све јединице локалне самоуправе, битно је да анализа тренутног стања и планирање мера за унапређење суштински открију све могуће проблеме у имплементацији, како код општина које су боље, тако и код оних које су лошије оспособљене.

Такође, имајући у виду да је процес оспособљавања органа локалне самоуправе континуиран, а не једнократан, потребно је обезбедити одговарајуће механизме којима ће представници локалне самоуправе директно и/или преко националне асоцијације градова и општина, бити у могућности да, у сарадњи са Владом и одговарајућим органима централне власти (state administration), координирано развијају своје капацитете на дужи период. У оквиру процеса оспособљавања локалне самоуправе важно место има и подстицање општина и градова да међусобно сарађују и усклађују поједине елементе свог развоја. И коначно, процена ефеката децентрализације мора да укључи двосмерну комуникацију и институционализовани процес консултација.

4.2. ФИСКАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА

Фискална децентрализација има врло важне импликације на функционисање јавног сектора: она утиче како на избор и квалитет јавних издатака, тако и на средства за њихово финансирање. У питању је појава која, по својој природи, није статична, већ се налази у непрекидној еволуцији. Промишљено уређен, сложен систем финансијских односа између различитих нивоа власти унутар државе, који добро функционише је “кључ” за постизање највећег броја ширих реформских циљева земаља у транзицији.

Фискална децентрализација представља значајан инструменат за повећавање демократског учешћа у поступку доношења одлука, што обезбеђује већу транспарентност код пружања јавних услуга. Уз то, начин на који се ова децентрализација спроводи може да има значајан утицај на макроекономско управљање и стабилност у одређеној земљи.¹² Наиме, децентрализација може да погорша већ постојеће буџетске неравнотеже, доводећи тиме у питање макроекономску стабилност у земљи. Таква опасност могла би да се умањи уколико суб-централни нивои власти покажу висок степен фискалне дисциплине, а план фискалне децентрализације укључи, између осталог, подстицаје за економичност у управљању јавним расходима.

Локалним властима у земљи мора да буде омогућено да своје институционалне структуре изграде на начин који ће их, у пуној мери, чинити одговорним за фискалне одлуке које доносе. Постоји неопходност да се ојача аутономија локалних власти, као и да се рационализују фискални односи – како са

¹² Вид. опширније: Т. Ter-Minassian, Decentralization and Macroeconomic Management, IMF Working Paper, WP/97/115, Washington D.C., 1997.

приходне, тако и са расходне стране – између централне власти и суб-централних нивоа власти. Главни утицај на окружење у оквиру којег делују локалне власти све више постаје тренд да се изврши децентрализација финансијских функција.

4.2.1. Главни разлози за фискалну децентрализацију

Постоји неколико, пре свега, економских разлога који објашњавају потребу да се изврши фискална децентрализација.¹³

- Један од њих тиче се промена у индивидуалним преференцијама потрошача приликом избора различитих јавних добара. Алокативна функција намеће потребу да се локалним нивоима власти у земљи дозволи да воде такву политику јавних расхода и јавних прихода, које ће најбоље одговарати интересима и потребама њихових резидената. Уколико већи степен фискалне децентрализације повећа број алтернативних пореских јурисдикција, сваки покушај да се повећају пореске стопе у једној јурисдикцији имао би за последицу сељење резидената у друге јурисдикције.¹⁴
- Децентрализована власт је у стању да буде боље и потпуније информисана о потребама и захтевима појединаца, што може да допринесе бољем квалитету задовољавања јавних потреба.
- Обезбеђивање услуга на локалном нивоу је мање скупо, јер су општи трошкови и трошкови контроле нижи.¹⁵
- Фискална децентрализација доводи пореску администрацију у непосреднију везу са обвезницима, чиме се подстиче њихово учешће у управљању јавним расходима.¹⁶
- Децентрализација пружа могућност локалним властима да преузму одговорност не само за свој економски, већ и укупни друштвени развој.

¹³ Вид.: The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries, Seminar Paper, OECD, Paris 1991, стр. 8; Вид., такође: Robert D. Ebel, Fiscal Decentralization and Intergovernmental Fiscal Relations, The Central European University Summer Program, Budapest, August 1999, стр. 5-8.

¹⁴ Вид. о томе: Robert D. Ebel – Serdar Yilmaz, Intergovernmental Relations: Issues in Public Policy, Paper presented at the Central European University Course in Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management, Budapest, July 1999, стр. 9-10.

¹⁵ Вид. опширније: Sonja Čarkova, Питања локалне власти (у: Јавне финансије, едитори Juraj Nemes – Glen Wright, Београд 1999, стр. 398-399).

¹⁶ Вид. о томе: Luiz de Mello – Matias Barenstein, Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-Country Analysis, IMF Working Paper, WP/01/71, Washington D.C., 2001, стр. 3.

4.2.2. Ограничења фискалне децентрализације

Насупрот аргументима који говоре у прилог фискалне децентрализације, постоје и одређена ограничења која она собом носи.¹⁷ Наиме, циљеви стабилизационе економске политике и већа могућност за администрирање сложенијим пореским облицима, као што су порез на додату вредност и синтетички порез на доходак грађана, захтевају одређени степен централизације фискалних система. Централна власт је та која, пре свега, има одговорност за управљање макроекономским токовима у земљи. Да би то била у стању ефикасно да чини, њој су потребни одговарајући инструменти, укључујући и фискалне. У неким случајевима захтева се, због тога, интервенција централне власти, али она еродира фискалну аутономију и одговорност локалних нивоа власти.¹⁸ Уколико би централна власт превише децентрализовала порески систем, то би могло значајно да умањи њену способност да користи мере фискалне политике за остваривање макроекономских циљева.¹⁹

4.2.3. Принципи фискалне децентрализације

Могу се идентификовати три основна принципа која су неопходна да се остваре да би се постигла *ефикасна* фискална децентрализација. То су:²⁰

(1) ***Потреба за јасним дефинисањем функција и одговорности различитих нивоа власти у земљи.*** У том смислу, неопходно је поверавање (делегирање) функција од стране централне власти локалним нивоима власти, уз јасно и транспарентно одређивање припадности јавних прихода.

(2) ***Мерење аутономије коју локална власт има на приходној и расходној страни.***

На страни јавних прихода, то подразумева да локална власт има овлашћење да сопственим средствима финансира јавне расходе на свом нивоу. Одређени порези, по својим карактеристикама и циљевима који се њима реализују, боље одговарају нивоу централне власти (нпр. порез на додату вредност, порез на доходак физичких лица), док су други порези, пак, подеснији за увођење на локалном нивоу (нпр. порези на имовину). У намери да се избегну значајни трошкови за друштво,

¹⁷ Вид., у том смислу: Robert D. Ebel, оп.цит., стр. 5. Упоред.: Anwar Shah, Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies, Washington, D.C.: World Bank, 1991, стр. 2-3.

¹⁸ Вид. о томе: Ulrich Thießen, Fiscal Federalism in Western European and Selected Other Countries: Centralization or Decentralization? What is Better for Economic Growth?, стр. 10. (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/diskussionspapiere>)

¹⁹ Вид.: Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States, OECD, Paris, September 2002, стр. 31-32.

²⁰ Вид., у том смислу: E. Dabla-Norris, J. Martinez-Vazquez – J. Norregaard, Fiscal Decentralization and Economic Performance: The Case of Russia, Ukraine, and Kazakhstan, Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2002 (Наведено према: Era Dabla-Norris – Paul Wade, The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries, стр. 14-15).

изражени кроз губитак економске ефикасности и правичности, у финансијској литератури су постављена одређена правила општег карактера, која опредељују припадност јавних прихода различитим нивоима власти унутар једне државе.²¹

(а) Велика *мобилност пореске основице* између различитих пореских јурисдикција значајно отежава опорезивање на локалним нивоима власти и нарушава ефикасну алокацију производних ресурса. Због тога су порези са мање мобилном основицом за опорезивање (нпр. порези на имовину, пре свега на непокретности) подеснији за локалне нивое власти, како би се избегло сељење пореских обвезника у оне локалне заједнице у којима су пореске стопе ниже.

(б) Прогресивни порези којима се остварују *редистрибутивни циљеви фискалне политике* треба да буду централизовани, како би се избегло сељење у оне локалне јединице у којима је ефективно пореско оптерећење ниже.

(ц) Порези којима се остварују *циљеви стабилизационе политике* (нпр. порез на доходак физичких лица, порез на добит корпорација, општи порез на промет) треба да припадну централној власти у држави, јер се на тај начин може обезбедити најефикасније остваривање таквих циљева.

(д) *Неједнака расподела пореске основице* указује да је економски ефикасно да централне власти опорезују природне ресурсе (нпр. извор нафте или природног гаса). Наиме, могло би да се догоди да јурисдикције чије су територије богате природним ресурсима, због тога што имају потпуну аутономију у одређивању пореске стопе и пореске основице таквих пореза, буду у могућности да остале порезе поставе значајно испод просечног пореског оптерећења, што би нарушило алокацију ресурса. Штавише, ако су такви ресурси неравномерно распоређени, постоји пуно економско оправдање да централна власт опорезује екстра доходак, у намери да се избегну суб-оптималности у алокацији производних чинилаца.²²

На страни јавних расхода, фискална аутономија претпоставља извесну флексибилност локалних власти да, у оквиру постављених буџетских ограничења, одлучи о приоритетима у погледу реализације јавних расхода. Фискална децентрализација има значајне импликације на функционисање јавног сектора: она утиче на листу јавних услуга које се пружају, начин на који се оне пружају и средства којима се финансирају.

Сваки недостатак јасно дефинисаних, стабилних и јединствених правила за утврђивање припадности јавних прихода између централне и локалних власти значајно слаби буџетско управљање на суб-централном нивоу власти и ствара потпуно погрешне подстицаје за локалну власт да, или “сакрије” локалне изворе прихода у ванбуџетске фондове, или, пак, да једноставно смањи своје напоре за обезбеђивање сопствених прихода.

Одржива фискална аутономија и економска ефикасност захтевају смањивање “вертикалних буџетских неравнотежа”, као и уједначавање могућности да се локалним властима дозволи да извршавају поверене функције и задатке. До

²¹ Вид. више: Richard A. Musgrave, *Who Should Tax, Where and What? (y: Tax Assignment in Federal Countries*, ed. by Charles E. McLure, The Australian National University, Canberra 1983, стр. 11).

²² Вид., у том сислу: Richard A. Musgrave, оп. цит., стр. 11-13.

таквих неравнотежа долази у ситуацији када локални нивои власти у једној земљи не могу да повећају приходе који су им неопходни за извршавање јавних расхода. Стварна, ефективна фискална децентрализација захтева да локални нивои власти могу не само да доносе сопствене одлуке о пружању јавних услуга, већ и да сами снесу значајан део трошкова њиховог пружања.²³ То, другим речима, значи да ови нивои власти морају да буду економски способни, тј. да располажу довољним сопственим изворима прихода, ако желе ефикасно да функционишу.

(3) **Успостављање одговарајућих институција** (енг. *institution building*). Један од нужних предуслова за успешну децентрализацију је да локалне власти имају довољно административних и техничких могућности да ефикасно извршавају поверене послове и задатке.

4.2.4. Модели фискалне децентрализације

Доследно моделима децентрализације надлежности, разликују се три основна модела фискалне децентрализације, и то.²⁴

(1) **Модел преношења власти** (енг. *devolution*) је најпотпунији модел децентрализације, који подразумева успостављање потпуно независне локалне власти, којој су дата самостална права у извршавању јавних потреба, као и независна јурисдикција за увођење пореза и других фискалних дажбина потребних за финансирање ових функција. Реч је, заправо, о пуној фискалној децентрализацији (тј. преношењу власти са централног на локални ниво), која је тесно повезана са концептом демократског друштва и ефикасношћу јавног сектора.

(2) **Модел деконцентрације власти** (енг. *deconcentration*) подразумева децентрализацију државних органа (нпр. надлежна министарства) на централном нивоу власти. У пракси је могућ облик “деконцентрације власти без давања овлашћења”, када регионалним, односно локалним органцима централних органа власти није обезбеђена никаква самосталност, већ за сваку своју одлуку морају претходно да траже одобрење од централног органа. Овде је, у ствари, реч само о децентрализацији јавних функција (тј. јавних расхода), а не и јавних прихода.

(3) **Модел поверавања (делегирања) власти** (енг. *delegation*) је компромисан модел фискалне децентрализације, који се креће између преношења и деконцентрације власти. Локалним властима (али не и органцима државних органа, као што је то случај код модела деконцентрације власти) је *поверено* вршење одређених јавних функција, али су они у исто време изложени својеврсном надзору од стране централне власти која, по правилу, обезбеђује одређена финансијска средства за финансирање услуга на локалном нивоу. Овај модел се чини најприхватљивији за земље у транзицији.

²³ Вид., у том смислу: W. Oates, A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research, стр. 5.

²⁴ Вид. о томе више: Robert D. Ebel, оп. цит., стр. 3-4. Упоред., такође: The Role of Intermediate and Local Levels of Government. The Experience of Selected OECD Countries, стр. 9-10.

4.2.5. Постојећи систем финансирања локалне самоуправе у Србији

Нови модел финансирања локалне самоуправе, уведен Законом о локалној самоуправи из фебруара месеца 2002. године, заснива се на фискалној децентрализацији и новим основама приходовања средстава локалне самоуправе, што чини неопходне претпоставке за обезбеђење реалне аутономије локалне самоуправе.

Наиме, Закон о локалној самоуправи предвиђа да јединици локалне самоуправе припадају одређени *изворни јавни приходи* остварени на њеној територији и *уступљени јавни приходи*.²⁵

*Сопственим (властитим) приходима јединице локалне самоуправе*²⁶ сматрају се:

- општинске административне таксе,
- локалне комуналне таксе,
- боравишна такса,
- накнада за коришћење грађевинског земљишта,
- накнада за уређивање грађевинског земљишта,
- накнада за коришћење природног лековитог фактора,
- накнада за заштиту и унапређење животне средине,
- самодопринос уведен за територију општине,
- новчане казне изречене у прекршајном поступку за прекршаје прописане актом скупштине општине, као и одузета имовинска корист у том поступку,
- приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе,
- приходи од продаје покретних ствари у државној својини које користи јединица локалне самоуправе, установа и друга организација чији је оснивач јединица локалне самоуправе,
- приходи од камата на средства јединице локалне самоуправе,
- приходи које својом делатношћу остваре општински органи, службе и организације,
- приходи од концесионе накнаде,

²⁵ Вид.: чл. 78. и 98. Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС* бр. 9/2002, 33/2004.

²⁶ Сопствени (изворни) приходи јединица локалне самоуправе су приходи који су уведени републичким законом, али се детаљно уређују – у погледу пореске основице и пореске стопе – одговарајућом одлуком општине.

- приходи од донација.

Фискално најзначајнији изворни приход локалне власти представљају локалне комуналне таксе, које су детаљно уређене чл. 79-86. Закона о локалној самоуправи. Оне се могу уводити за различите облике коришћења права, предмета и услуга (нпр. за коришћење простора на јавним површинама или испред пословних просторија у пословне сврхе, за коришћење рекламних паноа, за коришћење простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима, за истицање фирме на пословном простору, односно ван пословног простора на објектима и просторима који припадају општини /коловози, тротоари, бандере и сл./, за коришћење витрина ради излагања робе ван пословних просторија, за држање средстава за игру, за држање ресторана и других угоститељских објеката и забавних објеката на води, за држање кућних животиња и др.). У оквиру локалних комуналних такси посебно значајна средства се остварују од таксе за истицање фирме.

Међу изворним локалним јавним приходима посебно место заузима и самодопринос. Специфичност ове врсте локалних прихода лежи у његовом наменском карактеру (тј. уз иницијативу за увођење самодоприноса обавезно се подноси програм којим се утврђују извори, намена и начин обезбеђивања укупних финансијских средстава за реализацију самодоприноса), као и то што одлуку о његовом увођењу доносе грађани непосредним личним изјашњавањем, на референдуму. Међутим, ова врста прихода још увек у највећем броју општина нема готово никакав фискални значај, тј. он чини мање од 2% укупних прихода јединица локалне самоуправе.²⁷

Околност да изворни јавни приходи, ипак, нису довољни да обезбеде финансирање локалних јавних расхода²⁸ утицала је да се јединицама локалне самоуправе допушта учешће у делу прихода од појединих пореза, који припадају Републици. У Закону су ови приходи означени као *уступљени јавни приходи*.

Заједнички приходи Републике и јединице локалне самоуправе²⁹ су:

- порез на доходак грађана код кога се приход од пореза на зараде *уступа* општинама и градовима у висини од 30% у периоду јул-децембар 2004. године (у ранијим годинама, као и у периоду април-јун 2004. године уступање је било у износ од 5%)³⁰, док се средства остварена по основу

²⁷ Истраживања су показала да само око 25-30 општина у Србији, од укупно 141 општине (не рачунајући општине на подручју Аутономне покрајине Косово и Метохија), успева да са успехом уведе и наплати самодопринос, те оне по том основу остварују чак и до 10% својих изворних прихода. Вид.: Топу Levitas, Реформа система финансирања локалне самоуправе у Србији, Експертска конференција о реформи система финансирања локалних самоуправа, SLGRP, Open Society Institute, USAID, PALGO, Београд, 24. јун 2003. године, стр. 17.

²⁸ Око 40% укупних прихода јединица локалне самоуправе потиче од изворних (сопствених) прихода. Вид.: Топу Levitas, *op. cit.*, стр. 44.

²⁹ Заједнички приходи подразумевају да Република утврђује и пореску основицу и пореску стопу, како за порезе који њој непосредно припадају, тако и за порезе локалних власти, али се порески приходи деле између централне власти и локалних власти (у томе се огледа *заједница прихода*).

³⁰ Вид.: члан 3. Закона о обиму средстава и учешћу општина, градова и града Београда у порезу на зараде и порезу на промет у 2004. години, *Службени гласник РС*, бр. 33/04. Овај закон се доноси сваке године. Разлог за повећање учешћа локалних заједница у порезу на зараде (са некадашњих 5%

- пореза на приходе од пољопривреде и шумарства, приходе од самосталне делатности, приходе од непокретности, приходе од давања у закуп покретних ствари, приходе од осигурања лица и на друге приходе (нпр. примања члана управног одбора, накнада посланицима, приходи по основу волонтерског рада и др.) у целини уступају општини, односно граду на чијој територији се остваре,
- порези на имовину, како у статистици, тако и у динамици, се у целини уступају локалном буџету (порез на имовину, порез на наслеђе и поклон и порез на пренос апсолутних права),
 - порез на промет производа и услуга уступа се јединицама локалне самоуправе у висини која се сваке године одређује посебним Законом о обиму средстава и учешћу општина и градова у порезу на зарада и порезу на промет. Изузетак представља само порез на промет производа остварен при увозу, који у целини представља приход Републике Србије. Поред ових прихода, општинама и градовима припадају и додатна средства од пореза на промет производа и услуга, и то: општинама припада 8% ових прихода остварених на њиховој територији, градовима (Ниш, Нови Сад и Крагујевац) – 10%, а граду Београду – 15%.
 - накнаде за коришћење добара од општег интереса (накнада за коришћење минералних сировина, накнада за извађени материјал из водотока, накнада за коришћење шума, накнада за промену намене пољопривредног земљишта) се уступају буџету јединице локалне самоуправе у одређеном проценту. Једино накнада за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева у целини припада општини, односно граду на чијој територији се оствари,
 - еколошке накнаде, тј. накнаде за захвате у животној средини (накнада за загађивање животне средине и накнада за инвестиције) се делом уступају локалним буџетима,
 - средства остварена у поступку приватизације, тј. општинама, односно градовима припада 5% средстава од уплата по основу продаје капитала у поступку приватизације (што је у последње време важан извор прихода појединих општина и градова).

У литератури се може срести категоризација горе наведених прихода на:

(а) *уступљене приходе ван ограничења* (додатни порез на промет, у износу од 8%, 10% и 15%; порез на пренос апсолутних права; порез на имовину; порез на наслеђе и поклон; порез на приходе од самосталне делатности; порез на приходе од пољопривреде и шумарства; порез на приходе од непокретности; порез на приходе од давања у закуп покретних ствари; порез на друге приходе). Ови приходи, у свом

на 30%) лежи у околности да је од 1. јула 2004. године укунит порез на фонд зарада, који је био изворни приход буџета јединица локалне самоуправе. Штавише, порез на фонд зарада је чинио велики део њихових укупних прихода (око 20%), па је било неопходно да се јединицама локалне самоуправе од 1. јула 2004. године надомести наведени приход. Уз то, истим законом је појединим општинама повећана стопа учешћа у порезу на промет.

збирном износу, чине око 43% укупних прихода јединица локалне самоуправе (у 2002. години – 41%)³¹; и

(б) *ограничене уступљене приходе*, код којих се обим средстава из пореза утврђује годишње (део пореза на зараде, и учешће у порезу на промет). Ови ограничени уступљени приходи чине око 16% укупних прихода општина, односно градова (у 2002. години – 18%).³²

Као последица усвајања принципа фискалне децентрализације, учињене су значајне промене у систему финансирања локалне самоуправе у Србији почев од 2001. године. Локални ниво власти у Србији је добио право на веће (тј. свих 100%) учешће у одређеним заједничким приходима (нпр. у појединим приходима од пореза на доходак, као и у порезу на имовину).

Око 60% укупних прихода јединица локалне самоуправе у Србији долази из уступљених пореза, а од тога око 30% (дакле, половина) чине приходи од пореза на промет. Приближно 40% укупних прихода локалних заједница потиче из њихових сопствених извора.

Локалне самоуправе учествују са 16,4% у укупно наплаћеним порезима (подаци за период јануар-јуни 2003).³³ Њихов удео у доприносима за социјално осигурање је врло мали (1,4%), пошто се функције социјалног осигурања углавном налазе на нивоу Републике. У осталим јавним приходима, као што су таксе, накнаде, приходи од обављања делатности, приходи од давања у закуп и др., локалне самоуправе учествују са, чак, 23,2%.

У финансирању локалних заједница (општина и градова) порези учествују са 74,7%, доприноси за социјално осигурање са 2,6%, а остали приходи са 22,7%.³⁴ Код градова је учешће пореза мање (65,9%) него код општина (86,2%), а осталих прихода веће (29,5%) него код општина (13,8%).

4.2.6. Стратегија финансирања локалне самоуправе у Србији

У оквиру стратегије даљег развоја локалних заједница у Србији кроз процес децентрализације и њиховог финансирања, потребно је имати у виду следеће:

- А. Који јавни приходи (фискалног или нефискалног карактера) ће убудуће изворно припадати локалним заједницама;
- В. Како ће се покривати разлика између потребног нивоа прихода и сопствених прихода (проблем вертикалне неравнотеже);

³¹ Вид.: Tony Levitas, *op. cit.*, стр. 19-20. и 44.

³² Вид.: *ibid.*, стр. 15.

³³ Извор чине подаци Управе за јавна плаћања Министарства финансија, Вид.: Борис Беговић – Гордана Илић-Попов – Бошко Мијатовић – Дејан поповић, Реформа пореског система, Центар за либерално-демократске студије, Београд 2003, стр. 49.

³⁴ Вид.: *ibid.*, стр. 50.

- C. Како да се помогне сиромашнијим, тј. економски слабијим општинама (проблем хоризонталне неравнотеже);
- D. Како ће се финансирати инвестиције, односно капитални расходи у локалним заједницама;
- E. Како да се уреди задуживање локалних заједница.

У вези са А: Одлука о подели пореских прихода на централни и локални ниво власти поставља пред законодавца конфликтне циљеве.³⁵ С једне стране, економски и административни разлози налажу да неки порези буду препуштени централној власти, и то: порези који су инструмент макроекономске политике, порези који имају мобилну пореску основицу, порези који врше редистрибутивну функцију, порези који имају ефекат на међународну трговину, а то значи порез на добит корпорација, порез на доходак грађана, порез на додату вредност. С друге стране, фискална децентрализација налаже да се функције локалних заједница што већим делом финансирају из сопствених прихода, како би се обезбедила нужна самосталност овог нивоа власти у земљи. То је потребно из више разлога: (а) на тај начин се повећава одговорност локалних власти, које треба да контролишу како висину пореза и других фискалних дажбина, тако и да врше контролу трошења убраних прихода; (б) локалне власти ће бити заинтересоване да евазија пореза буду што мања, односно да наплата фискалних дажбина буде што боља; (ц) тако се избегава опасност превеликог задуживања локалних заједница.

У вези са Б. и Ц: Није неопходно (а пракси није ни могуће) да свака локална заједница има довољно сопствених прихода за финансирање расхода из круга своје надлежности. Могуће је да неке, богатије локалне заједнице имају вишак прихода над расходима, а друге мањак. Таква неравнотежа се покрива трансферима, односно другим облицима преношења средстава са једног на други ниво власти. Трансфер средстава требало би да се базира на одређеној формули, заснованој на што објективнијим критеријумима. За сваку локалну заједницу треба израчунати колике су њене финансијске потребе и колике су јој финансијске могућности, те разлику покрива централна власт. Финансијске потребе зависе од броја становништа у локалној заједници, густине становништва, да ли је урбана или рурална заједница и др. Фискални капацитет локалне заједнице се обично одређује величином националног дохотка (или друштвеног производа) по становнику. Али, треба имати у виду да бројни, различити фактори утичу на ниво јавних потреба и фискалне могућности локалних заједница, па поменута формула којом се они израчунавају може да буде врло сложена (уз то, не треба сметнути с ума проблем у вези са расположивошћу података, могућ политички утицај и др.). Сем тога, централна власт не сме да гарантује покривање *сваке* разлике између потребних и расположивих средстава локалне заједнице, јер би се тада изгубила мотивисаност локалних власти да уложе, такође, и сопствене напоре у рационализовање расхода и повећање постојећег фискалног капацитета.

³⁵ Вид.: *ibid.*, стр. 64-65.

У вези са Д: По правилу, локалне инвестиције финансијски подржава централна власт. Разлози су вишеструки: (а) треба обезбедити минимум пружања јавних услуга у свакој локалној заједници (па и оној најсиромашнијој); (б) треба остварити одређено хоризонтално уједначавање међу локалним заједницама; (ц) уважавање екстерних ефеката инвестиција, тј. инвестиција које производе ефекте које излазе из оквира једне локалне заједнице; итд.

У вези са Е: Могућност и право локалних заједница да се задужују су врло осетљива питања. С једне стране, задуживање јесте начин да се обезбеде одређена средства за финансирање расхода (нарочито за веће инвестиционе расходе, који тада могу да се финансирају кроз више година). С друге стране, пак, постоји итекако опасност да се локална заједница презадужи, било зато што је то последица њених свесних одлука (јер очекује да ће централна власт да враћа њене дугове), било зато што је то последица лошег планирања и неодговорних локалних власти. Због тога је потребно успоставити добру контролу задуживања локалних заједница, пре свега кроз лимитирање највишег нивоа задуживања, као и кроз нужност добијања сагласности централне власти за свако веће задужење локалне заједнице у земљи и, посебно, иностранству.

Постојећи систем подршке централне (републичке) власти локалним заједницама (који се огледа у уступању прихода), у начелу, је, дакле, прихватљив, али би га по неким питањима требало изменити или допунити. Основне промене састојале би се у следећем:

- требало би проширити листу изворних (сопствених) прихода локалних заједница;
- треба унапредити формулу за расподелу трансфера локалним заједницама (при томе посебно имати у виду фискални капацитет сваке појединачне локалне заједнице у Србији, и нарочито уважити локалне напоре);
- трансфери који се додељују локалним заједницама требало би да буду засновани на комбинацији поделе заједничких прихода Републике и локалних заједница и новчаних дотација из буџета Србије;
- требало би установити правила за (су)финансирање локалних инвестиција;
- увести контролу задуживања локалних заједница.

4.3. ИЗГРАДЊА ПРОФЕСИОНАЛНЕ И ДЕПОЛИТИЗОВАНЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Само професионална државна управа која је заснована на принципу заслуга (способности) и одговорности државних службеника (*civil servants*) може успешно да оствари захтеве који се пред њу постављају у процесу реформе. Да би се променио однос управе према грађанима, потребне су битне промене унутар саме управе. Зато је изградња професионалне управе кључ успешне реформе. Изградња професионалне управе је трајан процес који обухвата више елемената, а чија почетна фаза у земљама у транзицији захтева интензивно ангажовање и велике напоре како би се поставиле правилне почетне основе читавог процеса.

4.3.1. Елементи за изградњу професионалне државне управе

Три су основне групе елемената на којима почива изградња модерне, што значи професионалне државне управе:

- правни оквир за уређење статуса и положаја државних службеника;
- квалификовано особље (државни службеници);
- радно окружење, које је блиско повезано са принципом модернизације рада, о чему ће више бити речи у делу посвећеном овим питањима.

(1) *Правни оквир за уређење статуса и положаја државних службеника (civil servants)*

Неспорно је да правни положај запослених у државној управи мора да буде уређен законом, с обзиром на то да су они у радном односу са «државом», која у овом случају има улогу послодавца, из чега, као и у сваком другом односу послодавац – запослени, произилази потреба да се уреде међусобни односи, права и обавезе, а што се мора учинити законом.

Прво питање које се поставља односи се на то да ли је правни режим који предвиђа општи Закон о раду адекватан и довољан да се примени и на положај запослених у државној управи, или је боље имати посебно законодавство којим се уређује статус државних службеника. Одговор на ово питање добија се анализом односа државе као послодавца и државног службеника као запосленог, у поређењу са класичним односом послодавац – запослени. Чињеница да запослени у државној управи обављају јавне послове делујући у име државе има за последицу то да међусобни однос послодавца и запосленог има низ специфичности у поређењу са односом послодавац – запослени у приватном сектору. Ове специфичности, изражене пре свега у специфичним правима и обавезама запосленог у државној управи – државног службеника, не могу у довољној мери да буду исказане кроз општи Закон о раду. Зато је постојање посебног законодавства којим се уређује правни положај државних службеника први елемент за изградњу професионалне државне управе.

Посебно законодавство у овој области је средство да се унапреде управни капацитети:

- владавина закона (rule of law),
- отвореност и јавност рада (openness and transparency),
- одговорност (accountability),
- правна сигурност (reliability and predictability),
- ефикасност (efficiency).

Наравно, то не значи да се на поједина питања правног положаја државних службеника не могу примењивати одредбе општег Закона о раду, када се ради о оним питањима која не захтевају специфично регулисање (на пример одредбе о дужини радног времена, праву на годишњи одмор и одсуства са посла и сл.).

У Србији је положај државних службеника још од 1991. године уређен посебним законом³⁶. У основи овај закон садржи низ решења којима се у доброј мери истиче специфичност правног положаја државних службеника, али је његов главни недостатак што та решења нису до краја јасно и прецизно изведена, те остављају одређене правне празнине што ствара могућност за различито тумачење и примену. Поред тога, главна препрека у изградњи професионалне државне управе у Србији, ако посматрамо сферу законодавства, је та што ни Закон о државној управи, као системски закон у овој области, ни Закон о радним односима у државним органима, немају јасно установљене критеријуме за постављење на руководеће положаје у државној управи (пре свега места помоћника министра, секретара министарства и слична) који би били засновани на способностима, искуству и резултатима рада и која би била више професионална, а мање зависна од политичких промена у влади.

Друго питање које се поставља је питање садржине законодавства које се односи на државне службенике. Да би Закон о државним службеницима био добра правна основа за реформу државне управе, он треба уреди следећа питања:

- домашај закона у односу на круг субјеката на које се примењује, што значи да одреди (а) круг органа државне управе на чије запослене ће се примењивати посебан правни режим, а не општи режим Закона о раду и (б) круг запослених у тим органима на које ће се примењивати;
- специфичне обавезе државних службеника;
- специфична права државних службеника;
- одговорност државних службеника;
- принципе за заснивање радног односа (principles of recruitment), за напредовање (promotion) и за престанак радног односа (retirement);

³⁶ 1991. године први пут је донет донет је Закон о радним односима у државним органима, *Службени гласник РС*, бр. 48/91, 44/98, 49/99, 34/01 и 39/02, којим се уређују питања која чине садржину закона који се обично назива Закон о државним службеницима.

- прелазни режим који ће обезбедити примену новог система уз осигурање континуитета у раду државне управе.

Домашај закона могуће је одредити коришћењем различитих критеријума и то:

- (1) према категорији запослених, при чему је могуће да закон обухвати све или само неке категорије запослених у органима државне управе (само менаџмент или напротив све осим менаџмента);
- (2) према врсти послова – обухватити све који су запослени у органима државне управе или само оне који непосредно раде на пословима државне управе (executing public powers), а не и оне који раде на радним местима која обухватају послове који представљају пратећу, «логистичку подршку управи» (нпр. возачи, преводиоци, дактилографи и сл.);
- (3) према нивоу државне управе – обухватити све запослене, без обзира да ли раде у органима државне управе на централном нивоу (state administration) или у органима локалне самоуправе или само запослене у органима на централном нивоу (state administration), а и тада да ли само запослене у министарствима, посебним организацијама³⁷ и службама Владе или и на запослене у службама Народне скупштине и Председника Републике;
- (4) према начину финансирања – обухватити све чије се зараде финансирају из државног буџета, што искључује запослене у органима локалне самоуправе, али укључује запослене у јавним службама (пре свега у просвети и здравству).

Досадашња искуства у Србији, употпуњена искуствима других земаља, да ће се циљеви најбоље постићи ако Закон о државним службеницима обухвати:

- све категорије запослених, изузев чланова Владе, чији се положај не може уподобити положају државних службеника;
- све запослене без обзира на врсту посла који обављају, при чему треба раздвојити оне који непосредно раде на пословима државне управе (установити «скалу» звања – titles, са критеријумима за њихово стицање заснованим на прецизном опису врсте и сложености послова које државни службеник са одређеним звањем треба да обавља и стручним квалификацијама које треба да поседује за обављање тих послова; установити критеријуме за напредовање на основу испољених способности и резултата) од осталих запослених који у државној управи обављају пратеће послове – professions;
- све запослене у органима државне управе на централном нивоу (state administration), укључујући и запослене у службама Владе, Народне скупштине и Председника Републике, али укључујући и

³⁷ Појам посебних организација у систему државне управе у Србији објашњен претходно у делу 2.3. овог документа

запослене у органима локалне самоуправе, с обзиром на то да у њиховом правном положају, правима и обавезама нема и не треба да има битне разлике;

- правни положај запослених у здравству, просвети и другим службама које чине шири појам јавне управе, а које се финансирају из државног буџета, такође треба да буде уређен посебним законом, а не општим Законом о раду, с обзиром на специфичност ових служби и чињеницу да и оне обављају јавне послове, али не Законом о државним службеницима. Карактер ових служби је такав да специфичности положаја запослених у њима у односу на запослене у државној управи нису ништа мање него што су специфичности положаја државних службеника у односу на општи режим. Покушај да се све уреди једним законом донео би више штете него користи и дефинитивно би био на уштрб квалитета и прецизности.

Специфичне обавезе државних службеника произилазе из саме природе државне управе. Државни службеници кроз свој свакодневни рад у пракси треба да реализују основне постулате модерне управе. Из овога произилазе и специфичне обавезе оних који су запослени у државној управи, а које треба да буду уређене законом. Те обавезе су следеће:

- (1) бити на услузи грађанима (at the service of the citizen),
- (2) радити у јавном интересу (serving the public interest),
- (3) бити непристрасан у вршењу послова (neutrality in executing the tasks),
- (4) поштовати начело законитости (observing the rule of law),
- (5) бити одговоран за свој рад (accountability for actions),
- (6) имати обавезу према држави за штету причињену својим радом (liability to the state for damages caused).

Као што рад у државној управи носи са собом одређене специфичне обавезе, тако он, због природе послова, подразумева и одређена **специфична права државних службеника** која треба да буду уређена посебним законом. Под овим специфичним правима нарочито се подразумевају:

- (1) право да одбије извршење незаконитих налога (right to resist illegal orders),
- (2) право на заштиту од претераних притисака (right to be protected against undue pressure), што заправо подразумева обавезу послодавца (државе или органа локалне самоуправе) да га заштити од реаговања и притисака изазваних неоснованим незадовољством грађана и посебно од политичких притисака,
- (3) право на обуку и усавршавање током рада,
- (4) могућност напредовања у току каријере на основу испољених способности и резултата.

Истовремено, Законом треба да буду уређени и механизми заштите права која се гарантују државним службеницима.

Право на зараду, иако није специфично право само запослених у државној управи, треба да буде гарантовано овим законом.

Наравно, државни службеници имају низ права као и остали запослени у приватном сектору (право на годишњи одмор и одсуствовања са посла у другим законом предвиђеним случајевима). Уколико не постоје специфичности у погледу обима и начина остваривања ових права, упућивање на примену општег Закона о раду је довољно.

Уређивање **одговорности државних службеника** један је од битних елемената које треба да садржи Закон о државним службеницима. Постоје два аспекта одговорности државних службеника:

- (1) државни службеници су одговорни за своје понашање приликом обављања послова и уопште за начин на који послове обављају и
- (2) одговорни су за законито обављање послова и доношење одлука, када одлучују о правима и обавезама грађана.

Први аспект одговорности уређује се и обезбеђује на један од следећих начина или истовременом комбинацијом оба начина:

- одредбама о дисциплинској одговорности (disciplinary regulations) садржаним у Закону о државним службеницима, што укључује прописивање правила понашања, односно прописивање забрањених понашања, поступка у коме се утврђује да ли је дошло до повреде правила понашања и прописивање санкција (мера) које се могу изрећи када се утврди повреда и то изнијансираних, зависно од тежине повреде и учесталости кршења правила понашања, као и/или
- одредбама садржаним у тзв. Етичком кодексу управе (Administrative Ethics Code).

Спровођење установљених правила обезбеђује се кроз примену Закона и/или Етичког кодекса и кроз надзор над њиховом применом.

Други аспект одговорности обезбеђује се кроз Закон о управном поступку (Administrative Procedures Law), којим се:

- гарантују принципи управног поступања и прописују правила поступка у коме органи државне управе (што конкретно значи јавни службеници који воде поступак) одлучују о правима и обавезама грађана и
- гарантују права грађанима на преиспитивање одлуке од стране више инстанце.³⁸

³⁸ У овом случају ради се о механизмима управне контроле управе. Поред ње постоји и судска контрола управе, која подразумева право грађана да се тужбом обрате суду ради преиспитивања одлуке коју је донео орган управе, а која се уређује Законом о управним споровима (Law on Administrative Disputes)

Деловање институције омбудсмана такође има великог значаја и утицаја на оба аспекта одговорности државних службеника.

Када је реч о **принципима за заснивање радног односа, напредовање и престанак радног односа**, од начина на који се ова питања уреде директно зависи процес стварања професионалне управе. Да би једна државна управа могла да постане професионална потребно је:

- (1) да државна управа буде под једнаким, унапред познатим условима, отворена за свакога ко у њој жели да ради и ко испуњава услове за рад;
- (2) да положај запослених у државној управи буде заснован на заслугама (способностима и резултатима), што значи са једне стране деполитизацију и, са друге стране гаранције и правила за напредовање;
- (3) да се обезбеди сталност запослења, али не искључујући могућност хоризонталне покретљивости запослених;
- (4) да се уреде услови и начин престанка радног односа.

Једно од круцијалних питања које се у оквиру реформе државне управе поставља за све земље у транзицији, те тако и за Србију, је **питање деполитизације**. Када се ради о деполитизацији схваћеној у рудименталном смислу – да запослени у државној управи морају бити неутрални и да се не смеју руководити својим политичким уверењима у обављању послова, може се слободно рећи да је у Србији у том смислу достигнут завидан степен професионализације. Међутим, примена принципа деполитизације значи још један корак, а то је јасна подела рада и овлашћења између изабраних политичара и званичника именованих на бази политичког поверења, на једној страни, и професионалних државних службеника на високим местима у државној управи, на другој страни. Без предузимања овог корака, посебно у земљама у транзицији где релативно често долази до смењивости влада, није могуће изградити стабилан и ефикасан систем државне управе који обезбеђује континуитет у вршењу јавних послова.

Развој стабилног и квалитетног врха државне управе услов је за напредовање читавог процеса реформе. Ако, примера ради, промена министра на челу једног ресора сваки пут има за последицу промену већине осталих руководећих лица у министарству, то неминовно ствара проблеме за организацију рада у министарству и у многоме омета процес реформе у области за коју је министарство задужено. Овде се пре свега мисли на места секретара министарстава и помоћнике министра који руководе одређеном облашћу (сектором) из надлежности министарства. Наравно, таквих места има не само у министарствима, већ и у другим органима државне управе, како на централном, тако и на локалном нивоу, у службама Владе, Народне скупштине итд. Овакав систем поред наведених има и низ других недостатака. Наиме, ако се на руководеће позиције у државној управи долази пре свега на бази политичког поверења, онда нема гаранција да ће приликом одабира функционера истовремено уз политичку поузданост бити узети у обзир и критеријуми као што су способност, компетентност и искуство. Временски кратко задржавање на одређеним позицијама услед честих промена резултира ограниченим могућностима за више руководиоце да стекну пуно

искуство у раду, као и дисконтиуитетом програма рада. Следећа негативна последица је да овакав систем крајње дестимулативно делује на државне службенике од каријере на нижим нивоима, што пак резултира одсуством задовољства послом, смањењем продуктивности и радног учинка, једном речју слаби њихову укупну мотивацију.

Актуелна искуства неких органа државне управе у Србији у којима су, изузев функционера који је на челу органа, на сва остала руководећа места постављени стручњаци у релевантној области, показују да се на тај начин постиже већа ефикасност у раду, квалитетније обављање послова и знатно боља и лакша координација различитих послова.

Са друге стране, искуства највећег броја земаља централне и источне Европе показују да је јако тешко унети значајне промене у ову сферу. Већина покушаја да се реорганизује додирна тачка између политичара и управе кретала се између две крајности.³⁹ Једну крајност представљају покушаји да се изврши потпуна деполитизација највиших места (Летонија, Пољска, Украјина), што је довело до великих отпора међу политичким структурама које нису поштовале политичку непристрасност језгра државне управе. У случају Украјине, то је довело до укидања позиције државног секретара, која је уведена као средство деполитизације управе, а у случају Пољске, дошло је до замрзавања примене новог закона који је увео деполитизацију. Другу крајност представљају покушаји да се створи једна дефинисана политичка структура у управи (Мађарска, Литванија, Бугарска), што је изазвало супротан ефекат од жељеног (проширивање политичке зоне у управи уместо њеног ограничавања) и проузроковало нефункционисање система. У случају Литваније овакав систем је коначно укинут 1997. године, а у случају Мађарске имао је за последицу широко распрострањену злоупотребу права политичког отказа.⁴⁰

У сваком случају, без обзира на проблеме који се јављају у овој сфери реформе, деполитизација највиших места у државној управи јесте један од приоритетних принципа реформе. Стога је од изузетног значаја поставити ваљан правни основ за ограничење утицаја политике на оперативно руковођење у државној управи и за развој и унапређење каријерног система.

(2) Квалификованост особља – управљање људским ресурсима

Без квалификованих државних службеника не може бити говора о професионалној државној управи. Када се дефинишу стратешка опредељења у области управљања људским ресурсима, онда треба имати у виду две основне сфере деловања:

- сферу која се тиче питања везаних за ангажовање новог особља и

³⁹ Вид. о томе: Светска банка, оп. цит.

⁴⁰ Вид. о томе опширније: Verheijen, Ко влада?, NISPAcee, Братислава, 2001. година

- сферу која се тиче питања која се односе на оне који су већ запослени у државној управи.

Када је реч о питањима која се тичу **ангажовања новог особља**, квалитетно управљање људским ресурсима подразумева:

- (1) правилну процену потреба за ангажовањем новог особља, у светлу рационализације рада државне управе,
- (2) јавност у поступку запошљавања,
- (3) запошљавање на основу квалификација и способности, по потреби, претходног искуства (recruitment based on merit).

Један од услова успешне реформе државне управе је и њена **рационализација**. Запошљавање нових државних службеника треба да буде усклађено са захтевима рационализације, о чему ће у следећем поглављу бити више речи.

Јавност у поступку запошљавања је начин да се обезбеди отвореност државне управе и доступност запослења у државној управи свим заинтересованим лицима. Јавност се обезбеђује пре свега јавним оглашавањем потребе за новим кадровима, спровођењем поступка од стране стручног тела састављеног од више лица и јавног разговора (интервјуа) са кандидатима.

Запошљавање на основу квалификација и способност значи да су за свако радно место унапред познати услови које кандидат треба да испуњава у погледу професионалних квалификација, способности и евентуално поседовања претходног искуства и да се одабир врши применом ових критеријума и избором најквалитетнијег кандидата.

Када је реч о питањима која се тичу **постојећег особља**, управљање људским ресурсима обухвата:

- (1) снимање постојећег стања у смислу квалификација и искуства државних службеника,
- (2) промовисање принципа сталности и
- (3) обуку и усавршавање државних службеника.

Примена **принципа сталности** значи:

- да се радни однос по правилу заснива на дужи временски период (у Србији је то институт радног односа на неодређено време) и да противно вољи запосленог може престати само у случајевима предвиђеним законом. Изузетак су лица која први пут заснивају радни однос (тзв. приправници) и која се увек примају на ограничени временски период (од 6 месеци или годину дана) и која се у том периоду обучавају за самосталан рад, те од испољених резултата зависи да ли ће засновати стални радни однос (нека врста пробног периода);

- могућност хоризонталне покретљивости запосленог из једног органа државне управе у други, без претходног престанка радног односа;
- могућност, у случајевима предвиђеним законом, да због потреба службе дође до принудног премештаја запосленог;
- могућност напредовања у више звање, заснованог на способностима и резултатима;
- спровођење поступка оцењивања запослених који, у зависности од резултата, за последицу може да има: напредовање, додатно награђивање, упућивање на усавршавање ради додатног унапређивања знања и способности или пак, упућивање на додатну обуку ради отклањања недостатака у обављању посла, санкције и коначно отпуштање. Међутим, предуслови за квалитетно спровођење поступка оцењивања су: јасна и кохерентна организација управе са прецизним описом послова сваког радног места, који тачно одсликава активности и задужења сваког запосленог, постојање ефикасних управних процедура за извршавање послова и објективан и стручан систем оцењивања. С обзиром на последице које носи са собом, јако је важно да систем оцењивања не сме да остави могућност волунтаризма и злоупотреба, било у правцу неоправданог фаворизовања једних или пак елиминисања других државних службеника.

Обука и усавршавање запослених у првој фази реформе државне управе имају за циљ да премосте разлике између постојећег и жељеног стања професионалне оспособљености државних службеника. Међутим, сврха обуке се овим не исцрпљује. Усавршавање запослених треба да буде трајан процес у циљу континуираног подизања нивоа државне управе и обезбеђивања континуитета реформе. Смисао обуке није само у томе да она представља предуслов за напредовање у каријери, већ такође у томе да се постојећи посао обавља боље.

Једно од питања које се може поставити је и то да ли је боље обуку запослених организовати посебно у оквиру сваког појединог органа државне управе или формирати јединствен тренинг центар за све запослене. Оба решења имају и предности и мане. Чини се да је организовање обуке за општа знања и вештине у оквиру јединственог центра економичније и да пружа могућност да се обезбеди квалитетнији ниво обуке. У сваком случају обука за специфична знања из појединих области (на пример царина, наплата јавних прихода, заштита животне средине, образовање или здравствена и социјална заштита) треба да буде организована у оквиру одређеног органа, управо из истих, претходно наведених разлога.

Битно је обуком обухватити све слојеве државне управе, а у ситуацији када је оспособљеност органа локалне самоуправе на ниском нивоу, јако је корисно

обухватити и запослене у овим органима, с тим да у том случају тренинг центар, уколико постоји, треба да буде подељен, условно речено, на два одељења.

Оснивање тренинг центра је сложен посао. Први предуслов за његов успех је обезбедити подршку свих релевантних субјеката у друштву, при чему та подршка треба да буде заснована на свести о потреби постојања овакве институције. Круцијална питања на која треба имати одговоре у тренутку када се приступа оснивању су:

- каква ће бити организациона структура институције, односно ко је њен оснивач и ко ће надзирати њен рад;
- како ће се институција финансирати;
- које врсте обука ће пружати;
- ко су циљне групе за коришћење услуга ове институције;
- како организовати руковођење институцијом и ко чини њено особље;
- ко су предавачи, како их наћи и како их платити;
- ко припрема планове извођења обуке (training curricula);
- да ли издавати сертификате (дипломе) о извршеној обуци.

У Србији се за сада програми обуке спроводе у оквиру појединачних пројеката, уз подршку страних донатора. С обзиром на значај перманентне обуке у процесу реформе државне управе, као један од задатака реформе поставља се и осмишљавање трајног, институционално уобличеног система, што значи и проналажење одговора на претходно наведена питања.

4.3.2. Реформа система плата

Један од кључних елемената реформе је и реформа система плата у државној управи и стога ове две реформе у основи имају исте циљеве:

- развити ефикасну и квалитетну државну управу;
- ангажовати и задржати квалитетне стручњаке, посебно оне који поседују специфична знања и вештине за којима постоји велика потражња у приватном сектору (нпр. стручњаци из области информационих технологија);
- обезбедити економичност државне управе, што подразумева ограничити трошкове за исплату плата у оквиру расположивих средстава у буџету.

Конкретне мере које се предузимају у овој области треба да имају за циљ да:

- осигурају конзистентност, транспарентност и непристрасност у систему награђивања јавних службеника;
- створе разлике у платама које ће деловати стимулативно на запослене да раде квалитетније и ефикасније како би напредовали у каријери,

чиме ће обезбедити већу плату, а такође стимулисати их да прихвате послове који носе већи степен одговорности пошто ће за то бити и боље плаћени;

- обезбеде плате које су у одговарајућој сразмери са нивоом плата у приватном сектору, чиме ће државна управа постати довољно атрактивна за младе стручне кадрове и чиме ће се смањити одлив искусних кадрова из државне управе, а такође и смањити ризик од могућности корумпираности државних службеника.

Мада у пракси различитих држава постоје значајне разлике у одређивању система плата и награђивања запослених у државној управи, могу се уочити одређени стандарди који су значајни за процес приступања реформи⁴¹:

- основица за обрачун плате је основни елемент укупне плате, који чини 90% или чак и више процената укупне плате;
- бонуси, као додатни вид награђивања нису уобичајени, пошто се сматра да је у државној управи изузетно тешко створити овакав систем који би био објективан и који би мотивисао запослене; у случајевима да је предвиђено постојање бонуса, они се по правилу исплаћују на годишњем нивоу, као резултат позитивне оцене рада током читаве претходне године;
- друге врсте бенефиција у добрима или услугама такође нису уобичајене и то из два основна разлога: (1) сматра се да су такве врсте бенефиција скупе и (2) сматра се да оне могу негативно утицати на општу атмосферу међу запосленима, пошто стављају запослене у неједнак положај;
- ниво укупне плате у државној управи нижи је од нивоа плата за упоредиве послове у приватном сектору, међутим, разлику у примањима, која по правилу износи између 10% и 20% на штету државне управе надокнађује већа сигурност у погледу сталности запослења у управи у односу на приватни сектор;
- висина плата по правилу се заснива на платним разредима који су дефинисани прописима и који одражавају релативно вредновање одређених послова. Да би се послови распоредили у оквиру платних разреда потребно је претходно извршити процену конкретних послова (job evaluation), а оцена непосредних резултата, одговорности, знања и вештина које се захтевају за одређено радно место је метод за одређивање плате запосленог. Количина одговорности које подразумева одређено радно место, посебно када се ради о руководећим местима, обим и природа комуникације унутар и изван органа и слични елементи треба нарочито да буду узети у обзир;
- постојање распона плата у оквиру сваког платног разреда омогућава изнијансирано вредновање рада запослених на различитим пословима,

⁴¹ Извор: Светска банка: Анализа система плата у државној управи Републике Србије, мај 2004.

а такође даје прилику да се запосленом и у оквиру истог платног разреда постепено повећава плата (док не достигне максимум предвиђен за тај платни разред) када он на одређеном послу показује повећану способност и радни учинак;

- искуства показују да ако постоји значајна разлика у нивоу плата између разреда који следе један иза другог (по правилу је то најмање 12% а често и више), то доприноси финансијској мотивисаности запослених да прихвате сложеније послове који подразумевају виши ниво одговорности, али су зато и више вредновани;
- примена принципа *«иста плата за исти посао»*, што значи да се у свим органима државне управе примењују уједначени платни разреди и уједначена структура плата, олакшава хоризонталну мобилност запослених, могућност напредовања у каријери не ограничава само на орган у коме је лице тренутно запослено и помаже да се негује колективни идентитет државне управе;
- буџети органа државне управе треба да буду направљени тако да финансирају потребан број запослених, при чему се у оквиру процеса рационализације утврђује стварно потребан број, а новац који се уштеди на непопуњеним радним местима не може бити коришћен за повећање плата запослених, јер би то могло да испровоцира органе да број запослених држе испод потребног нивоа, како би се постојећем особљу обезбедиле боље плата, а што по правилу има за последицу пад квалитета услуга и ефикасности.

Оцењивање радног учинка, као скуп метода помоћу којих се запослени мотивишу да се усавршавају како би допринели ефикасном и квалитетном извршавању послова инситуције у којој раде, а на основу којих се такође доноси одлука о повећању плате и бонусима (награђивању) запослених, један је од кључних елемената у поступку изградње система плата. Процес оцењивања радног учинка не треба да се своди само на питање плате, али пажљиво успостављена условљеност између плата и радног учинка запослених, такође представља подстицај за запослене да улажу напоре како би перманентно побољшавали свој радни учинак.

Полазећи од напред наведеног, главни циљ реформе треба да буде изградња таквог система плата у оквиру кога би се за посао награђивао према обиму, одговорности и степену доприноса тог посла укупној ефикасности и резултатима читавог органа државне управе.

Постављени циљ може се постићи применом следећих принципа:

- *«иста плата за исти посао»*,
- успостављање значајних разлика у платама полазећи од сложености послова и одговорности за њихово обављање, како би се наградило обављање сложенијих и одговорнијих послова,
- принцип по коме плата одражава радни учинак,

- транспарентност система плата, што значи да прописи којима се уређује систем плата треба да буду лако доступни свим запосленима.

Примена наведених принципа захтева предузимање низа конкретних мера од којих многе захтевају нову правну регулативу, почевши од развијања механизма за процену вредности послова и груписање послова приближно сличне вредности, преко установљавања платних разреда и разврставања послова у платне разреде, утврђивања платних скала за сваки разред и утврђивања односа између платних разреда, до осмишљавања и прописивања поступка оцене радног учинка, како би се осигурао доследан и објективан приступ процени радног учинка сваког запосленог.

У условима рестриктивног буџета и тренутне економске ситуације у земљи реформа система плата која ће, са једне стране, плате засноване на радном учинку учинити атрактивнијим, а са друге стране, задржати их у границама предвиђеног фискалног трошка, представља веома тежак задатак. Стога, да би реформа система плата била успешна и да би подржала укупан развој квалитетне државне управе, она мора бити постепена и мора ићи упоредо са мерама које се предузимају у оквиру укупне реформе државне управе. Само синхронизовано спровођење активности може дати пуне ефекте.

4.4. НОВИ ОРГАНИЗАЦИОНИ И УПРАВЉАЧКИ ОКВИР КАО ОСНОВ ЗА РАЦИОНАЛИЗАЦИЈУ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

У оквиру процеса рационализације државне управе потребно је увести методе функционалне, програмске и структурне анализе које ће обезбедити полазну основу за процену потреба и изналажење адекватних организационих и управљачких решења за ефикасност и ефективност у раду.

4.4.1. Организационе промене као основ за рационализацију државне управе

Да би се спровео принцип рационализације државне управе неопходно претходно преиспитати организацију државне управе, како у целини (врсте органа, послови које обављају), тако и појединачно (са становишта организације и расподеле послова у сваком органу). Почетни корак представљају функционалне анализе сваког органа државне управе (functional review), које преко критичког сагледавања стања (task critique) треба да доведу до неопходне реорганизације.

Главни циљ је да се направи јасно разграничење надлежности и послова између различитих органа државне управе и избегне преклапање. На основу прецизно утврђене врсте и обима послова које орган управе обавља могуће је утврдити стварно потребан број запослених. Да би се потребан број запослених реално утврдио, потребно је у оквиру сваког органа дати прецизан, а не уопштен опис послова сваког радног места, јер на основу непрецизних и уопштених описа послова није могуће правилно утврдити који се све послови у оквиру једног радног места заиста обављају, па тиме није могуће правилно одредити ни потребан број запослених који те послове треба да извршава. Уколико је овај процес праћен и

подржан професионализацијом и модернизацијом државне управе, могуће је постићи подизање квалитета услуга уз смањење броја запослених, што коначно значи и уз смањење трошкова за рад државне управе.

Дакле потребно је извршити анализу и ревизију постојећег организационог оквира и то са два аспекта:

- у односу на процесе и процедуре које се примењују у органима државне управе и
- у односу на тренутну организацију и начела систематизације радних места у органима државне управе (job design).

Такође, креирање правног оквира за нове институционалне видове вршења јавних послова, као што су регулаторна тела или јавне агенције, и постепено и контролисано преношење надлежности на њих, треба да буде још један од елемената успешне рационализације државне управе у Србији.

Као што је речено, читав процес подразумева две фазе:

- 1) Хоризонталну и системску анализу функција, структура, процедура и процеса на нивоу целокупне државне управе
- 2) Вертикалну анализу на нивоу појединачних институција.

Постојећи организациони оквир државне управе у Србији не обезбеђује у довољној мери поштовање савремених принципа продуктивног деловања институција у јавном сектору. Пример за то је тренутни начин креирања радног места (систематизација) која се заснива на уопштеним одредницама послова и задужења. У неким случајевима је чак тешко пронаћи одговарајуће организационе елементе који би објаснили тренутно стање и проценили потребе за даљим развојем институције.

Зато је као први корак у унапређивању организационог оквира потребно променити процедуре у вези са систематизацијом и организацијом радних места у органима управе. Нов приступ подразумева да се приликом описа радног места нагласе следећи елементи:

- опис задужења који треба да се базира не само на процесу који треба да се обави, већ и на резултатима који треба произвести;
- организационе везе (комуникациони канали, линије одговорности, извештавање и сл.) са другим релевантним радним местим;
- већи нагласак на вештинама и искуству које су неопходни за обављање одређеног посла.

По одређивању новог организационог оквира потребно је извршити анализу постојећих капацитета (финансијских, материјалних, кадровских, информационих, и тд.) и упоредити их са будућим потребама, како би се на конзистентан, системски и стручан начин обезбедило одређивање одговарајућих мера (rightsizing) и захтева за додатним или смањеним капацитетима.

4.4.2. Савремени управљачки системи

У свакој организацији било које врсте, па тако и у државној управи, неминовно постоје мање или више развијени управљачки системи, пошто свака организација да би уопште могла да функционише мора да поседује одређене системе помоћу којих управља својим ресурсима. У органима управе у Републици Србији одређени системи попут финансијског управљања (а посебно у вези са буџетским процесима) тренутно функционису релативно ефикасно. Специфичност управљачких система је да се они у свету, посебно у протеклих пар деценија, значајно развијају, осавремењују и технолошки усавршавају. У вези са тим, потребно је да и органи управе у Србији унесу иновације у постојеће системе и уведу нове који ће још значајније унапредити процесе управљања јавним ресурсима.

Један од основних система је управљање људским ресурсима који представља практичну примену законодавног оквира за управљање запосленима у државној управи што је разматрано у претходном поглављу. Други системи се тичу управљања финансијама, информацијама и документима, као и логистиком. Сваки од наведених је потребно сагледати у светлу тренутних потреба и могућности, као и специфичности српске управне традиције и институционалне културе.

Оно што је одлика свих управљачких система је да они захтевају одређени оквир који обухвата планирање, руковођење и контролу. Тај принцип је у суштини релевантан за било коју организацију, била она јавног или приватног карактера. Посебност јавног сектора је у томе што су циљеви и методи њиховог постизања другачији.

Сваки управљачки систем захтева постојање центра координације и у том смислу је од суштинског значаја да се у оквиру система државне управе изнађу права решења и одреди степен интерне децентрализације (како унутар укупног система тако и унутар појединачних институција), механизми надзора и контроле и методе праћења и континуиране евалуције. Јачање центра управе (оличеног у структурама које подржавају рад Владе и генералног секретаријата) уз истовремено оспособљавање појединачних институција је принцип којим ће се спровођење стратегије реформе државне управе у Србији водити и који ће тражити одређивање одговарајуће равнотеже односа и овлашћења да би се задовољила потреба за флексибилношћу, али и обезбеђивање транспарентности, демократске одговорности (democratic accountability) и контроле квалитета.

Основни корак у увођењу савремених управљачких система је унапређење процеса планирања и креирање документа и процедура који ће подржати оперативне и стратешке планове као и редовно и садржајно извештавање о постигнутим резултатима. Ове нове процедуре морају бити усклађене са законским оквиром, али, уз то, морају бити сачињене на бази праксе и потребе да буду довољно оперативне у свакодневном раду.

Унапређење управљачких система захтева и промену праксе и организационе културе и дуг период имплементације, али ефекти постају видљиви већ у врло кратком периоду, а трошкови врло брзо оправдани.

4.5. УВОЂЕЊЕ ИНФОРМАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА

Информатичко друштво је нови квалитативни корак у развоју друштвеног живота. Оно је окарактерисано експлозивним растом коришћења нових капацитета које омогућавају информационе технологије.

У целом свету Интернет утиче на све области живота. Све модерне владе усвајају концепт незаобилазне потребе доступности основних информације јавном сектору преко Интернета.

Циљ модернизације државне управе је да се увођењем информационих технологија у рад државних органа како на централном, тако и на локалном нивоу обезбеди грађанима могућност да утичу на јавни живот. ИКТ (информационе и комуникационе технологије) у овом сегменту омогућавају грађанима електронску доступност најразличитијих сервиса и то на принципу пуне транспарентности, а такође омогућава грађанима да јавно искажу свој став везано за функционисање државне управе и обављање јавних послова. Овим начином примене Интернета увећава се улога јавног сектора као сервиса оријентисаног према грађанима. Сам процес даљег развоја демократизације друштва без модернизације је немогућ, па је зато неопходно пажљиво балансиране и хармонизовање ове две стране.

Електронска влада може вишеструко унапредити квалитет живота грађана и направити велику уштеду у временском и економском аспекту. Пројекат електронске владе је директно повезан са променама на нивоу организације у јавном сектору, као и са реформама на нивоу државе. Зна се да ИКТ имају потенцијал да податке и чињенице интегришу у структурно разумљиве облике, лако доступне различитим врстама анализа, претрага и сервиса, а овакве предности су један од предуслова квалитетне реформе државне управе, ако на централном, тако и на локалном нивоу. Главна предност примене ИКТ у демократском друштву лежи у могућности да укључи грађане и цивилни сектор у јавни живот и креирање јавне политике кроз директну интеракцију.

Циљ електронске владе није само постављање информација на Интернет и пружање различитих сервиса грађанима, већ и вертикална и хоризонтална комуникација унутар саме државне управе и њених појединих сегмената. Овакав проток информација на нивоу државне управе и локалне самоуправе више пута подиже ниво оперативности и ефикасности.

Заједнички информациони систем Владе Републике Србије ће бити дефинисан Националном стратегијом развоја информатичког друштва. Информациони системи државне управе на централном нивоу и локалних самоуправа морају бити ослоњени на Владино заједнички информациони систем којим ће бити дефинисани облици размене информација на нивоу стандарда. Оваквим коришћењем ИКТ постиже се висока интероперабилност, што значи могућност да се и поред локалних разлика оствари широко заједништво. Неопходно је да локалне самоуправе много више сарађују међу собом

(горизонтално) као и са Владом и републичким органима (вертикално), јер се само тако може доћи до решења која информационе системе локалне самоуправе интегришу у заједнички информациони систем. Исто тако је неопходно дерегулацијом и поједностављивањем радних процедура где год је то могуће, извршити реформу радних процеса пре примене, а у складу са стандардима ИКТ.

Модернизација државне управе увођењем информационо-комуникационих технологија значајан је елемент у процесу рационализације. Не само да вршење јавних послова постаје ефикасније и поузданије, да олакшава грађанима не само приступ информацијама, већ и обављање појединих конкретних послова, већ ствара простор за постепено смањење укупног броја запослених у државној управи. Стога је процес модернизације, иако генерално посматрано захтева велике инвестиције и низ сложених мера, са једне стране, како би се систем успоставио и обезбедило његово функционисање и, са друге стране, како би се створио правни оквир за увођење и коришћење појединих сервиса намењених грађанима, дугорочно посматрано исплатив и вишеструко користан.

С обзиром на сложеност читавог процеса, он мора бити спровођен плански, систематски, координирано и у фазама. Постоје три основне фазе кроз које ће се спроводити процес модернизације државне управе у Србији:

- **прва фаза подразумева пресек постојећег стања**, што значи да је у оквиру ње потребно:
 - извршити пресек стања постојеће инфраструктуре;
 - припремити евалуацију тренутно постојећих информационих система;
 - извршити анализу како важећи закони и други прописи могу утицати на остварење постављених циљева и у којој мери и у ком правцу је потребна њихова измена како би подржали примену нових технологија;
 - припремити и донети прописе који су основ за правну ваљаност и правну снагу електронски документ, размена података, подношење захтева електронским путем, идр.
- **друга фаза подразумева интеграцију и имплементацију**, што значи да је у оквиру ње потребно:
 - извршити пројектовање и израду *независне* комуникационе инфраструктуре државних органа на централном нивоу;
 - извршити пројектовање и успостављање комуникационе инфраструктуре локалних самоуправа, уз коришћење постојећих система и капацитета;
 - дефинисати стандарде хоризонталне и вертикалне комуникације ИКТ;
 - дефинисати основне функционалности ИС локалних самоуправа;
 - прихватити и имплементирати међународне стандарде;
 - омогућити приступ постојећим (наслеђеним) системима, размену података и информација;

- извршити реформу радних процеса и поједностављење радних процедура у органима државне управе на централном нивоу и органима локалне самоуправе, у складу са предностима ИКТ;
 - извршити обучавање и мотивацију запослених за коришћење ИКТ.
- **трећа фаза обухвата увођење Е- сервиса за потребе грађана и привредних субјеката** и то како на нивоу органа централне власти, тако и на нивоу органа локалне самоуправе. Под овим сервисима се подразумевају најразличитије јавне услуге, од питања која се тичу личног статуса грађана, пребивалишта и држављанства, преко сервиса везаних за издавање одређених врста дозвола, до пријављивања пореза и др. Посебно место заузима тзв. Интернет интеракција грађана, што подразумева могућност грађана да искажу свој став, запажање, примедбе и сугестије везане за рад државне управе, да добију потребна обавештења и сл.

4.6. КОНТРОЛНИ МЕХАНИЗМИ РАДА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Контрола државне управе је неизоставни део процеса. Постоје два основна вида контроле:

- (1) *интерна контрола*, односно контрола у току самог процеса рада, која се пре свега спроводи кроз институт управне инспекције и представља контролу правилности рада органа државне управе и
- (2) *екстерна контрола*, односно контрола законитости рада државне управе и то кроз механизме
 - управне контроле управе – контрола законитости одлука од стране органа државне управе који су надређени органу који је одлуку донео, а која је уређена Законом о општем управном поступку и
 - судска контрола управе – контрола од стране судова, по тужби странке, која је уређена Законом о управним споровима.

Сви напред наведени видови контроле рада државне управе имају дугу традицију у Србији и добро су развијени. С обзиром на то да је након оснивања државне заједнице Србија и Црна Гора, републикама чланицама припало право да својим законима уреде правила управног поступка и управног спора, Србија се припремила за доношење ова два важна закона, који ће заменити савезне законе који се још увек примењују.

Истовремено, уважавајући искуства других земаља која показују да је судска контрола рада управе ефикаснија и квалитетнија ако је обављају специјализовани судови, изменама Закона о уређењу судовима, 2001. године, у Србији је предвиђено образовање посебног Управног суда, који би искључиво био надлежан за спорове који се односе на контролу законитости управних аката. До почетка рада овог суда, који је због материјалних проблема везаних за његово

оснивање, одложен до 1. јануара 2007. године, судску контролу рада управе врше окружни судови и Врховни суд Србије.

Увођење институције омбудсмана, што је такође један од задатака који се поставља пред Србију, представља још један специфичан вид екстерне контроле рада државне управе.

Поред тога, контролни механизми рада државне управе треба да обухвате и све оне мере и прописе који се односе на спречавање и сузбијање корупције у управи.

У том смислу, као прво, Кривични закон Републике Србије традиционално садржи читаву групу кривичних дела против службене дужности,⁴² којима се санкционишу различита противправна понашања усмерена на повреду службене дужности.

Други пропис који је Србија недавно донела такође има за циљ да унапред спречи ситауције које могу потенцијално да доведу до нарушавања непристрасности и савесног поступања лица на руководећим местима у државној управи. Реч је о Закону о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција који је донет априла 2004. године.⁴³

Један од битних предуслова за спречавање корупције у државној управи свакако је и отвореност и јавност рада државне управе. У том смилу и управо утврђени Предлог закона о доступности информација од јавног значаја, којим се предвиђа право и могућност сваког грађанина да оствари увид у сваки документ органа државне управе који садржи информације од значаја за јавност, треба да представља допринос општем систему контроле.

5. УПРАВЉАЊЕ РЕФОРМОМ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Процес управљања реформом треба да задовољи два основна захтева. Први је захтев за континуитетом који се испољава у два вида. Један је континуитет саме реформе, с обзиром на то да се ради о процесу који се не може реализовати, нити завршити једним захватом, нити једнократним мерама, а други је да се и у току спровођења реформе обезбеди континуитет у функционисању државне управе. Други захтев је да процес управљања реформом осигура конзистентност управне реформе, посебно имајући у виду да је и низ реформи у другим областима блиско повезан и битно утиче на реформу државне управе.

⁴² Вид. Глава XXI Кривичног закона Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 16/90 са накнадним изменама и допунама (последње усвојене 1.07.2003. године)

⁴³ Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, *Службени гласник РС*, број 43/04

Предуслови за ефикасно управљање реформом, које коначно треба да резултира успехом реформе, односно конкретним позитивним ефектима на државну управу су:

- политичка воља и општи консенсус да се реформе спроведу;
- јасан институционални оквир за спровођење реформи;
- одабир приоритета и фазни приступ спровођењу;
- «популаризација» реформе, односно приближавање циљева реформе како грађанима, тако и запосленима у државној управи.

Доношењем Стратегије реформе државне управе Влада Србије исказује своју политичку вољу и решеност да приступи озбиљном и сложеном задатку као што је реформа државне управе.

Истовремено са припремом Стратегије Влада је успоставила институционални оквир за спровођење реформи како би од првог дана осигурала постојање јасно дефинисаног механизма за управљање променама. У том смислу Влада се определила за концепт према коме ће се стратешко управљање реформом бити поверено Владином Савету за реформу државне управе. Ово тело на чијем је челу председник Владе, а у чији састав улазе потпредседник Владе, министар за државну управу и локалну самоуправу, министар финансија, министар правде, министар унутрашњих послова и републички секретар за законодавство, политичко тело на највишем нивоу, које је самим тим гарант политичке воље да се спроведу реформе. На оперативном нивоу, управљање реформама је поверено Министарству за државну управу и локалну самоуправу. За разлику од већине земаља у којима је за питања из области државне управе и локалне самоуправе задужено неко од министарстава које се, поред овога, бави и другим пословима (врло често министарство унутрашњих послова или министарство правде), Србија се, с обзиром на значај и обим активности које предстоје, определила за концепт по коме постоји посебно министарство које се искључиво бави питањима државне управе и локалне самоуправе. Међутим, како ни посебно министарство без координације и активног укључивања свих осталих органа државне управе, не може обезбедити спровођење реформи, то су у сваком органу државне управе образовани реформски тимови, односно одређена лица која су задужена да координирају активности у процесу реформе и да се старају о спровођењу тих активности у свом органу. Ови реформски тимови, односно координатори реформе су спона сваког појединог органа државне управе са Министарством за државну управу и локалну самоуправу.

Посебна пажња ће бити посвећена јачању реформских тимова и њиховој координацији, пре свега, из потребе да се општи програм реформе државе управе на адекватан начин спроведе у свим министарствима и другим органима. Реформски тим је замишљен као тело за координацију активности на примени мера и метода за реформу органа управе и као такви имају за циљ да буду централна тачка за промоцију, надзор и стручну подршку конкретним активностима у овој области.

У току самог процеса, управљање реформама треба да укључи и континуирано праћење реализације појединих активности и мера које се предузимају и њихову оцену на основу индикатора успеха. Праћење и оцена треба систематски да се спроводе у више фаза: прва фаза је праћење и оцена унутар сваког појединог органа државне управе и извештавање Министарства о постигнутим резултатима или указивање на проблеме до којих је дошло, друга фаза је синтетичко праћење и оцена од стране Министарства и трећа фаза је периодична анализа и оцена напретка реформи од стране Савета за реформу државне управе.

Праћење и оцена напретка у спровођењу реформи треба да послужи и за уочавање проблема и препрека на које се наилази, што је основ да се интервенише било у оквиру усвојене Стратегије, било предлагањем њених измена и допуна. У том смислу, до одговарајуће промене Стратегије може доћи тек по извршеној дубинској анализи њених ефеката и промишљању промена у будућем окружењу у којем ће Стратегија бити спровођена.

И коначно, спровођење ове стратегије ће се базирати на потреби и захтеву да се реформски процеси реализују у партнерству са свим кључним актерима, а пре свега јавношћу. Да би се ово постигло креираће се план за «популаризацију», промоцију и едукацију јавности о значају и очекиваним ефектима реформе државне управе. Посебно је битно «превести» стратешки документ на језик доступан свим сегментима друштва и то на начин којим ће се указати на однос реформе институција и потреба грађана за одговорним и стручним јавним сервисом.

АКЦИОНИ ПЛАН ЗА СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

за период 2004. до 2008. године

Мере и активности	Реализација и рокови	Носиоци активности	Очекивана подршка
I Област децентрализације*			
1. Анализа функционисања органа локалне самоуправе у светлу Закона о локалној самоуправи	- До краја 2005. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са градовима и општинама и Сталном конференцијом градова и општина	Уједињене нације Програм за развој планира да обезбеди стручну и оперативну подршку тзв. Процени капацитета на локалном нивоу као и спровођењу стратегије оспособљавања; Европска агенција за реконструкцију у оквиру Програма подршке општинама
2. Измене Закона о локалној самоуправи на основу претходне анализе	- Прва половина 2006. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	/
3. Измене секторских закона као правни основ за даље преношење надлежности локалним органима.	- У 2006. г.	сва надлежна министарства	очекује се подршка Европске агенције за реконструкцију и других страних партнера укључених у програме подршке општинама
4. Доношење и/или измена финансијских прописа у оквиру процеса фискалне децентрализације	- У 2006. г.	Министарство финансија	/
5. Јачање способности локалних	- 2005 – 2008. г.	Министарство за државну	Већи број пројеката који се

органа за преузимање послова: - обука запослених, - промена организационог и управљачког оквира - техничко-технолошко опремање.		управу и локалну самоуправу и/или Стална конференција градова и општина или, ређе, директно на релацији донатор - јединица локалне самоуправе	спроводе уз помоћ развојних партнера укључујући Агенцију за међународни развој САД и Уједињене нације Програм за развој / Шведска агенција за међународни развој, ЕАР, ...
II Стварање правног оквира за изградњу професионалне државне управе			
1. Закон о Влади	- Усвајање у IV кварталу 2004. г.	Републички секретаријат за законодавство	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
2. Закон о јавним агенцијама	- Утврђивање Предлога закона у току октобра 2004. г. - Усвајање у IV кварталу 2004. г.	Републички секретаријат за законодавство	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
3. Закон о доступности информација од јавног значаја	- Усвајање у току IV квартала 2004. г.	Министарство културе	/
4. Закон о електронском потпису	- Усвајање у току IV квартала 2004. г.	Министарство науке и заштите животне средине	/
5. Закон о општем управном поступку	- Утврђивање Предлога закона до половине новембра 2004. г. - Усвајање у IV кварталу 2004. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Подршка креирању закона од стране Европске агенције за реконструкцију Експертска мишљења ОЕБС-а и Савета Европе
6. Закон о управним споровима	- Утврђивање Предлога закона до половине новембра 2004. г. - Усвајање у IV кварталу 2004. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Подршка креирању закона од стране Европске агенције за реконструкцију Експертска мишљења ОЕБС-а и Савета Европе
7. Закон о омбудсману	- Округли сто уз учешће међународних експерата до 5. новембра 2004. г. - Утврђивање Предлога закона до половине новембра 2004. г. - Усвајање до краја 2004. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Подршка креирању Закона од стране Европске агенције за реконструкцију; Стручна расправа и експертска мишљења ОЕБС и Савет Европе; Подршка имплементацији

			Закона - ОЕБС
8. Закон о државној управи	- Утврђивање Предлога закона у току новембра 2004.г. - Усвајање до краја 2004. г.	Републички секретаријат за законодавство у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
9. Закон о државним службеницима	- Утврђивање Предлога закона у новембру 2004. г. - Усвајање до краја 2004. г.	Републички секретаријат за законодавство у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Министарством финансија	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
10. Закон о платама државних службеника	- Израда Нацрта закона до краја 2004. г. - Утврђивање Предлога у фебруару 2005. г. - Усвајање до краја марта 2005. г.	Републички секретаријат за законодавство у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Министарством финансија	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију у сарадњи са Светском банком и DFID-ом
III Стварање услова за спровођење новог оквира државне управе			
1. Доношење подзаконских аката за спровођење закона	- 60 до 90 дана од ступања одговарајућег закона на снагу.	орган који је био надлежан за припремање закона	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
2. Промоција реформе државне управе и њена «популаризација»	- Током 2005.г. и 2006.г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Очекује се подршка Уједињених нација Програма за развој, наставак подршке новом законодавном оквиру Владе Краљевине Норвешке, као и укључивање Владе Републике Француске кроз подршку активности на медијској промоцији реформских процеса у области управе
3. Функционалне анализе и процена капацитета у органима	- Прва фаза у првој половини 2005. г. - Друга фаза у другој половини 2005. г. и током 2006.г.	сви републички органи у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу	Очекује се подршка Уједињених нација Програма за развој
4. Увођење новог	- Током 2005, 2006. и 2007.г.	сви републички органи у	Очекује се подршка

организационог и управљачког оквира и нова систематизација радних места (уз потребну рационализацију)		сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Министарством финансија	Уједињених нација Програма за развој, уз подршку шведске Агенције за међународни развој и коришћење искустава из пројекта управљања људским ресурсима
5. Корекције у оквиру постојећег система плата као претходни корак у имплементацији новог система награђивања	- Децембар 2004. г.	Министарство финансија	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
6. Почетак примене новог система награђивања	- 1. јул 2005. г.	Министарство финансија	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
7. Евалуација и модификација система	- Током 2006. г.	Министарство финансија	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
8. Обука чланова реформских тимова и координатора реформе и јачање координативне улоге МДУЛС	- 2005 – 2008. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу, уз учешће свих министарстава	Текућа подршка Британског одељења за међународни развој Очекује се даља подршка Уједињених нација Програма за развој, као и Владе Републике Француске кроз наставак сарадње са ЕНА-ом и Владе Краљевине Норвешке кроз програм подршке развоју демократских процеса у Србији
9. Евалуација јавне политике у области реформе државне управе	- 2005 – 2008. г. (на годишњем нивоу)	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Очекује се подршка Уједињених нација Програма за развој у оквиру подршке спровођењу стратегије
IV Управљање људским ресурсима			
1. Обука чланова јединица за управљање људским ресурсима	- 2005 – 2008. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу, уз учешће свих министарстава	Подршка Шведске агенције за међународни развој

2. Проширивање круга органа обухваћених пројектом управљања људским ресурсима, укључујући: - хардверски и софтверско опремање ових органа, и - обуку кадрова	- Током 2005. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Подршка Шведске агенције за међународни развој
3. Проширивање јединствене базе података о људским ресурсима у оквиру Министарства за државну управу и локалну самоуправу	- Током 2005. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Подршка Шведске агенције за међународни развој
4. Оснивање јединственог центра за обуку и стручно усавршавање за рад у државној управи и органима локалне самоуправе	- Израда студије о концепту и имплементацији Центра за обуку - током 2005. г. - Оснивање институције - до краја 2006. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Очекује се подршка од стране Европске агенције за реконструкцију, уз учешће и Владе републике Француске
5. Обука кандидата за полагање стручних испита: - доношење нових програма за полагање стручних испита; - припрема нових приручника; - израда софтвера за регистрацију кандидата и издавање уверења; - обука тренера; - обука кандидата	- Нови програми до краја 2004. г. - Нови приручници у I кварталу 2005. г. - Израда софтвера до краја 2004. г. - Обука тренера и обука кандидата трајно од доношења нових програма.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Очекује се подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
7. Увођење система оцењивања	- Од почетка примене Закона о службеницима и Закона о платама - трајно, у роковима предвиђеним законом.	Републички секретаријат за законодавство у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу	/
V Модернизација – увођење информационах технологија			
Прва фаза – пресек стања	до краја 2005. године	Министарство за науку и Републички завод за информатику и Интернет, у сарадњи са службама Владе, републичким органима и	

		органима локалне самоуправе	
Друга фаза – интеграција и имплементација	до краја 2006. године	Министарство за науку и Републички завод за информатику и Интернет, у сарадњи са службама Владе, републичким органима и органима локалне самоуправе	
Трећа фаза - увођење сервиса	до половине 2008. године	Министарство за науку и Републички завод за информатику и Интернет, у сарадњи са службама Владе, републичким органима и органима локалне самоуправе	
VI Развој контролних механизма			
1. Модернизација рада управне инспекције: - набавка нове опреме, - обука управних инспектора	- Набавка опреме до краја марта 2005. г. - Обука током 2005. г.	Министарство за државну управу и локалну самоуправу	Подршка од стране Европске агенције за реконструкцију
2. Оснивање Управног суда - стварање материјалних претпоставки за рад суда, - избор судија, - почетак рада	- Активности на оснивању током 2006. г. - Избор судија до краја 2006. г. - Почетак рада 01.01.2007. г.	Министарство правде у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу	очекује се подршка Европске агенције за реконструкцију
3. Оснивање и почетак рада Омбудсмана: - избор омбудсмана и његових заменика , - обезбеђивање простора и опреме за рад - доношење прописа о организацији стручне службе, - формирање стручне службе	- Избор Омбудсмана - 60 дана од дана ступања на снагу Закона - Избор заменика - 60 дана од дана избора Омбудсмана. - Обезбеђивање услова за рад - 60 дана од дана ступања на снагу Закона. - Организација и формирање стручне службе - 30 дана од избора Омбудсмана.	избор - Народна скупштина Републике Србије	у обезбеђивању услова за рад очекује се подршка ОЕБС-а

