



SIGMA

Creating Change Together



A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Rukovodna odgovornost u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana

**Komparativna analiza prepreka i mogućnosti
sa kojima se suočavaju rukovodeći državni službenici
u postizanju ciljeva javne politike**

SIGMA dokument broj 58

Objavlivanje odobrila Karen Hill, rukovodilac SIGMA programa

2 Rue André Pascal
75775 Pariz Cedex 16
Francuska
sigmaweb@oecd.org
Tel: +33 (0) 1 45 24
82 00
www.sigmaweb.org

Ovaj dokument je kreiran uz finansijsku pomoć Europske unije (EU) i ne predstavlja službene stavove EU, OECD-a ili njegovih zemalja članica ili partnera koji učestvuju u programu SIGMA. Iznesena mišljenja i korišteni argumenti su mišljenja autora. Ovaj dokument, kao i bilo koji podaci i mape sadržane u njemu, su prezentirani bez preudiciranja statusa ili suvereniteta nad bilo kojim teritorijem, razgraničenjima po međunarodnim granicama, po imenu nekog teritorija, imenu nekog grada ili područja. © OECD 2018 - Korištenje ovog dokumenta, bilo digitalnog ili štampanog, regulisano je «Uslovima i odredbama» koje se mogu naći na web stranici OECD-a <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Sadržaj	2
Izvršni sažetak	4
Uvod	7
1.1. Definicije i ključni elementi: odgovornost, ovlaštenja i samostalnost u radu.....	10
1.2. Odnos između rukovodne odgovornosti i PIFC-a.....	13
COSO okvir.....	14
1.2.2. Rukovodna odgovornost i principi javne uprave	14
1.2.3. Uloga rukovodilaca u unutrašnjoj kontroli.....	15
1.3. Primjena koncepta rukovodne odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana	15
1.3.1. Pravna definicija koncepta	15
1.3.2. Poznavanje i upotreba koncepta	16
1.3.3. Jezička pitanja	17
1.4. Rizici povezani sa preuranjenim rukovodnim pristupima	17
1.5. Faktori koji određuju razinu rukovodne odgovornosti	18
1.5.1. Nasljeđe javne uprave i organizacijske kulture	18
1.5.2. Stručnosti rukovodilaca.....	20
1.5.3. Uticaj pravnog okvira.....	22
2. Analiza prepreka rukovodne odgovornosti i ključne preporuke	23
2.1. Pojašnjenje uloga i ciljevi	23
2.1.1. Pojašnjenje uloge rukovodilaca.....	24
2.1.2. Upotreba ciljeva u planiranju rada	27
2.1.3. Delegiranje nadležnosti za donošenja odluka.....	32
2.1.4. Uspostava mehanizma interne kontrole	36
2.1.5. Linije odgovornosti između ministarstava i agencija.....	41
2.2. Upravljanje resorima.....	46
2.2.1. Planiranje ljudskih resursa, zapošljavanje i premještaji	46
2.2.3. Prestanak radnog odnosa, otkaz i preraspodjela uloga i funkcija.....	60
2.2.4. Budžetsko planiranje	64
2.2.5. Izvršenje budžeta.....	68
2.2.6. Javne nabavke	71
2.3. Izvještavanje	75
2.3.1. Izvještavanje o vladinim i institucionalnim ciljevima.....	75
2.3.2. Finansijsko izvještavanje.....	79
3. Put razvoja	81
Prilog A. Hijerarhija upavljanja ministarstvima u regiji Zapadnog Balkana	85
Prilog B. Matrica delegiranja ovlaštenja - opšti pristup delegiranju ovlaštenja za donošenje odluka	91
SIGMA Programi	95

Tabele

Tabela 1. Stanje u ključnim mehanizmima odgovornosti između ministarstava i podređenih upravnih tijela (uobičajeni slučajevi)	44
Tabela 2. Nacionalni pravni okvir o ključnim aspektima samostalnosti podređenih upravnih organa.....	45
Tabela 3. Matrica odluka u postupcima zapošljavanja državnih službenika u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana	50
Tabela 4. Uloge u određivanju visine plata zaposlenih.....	58
Tabela 5. Uloga rukovodilaca u dodjeli bonusa zaposlenima.....	59
Tabela 6. Matrica delegiranja ovlaštenja	92

Slike

Slika 1. Rukovodna hijerarhijska struktura klasičnog ministarskog sistema	8
Slika 2. Za šta su rukovodioci odgovorni?.....	10
Slika 3. Ključni sastavni elementi za izgradnju rukovodne odgovornosti	13
Slika 4. Teme obuhvaćene analizom prepreka rukovodnoj odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana.....	23
Slika 5. Delegiranje službenih ovlaštenja za donošenje odluka u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana.....	34
Slika 6. Procjena učinka i njegova upotreba na zapadnom Balkanu.....	57
Slika 7. Broj bodova dodijeljen tokom SIGMA ocjenjivanja objektivnosti kriterija za prestanak radnog odnosa u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana prema relevantnim propisima o državnoj službi	63

Napomene

Napomena 1: Objašnjenje ključnih pojmova koji se koriste u ovom dokumentu za rukovodioce u javnoj upravi	9
Napomena 2: Delegiranje nadležnosti za donošenje odluka u upravljanju programima koje finansira IPA	36

Izvršni sažetak

Ovaj dokument se bavi pitanjem rukovodne odgovornosti u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, kandidata za članstvo u EU: Albanije, Bosne i Hercegovine, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Kosova*, Crne Gore i Srbije. Odgovornost rukovodilaca u državnoj upravi nije dobro ustrojena u zemljama Zapadnog Balkana. Rukovodna odgovornost u javnoj upravi sastoji se od jasnog fokusiranja na učinak, kao i od usklađenosti rukovodnih postupaka sa propisima. Od rukovodilaca u državnoj upravi se zathijeva da su odgovorni za postizanje rezultata, a što se postiže delegiranjem takve vrste dužnosti i prenosom ovlaštenja za donošenje odluka, dodjelom ovlaštenja za odgovarajuću samostalnost u radu i davanjem resursa potrebnih za postizanje očekivanih rezultata. Bez adekvatnog sistema rukovodne odgovornosti, počevši od odgovornosti rukovodećih državnih službenika, vlade zemalja Zapadnog Balkana neće uspjeti postići reforme potrebne za pristupanje Evropskoj uniji (EU), posebno ne onaj dio koji se odnosi na javne interne finansijske kontrole (eng. Public Internal Financial Control, u daljem tekstu: PIFC) iz poglavlja 32 pregovora o pristupanju EU.

U praksi, većina rukovodećih državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana nema odgovarajuća ovlaštenja niti odgovarajuću samostalnost u svom radu da bi bili u potpunosti odgovorni za rezultate organa uprave ili organizacione jedinice za koju su zaduženi. Trend je takav da je veća pažnja usmjerena ka usklađenosti njihovih postupaka sa propisima i procedurama, nego na izvršenju zadataka.

Postoji niz univerzalno prihvaćenih uslova za jačanje rukovodne odgovornosti u državnoj upravi. Prije svega, radi se o jasnoj organizacionoj strukturi i mandatu za svaku organizacionu jedinicu; definisanim internim procesima donošenja odluka i jasne linije izvještavanja; uključenosti rukovodilaca u procese planiranja i izvršenje budžeta; dostupnost informacija; jasno definisano učešće rukovodilaca u upravljanju ljudskim resursima i procesima javnih nabavki; korištenje modela ciljnog učinka i efektivnog sistema izvještavanja o ostvarenim učincima. U većini javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana zabilježeni su brojni nedostaci u svakoj od navedenih oblasti rukovodne odgovornosti.

Uloge i odgovornosti rukovodilaca u javnoj upravi nisu jasno definisani. Rukovodeći državni službenici suočavaju se sa čestim promjenama u upravnim strukturama, nejasnim linijama odgovornosti i izvještavanja i sa praksom dodjele radnih zadataka, bez obzira na formalno delegiranu odgovornost.

Ovlaštenja za donošenje odluka u javnim institucijama zadržavaju se na najvišoj razini, što je često politički imenovana razina rukovodstva, te nedostaju adekvatne procedure i instrumenti koji bi omogućili delegiranje takvih ovlaštenja na rukovodeće državne službenike ili rukovodioce niže razine unutrašnjih organizacionih jedinica. U mnogim slučajevima, rukovodioci organa uprave (što uključuje ministre) formalno donose čak i najmanje bitne odluke u ime svoje institucije. Tamo gdje se dogodi neko prenošenje ovlaštenja za donošenje odluka, ono se i dalje odnosi uglavnom centralizirano na jednu osobu u organu javne uprave, a ne na sve nadležne interne rukovodioce, poput šefova odjeljenja ili pomoćnike ministra, odgovorne za sektore.

Ciljevi nisu jasni niti mjerljivi – nedostatak fokusa na ciljeve jedan je od ključnih izazova za razvoj rukovodne odgovornosti. Definisane ciljeva za rad organa uprave percipira se kao formalna vježba, a vrijednost definisanih ciljeva u upravljanju nije široko prepoznata

*) Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu Kosova, kao ni stavove u skladu je sa Rezolucijom 1244/99 Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda i Savjetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

od strane rukovodilaca, kao ni od političkih funkcionera. Mnogi organi javne uprave nemaju sistematsko planiranje svog rada osim generalnih planova povezanih sa godišnjim planom rada Vlade.

Rukovodeći državni službenici imaju vrlo malo kontrole ili funkcionalnih ovlaštenja za dodijeljene resurse. Rukovodioci unutar ministarstava nemaju potpunu sliku budžeta koji će im biti na raspolaganju tokom godine. Njihova odgovornost pri izvršenju budžeta ograničena je na upotrebu određenih budžetskih stavki (sa nedovoljnom kontrolom istih ili sposobnošću predviđanja rezultata). Jednako vrijedi i za ograničenu odgovornost za provjere nabavki i ugovorenih usluga. Postupci javnih nabavki se pretežno fokusiraju na proceduralnu usklađenost. Istovremeno su česta kašnjenja i otkazivanja postupaka nabavki, gdje interni rukovodioci nisu formalno odgovorni za konačne rezultate procesa nabavki.

U procesu upravljanja ljudskim resursima, ključne prepreke rukovodnoj odgovornosti odnose se na nedostatak uticaja rukovodilaca na zapošljavanje njihovog osoblja, u smislu vremenske dužine angažmana, definisanja potrebnih stručnosti i konačne odluke o odabiru novog osoblja. Takve odluke se često donose na političkoj razini rukovodstva ili od strane centralnog vladinog tijela/agencije za državnu službu. Većina rukovodilaca u javnoj upravi ne može lako i legalno preraspodijeliti ili otpustiti osoblje koje ne ispunjava radne zadatke. Definisani ciljevi učinka zaposlenih nisu dovoljno zahtjevni, te postoji trend da rukovodioci rutinski dodjeljuju visoke ocjene rada i provode potpuno formalne, a time i besmislene ocjene rada zaposlenih. Kao posljedica toga, ocjena rada zaposlenih doživljava se kao nepotreban teret, i to bezvrijedan i koji ne doprinosi razvoju rukovodne odgovornosti.

Stručne službe za administrativnu podršku u javnoj upravi ne pružaju savremeni profil stručnih usluga ključnim organizacionim jedinicama uprave i njihovim rukovodiocima. U zemljama Zapadnog Balkana, većina organizacionih jedinica za ljudske resurse tek treba da se transformišu i osavremene kako bi podržavale rukovodstvo pri donošenju odluka u procesima zapošljavanja, usavršavanja i pravovremenog zadržavanja kvalitetnih kadrova na adekvatnim pozicijama. Isto tako organizacione jedinice za finansije u ministarstvima niti su stručne niti imaju mandat da pružaju odgovarajuću finansijsku savjetodavnu podršku rukovodnoj strukturi, a s druge strane, rukovodioci uglavnom ne vide ni potrebu za takvom podrškom.

Izveštavanje o napretku se ne koristi za poboljšanje procesa rukovođenja. Izveštaji organa javne uprave nisu uvijek javno dostupni, a interno izveštavanje unutar organa javne uprave se u većini slučajeva temelji na *ad hoc* potrebama. Čak i tamo gdje se uspostavlja i primjenjuje redovno izveštavanje, nedostatak izveštavanja o postizanju ranije zacrtanih rezultata i ciljeva ostaje još jedan ključni izazov za razvoj rukovodne odgovornosti u javnoj upravi. Dodatno, postoji nedostatak poveznica između izveštavanja o ostvarenom napretku i finansijskog izveštavanja.

Centralno uspostavljena vladina pravila i postupci ne podržavaju razvoj rukovodne odgovornosti. Centralne procedure za planiranje, finansijsko upravljanje i izveštavanje nisu uspostavljene kako bi rukovodiocima pružile potrebne alate i odgovornost. U isto vrijeme, organima uprave nedostaju resursi i obuke potrebne za uspostavu vlastitih sistema internih kontrola, a rukovodioci nemaju poticaj da osmisle i implementiraju sistem internih kontrola. Dodatno, interna revizija se razvija na svim upravnim razinama, ali još uvijek ne podržava rad rukovodstava u dovoljnoj mjeri da bi se razvio ili poboljšao sistem internih kontrola.

Vrhovne revizijske institucije bi mogle učiniti više u pravcu podrške razvoja rukovodne odgovornosti koja je bazirana na postizanju rezultata. Iako je revizija učinka još uvijek u ranoj fazi razvoja, vrhovne revizorske institucije u zemljama Zapadnog Balkana češće stavljaju naglasak na usklađenost postupaka sa propisima. Zakonski utvrđena pravila i procedure su često vrlo detaljna i metodološka. Inspeksijske službe se također fokusiraju

na usklađenost sa propisima. Koncentrirajući se isključivo na usklađenost, posebno ako su pravila vrlo detaljna, ostavlja se vrlo malo prostora za preispitivanje trenutne politike ili provjere mogućih opcija, što je neophodno za razvoj rukovodne odgovornosti.

U opisanom okruženju teško je omogućiti više samostalnosti operativnoj razini rukovodilaca u javnoj upravi i smatrati ih odgovornim za postizanje rezultata. Da bi se promijenili ovakvi uslovi, vlade zemalja u regiji Zapadnog Balkana su pokrenule brojne reforme svojih javnih uprava, ali često nije bio vidljiv ovaj fokus na jačanju rukovodne odgovornosti. Većina reformi za modernizaciju javnih uprava primarno adresira potrebe centralnih službi za ljudske resurse, potrebe ministarstava finansija ili drugih centralnih organa uprave koji kreiraju i koordiniraju reforme. Obično se ne uzima u obzir perspektiva rukovodilaca u javnoj upravi i njihovih potreba.

Kako bi promovirale veću rukovodnu odgovornost, vlade moraju upravljati reformama javne uprave doslovno u tom pravcu, a političari moraju operativno upravljanje delegirati rukovodiocima nižeg ranga. Odgovornost rukovodilaca u javnoj upravi ne može se razvijati niti napredovati sama od sebe – osim povoljnijih uslova, potrebni su joj konkretni instrumenti i mehanizmi, poput definicije operativnih ciljeva i obaveze izvještavanja o postizanju ciljeva, kao i trajni zahtjevi političara i građana za odgovornošću na operativnoj razini rukovodilaca u javnoj upravi.

Uvod

Cilj ovog dokumenta je da pruži savjete ključnim državnim tijelima u zemljama Zapadnog Balkana o tome kako se mogu razviti povoljni uslovi za uspostavu rukovodne odgovornosti. U dokumentu se analizira trenutno stanje pitanja odgovornosti rukovodioca u zemljama Zapadnog Balkana i objašnjavaju se mnoge trenutne prepreke razvoju odgovornosti rukovodioca usmjerenih na rezultate.

Sve vlade zemalja Zapadnog Balkana posvećene su poboljšanju PIFC-a² i generalno su posvećene reformama javne uprave³. Postizanje istinskog napretka upravljanjem finansijama i kontrolama kao elementom PIFC-a, pokazalo se posebno teškim u okolnostima nedostatak kvalitetnih uslova za rukovođenje organima uprave. Izvještaji o napretku Evropske komisije (EK) za 2018. godinu izričito se pozivaju na značaj rukovodne odgovornosti⁴, ali javne uprave zemalja Zapadnog Balkana još uvijek nastoje da konkretiziraju taj koncept.

Rukovodioci u javnom sektoru imaju važnu ulogu u uređivanju načina rada institucija kojima rukovode da bi postigli što veće učinke prilikom pružanja javnih usluga. Kako bi u potpunosti bili odgovorni za rezultate, rukovodiocima je potrebno dodjeljivati jasno definisane rezultate koje trebaju postići, resurse koji će im biti na raspolaganju, delegirati odgovarajuća ovlaštenja, te u konačnici, moraju biti stručni za rješavanje povjerenih zadataka. Dodatno, potrebno je uspostaviti okruženje u kojem će vladati povjerenje unutar i između institucija. Dok se njihova odgovornost može povezati sa tačno određenim rezultatima, sveukupni fokus državne uprave treba biti na postizanju što je moguće boljih rezultata.

Drugim riječima, važni su uslovi za rukovodnu odgovornost. Bez rukovodne odgovornosti, reforme za unapređenje PIFC-a i javne uprave uglavnom neće biti uspješne. Zbog toga se fokus EK sve više usmjerava na savremene izazove rukovodne odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana i zato je "Generalna Direkcija za Budžet" pozvala Agenciju SIGMA da pripremi ovaj dokument za zemlje Zapadnog Balkana.

Odnos između nosilaca političke razine vlasti i rukovodećih državnih službenika od vitalnog je značaja za uspostavljanje rukovodne odgovornosti u praksi. Ministri i vlade politički su odgovorni, ali unutar institucija potrebno je uspostaviti druge vrste odgovornosti kako bi se osigurala provedba i ostvarenje ciljeva politike. Nosioci političkih funkcija imaju koristi od rukovodne odgovornosti nižeg ranga, jer to u osnovi podržava njihovu političku odgovornost.

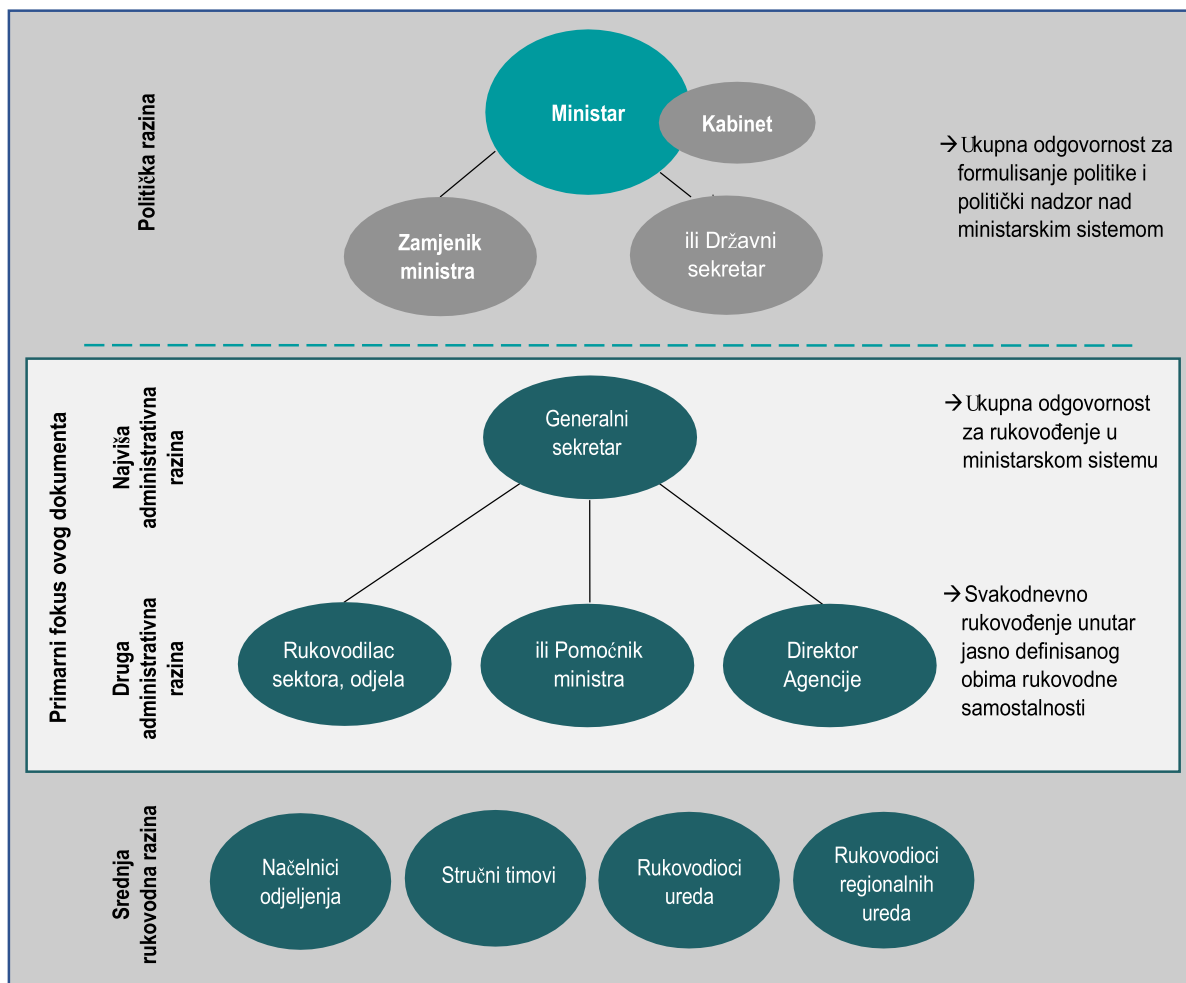
Analiza u ovom dokumentu prvenstveno je usmjerena na rukovodeće državne službenike, odnosno rukovodioce u javnoj upravi na prvoj i drugoj razini rukovodne strukture podređene ministru, te rukovodioce agencija, direkcija, instituta i drugih upravnih organizacija koje su podređene resornom ministarstvu ili Vladi. Iako se ove rukovodne strukture razlikuju, opisane razine upravljanja javnim sektorom zajednički su svim javnim upravama i očekuje se da će preuzeti odgovornost za postizanje ciljeva institucija javne uprave.

² Kao dio poglavlja 32. pregovora o pristupanju EU, o finansijskoj kontroli.

³ Unutar okvira Principa javne uprave OECD (2017); SIGMA *Principi javne uprave*, OECD, Pariz http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

⁴ Izvještaji za 2018. godinu u okviru EK Paketa proširenja za 2018. godinu.

Slika 1. Rukovodna hijerarhijska struktura klasičnog ministarskog sistema



Vidjeti “Prilog A” sa ilustracijama rukovodne hijerarhije u javnom sektoru zemalja Zapadnog Balkana.

Poglavlje 1. ovog dokumenta objašnjava pojam rukovodne odgovornosti, sumira način na koji se ovaj pojam koristi na Zapadnom Balkanu i razmatra njegove opšte faktore, kao što su tradicija, stručnosti rukovodilaca i uloga pravnih okvira.

U poglavlju 2. analizira se sposobnost rukovodilaca da budu odgovorni i da osjećaju obavezu odgovornosti za rad i rezultate svojih timova. Iako tradicija i organizacijska kultura, zajedno sa vještinama i sposobnostima rukovodilaca zaslužuju duboku analizu, ovaj dokument počinje analizom procedura i praksi po kojima rade centralne vladine institucije. Ovom analizom se preispituje stanje stvari, identificiraju prepreke za uspostavu rukovodne odgovornosti u regiji i nude preporuke, pružajući uvid u sve ključne teme sa kojima se redovno susreću i bave rukovodioci u javnoj upravi. Analiza je podijeljena u tri tematske grupe:

- Jasnoća uloga i ciljeva
- Upravljanje resursima
- Izvještavanje

U poglavlju 3. predstavljen je put napretka reformski orijentiranih javnih uprava u njihovom razvoju ka povećanju rukovodne odgovornosti.

Napomena 1: Objašnjenje ključnih pojmova koji se koriste u ovom dokumentu za rukovodioce u javnoj upravi

Rukovodioci institucija su političari, politički imenovani rukovodioci ili profesionalni zvaničnici koji rukovode radom ministarstava, agencija ili drugih samostalnih organizacija javnog sektora.

Rukovodeći državni službenici su glavni fokus ovog dokumenta. Ovaj naziv funkcije odnosi se na ključna rukovodna mjesta unutar organa uprave (obuhvata dvije rukovodne razine ispod ministra), kao i unutar agencija i drugih organa uprave podređenih ministarstvima i vladama (rukovodioci tih organizacionih jedinica su oboje - i rukovodioci tih jedinica i rukovodeći državni službenici za potrebe ovog dokumenta).

Termin “rukovodeći državni službenici” obuhvata rukovodioce odgovorne za sektore, direkcije, odjeljenja ili druge strukturne jedinice unutar ministarstva ili druge upravne organizacije. Rukovodioci na višim razinama državne uprave (upravnici i/ili pomoćnici ministara) su takođe obuhvaćeni terminom “rukovodeći državni službenici”.

Ovaj dokument je u potpunosti usklađen sa Principima javne uprave i bazira se na prethodnom radu SIGMA-e, posebno na izvještajima o monitoringu za 2017. godinu, prethodnim analizama rukovodne odgovornosti u Crnoj Gori i Srbiji, te u okviru SIGMA dokumenta broj 55: „Analiza profesionalizacije više razine države uprave i naredni koraci za zemlje Zapadnog Balkana” i „Put naprijed za zemlje Zapadnog Balkana”⁵. Održana su i dva sastanka fokus-grupa sa rukovodiocima javnih uprava iz regije. Kako bi upotpunila postojeće podatke i dokaze, SIGMA je zatražila dodatne informacije od Centralnih jedinica za harmonizaciju (CHJ) za PIFC u Albaniji, Bosni i Hercegovini⁶, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Kosovu, Crnoj Gori i Srbiji.

Dokument su pripremili Klas Klaas i Lech Marcinkowski iz SIGMA-e i Milena Lazarević iz Centra za evropske politike iz Beograda. Autori su dobili podatke od kolega iz SIGMA-e i značajan stručni doprinos od Noela Hepwortha i Dawida Sześciło. Zahvaljujemo se Jolandi Trebicki, Simonidi Kacarskoj, Suadu Musiću, Ruzhdiju Haliliju, Marku Sošiću, Milošu Đinđiću i Dušanu Protiću na njihovom neprocjenjivom doprinosu pri prikupljanju podataka i razmjeni vlastitih iskustava i prakse u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Na kraju, zahvaljujemo se vladinim predstavnicima, kao i kolegama iz Upravnog Direktorata OECD-a, “Generalne direkcije Evropske Komisije za budžet” i “EU Generalnog direktorata za susjedstvo i pregovore o proširenju”, koji su pružili vrlo korisne dodatne informacije tokom različitih faza razvoja ove analize.

⁵ OECD (2018), „Analiza profesionalizacije više razine državne službe i naredni koraci u zemljama Zapadnog Balkana”, SIGMA dokument broj 55, «OECD Publishing», OECD Paris; <https://doi.org/10.1787/8535b60b-en>.

⁶ Centralne harmonizacijske jedinice u Bosni i Hercegovini – za Institucije BiH, Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku, dale su odvojene ulazne podatke.

Razumijevanje rukovodne odgovornosti

Rukovodna odgovornost nije poznat termin u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Istovremeno, rukovodna odgovornost se smatra ključnim pitanjem u brojnim razgovorima o PIFC-u i preduslovom za sve reforme vezane za finansijsko upravljenje i kontrole (FUK). Unatoč upotrebi termina „rukovodna odgovornost“ u političkom dijalogu, ne postoji zajednička definicija koncepta, čak ni među zemljama članicama EU.

Rukovodna odgovornost odnosi se na odgovornost rukovodilaca za poslovanje i rezultate njihovih institucija. Ona se podrazumijeva za sve aspekte upravljanja, od planiranja do izvještavanja, kao i od delegiranja ovlaštenja do kontrole. Rukovodna odgovornost znači i usaglašenost postupaka sa pravilima i procedurama (usklađenost) i jasan fokus na rezultatima (učincima).

Slika 2. Za šta su rukovodioci odgovorni?



1.1. Definicije i ključni elementi: odgovornost, ovlaštenja i samostalnost u radu

Ne postoji univerzalna definicija rukovodne odgovornosti. U ovom dokumentu će se objasniti sadržaj tog termina obuhvatajući niz međusobno povezanih značenja odgovornosti, ovlaštenja i samostalnosti u radu rukovodilaca (ponekad se ta tri elementa u ovom kontekstu nazivaju „strateškim prostorom” rukovodilaca u državnoj upravi). Prije

svega i najvažnije je naglasiti da rukovodna odgovornost ne znači samo odgovornost rukovodilaca.

Kompandij Evropske komisije (EK) o javnim sistemima unutrašnje kontrole u državama članicama EU⁷ prikazuje rukovodnu odgovornost kao „proces u kojem su rukovodioci na svim razinama odgovorni za odluke i radnje učinjene radi ispunjavanja ciljeva organa kojom rukovode i od njih se može zatražiti da objasne svoje odluke i mjere. Rukovodna odgovornost podrazumijeva odgovornost za dobro finansijsko upravljanje na svim razinama, odnosno za odgovarajuće organe, za postupanja i za izvještavanje o postignutim rezultatima tih organa uprave”.

Odgovornost znači obavezu da se opravdaju i pruže odgovori za izvršavanje poslova, kao i za donošenje odluka i njihovih posljedica, onima koji su te odgovornosti povjerali. Definiciju javne odgovornosti u kontekstu javne uprave je dala Međunarodna organizacija vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), i to: „Obaveze osoba ili subjekata, uključujući javna preduzeća i korporacije, kojima su povjerena javna sredstva da mogu odgovoriti na fiskalna, rukovodna i programska zaduženja koja su im delegirana, te da podnose izvještaje onima koji su im delegirali takva zaduženja”⁸.

U užem smislu, odgovornost se odnosi na obavezu da rukovodilac, bilo da je riječ o pojedincu ili organu javne uprave, podnosi izvještaj o svojim postupcima nezavisnom tijelu (kao što je parlament ili vrhovna revizorska institucija). Izvještavanje može da bude u formi definisanoj odgovarajućim propisom (npr. godišnji izvještaj) ili na zahtjev nadređenih ili vanjskih tijela (npr. kada se pojavi problem)⁹.

U akademskim studijama na tu temu najčešće se spominju dva glavna oblika odgovornosti: politička odgovornost i upravna odgovornost, iako se o i drugim vrstama odgovornosti takođe raspravlja (stručna odgovornost, javna odgovornost, demokratska odgovornost, pravna odgovornost, društvena odgovornost, moralna/etička odgovornost)¹⁰. Upravna odgovornost se realizuje u vertikalnom i horizontalnim pravcu. Vertikalni je odnos koji povezuje niže pozicije u javnoj upravi sa nadređenim političkim ili administrativnim razinama. Drugi pravac (horizontalni) povezuje državnog službenika individualno i javnu upravu u cjelini sa građanima i nadzornim tijelima¹¹.

Pod upravnom odgovornošću podrazumijeva se da državni službenici i organi javne uprave podliježu nizu ustavnih, pravnih i administrativnih propisa i procedura koje donose rukovodioci i nadređena tijela. Moguće posljedice upravne odgovornosti uključuju reviziju upravnog akta, naknadu oštećenim osobama, sankciju ili nagradu javnom službeniku. Ocjena rada javnih službenika i organa javne uprave bazira se na ispunjavanju odredbi i procedura uspostavljenih formalnim propisima i na pravilnom korištenju javnih

⁷ Kompandij Evropske komisije (EC) o javnim sistemima unutrašnje kontrole u državama članicama EU iz 2012. godine, kojim se daje pregled definicija i pristupa rukovodnoj odgovornosti u državama članicama EU. Evropska komisija (2011.) *Kompandij javnih sistema unutrašnje kontrole u državama članicama EU-a 2012.*, Ured za publikacije Evropske unije, Luksemburg.

⁸ “INTOSAI GOV 9100” - Smjernice za standarde unutrašnje kontrole javnog sektora, <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>.

⁹ Peters, B. G. (2014), „Odgovornost u javnoj upravi”, u M. BOVENS-u, R. E. Goodin, i T. Schillemans (eds), *Oxford Priručnik o javnoj odgovornosti*, Oxford University Press, Oxford, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0032>.

¹⁰ Christie, Natasha V. (2017), „Sveobuhvatan okvir odgovornosti za javne uprave”, *Javni integritet*, 20:1, str. 80-92, <http://dx.doi.org/10.1080/10999922.2016.1257349>.

¹¹ Bar Cendon, A. (2000), „Odgovornost i javna uprava: Koncept, dimenzije, razvoj događaja”, M. Kelly (Ed.), *Otvorenost i transparentnost u upravljanju: izazovi i mogućnosti*, NISPAce, Bratislava, str. 34, http://www.nispa.org/files/publications/ebooks/nispace_e-opennes2000.pdf.

sredstava¹².

Korektno obavljanje javnih poslova je u fokusu upravne odgovornosti, a za rukovodnu odgovornost važno je ispravno postupanje kako bi se efikasno i efektivno postigli željeni rezultati. Ovlaštenja, njihovo delegiranje i odgovarajuća samostalnost u radu imaju važnu ulogu u ovoj vrsti odgovornosti¹³.

Ovaj dokument se bazira na postavci da je **rukovodna odgovornost** takav pristup javnom upravljanju po kojem se **rukovodioci smatraju odgovornima za rezultate**, delegirajući im **odgovornost** zajedno sa izdatim **ovlaštenjem za donošenje odluka**, te **samostalnošću u radu** i resurse potrebne za postizanje očekivanih rezultata

Rukovodna odgovornost podrazumijeva korelaciju i dosljednost između odgovornosti, ovlaštenja za donošenja odluka i stepena samostalnosti na svim razinama unutar javne uprave. Nijedna odgovornost se ne smije prihvatiti bez **ovlaštenja**, jer odgovornost bez odgovarajućeg ovlaštenja dovodi do nezadovoljstva među rukovodiocima i zaposlenima. S druge strane, korištenje ovlaštenja bez odgovornosti može dovesti do zloupotrebe javne funkcije, a odgovornost bi trebala ići u korist javnog povjerenja. U praksi uvijek postoji ravnoteža koja određuje koliko su ovlaštenja i samostalnost primjereni.

Odgovornost treba pravilno raspodijeliti unutar institucije kako bi resursi bili efikasno iskorišteni. U tom pravcu ključna su tri aspekta: jasna podjela svih poslova i zadataka unutar institucije; model delegiranja po kojem su odgovornosti i ovlaštenja u vezi sa tim poslovima i zadacima preneseni ka najnižoj razini organizacione strukture na jasan i formalan način; i na kraju, sistem izvještavanja koji rukovodstvu pruža informacije o finansijama i izvršenju.

Završno poglavlje u kojem se opisuju rukovodne odgovornosti, obuhvata određenu razinu **samostalnosti** u radu (ili barem uticaja) za rukovodioce tokom postupaka odlučivanja i govori se o načinima kako postići ciljeve, ispuniti zadatke i pružiti usluge. Rukovodioci bi trebali imati ovlaštenja za donošenje odluka o tome kako tačno koristiti budžete i resurse u okviru postojećih pravila. Strateški prostor kreiran samostalnošću rukovodioca je prostor u kojem rukovodilac u javnoj upravi može biti i kreator, a ne samo izvršilac. Rukovodioci koji nemaju nikakav strateški prostor, dužni su se detaljno pridržavati propisa, standarda i procedura na koje nemaju uticaja ili nemaju mogućnost da utiču. Rukovodioci koji imaju širi strateški prostor imaju veću samostalnost kako bi odredili najbolji način za postizanje očekivanih rezultata. Samostalnost rukovodilaca se ponekad istinski doživljava kao „prednost rukovodnih praksi nad birokratijom”¹⁴. To se može odnositi na upravnu odgovornost u kojoj postoji vrlo malo strateškog prostora, kao i na rukovodnu odgovornost kada se povećava stepen samostalnosti u radu.

¹² Isto, str. 38-39.

¹³ Evropska komisija (2015) *Principi unutrašnje kontrole* u javnom sektoru, Službeni dokument br. 1.; Javne unutrašnje kontrole: pristup EU, Ref. 2015-1, <http://ec.europa.eu/budget/pic/lib/docs/2015/CD02PrinciplesofPIC-PositionPaper.pdf>.

¹⁴ Van de Walle, S. (2018) „Objašnjavajući varijacije u percipiranoj rukovodnoj autonomiji i direktnoj politizaciji u evropskim javnim upravama”, *Međunarodni pregled upravnih nauka*, 26. marta 2018., str. 3, <https://doi.org/10.1177/0020852317748357>.

Slika 3. Ključni sastavni elementi za izgradnju rukovodne odgovornosti



U praksi, rukovodioci u javnoj upravi suočeni su sa mješavinom upravne i rukovodne odgovornosti. One se obično smatraju prioritetom kada različite službe kontrole i revizije ispituju upravne zahtjeve i postupke, propise i standarde. Ako je ovo korektan opis rukovodnog okruženja u instituciji, tada se može reći da postoji samo upravna odgovornost. Pitanja učinka postaju važnija, a time i prisustvo rukovodne odgovornosti – nakon što se rukovodioci ocjenjuju prvenstveno u pogledu njihovog ispunjenja ciljeva politike.

1.2. Odnos između rukovodne odgovornosti i PIFC-a

Uspješna primjena EU politika, rukovođenje EU strukturnim fondovima i drugim finansijskim instrumentima, kao i zaštita finansijskih interesa EU značajno zavisi od sposobnosti budućih članica EU i njihovih javnih uprava da kvalitetno planiraju svoje aktivnosti i osiguraju da se planovi provode na vrijeme i u skladu s pravilima i procedurama. S toga je uspostava snažnih sistema unutrašnjih kontrola u interesu svih poreznih obveznika unutar EU.

Postizanje ciljeva PIFC-a pokazalo se teškim bez odgovarajuće rukovodne odgovornosti. Stoga je rukovodna odgovornost ključna za uspješnu primjenu *pravne stečevine* EU i predmet je pregovora o pristupanju.

Unutrašnja kontrola za ciljeve treba osigurati:

- Rukovodnu strukturu sposobnu za ostvarivanje ciljeva organizacije;
- Proces strateškog planiranja koji povezuje ciljeve institucije sa ukupnom vizijom vlade;
- Operativno planiranje koje povezuje operativne ciljeve sa budžetskim, kadrovskim i drugim zahtjevima vezanim za resurse;
- Sistem kontrole kojim bi se spriječili gubici koji proizlaze iz zloupotreba ili spriječile štete po imovinu i druge resurse;

- Komunikaciju koja dovodi do tačnih, relevantnih i blagovremenih unutrašnjih i vanjskih informacija o finansijskim i operativnim rezultatima institucije;
- Procese monitoringa i izvještavanja koji prikazuju stepen postignutih rezultata prema ciljevima povezanih sa resursnim korištenjem.

Iako među zemljama članicama EU postoji niz modela unutrašnjih kontrola u javnom sektoru, Evropska komisija je razvila koncept PIFC-a namjenjen kandidatima za članstvo u EU. Njime se uspostavlja prilagođeni model pomoći državama kandidatima za članstvo u EU u fazama prestrojavanja njihovog internog kontrolnog okruženja u skladu sa međunarodnim standardima i najboljim praksama u EU. Kontrolno okruženje trebalo bi biti usmjereno ka postizanju ciljeva - pozitivnim pristupom, a ne odbrambenim pristupom.

COSO okvir

Kako bi se postigli rezultati, organima javne uprave su potrebni interni kontrolni sistemi koji će osigurati obavljanje aktivnosti na uredan, etičan, ekonomičan, efikasan i efektivan način; da mogu ispuniti svoje obaveze, odgovornosti i obavezu izvještavanja; da poslovanje bude u skladu sa relevantnim zakonima i procedurama; i da institucije javne uprave mogu zaštititi svoje resurse od gubitka, zloupotrebe i štete. Da bi potvrdili da li ispunjavaju navedene ciljeve, organi javne uprave se generalno koriste međunarodnim referentnim vrijednostima. Kao najvažnije među njima ističu se 17 komponentnih principa Odbora sponzorskih organizacija (COSO standardi)¹⁵, koji su za subjekte javnog sektora detaljnije objašnjeni Smjernicama INTOSAI GOV 9100¹⁶.

Principom broj 3. COSO okvira utvrđuje se obaveza rukovodilaca da uspostave strukture, linije izvještavanja, odgovarajuća ovlaštenja i odgovornosti za ostvarivanje ciljeva. Za svaki subjekt potrebno je uspostaviti organizacijsku strukturu sa rukovodiocima na različitim razinama i sa jasno definisanim ciljevima. Svaki rukovodilac po hijerarhijskoj strukturi trebao bi imati jasno definisanu odgovornost, delegirana ovlaštenja i dovoljnu samostalnost u radu podržanu odgovarajućim informacijama i potrebnim resursima za postizanje relevantnih ciljeva. Mehanizmi odgovornosti trebaju se uspostaviti na način da se rukovodiocima najviše razine osiguraju potrebne informacije o ostvarenom napretku u postizanju ciljeva.

Navedene INTOSAI smjernice odnose se i na potrebu delegiranja ovlaštenja i odgovornosti, i objašnjavajući uloge u organizacijskoj strukturi, navode sljedeće: „Organizacijska struktura definiše ključna područja ovlaštenja i odgovornosti unutar organa javne uprave i odnosi se na način na koji se ta ovlaštenja i odgovornosti delegiraju unutar te organizacije”¹⁷.

1.2.2. Rukovodna odgovornost i principi javne uprave

Koncept rukovodne odgovornosti dotiče mnoge Principe javne uprave¹⁸, te se izričito spominje u nekoliko njih. Na primjer, u Principu broj 1. se navodi da „ukupna organizacija centralne vlade (...) predviđa odgovarajuću unutrašnju, političku, sudsku, društvenu i nezavisnu odgovornost”. Principima se dalje objašnjava da bi organi javne uprave trebali izvještavati kroz jasne linije odgovornosti, a rukovodnu odgovornost bi trebalo povećati

¹⁵ Odbor sponzorskih organizacija Treadway Komisije (<http://www.coso.org/IC.htm>); COSO Okvir, Izdanje 2013. (<https://www.coso.org/documents/COSOOutreachDeckMay2013.pptx>).

¹⁶ Smjernice za Standarde unutrašnje kontrole za javni sektor (INTOSAI GOV 9100), INTOSAI.

¹⁷ Isto.

¹⁸ OECD (2017.) SIGMA, *Principi javne uprave*; OECD, Pariz.

jačanjem uloge rukovodilaca i supervizora, delegiranjem na njih odgovarajućih ovlaštenja za donošenje odluka. Nadalje, Princip broj 8. navodi: “Razvoj politika odnosi se na organizacijski okvir potreban za razvoj politika. To zahtijeva jasnu uspostavu funkcija upravljanja procesima razvoja politika i sistema izrade propisa unutar ministarstava, rukovodnih razina odgovornih za te funkcije i modela po kojem se delegiraju takve odgovornosti”.

Razvoj rukovodne odgovornosti eksplicitno se spominje u Principu broj 6.: “Upravljanje javnim finansijama”, u kojem se navodi sljedeće: „Operativni okvir za unutrašnju kontrolu definiše odgovornosti i ovlaštenja, a njegova primjena od strane budžetskih korisnika u skladu je sa zakonskim okvirom kojim se uređuje upravljanje javnim finansijama i javna uprava generalno”. Jedan od pod-principa navodi da, u tu svrhu, zakoni i propisi kojima se uređuje budžetsko i finansijsko poslovanje, upravljanje EU fondovima, trezorsko poslovanje i drugi modeli upravljanja javnim finansijama (FUK) olakšavaju razvoj rukovodne odgovornosti putem odgovarajućeg prenosa javnih ovlaštenja i obaveze izvještavanja.

1.2.3. Uloga rukovodilaca u unutrašnjoj kontroli

Čak i u okruženjima u kojima su ključni elementi PIFC/COSO više ili manje uspješno provedeni (barem na papiru), pokušaji transformacije tradicionalnih centraliziranih sistema javne uprave u nove rezultatima orijentisane modele uprave i PIFC usklađene sredine, ponekad propadnu. Nedostatak rukovodne odgovornosti često se navodi kao jedan od glavnih razloga zašto novouspostavljeni kontrolni mehanizmi ne funkcionišu kako je predviđeno¹⁹.

Cilj delegiranja ovlaštenja i rukovodne odgovornosti je u stvaranju okruženja u kojem vještine i znanja rukovodilaca na svim rukovodnim razinama mogu pridonijeti poboljšanju funkcionisanja njihovih institucija i postizanju rezultata u korist građana.

U tranzicijskom i predpristupnom kontekstu, PIFC koji je obuhvaćen Poglavljem 32. pristupnih pregovora, obično se dio sadržaja odnosi na finansijsko upravljanje i kontrole, te je s toga u nadležnosti ministarstava finansija. Ipak, kada se razmatra koncept po kojem se pojedinci unutar organa javne uprave smatraju odgovornim za odluke i postupke, uključujući upravljanje javnim fondovima, neutralnost i sve aspekte uspješnosti, tada rukovodna odgovornost značajno proširuje svoje značenje od definicije finansijskog upravljanja.

1.3. Primjena koncepta rukovodne odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana

1.3.1. Pravna definicija koncepta

U većini zemalja Zapadnog Balkana, koncept rukovodne odgovornosti u okviru javne uprave definisan je u postojećim propisima²⁰.

U Srbiji, Albaniji i Federaciji Bosne i Hercegovine, koncept rukovodne odgovornosti je definisan pravnim aktima, ali također se primjenjuje i u ostalim oblastima i aktivnostima, a ne samo onim koji su obuhvaćeni posebnim dijelom propisa. Sve ove definicije s pravom proširuju odgovornost izvan finansijske oblasti, naglašavajući principe čvrstog finansijskog upravljanja postupaka u smislu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti, i

¹⁹ „Dobro finansijsko upravljanje i interne kontrole vode ka rukovođenju sa većom dodatnom vrijednošću: “Kuća PIFC-a”, Državna akademija za finansije i privredu; Haag 2017., str. 5.

²⁰ Centralne harmonizacijske jedinice (CHJ) odgovoraju na upitnik SIGMA.

ukazuju na činjenicu da su rukovodioci imenovani i da im je data odgovornost. Budući da se to odnosi na „sve razine“, pretpostavlja se da su obuhvaćeni i rukovodioci najviše razine u organima javne uprave. Međutim, nijedna definicija ne odnosi se na samostalnost rukovodilaca, kao i na vezu između odgovornosti i ovlaštenja ili na obavezu prenošenja odgovornosti na niže razine.

1.3.2. Poznavanje i upotreba koncepta

Iako postoje zakonske definicije, nedostatak pravilnog razumijevanja termina „rukovodna odgovornost“ često se spominje kao značajan razlog za probleme s njegovom primjenom. Njegov razvoj na Zapadnom Balkanu do sada nije bio od „esencijalnog značaja“; nije nastao iz inherentne potrebe rukovodilaca za više mogućnosti i ovlaštenja da bi vršili svoje nadležnosti, nego je pritisak uglavnom bio vanjski, i dolazi od Evropske komisije. Upotreba koncepta je trenutno ograničena na PIFC zakone i uglavnom su ih promovisale Centralne harmonizacijske jedinice, čija je politička težina ograničena. Logičan izazov takođe dolazi iz činjenice da su brojne definicije i objašnjenja koncepta razrađeni u različitim vremenskim periodima, od različitih autora i zasnovani na različitim dokumenata kao izvorima, i zbog toga nisu u skladu jedni s drugima, pa tako povećavaju konfuziju kod korisnika. Međutim, budući da je to tako sveobuhvatan koncept, on zahtijeva usklađene i koordinirane pristupe reformama u gotovo svim segmentima reforme javne uprave (RJU).

Odgovori na upitnike poslane Centralnim harmonizacijskim jedinicama u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Bosni i Hercegovini, te Crnoj Gori, tvrde da je koncept rukovodne odgovornosti „opštepoznat“ u administraciji centralnih vlada, dok drugi ispitanici ukazuju da je to „donekle poznato“.

Crna Gora ilustrira svoje odgovore sa odlomcima iz govora premijera Vlade, Duška Markovića, koji je naglasio temu u svom izlaganju u Skupštini 2016. godine, ističući potrebu za "većom odgovornošću delegiranjem zaduženja, počevši od ministara prema dolje, ka administraciji".

Odgovor Albanije u ovom istraživanju pokazao je da, iako postoji zakonski okvir, priručnici, uputstva itd., kao i mnoge mogućnosti obuke za rukovodnu odgovornost koje su organizovane, može i dalje biti nedostataka za razumijevanje rukovodne odgovornosti među rukovodiocima ili se može pogrešno protumačiti da organ javne uprave može biti pod kontrolom samo ako rukovodilac lično kontroliše svaku finansijsku i poslovnu odluku.

Više od bilo koje pravne definicije, mjere i uputstva objašnjavaju šta je rukovodna odgovornost i kako se ona može implementirati, što će na kraju doprinijeti da koncept bude shvaćen i primijenjen u praksi. Vladine strategije, kao što su Strategija PIFC-a i Strategija reforme upravljanja javnim finansijama, mogu također biti važan izvor informacija o konceptu, iako ih rukovodioci direktno rijetko koriste. U okviru nadzora nad Principima javne uprave iz 2017. godine, SIGMA je provjerila da li formalno usvojeni dokumenti za planiranje politika u oblasti interne kontrole uključuju reforme i promjene za unapređenje rukovodne odgovornosti (uključujući mehanizme odgovornosti i postavljanje ciljeva), i to u slučaju svih uprava.

Od ograničenih referenci u političkim dokumentima u Albaniji²¹ („povećati svijest organa javne uprave o prednostima primjene koncepta rukovodne odgovornosti“)²², do konkretnih ciljeva na Kosovu („Rukovodne odgovornosti prema ulaznim podacima i upravljanju resursima, potvrđeno posebnim izvještajima koji su pripremili rukovodioci javnih fondova 2017.-2018.“)²³ i Crne Gore ("Finansijsko upravljanje i uspostavljanje kontrole zasnovane

²¹ U Albaniji su zakonske odredbe o rukovodnoj odgovornosti već utvrđene u propisima, a poglavlje 2 Zakona o FUK-u objašnjava zahtjeve na različitim razinama u organizacijama.

²² Strategija upravljanja javnim finansijama 2014–20.

²³ Strategija javne interne finansijske kontrole 2015–19.

na principima rukovodne odgovornosti u svim javnim upravama, bez obzira na njihovu veličinu i broj zaposlenih")²⁴, nacionalne strategije se posebno odnose i na rukovodnu odgovornost, te uključuju planove za njen razvoj.

1.3.3. Jezička pitanja

U svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana postoje jezička pitanja vezana za koncept rukovodne odgovornosti. Najčešći problem proizlazi iz činjenice da bosanski, hrvatski, srpski i crnogorski jezik ne prepoznaju razliku između „odgovornosti“ (eng. „accountability“) i „dužnosti-odgovornosti“ (eng. „responsibility“). Stoga se najčešće „managerial accountability“ prevodi kao „rukovodna odgovornost“. Sekundarni propisi, pravilnici i priručnici navedeni su kao sredstvo za prevazilaženje ovih problema kroz opširniji pristup. Iako Albanija i Kosovo imaju isti jezik²⁵, termin prevode drugačije.

Kada se koristi izraz „odgovornost“, on ne objašnjava šta znači smatrati se odgovornim, odgovoriti za svoj rad, biti podložan odgovornosti, obavezan itd. Kada se „rukovodna odgovornost“ prevede u „rukovodnu dužnost“ ili kada se umjesto nje koristi samo „odgovornost“, nedostaju ključni koncepti samostalnosti i delegiranja odgovornosti i ovlaštenja.

1.4. Rizici povezani sa preuranjenim rukovodnim pristupima

Rukovodna odgovornost nije „čarobni štapić“ koji će odmah riješiti probleme sa kojima se suočavaju javne uprave zemalja Zapadnog Balkana. Naprotiv, iskustvo drugih javnih uprava u sličnoj situaciji pruža dokaze o rizicima povezanim sa preranim uvođenjem rukovodnog pristupa, a koji nisu bili zanemarljivi.

Pitanja pravilnog redoslijeda reformi ili zrelosti javne uprave i njenih mehanizama interne kontrole su najvažnija. Iako se rukovodna odgovornost ne bi trebala miješati sa diskrecijom rukovodilaca, veća autonomija rukovodilaca pretpostavlja i veću fleksibilnost, ali još uvijek u okviru zakona i propisa. Međutim, ako su interne kontrole i alati za praćenje slabi, ako rukovodioci još uvijek nisu harmonizirali vrijednosti vladavine zakona i ako je transparentnost ograničena, otvaraju se mogućnosti za neetično ili čak nezakonito ponašanje²⁶. Ovo dovodi do potrebe za pooštavanjem internih kontrola, da se smanji diskrecija rukovodilaca u donošenju odluka i eventualno da reguliše njihova aktivnost ekstremno fokusirano ili ih se potpuno liši mogućnosti ponovne centralizacije odlučivanja. Iz ovog začaranog kruga može se izaći ako se rizici i ograničenja povezana sa rukovodnom odgovornošću shvate i pravilno riješe.

Nema mnogo studija o efektima reformi koje uvode rukovodni pristup u javnoj upravi u zemljama Zapadnog Balkana.²⁷ Pristup reformama u području javne uprave zemalja koje su uglavnom pristupile EU 2004. i 2007. godine mogu pružiti dobar primjer za ovaj oprezan pristup. Jasno je da prioritizacija smanjenja političke i rukovodne diskrecije u smislu smanjenja rizika od „neformalnosti“, diskrecionog rukovođenja i politizacije. Diskurs reforme u vrijeme predlaganja, sugerisao je da javna uprava treba prvo da slijedi Weberijanski model, a tek onda da uzme u obzir veliku dozu reformi inspirisanih novim

²⁴ Strategija za dalji razvoj javne interne finansijske kontrole u Crnoj Gori 2013–17.

²⁵ U Albaniji se koristi izraz „Përgjegjshmëria menaxheriale“, dok je na Kosovu „Llogaridhenja menaxheriale“.

²⁶ OECD (2017), *Preporuka Vijeća za javni integritet*, OECD Pariz, str.10, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>

²⁷ Sljedeće studije su dostupne za referencu: Matei, L. i S. Flogaitis (ur.) (2011) *Javna uprava na Balkanu: od Weberijske birokratije do novog javnog upravljanja*, Izdavačka kuća Economica; Drechsler, W. (2014), *Uspon i propast novog javnog upravljanja: Pouke i prilike za jugoistočnu Evropu*, <http://uprava.fu.uni-lj.si/index.php/IPAR/article/download/131/128>.

modelom javnog rukovođenja²⁸.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) navodi da prenos nadležnosti u odlučivanju pri upravljanju ljudskim resursima u oblastima kao što su izbor zaposlenika, zapošljavanje, nagrađivanje, uslovi rada i otpuštanje, osnažuje rukovodioce i omogućava im da bolje usmjeravaju svoje osoblje, obezbjeđujući obavljanje takvih poslova pod odgovarajućim okvirnim uslovima i minimalnim standardima²⁹. Prenos navedenih nadležnosti bez određene razine zajedničkih standarda u upravljanju ljudskim resursima i centralnog nadzora, često dovodi do neželjenih posljedica, uključujući političko miješanje u odluke o kadrovima. Iako se gore navedeni prenos nadležnosti odnosi na decentralizaciju odlučivanja iz centralnog administrativnog tijela za upravljanje ljudskim resursima na resorna ministarstva, sektore ili agencije, isto važi i za prenos ovlaštenja za donošenje odluka od strane rukovodioca organa javne uprave na rukovodeće državne službenike.

Da bi se spriječile negativne posljedice, ali bez nametanja strogih regulatornih kontrola koje ograničavaju rukovodnu samostalnost, od rukovodilaca se traži da pokažu kako djeluju na pravi način, pružajući podatke o pokazateljima učinka, modelima poboljšanja kvaliteta ili revizijama. Ovo može rezultirati neželjenim efektima kao što su povećanje internog nadzora i uredskih procedura³⁰, ali bez sistematskog izvještavanja o odlukama i ostvarenom napretku, vlade neće moći nadgledati ponašanje pojedinih rukovodilaca, a transparentnost će generalno ostati ograničena.

1.5. Faktori koji određuju razinu rukovodne odgovornosti

1.5.1. Nasljeđe javne uprave i organizacijske kulture

Iako je pravni okvir i dalje važan, treba da bude naglašeno da rukovodne odgovornosti također zavise od "fleksibilnih faktora" koji ne mogu biti regulisani zakonom. Elementi društvenog nasljeđa javne uprave kao i organizacijske kulture mogu poboljšati rukovodnu odgovornosti ili predstavljati ozbiljnu prepreku napretku.

Najviši opšti okvir za razvoj rukovodnih odgovornosti je na razini društvenog kapitala jednog društva. Društveni kapital³¹ je vrijednost (u ekonomskom smislu) društvenih veza i mreža. Što više ljudi vjeruju i podržavaju jedni druge, to je veća vrijednost društvenog kapitala. Ovo je ključni faktor za delegiranje odgovornosti, saradnju i razmjenu informacija. Delegiranje odgovornosti vjerovatno će se bolje odvijati u okruženju sa većim društvenim kapitalom. Pristup prekomjerne kontrole primjenjivaće se u okruženju sa malo povjerenja (sa „povjerenjem“ definiranim kao povjerenje da će druga osoba postupiti dosljedno svojim očekivanjima pozitivnog ponašanja³²). To ne znači da se delegiranje ovlaštenja i odgovornosti ne može dogoditi, već da cijena prenosa složenog kontrolnog sistema mogu predstavljati ozbiljnu prepreku.

²⁸ Meyer-Sahling, J. (2009), „Održivost reforme državne službe u Centralnoj i Istočnoj Evropi pet godina nakon pristupanja EU“, SIGMA dokument br. 44, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-sr>.

²⁹ OECD (2017), *Vlada na dlanu 2017.*, OECD Publishing, Pariz, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

³⁰ Lægreid, P. (2014), „Odgovornost i novo javno rukovodstvo“, u M. Bovens, RE Goodin i T. Schillemans (ur.), *Oxfordov priručnik za javnu odgovornost*, <http://dx.doi.org/10.1093/oxfordhb/80199641253.013.0008>.

³¹ Da biste pročitali više o društvenom kapitalu, obratite se: Scrivens, K. i Smith, C. (2013), „Četiri tumačenja društvenog kapitala: Agenda za mjerenje“, u *OECD Statističkim radnim dokumentima*, br. 2013/06, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/5jzbcx010wmt-en>.

³² Više o konceptu povjerenja, uključujući pregled dostupne literature, mogu se naći u poglavlju 2 od OECD (2017), *OECD Smjernice o mjerenju povjerenja*; OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en>.

Različita nasljeđa u javnim upravama za rezultat imaju različite percepcije onoga za šta su rukovodioci odgovorni i koje su njihove obaveze. Jugoslovenska tradicija javne uprave se generalno smatra više u skladu s ciljevima postkomunističke administrativne transformacije i stavlja veći naglasak na legalizam³³. Međutim, stara legalistička pristranost igra vrlo negativnu ulogu u reformi javne uprave, jer postoji snažna tendencija koja posmatra proces reformi u kontekstu usvajanja zakona, dok se ne pridaje dovoljno pažnje dubljem restrukturiranju sistema.³⁴

Ako javna uprava postigne rezultat kojeg očekuju građani, prakse koje omogućavaju fokus na ukupne javne vrijednosti ne treba obeshrabriti. Ovo se također može postići u okviru nasljeđa javne uprave koja je fokusirana na pravnu odgovornost, sve dok uključeni akteri razumiju da zakonski zahtjevi nisu sami sebi cilj, već da to znači usmjeravanje ponašanja prema željenim rezultatima. Prema tome, prebacivanje odgovornosti ka boljim društvenim rezultatima bi moglo osnažiti rukovodioce u javnoj upravi također da nađu načine da poboljšaju propise prema ukazanoj potrebi.

Organizacijsku kulturu čine nepisana pravila i očekivanja zasnovana na zajedničkim stavovima i vrijednostima pojedinaca unutar organa javne uprave. Izuzetno ih je teško promijeniti, jer uključuju osnovne pretpostavke koje su dokazano djelovale u prošlosti i stoga su prihvaćene kao ispravne unutar organa. Oni uključuju vrijednosti, norme i obrasce ponašanja, te su strogo određeni od strane lidera³⁵. Ovo je jedan od razloga zašto prenos nadležnosti za donošenje odluka, iako je zakonski moguće, neće biti održiv, osim ako se praktikuje na vrhu institucije.

Ne samo organizacijska kultura nego čak i lične preferencije mogu igrati ulogu u oblikovanju rukovodne odgovornosti u pojedinim institucijama. Ministri i drugi rukovodioci u javnim upravama će uvijek biti, barem teoretski, u poziciji da centraliziraju moći i da ograniče "strateški prostor" djelovanja rukovodećih državnih službenika. Ova centralizacija, koja je posljedica nedostatka povjerenja u podređenu razinu rukovodilaca i u sisteme interne kontrole i raspolože vještine rukovodilaca, vjerojatno će biti štetna za ciljeve institucija.

S druge strane, službenici nerado preuzimaju veću samostalnost u radu i ovlaštenja, jer to podrazumijeva veći obim dužnosti. U tradiciji javne uprave, gdje su više razine uprave zadužene za donošenje ključnih odluka, to omogućava rukovodećim državnim službenicima da ostanu u svojoj zoni udobnosti i lojalno izvršavaju odluke, a da za njih ne odgovaraju. Ovo je tačno, posebno kada povećanje dužnosti ne dolazi s odgovarajućom obukom ili poticajem, ili kada postoje praktična obeshrabrenja u obliku administrativnih i budžetskih inspekcijских usluga i vanjskih nadzornih organa koji se uglavnom fokusiraju na aspekte usklađenosti rukovodnih postupaka sa propisima. Lične preferencije i ambicije pojedinih rukovodilaca mogu pomoći u nekim slučajevima, posebno kratkoročno, ali rukovodne odgovornost se neće sistemski razvijati ukoliko ih administrativno okruženje ne bude podržavalo i ako se ne uspostave dovoljni podsticaji za sve institucije javnog sektora.

³³ Meyer-Sahling, J. (2012), SIGMA, „Profesionalizacija državne službe na Zapadnom Balkanu“, SIGMA dokument br. 48, OECD Publishing, Pariz, str. 79, <http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrm35-en>.

³⁴ Mihajlović, M. (2006), *Reforma javne uprave i procesi evropskih integracija: Istim ili paralelnim kolosjecima? (studija slučaja Republike Srbije)*, NISPACEE, Bratislava, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan024311.pdf>.

³⁵ OECD (2015.), *Imperativ inovacija u javnom sektoru: Postavljanje agende za akciju*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en>, str. 26.

1.5.2. Stručnosti rukovodilaca

Pored povoljnog nasljeđa javne uprave i organizacijske kulture, stručnost rukovodilaca predstavlja dodatni preduslov za poboljšanje rukovodne odgovornosti. U tom smislu, proces zapošljavanja rukovodećih državnih službenika mora biti konkurentan i zasnovan na stručnosti³⁶. Konkurentnost za najviši razinu službenika u javnom sektoru bi trebala biti neosporna, što bi trebalo privući potencijalno jake rukovodioce, ljude koji žele napraviti promjenu i prihvatiti odgovornost za svoje područje rada. Kada faktori kao što su dužina radnog staža ili tehničko znanje, a ne stručnost određuju imenovanja na rukovodeće pozicije, novoimenovani rukovodioci se mogu osjećati nesigurno i mogu nerado koristiti svoje rukovodne sposobnosti, čak i ako je proširen njihov strateški prostor djelovanja.

Ukoliko je rukovodstvo institucije (u mnogim slučajevima su to politički lideri) lično uvjereno da su njima podređeni rukovodioci dovoljno stručni da uredno izvršavaju svoje dužnosti, oni i dalje neće biti skloni delegiranju odgovornosti, i nakon svega, odgovornost će ostati na njima. U isto vrijeme, što se više ovlaštenja i samostalnosti delegira rukovodiocima niže razine, to će njihova razina stručnosti više uticati na postizanje ciljeva vladine politike i na kraju, jačati povjerenje u vladu.

Postoji mnogo dokaza koji pokazuju da je prisustvo sposobnih i iskusnih rukovodilaca na višim položajima povezano sa većim organizacionim učinkom i nižim stepenom korupcije, u poređenju sa organima javne uprave u kojima se viša rukovodna mjesta popunjavaju sa politički imenovanim izabranicima na osnovu lojalnosti strankama³⁷. Agencija SIGMA je nedavno objavila sveobuhvatnu komparativnu studiju o profesionalizaciji rukovodećih državnih službenika u zemljama Zapadnog Balkana³⁸ i sljedeća podpoglavlja ovog dokumenta su zasnovane na tim nalazima.

Otkako pozicije viših stručnih saradnika funkcioniraju na raskrsnici državne službe i političke sfere, jedan od najvećih izazova u izgradnji profesionalnosti rukovodećih državnih službenika je u održavanju ravnoteže između političkih odgovornosti³⁹ i povjerenja s jedne strane, i neutralne profesionalnosti, s druge strane. To znači da su rukovodioci u javnoj upravi posvećeni profesionalnoj provedbi politika vlade u aktuelnom mandatu što održava izborne preferencije biračkog tijela. Politička reakcija rukovodećih državnih službenika potrebna je za funkcioniranje odnosa i poverenja između ministara i rukovodećih državnih službenika u organima uprave. Što više povjerenja imaju političari i što više vjeruju u profesionalizam, vještine i sposobnosti podređenih rukovodilaca, to su spremniji podijeliti svoja ovlaštenja s njima.

³⁶ U skladu sa OECD (2017.) *Preporukama Vijeća za javni integritet*, OECD, Pariz, str. 11, <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>. Promovisati profesionalni javni sektor zasnovan na stručnošću i posvećen vrijednostima javnih usluga i dobrom upravljanju.

³⁷ Lewis, D. (2008.), *Politika predsjedničkih imenovanja: Politička kontrola i birokratske performanse*, Princeton University Press, Princeton, NJ; Meyer-Sahling, JH i KS Mikkelsen (2016.) „Zakoni o državnoj službi, zasluge, politizacija i korupcija: Perspektiva javnih službenika u pet istočnoevropskih zemalja“, u *„Javnoj upravi“*, 94(4), str. 1105–1123.

³⁸ OECD (2018), *„Analiza profesionalizacije više razine državne službe i put napretka za Zapadni Balkan“*, SIGMA dokument broj 55, “OECD Publishing”, OECD Paris; <https://doi.org/10.1787/8535b60b-en>.

³⁹ "Politička odgovornost znači da se rukovodeći državni službenici zalažu za profesionalnu realizaciju politika aktualnog saziva vlade. Rukovodeći državni službenici rade blisko sa političarima tako da je važno da se uspostave konstruktivni radni odnosi koji održavaju neutralnost državnih službenika, uz istovremeno postizanje prihvatanja i povjerenja od strane političara. Kao što konstruktivni radni odnosi između ministara i rukovodećih državnih službenika mogu dovesti do ličnog povjerenja, oni također doprinose nesmetanom načinu rukovođenja vladinim institucijama. Politička saradnja ni na koji način ne znači da rukovodeći državni službenici imaju stranačke tendencije ili da su podložni stranačkom pokroviteljstvu, favorizovanju ili politizaciji”.

Zapošljavanje i selekcija rukovodećih državnih službenika

Sistemi zapošljavanja i izbora kadrova su kritični preduslovi za profesionalno angažovanje rukovodećih državnih službenika i viših stručnih saradnika kojima se može povjeriti veća samostalnost i odgovornost. Krajnja svrha dobro funkcionirajućeg sistema zapošljavanja i odabira kadrova je u tome da se pronađe rukovodni kadar koji je profesionalan i ima visoku razinu stručnosti, što je preduslov za korištenje delegiranih odgovornosti i ovlaštenja za donošenje odluka.

Agencija SIGMA je utvrdila da trenutni sistemi i prakse zapošljavanja u zemljama Zapadnog Balkana nisu u mogućnosti da u dovoljnoj mjeri obezbijede odgovarajuću profesionalnu stručnost za radna mjesta rukovodećih državnih službenika i viših stručnih saradnika. Proces prijave na konkurse je dobro osmišljen u većini javnih uprava i nije diskriminatorski, ispunjene su i pravne pretpostavke za izbor baziran na sposobnostima, međutim, u isto vrijeme, previše je opterećujući, a u nekim slučajevima je i preskup. Ipak, u većini javnih uprava broj prihvatljivih kandidata po radnom mjestu je nizak, što ukazuje na nisku konkurenciju i nizak stepen privlačnosti za pozicije rukovodećih državnih službenika.

Sistemi za testiranje nisu tako osmišljeni da utvrde razine stručnosti i da zadovolje potrebe otvorenog konkursnog nadmetanja, jer uglavnom procjenjuju znanje i formalne zahtjeve, a ne vještine i sposobnosti potrebne za rukovodeće pozicije u državnoj službi. Štaviše, ne postoje sveobuhvatni modeli utvrđivanja stručnosti niti minimalni profesionalni zahtjevi za potencijalne kandidate koji pružaju osnove za testiranje kandidata.

Profesionalni razvoj i obuke

Iako je sistem zapošljavanja i izbora kadrova presudan da bi se zaposlili stručni kadrovi, rijetko kada odabrani kandidat u potpunosti odgovara zahtjevima pozicije na koju se zapošljava. Uzevši u obzir stalne promjene u današnjoj javnoj upravi, državni službenici trebaju steći nove vještine kako bi se bavili sve složenijim problemima u društvu koje je sve više pluralističko, koristeći se novim alatima dostupnim vladama⁴⁰. Stoga, potrebno je da se profesionalni razvoj i radno osposobljavanje temelji na čvrstim osnovama kako bi to riješilo razvojne potrebe više razine stručnih saradnika, i da to doprinese boljem kolektivnom duhu i zajedničkoj radnoj kulturi svih državnih službenika.

Agencija SIGMA je tokom svog istraživanja otkrila da profesionalni razvoj rukovodećih državnih službenika nije adekvatno razvijen u zemljama Zapadnog Balkana. Nema sistematsku osnovu, jer savremeni modeli stručnosti još uvijek nedostaju u većini javnih uprava, a ne koriste se drugi alati za izradu sveobuhvatne analize potreba za obukom na višem nivou državnih službenika.

Nedostatak bilo kakve sistematske procjene potreba za profesionalnim razvojem rukovodećih državnih službenika i nedostatak savremenih, prilagođenih razvojnih karijernih programa, istaknuti su kao razlozi za nisku razinu učešća rukovodilaca u obukama. Kurikulumi oblikovani na znanju, a ne na razvoju rukovodnih sposobnosti, nisu prepoznati kao korisni. Tradicionalno izvođenje programa obuke u učionicama također je neprivačno za rukovodioce koji radije traže odgovarajuće forume za učešće i razmjenu iskustava na rukovodnoj razini.

Malo je dokaza o efikasnom korištenju ocjenjivanja učinka za rukovodne državne službenike. Ocjene rukovodećih državnih službenika nisu povezane sa aktivnostima profesionalnog razvoja, a u nekim slučajevima se čak ne provode u praksi ili se provode samo formalno. U kontekstu rukovodne odgovornosti, procjene ostvarenih učinaka mogle bi pružiti povratne informacije o tome u kojoj su mjeri ovlaštenja i samostalnost u radu

⁴⁰ OECD (2017.), *Vještine za visoke pozicije državne službe*, OECD Publishing, Pariz, str. 14, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>.

koja su data rukovodiocima služila svojoj svrsi.

Kada se ocjena učinaka odnosi na ciljeve pojedinaca koji su također povezani s organizacijskim ciljevima, bilo odjeljenja kojeg vode, bilo cijele javne uprave, mogu se uspostaviti jasne linije odgovornosti. U većini javnih uprava u zemljama Zapadnog Balkana, čak i gdje pojedinačne ocjene učinaka obuhvataju godišnje ciljeve, veza između učinaka rukovodećih državnih službenika i godišnjeg izvještaja o ostvarenim učincima njihove organizacije nije jasna.

1.5.3. Uticaj pravnog okvira

Rukovodna odgovornost nije koncept koji može biti uspostavljen pravnim aktom i pisanim procedurama. Zakonske odredbe mogu, uprkos tome, unaprijediti ili ometati njegovu uspješnu provedbu, a ponekad i spriječiti uvođenje prvih koraka. Primjer naprijed spomenutog je slučaj kada javne uprave posebno onemogućavaju prenos ovlaštenja (npr. zahtijevaju da određene dokumente mora potpisati lično ministar) ili čine važne alate beskorisnim (npr. izvještaje o napretku smatraju povjerljivim).

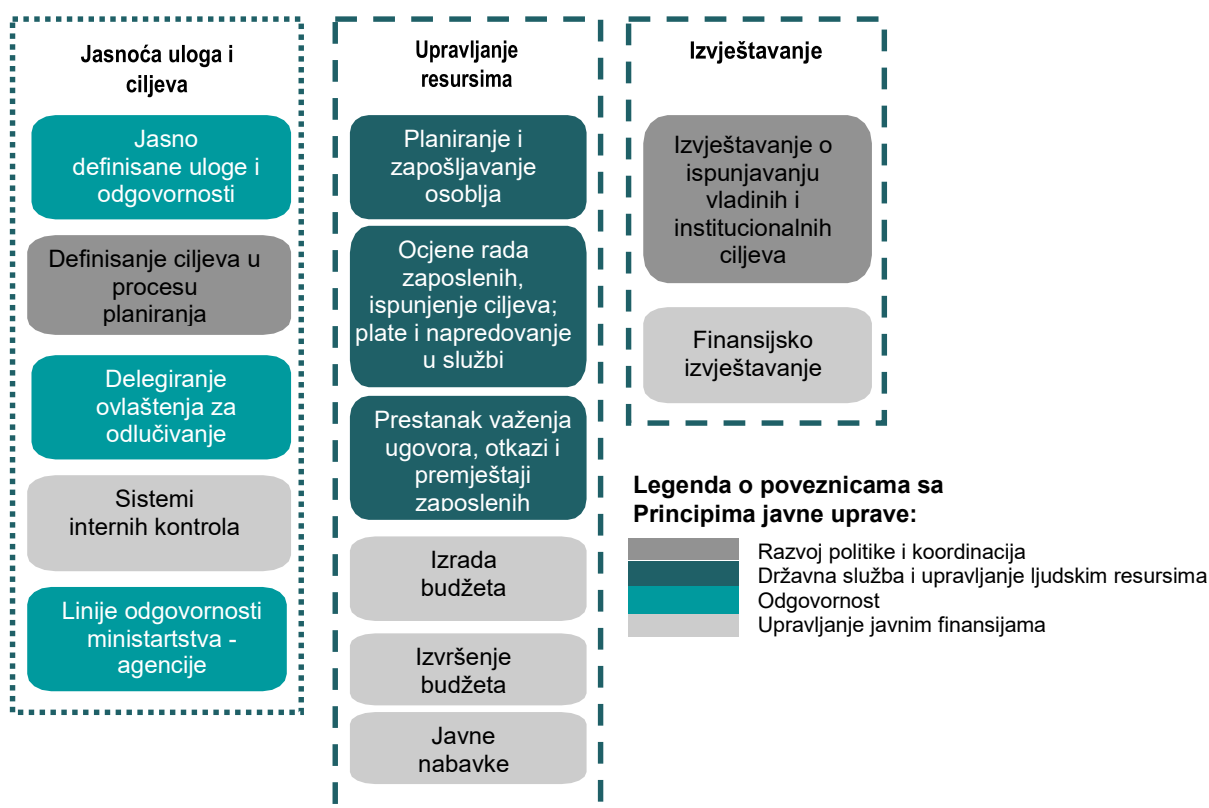
Jedno specifično područje u kojem pravni okvir utiče na to da linije odgovornosti čine razgraničenje između politički imenovanih rukovodilaca javne uprave – u slučaju ministarstava – i rukovodećih državnih službenika, koji su u većini slučajeva viši stručni saradnici. Definisanje uloge rukovodećih državnih službenika kao posebne ciljne grupe u pogledu sastava, dužnosti, rukovodne linije i uslova za zapošljavanje, ne samo da pojačava granice između neutralnih, profesionalnih rukovodećih državnih službenika i političkih pozicija, nego štiti i njihovu odgovornost. Jasne linije odgovornosti preduslov su pravilnog nadzora i kontrole rada rukovodećih državnih službenika.

Postoji niz univerzalno priznatih preduslova za uvođenje i jačanje rukovodne odgovornosti u institucijama: precizan mandat organa javne uprave; jasna organizaciona struktura, unutrašnji procesi donošenja odluka i linije izvještavanja; uticaj rukovodećih državnih službenika na procese javnih nabavki i upravljanje ljudskim resursima; učešće rukovodećih državnih službenika u utvrđivanju, planiranju i izvršenju budžeta; dostupnost finansijskih informacija, te korištenje modela ciljnih učinaka i efikasnog sistema izvještavanja o ostvarenim učincima. U većem dijelu svijeta, kao i na Zapadnom Balkanu, sva ova pitanja regulisana su i podržana zakonom, procedurama i smjernicama, te su detaljno obrađena u Poglavlju 2. ovog dokumenta.

2. Analiza prepreka rukovodne odgovornosti i ključne preporuke

Rukovodna odgovornost može napredovati u dobro razvijenoj javnoj upravi, a gotovo svi aspekti upravljanja u javnom sektoru su važni. U ovom istraživanju, teme navedene na *Slici 4* detaljno su analizirane kako bi se identifikovale prepreke i drugi aspekti koji kočće razvoj rukovodne odgovornosti u javnim upravama u zemljama Zapadnog Balkana. Za svaku od tema koje slijede, ova analiza prvenstveno objašnjava važnost rukovodne odgovornosti, zatim sažima sveukupne nalaze i daje preporuke za reformske smjernice, te na kraju predstavlja detaljnu regionalnu analizu. Aspekti odgovornosti, ovlaštenja i samostalnosti i dalje su važni u svim tim temama.

Slika 4. Teme obuhvaćene analizom prepreka rukovodnoj odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana



2.1. Pojašnjenje uloga i ciljevi

Prije nego se rukovodiocima dodijele resursi i zatraži da izvještavaju o svom upravljanju, treba ispuniti niz uslova. Uloga rukovodilaca i njihove odgovornosti treba da bude jasna, a ciljevi moraju biti postavljeni i za institucije i njihove rukovodioce. Konačno, tamo gdje su uključene dvije različite institucije, poput ministarstva i podređene agencije, moraju se uspostaviti linije odgovornosti.

2.1.1. Pojašnjenje uloge rukovodilaca

Zašto je to važno

Jasan obim zaduženja jedan je od najosnovnijih uslova za odgovornost⁴¹. Fokus rukovodilaca je povezan sa nadležnostima i zaduženjima institucija u kojima rade. Ukoliko nije određeno područje zaduženja, osoba ne može preuzeti odgovornost za to. Preklapanja zaduženja različitih kolega takođe će dovesti do zabune oko toga šta bi ko trebalo da radi. Istovremeno saradnja i koordinacija su potrebni da se smanji nedostatak komunikacije, odnosno nedostatak međusobne koordinacije sektora, u radu javne uprave.

Na sličan način, funkcionalna zaduženja rukovodioca moraju biti jasna i u pogledu ovlaštenja i u pogledu samostalnosti koju imaju institucija i rukovodilac. Rukovodioci također moraju znati rokove u okvirima kojih trebaju biti izvršene ključne dužnosti.

Važnost interne podjele zadataka koja čini jasan obim odgovornosti posebno naglašava COSO model, koji preporučuje da treba biti uključeno sljedeće:

1. Veze između opštih zadataka organa javne uprave i zadataka njegovih unutrašnjih organizacionih jedinica, kako bi se pokazala povezanost između operativne razine organizacionih jedinica i misije organa javne uprave.
2. Identifikacija povezanosti između zadataka pojedinih internih jedinica, kako bi se poboljšala njihova sposobnost za saradnju.
3. Identifikacija učinaka (rezultata) vezanih za zadatke na svim razinama javne uprave, omogućavajući tako mjerenje (i izvještavanje) o efektivnosti i efikasnost operacija i racionalnu dodjelu resursa⁴².

Rezime SIGMA analize

Glavne organizacijske prepreke za rukovodne odgovornosti u zemljama Zapadnog Balkana se odnose na nedostatak koherentnosti u javnim upravama i u rukovodnoj strukturi; česte promjene u strukturi javne uprave, nedostaci za pripremu i primjenu dokumentata za sistematizaciju, nejasne linije izvještavanja i odgovornosti gdje je više od jednog rukovodioca ispod ministra s jednakim položajem i praksa dodjeljivanja zadataka bez obzira na formalnu odgovornost.

Područja odgovornosti pojedinih organa javnih uprava, uključujući ministarstva, uređena su okvirnim zakonima ili uredbama vlada. U okviru ministarstava i drugih centralnih vladinih institucija, nadležnosti su propisani u aktima za sistematizaciju⁴³ ili sličnim dokumentima. Oni odražavaju tradicionalni i kruti pristup organizacione hijerarhije. Gotovo sva rukovodna ovlaštenja na razini institucije u cijelini su koncentrisana u rukama ministra.

Konačno, u svim javnim upravama u zemljama Zapadnog Balkana, jasnoća uloga i odgovornosti dodatno je umanjena činjenicom da se ne provode mnoga formalna pravna pravila i postupci u praksi. Postoji značajna neusklađenost između formalnih postupaka i obaveza i poslova koje zapravo vrši javna uprava.

⁴¹ Na važnost jasne uloge i odgovornosti pogledajte: OECD-a (2017), Preporuke Savjeta javnog integriteta, OECD-a, Pariz, str. 8. <http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

⁴² OECD (2016), SIGMA, „Rukovodna odgovornost u javnoj upravi: praktični aspekti koncepta i njegove primjene“, dokument za raspravu, 4. regionalna konferencija o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli za zemlje proširenja EU, 29. i 30. septembra 2016., <https://www.slideshare.net/SIGMA2013/discussion-paper-4th-regional-pifc-conference-for-eu-proširenje-države-Crna-Gora-2930-septembar-2016>.

⁴³ U nekim se upravama nazivaju pravilnicima o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Preporuke

1. Uloge svake ključne pozicije u upravljanju javnim sektorom, kako političke, tako i rukovodećih državnih službenika (nepolitičke pozicije) trebale bi biti jasno definisane u hijerarhiji izvršnih organa javne uprave⁴⁴. Potrebna je jasna podjela između političke razine i razine rukovodećih državnih službenika⁴⁵. Ovo bi trebalo definisati u zakonima za državne službenike više razine u ministarstvu i za rukovodioce organa podređenih ministru. Ovo će pomoći u uklanjanju višestrukih preklapanja linija odgovornosti kako bi se osiguralo da svi u hijerarhiji odgovaraju za odluke koje donose⁴⁶.
2. Sistematizacijske akte treba revidirati kako bi se povećala njihova relevantnost i adekvatnost, uskladiti ih sa raspoloživim budžetom, te da istinski odražavaju potrebu i zadatke različitih strukturalnih jedinica unutar organa javne uprave. Treba spriječiti da prebzo zastare, manje detalja treba uključiti za pojedinačne pozicije, detaljan profil za pozicije uposlenika treba prepustiti svakom organu javne uprave da sami odlučuju u okviru odobrenog budžeta i drugih ograničenja sa centralne razine.
3. Kako bi pomoglo da svi vladini organi uprave budu odgovorni prema utvrđenim pravilima i procedurama, vlade bi trebale da obezbijede neophodna praktična ovlaštenja i ulaganja u resuse u organizacionim jedinicama koje postavljaju vladine standarde i nadgledaju njihovu provedbu u oblasti kreiranja politika⁴⁷, upravljanje ljudskim resursima (HRM)⁴⁸ i upravljanja javnim finansijama (FUK). Kontrola pristupa i kontrola kvaliteta procjene regulatornog uticaja propisa, obračun troškova, savjetovanje i druge slične procedure moraju biti značajne, a loš kvalitet rada treba prevazići⁴⁹.
4. Promjene u strukturama ne bi trebalo da budu prvo rješenje za svaki problem. Procedura za odlučivanje o velikim promjenama u institucijama treba da bude jasna, ako je potrebno trebalo bi poticati pokretanje jasno prepoznatljivih strukturalnih jedinica, a ne vršiti česte promjene odgovornosti i ovlaštenja.

Detaljna regionalna analiza

Područja odgovornosti pojedinih institucija, uključujući ministarstva, uređena su u svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana okvirnim zakonima ili vladinim uredbama. Iako postoje potencijalna preklapanja, podjela odgovornosti između organa javne uprave u većini slučajeva je vrlo jasna i institucije ih se pridržavaju.

Podjela uloga između različitih razina centralnih državnih institucija, tj. između institucija centralne vlade⁵⁰ i ministarstava, kao i između ministarstava i agencija, u većini slučajeva je također jasna. Problemi se ipak javljaju u pojedinačnim slučajevima, tamo gdje agencije koje djeluju na području ministarstava imaju visoku razinu samostalnosti, kao što je odvojeno planiranje budžeta ili nezavisno tijelo za pripremu zakona i podzakonskih akata. Ova je tema detaljnije obrađena u poglavlju 2.2.

Unutar ministarstava i drugih institucija centralne vlade uloge zaposlenih su određene propisima o sistematizaciji ili sličnim dokumentima. Propisi o sistematizaciji su opisni

⁴⁴ OECD (2018), „Analiza profesionalizacije više razine državne službe i put ka Zapadnom Balkanu“, SIGMA dokument br. 55, OECD Publishing, Pariz.

⁴⁵ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, Javna uprava i upravljanje ljudskim resursima (PSHRM) Princip 1, o obimu javne službe, i Princip 4 o višim rukovodećim pozicijama u državnoj službi.

⁴⁶ *Isto*, odgovornost (ACC) Princip 1, potprincip3, o jasnim linijama odgovornosti.

⁴⁷ *Isto*, Razvoj i koordinacija politike (PDC) Princip 1, na dobro organizovanom, dosljednom i visokostručnom sistemu za kreiranje politika.

⁴⁸ *Isto*, PSHRM, Načelo 2, potprincip6 o centralnoj jedinici za koordinaciju .

⁴⁹ Vidi više u kontekstu OECD (2012), *Preporuka Vijeća za regulatornu politiku i upravljanje*, OECD Pariz, <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

⁵⁰ „Centar vlade“ širok je pojam koji pokriva ključne horizontalne funkcije vlade u kreiranju politike. U pravilu uključuje generalne sekretarijate, urede premijera, ministarstva finansija i ministarstva pravde ili sekretare za zakonodavstvo.

priručnici o unutrašnjoj organizaciji i ulogama. Oni istovremeno odražavaju tradicionalni i kruti pristup organizacijske hijerarhije i ne odgovaraju savremenim izazovima i potrebama institucionalnog upravljanja. Linije odgovornosti i izvještavanja nisu uspostavljene. U praksi ministri često dodjeljuju pojedinačne zadatke članovima svog rukovodnog tima na osnovu ličnog povjerenja, kršeći formalne i očekivane odgovornosti. Nerijetko se dešava da direktor samostalne upravne organizacije ili pomoćnik ministra dobivaju zadatke za pripremu nacрта zakona koji spadaju u nadležnost drugog resornog rukovodioca pri ministarstvu⁵¹. Bilo je slučajeva kada su dugoročni zadaci, poput predsjedavanja poglavljem o pregovorima o pristupanju EU, dodijeljeni službenicima koji nisu glavni u pogledu formalne odgovornosti u tom području.

U većini javnih uprava akte o sistematizaciji radnih mjesta odobrava vlada pružajući detaljan okvir za sve institucije javne uprave, utvrđujući detalje za radna mjesta, pa čak i standardizirane opise poslova. Zajedno sa ostalim procedurama odobrenim od hijerarhijskog vrha, ovakav pristup stavlja veći teret na rukovodioce koji trebaju prilagoditi svoja interna zaduženja i uloge. U mnogim slučajevima, pravilnici o sistematizaciji opisuju željene situacije u organima javne uprave koje se ne odražava na budžetsku realnost ili postojeće funkcije, što ograničava njihovu praktičnu vrijednost.

Organizacioni model ministarstava zasnovan je na čvrstom monokratskom principu: skoro sva ovlaštenja rukovodilaca na razini organa javne uprave kao cjeline su koncentrisana u rukama ministra. Uloge između razina rukovodstava podređenih ministrima su nejasne u ministarstavima koja imaju višestruke linije odgovornosti između političkog rukovodstva (ministri na vlasti) i pozicije rukovodećih državnih službenika. Samo u Albaniji, Kosovu i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji model upravljanja u organima javne uprave ispod ministra je relativno monokratski. U drugim javnim upravama postoji više linija odgovornosti između političkih i pozicija rukovodećih državnih službenika, što granicu između njih čini nejasnom, njihove uloge, i otežava efikasno upravljanje ministarstava i njihovih podređenih agencija⁵². Pogledati "Anex A" za ilustracije rukovodnih struktura ministarstava zemalja Zapadnog Balkana.

U javnim upravama gdje svako ministarstvo ima po nekoliko državnih sekretara (Crna Gora i Srbija) jasnoća uloga između rukovodilaca je smanjena, jer stvarna ovlaštenja pojedinih državnih sekretara zavise u velikoj mjeri od određene osobe na položaju i ovlaštenja koje je on ili ona dobila od ministra. Štaviše, direktor samostalne upravne organizacije ili pomoćnik ministra (najviše funkcije u državnoj službi u ovim javnim upravama) odgovorni su ministru, ali u mnogim slučajevima potrebno je da podnesu izvještaj i jednom od državnih sekretara. Uloga sekretara ministarstva je jasnija, ali ona je pretežno usredotočena na administrativna pitanja poput računovodstva i osnove upravljanja ljudskim resursima.

Uloga kabineta ministra, iako je relevantna za podršku ministru, u mnogim slučajevima, u praksi zasjenjuje odgovornost između rukovodećih državnih službenika⁵³. Postoji određena vrijednost u tome ako ministar ima jak kabinet, ali to donosi rizike niske razine odgovornosti između rukovodećih državnih službenika i smanjuje vjerovatnoću zadovoljavajuće razine povjerenja između ministra i rukovodećih državnih službenika. U takvim slučajevima šef kabineta zapravo postaje rukovodeći državni službenik u ministarstvu, sa *ad hoc* ovlaštenjima nad rukovodećim državnim službenicima. Ovo je pitanje primjetno i u administracijama OECD-a: iako politički savjetnici ponekad izdaju upute rukovodećim državnim službenicima u ime ministara, oni često djeluju bez jasnog razgraničenja svojih uloga i odgovornosti i za svoje postupke ne odgovaraju nikome osim

⁵¹ SIGMA sastanci fokus grupa sa rukovodiocima iz zemalja Zapadnog Balkana.

⁵² OECD (2018) „Analiza profesionalizacije više razine državne službe i put ka Zapadnom Balkanu“, SIGMA dokument br. 55, OECD Publishing, Pariz.

⁵³ SIGMA sastanci fokus grupa.

ministru⁵⁴.

Uloge i odgovornosti za procese razvoja politike (obično za pripremu zakonskih izmjena) u nekim slučajevima imaju uporište u internim pravilima i procedurama, ali stvarna praksa u primjeni među analiziranim organima uprave je nedosljedna⁵⁵. Često zavisi od specifičnih regulatornih prijedloga i pojedinaca koji učestvuju - hoće li izradu i dopunu zakona voditi nadležni sektor za politike ili ga prosljediti pravnom sektoru ministarstva (ili drugoj unutrašnjoj organizacionoj jedinici, npr. sektoru za evropske integracije).

Javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana su u dugoj fazi različitih reformi, vođenih negdje iznutra, a negdje izvana. Većina reformi rezultat je promjena u unutrašnjoj stukturi javne uprave ili između organa javne uprave, što otežava njihovo upoređivanje efikasnosti tokom vremena i uspostavljanje odgovornosti za postignute rezultate. Imamo jasan primjer u javnoj upravi Srbije, gdje su česte promjene u statusu pojedinih organa javne uprave i nadležnosti, čineći stukturu javne uprave "trajno privremenom". Ove česte izmjene izazvaju institucionalnu nestabilnost i nepredvidivost, sa negativnim efektima na internu organizaciju i na pojedinačne pozicije rukovodilaca⁵⁶.

Po riječima rukovodilaca koji su prisustvovali sastanku fokus grupe SIGMA-e, poslovi koji su važni za ministre i premijera uvijek se završavaju. Međutim, postoji značajna neusklađenost između formalnih obaveza (uključujući ciljeve istaknute u planskim dokumentima, koji su pokriveni u sljedećem poglavlju) javnih uprava i pojedinih sektora/odjeljenja, i djelovanja koje se očekuje od javne uprave. Stopa implementacije formalnih planova je niska, a često stvari koje imaju prioritet nisu ni dio planova koji se saopštavaju javnosti.

U svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, uloge i odgovornosti su dodatno nejasne zbog činjenice da se mnoga formalno-pravna pravila i postupci ne provode u praksi. Dobar primjer su javne konsultacije, jer zakonska obaveza da se održe pisane javne rasprave o nacrtu nekog zakona i podzakonskih akata ne provode dosljedno ni u jednoj javnoj upravi na Zapadnom Balkanu. Često su formalni uslovi prezahtjevni za postojeće resurse ministarstava i agencija, te u kombinaciji s kratkim rokovima, organima javne uprave ostaje da moraju završiti obaveze što brže, na uštrb kvalitete.

Bez obzira na osnovni uzrok ove nepredvidive primjene formalnih postupaka, to ne pomaže da se rukovodioci u javnom sektoru smatraju odgovornim za dogovorene procedure, a također smanjuje jasnoću po pitanjima za koje se očekuje rješavanje od operativnih rukovodilaca.

2.1.2. Upotreba ciljeva u planiranju rada

Zašto je to važno

Uz propise koji osiguravaju zakonitost u radu javne uprave i jasan okvir za odgovornost i delegiranje nadležnosti za donošenje odluka, ciljevi predstavljaju sljedeći ključni element u okviru rukovodne odgovornosti. Korištenje mjerljivih ciljeva u rukovođenju organom javne uprave predstavlja razliku između administrativno-upravnih i rukovodnih odgovornosti, jer omogućava organu javne uprave da se kreće od fokusa na usaglašenost sa propisima do fokusa na odgovornost za postizanje učinaka i rezultata rada rukovodilaca. Samostalnost rukovodilaca da prate ciljeve podrazumijeva odgovornost za postizanje rezultata, što je definisano relevantnim zakonima, internim pravilima i propisima.

⁵⁴ OECD (2011), *Ministarski savjetnici: uloga, uticaj i upravljanje*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264124936-en>.

⁵⁵ OECD (2017), SIGMA, Izvještaji o monitoringu, OECD, Pariz, <http://www.sigmaxweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

⁵⁶ SIGMA sastanci fokus grupa.

Snažni naglasak je na PIFC-u i COSO okviru za uloge ciljeva poslovanja. Rukovodna odgovornost zahtijeva ne samo postojanje organizacionih ciljeva, nego i njihovo serijsko povezivanje kroz organ javne uprave, sa najširoom mogućom raspodjelom odgovornosti⁵⁷. Serijsko povezivanje ciljeva unutar organa javne uprave znači da je na višim razinama potrebno postaviti više strateških ciljeva (koji se obično nalaze u odgovarajućim sektorskim strategijama) konkretno kroz operativne (kratkoročne) ciljeve, ne samo na razini organa javne uprave (odnosno ministarstava ili agencija), nego i pojedinih organizacionih jedinica. Ovi ciljevi će se idealno pretvoriti u pojedinačne ciljeve rukovodilaca, što postavlja dobro okruženje za postizanje organizacionih i individualnih rezultata.

Rezime SIGMA analize

Sve javne uprave zemalja Zapadnog Balkana formalno su uvele neku vrstu procesa planiranja rada, iako koriste različite metodologije i pristupe. Nedostatak upotrebe ciljeva i pokazatelja u organizacionom upravljanju je, međutim, jedan od ključnih izazova za razvoj rukovodne odgovornosti u javnim upravama. U cijeloj regiji, bez obzira da li su ciljevi postavljeni u jednom ili u nekoliko konkurentskih procesa planiranja, oni se smatraju kao jedna formalna vježba i njihova vrijednost u rukovođenju nije široko priznata, bilo od strane rukovodilaca bilo od političkih lidera.

Nizak kvalitet ciljeva je, barem djelimično, i rezultat i uzrok ovog nedostatka interesa za upravljanje ka ciljevima. Ako ciljevi jednostavno ponavljaju obim nadležnosti javne uprave ili ako, pokazatelji i ciljevi nedostaju, ili su neprecizni i nejasni, odgovornosti za rezultate neće biti. Ako ciljevi nisu mjerljivi (npr. kroz pokazatelje i ciljeve), njihova vrijednost je ograničena na opšte izjave o namjeri. Nedostatak konsolidiranih i standardiziranih podataka dovodi do nedostupnosti osnovnih podataka za postavljanje ciljeva. Kao što je navedeno u radu za raspravu na konferenciji, „ako su ciljevi nejasni ili nepoznati, nema osnove za odgovornost za rezultate“⁵⁸ Osim toga, broj i raznolikost tipologije ciljeva i pokazatelja u nekim javnim upravama pogoršavaju ovu sliku. Tamo gdje postoje brojni ciljevi iz različitih dokumenata, teško se može očekivati da će se rukovodioci fokusirati na njih u svom svakodnevnom radu. Kad imate previše ciljeva nemoguće je odrediti prioritete i fokusirati se na njihovom uspješnom postizanju⁵⁹.

Nadalje, neuspjeh u postepenom smanjivanju organizacione strukture ukazuje na lošu vezu između organizacionih i pojedinačnih radnih ciljeva. Ovo rezultira nedostatkom veze između djelovanja rukovodnog sistema, čineći ga praktično nemogućim za rukovodioce da povezuju vlastite performanse i pojedinačnih rezultata osoblja na postizanju organizacijskih ciljeva.

Preporuke

1. Da bi služili svrsi za koju su namijenjeni, ciljevi bi trebali biti - u najvećoj mogućoj mjeri - specifični (konkretni), mjerljivi, dostižni, relevantni (za organe javne uprave i vladine planove) i vremenski ograničeni. Vlade trebaju uspostaviti minimalne kriterije za ciljeve i pokazatelje (uključujući polazne osnove i konačne ciljeve), barem za većinu planskih dokumenata.
2. Odluke o određivanju prioriteta na političkom nivou i političko i strateško upravljanje ciljeva treba poticati, ali ne na uštrb uključivanja rukovodilaca u te procese. Rukovodioci moraju učestvovati u njihovoj formulaciji, u saradnji sa svojim političkim pretpostavljenima, te trebaju imati odgovornost i sredstva za postizanje ciljeva.

⁵⁷ OECD (2016), SIGMA, „Rukovodna odgovornost u javnoj upravi: praktični aspekti koncepta i njegove primjene“, dokument za raspravu, 4. Regionalna konferencija o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli za zemlje proširenja EU, 29. i 30. septembra 2016.

⁵⁸ Isto, str. 6.

⁵⁹ Isto, str. 7.

3. Da bi ciljevi postali sredstvo za razvoj rukovodne odgovornosti, kao i za traženje i postizanje rezultata, vlade bi trebale konsolidirati sisteme i procedure planiranja i osigurati jasnu hijerarhiju strateških/političkih i planskih (organizacionih) dokumenata⁶⁰.
4. Političke ciljeve treba jasno razlikovati od internih ciljeva pojedinih organa javnih uprava koji ih trebaju operacionalizirati.
5. Ciljeve bi trebalo svesti na optimalan broj kako bi se izbjeglo njihovo širenje.
6. Ciljeve treba kvalitetnije uspostaviti i provoditi ih (od strane centralne jedinice u ministarstvu i/ili centralne jedinice cijele vlade), međutim, to ne bi trebalo da dovede do centraliziranog načina formulacije ciljeva.
7. Konsolidacija finansijskog/budžetskog i organizacionog planiranja rada treba biti konsolidirana, u idealnom slučaju spajanjem istih u jedinstveni proces.
8. Sljedeći korak bio bi proširenje planiranja na razinu pojedinačnih odjeljenja unutar organa javne uprave, što odgovara delegiranju ovlaštenja na razinu koja nosi odgovornost.
9. Napredak ka postizanju ovih ciljeva treba biti provjeren i treba ga koristiti kao informaciju u razvoju budućih planova na redovnoj osnovi⁶¹. Upotreba zaključaka vezanih za monitoring napretka treba biti ključni korak u bilo kojem prilagođavanju planova politike, ako se ukaže potreba za istim.
10. Podizanje svijesti i obuka rukovodilaca o strateškom i operativnom planiranju mora biti ugrađena u obavezne programe obuke za rukovodioce, jer predstavlja samu osnovu rukovođenja i rukovodne odgovornosti.

Važno je upozoriti kako treba imati na umu da u kontekstu tranzicije i reformi, svaki novi reformski val ili čak novi projekat tehničke pomoći može donijeti nove metodologije i nove pristupe u procesima koji su već prošli kroz određene reforme, s više ili manje uspjeha u prošlosti. To također rezultira fragmentiranim reformama i djelimičnim uspjesima, što je vjerovatno jedan od uzroka konkurentskih ciljeva i procesa planiranja. Stoga, kada se uvedu novi sistemi i projekti za upravljanje učinkom (na primjer, radom odjeljenja za rad sa strankama - sa privredom i građanima koji trenutno postoje u Albaniji i Srbiji), treba voditi računa da oni dopunjuju i poboljšavaju postojeće procese. Alternativno, nove inicijative za upravljanje učinkom mogu u potpunosti poboljšati stare procese, ali oni ne bi trebali stvoriti nove, preklapajuće i duplicirajuće postupke, koji bi preopterećavali i zbunjivali rukovodioce.

Istovremeno, niti jedan od procesa ne bi trebalo previše pojednostaviti, na primjer spajanjem svih procesa planiranja i postavljanja ciljeva u jedan. Važno je razlikovati dugoročno, strateško planiranje i kratkoročno operativno (radno) planiranje. Strateški prioriteti i ciljevi na višem nivou i dalje su potrebni za postavljanje šireg konteksta procesa politike, dok ih organizacijski ciljevi moraju operacionalizirati. Odnosno, trebali bi razjasniti šta organ javne uprave treba i planira postići kratkoročno do srednjoročnog roka, kako bi se postigli odgovarajući dugoročni, više strateški ciljevi. „Međusobna povezanost između dugoročnog i kratkoročnog planiranja trebala bi biti vidljiva ne samo na razini ciljeva već i na razini budžeta“⁶².

Rizik identifikovan u kontekstu naprednijih sistema rukovodne odgovornosti je mogućnost da se rukovodioci previše fokusiraju na svoje postojeće ciljeve, gubeći iz vida širi cilj pružanja javnih usluga. Kao što je navedeno u SIGMA-inom regionalnom PIFC dokumentu, "rukovodioci misle o proizvodima/uslugama, a ne nužno o ishodu pruženih

⁶⁰ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD-a, Pariz, PDC Princip 3, na usklađene politike planiranja.

⁶¹ *Isto*, PDC Princip 5, o redovnom monitoringu vladinog učinka.

⁶² OECD (2016), SIGMA, „*Odgovornost rukovodilaca u javnoj upravi: praktični aspekti koncepta i njegove primjene*“, dokument za raspravu, 4. regionalna konferencija o javnoj unutrašnjoj finansijskoj kontroli za zemlje proširenja EU, 29. i 30. septembra 2016.

javnih usluga"⁶³. Dokument preporučuje da je u ovom kontekstu bolje da se definiše set ciljeva, a ne jedan cilj i da se oni trebaju povremeno mijenjati tako da se složene aktivnosti mogu pratiti.

Detaljna regionalna analiza

Sve javne uprave zemalja Zapadnog Balkana formalno su uvele neku vrstu procesa planiranja rada, iako koriste različite metodologije i pristupe. U nekim slučajevima postoje konkretni procesi planiranja i postavljanja ciljeva, koji ometaju sposobnost rukovodilaca da koriste ciljeve u svom radu. To može biti uzrok prevladavajućeg raspoloženja, zabilježenog u diskusijama fokus grupa sa rukovodećim državnim službenicima, da su ciljevi puka formalnost, pa čak i teret, pored već prekomjernog opterećenja rukovodilaca.

U Albaniji je glavni godišnji dokument centralnog planiranja analitički program Vlade (plan izrade propisa) koji obuhvata sve mjere izrade propisa planirane za usvajanje tokom godine. Operativni planovi, koje jednom pripremi ured premijera, više se ne pripremaju. Nastojali su operacionalizirati vladine prioritete i povećati usklađenost između različitih dokumenata strateškog planiranja. Budući da njihova uloga u sistemu nije bila regulisana, i nije ih formalno odobrila Vlada, od ove prakse se odustalo od septembra 2017. Albanski zakon o finansijskom upravljanju i kontroli i priručnik za finansijsko upravljanje i kontrolu predviđaju da svi organi javne uprave izrađuju godišnje planove rada za svoje pojedinačne javne institucije. Strateški ciljevi sadržani u sektorskim strategijama također se odražavaju u srednjoročnom budžetskom programu, gdje se dalje raščlanjuju na konkretne rezultate i aktivnosti koje treba postići u skladu sa odobrenim budžetskim ograničenjima/planom za naredne tri godine⁶⁴.

U Srbiji su ministarstva i druga tjela državne javne uprave dužna da svoje ciljeve unesu u mrežni softver za pripremu vladinog godišnjeg plana rada, mada ti ciljevi nisu naknadno objavljeni. Zahtjev je uveden kao dio metodologije srednjoročnog planiranja, koja se trenutno ne implementira u potpunosti⁶⁵. Istovremeno, ministarstva pripremaju prioritete ciljeve u procesu izrade Akcionog plana za implementaciju Vladinog programa, koji nije javni dokument, ali bi u teoriji trebao sadržavati prioritete višeg reda od vladinog godišnjeg plana rada. Štaviše, ciljevi se postavljaju kao dio izrade programskog budžeta - na nivou pojedinačnih programa upravnih organa. Prema Zakonu o budžetskom sistemu, to se radi u skladu sa srednjoročnim ciljevima organa, ali kako ciljevi uneseni u softver vladinog godišnjeg plana rada nisu objavljeni, teško je procijeniti jesu li to isti ciljevi.

U Bosni i Hercegovini, zbog složene državne sturkture, svaka razina vlasti i entiteta imaju vlastite procese planiranja i definisanja ciljeva, što je bilo kritikovano zbog nedostatka prioriteta i referenci na određene ciljeve, mjerljive pokazatelje učinka i krajnjih ciljeva (ishodišnih ciljeva)⁶⁶. Istovremno, na Kosovu godišnji ciljevi su postavljeni u radnim planovima, a trogodišnji ciljeve u dokumentu srednjoročnog okvirnog budžeta (DOB), ali izvještaj o monitoringu SIGMA-e za 2017. godinu, navodi da se „okvir za planiranje politike sastoji od previše kratkoročnih i srednjoročnih planova, a postoji nekoliko nedosljednosti koje uključuju planiranje obaveza i njihovih rokova u dokumentima centralng planiranja“⁶⁷.

⁶³ Isto.

⁶⁴ Informacije dobijene od albanske Centralne harmonizacijske jedinice putem mrežnog upitnika.

⁶⁵ Iako su u 2009. godini predstavljeni srednjoročni planovi u sklopu Zakona o budžetskom sistemu, u međuvremenu je praksa razvoja srednjoročnih planova napuštena i ista je samo *pro-forma* spomenuta u uputstvu Generalnog sekretarijata za izradu vladinih godišnjih planova rada. Odredba o Zakona o budžetskom sistemu je i dalje tu. Ponovno vraćanje srednjoročnih planova u praksu se očekuje sa implementacijom Zakona o sistemskom planiranju.

⁶⁶ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, OECD, Pariz, str. 38-40.

⁶⁷ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Kosovo*, OECD, Pariz, str. 31.

Svi ovi primjeri opisuju probleme nedovoljne koherentnosti i nedostatka racionalizacije procesa planiranja, što je u osnovi ugrožava sposobnost rukovodioca da planiraju i mjere kvalitet rada svojih organizacionih jedinica.

Vladino planiranje aktivnosti u Crnoj Gori prvenstveno je na godišnjem nivou, a na osnovu vladinog godišnjeg plana rada koji ne uključuje ciljeve na razini krajnjeg ishoda koji bi omogućili praćenje ostvarivanja prioriternih ciljeva⁶⁸. Vlada je usvojila svoj prvi Srednjoročni program rada za period 2018.-2020. u februaru 2018. Dokument sadrži 44 cilja i pokazatelja na nivou ishoda za monitoring napretka nekih, ali ne svih ciljeva i pokazatelja. Na institucionalnom nivou „rijetki su primjeri organa javne uprave koje izrađuju godišnje planove rada“, što je potvrdila Centralna jedinica za hramonizaciju (CHJ).

Suprotno tome, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija jedina je država u regiji sa prilično koherentnim i jedinstvenim sistemom planiranja, u kojem se osnovni oblik strateškog planiranja na organizacionam nivou vrši istovremeno sa finansijskim planiranjem, što je potvrdio rukovodeći državni službenik tokom sastanka fokus gurpe⁶⁹. Prema odgovorima CHJ, ciljevi pojednih organizacija postavljeni su na trogodišnji period u okviru strateških planova, koji su usklađeni sa prioritetima cijele Vlade kako su utvrđeni u vladinom programu, pokrivajući cijeli vladin mandat. Međutim, ciljevi se ne spuštaju niže unutar organa javne uprave, a odgovornost pojedinih jedinica javne uprave ponekad se prepoznaje samo za određene aktivnosti⁷⁰.

Sadržaj sektorskih strategija, pa čak i stvarni postupci za njihovu pripremu i usvajanje, uveliko se razlikuju u svim javnim upravama zbog neuspjeha u postavljanju minimalnih zahtjeva za sektorske strategije. Ovi dokumenti za planiranje sektorske politike obično sadrže ciljeve, ali vrlo često nisu mjerljivi niti podržani indikatorima. Manje od pola strategija vrijedi, nije osigurana usklađenost sa vladinim programima rada, a u nekim slučajevima se ne pripremaju jasni akcioni planovi za odgovorne institucije ili rukovodioce ili se oni ne ažuriraju redovno. Rijetko kada su ciljevi predviđeni sektorskim strategijama povezani sa određenim rukovodiocima u ministarstvima, ali češće je da su aktivnosti jasna odgovornost određenih organizacionih jedinica ili rukovodiloca. Ovo pojačava dojam o odgovornosti za izvršavanje aktivnosti i zadataka, ali ne i za postizanje ciljeva i dobrih rezultata.

Problem kvalitete ciljeva široko je rasprostranjen u zemljama Zapadnog Balkana i još je jedan od vjerovatnih razloga lošeg mišljenja rukovodilaca o njima. Prema CHJ u Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH), ciljevi se prvenstveno zasnivaju na zakonskim nadležnostima pojedinih javnih uprava. U Republici Srpskoj, prema intervjuisanim rukovodećim državnim službenicima, svi ciljevi su definisani istovremeno i kao učinci, što onemogućava njihovu upotrebu kao sredstvo upravljanja zasnovano na rezultatima.

Također, u Srbiji primjerice ministarstva često koriste zakonsku definiciju svojih nadležnosti i ovalaštenja kao formulaciju svojih ciljeva. Istovremeno, ovaj problem je teže analizirati u Srbiji zbog činjenice da ciljevi ministarstava nisu objavljeni kao dio godišnjeg plana rada kojeg je usvojila Vlada. To je bio dio posla kojeg su obavili saradnici koji su podržali novi pristup planiranja, što je doprinijelo jačanju inicijative za kvantifikaciju ciljeva⁷¹.

⁶⁸ OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Crna Gora*, OECD, Pariz, str. 30.

⁶⁹ Sastanak fokus grupe SIGMA, 24. novembra 2017., Pariz.

⁷⁰ Od tri analizirana ministarska strateška plana (2018–2020), Ministarstva zdravlja, Ministarstva unutrašnjih poslova i Ministarstva ekonomije, jedan je imao interne organizacione jedinice prepoznate za određene ciljeve (programe), jedan je imao interne organizacione jedinice prepoznate za pojedine aktivnosti, dok je jedan dokument uključio samo odgovornost institucije u cjelini.

⁷¹ Međtim, prema intervjuima sa rukovodećim državnim službenicima, to nije bilo razumljivo na

Rukovodeći državni službenik iz Albanije objasnio je da su ciljevi ponekad u međusobnom sukobu, što rukovodiocima stvara probleme. Nadmetanje sektorskih strategija, iz kojih proizilaze ciljevi javne uprave, također je prepoznato kao problem na Kosovu.

U okviru trenutnih procesa planiranja i procedura u zemljama Zapadnog Balkana, rukovodeći državni službenici su obično uključeni ili čak imaju ključnu ulogu u postavljanju ciljeva (tj. ministri često jednostavno potvrde predložene ciljeve). Međutim, rukovodioci imaju utisak da je to često jednostavno rezultat činjenice da njihovi politički nadređeni ne vode dovoljno računa o planovima i ciljevima⁷².

Zajednički problem javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana je taj što se ciljevi ne spuštaju na razinu organizacionih (pod)jedinica javne uprave, već se postavljaju na razinu javne uprave u cjelini (iako u nekim slučajevima, kao što je u Bosni i Hercegovini, odgovornost za aktivnosti odnosi se na određene organizacione jedinice). To znači da ne postoji veza između rezultata rukovodilaca i organizacijskih ciljeva. Programsko budžetiranje, tamo gdje se provodi, moglo bi ispraviti ovaj nedostatak, ali budući da ti novi postupci i prakse nisu osmišljeni iz perspektive rukovodećih državnih službenika, a i nema aktivnog pritiska da se procedure dobro koriste, rukovodioci ih nisu prepoznali kao korisnu praksu⁷³.

Na kraju, kako se nekoliko rukovodilaca iz fokus grupe složilo u diskusijama, problem je u tome što nema posljedica nakon realizacije ciljeva ili izostanka istih. Ministri često ne traže od rukovodilaca da izvještavaju o učinku u odnosu na ciljeve. O ovom pitanju se detaljnije govori u poglavlju 2.3.

2.1.3. Delegiranje nadležnosti za donošenja odluka

Zašto je to važno

Prava mjera delegiranja odgovornosti i ovlaštenja za donošenje odluka povezana je sa višom razinom efikasnosti i efektivnosti unutar organa javne uprave. U velikim organizacijama privatnog sektora, ugovore sa klijentima obično potpisuje osoblje na operativnoj razini potpomognuto odgovarajućim internim procedurama donošenja odluka. Vrh rukovodstva se rijetko bavi uobočajenim odlukama ili transakcijama. U organima javne uprave, nije rijetkost da rukovodilac organa javne uprave ima formalnu (i često značajnu) ulogu u odobravanju odluka koje se odnose na redovne, pa čak i manje značajne poslove organa javne uprave.

Bez određenog delegiranja nadležnosti za donošenje odluka, resursi organa javne uprave (u pogledu stručnosti i raspoloživog vremena državnih službenika) ne koriste se na najbolji mogući način, a rukovodioci organa javne uprave (uključujući ministre) nemaju vremena da se fokusiraju na strateško upravljanje organom javne uprave.

Rezime SIGMA analize

Delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka zakonima je dozvoljeno, ali se primjenjuje vrlo rijetko. Visok stepen centralizacije, kako na razini vlade, tako i unutar pojedinih javnih uprava, čini razvoj rukovodne odgovornosti nerealnim. Centralizacija odgovornosti i samostalnosti u radu, te nedostatak adekvatnih postupaka i instrumenata koji bi omogućili njihovo delegiranje na rukovodeće državne službenike, doveli su do nedovoljne ili nejasne

pravi način - koji se procesi i ishodi mogu kvantificirati. Dat je primjer gdje su stručnjaci insistirali na tome da se ciljevi postave u smislu broja pregovaračkih poglavlja EU, ne uzimajući u obzir da taj broj nije određen učinkom ministarstva za koordinaciju.

⁷² Na osnovu diskusija u fokus grupama sa rukovodećim državnim službenicima, Pariz, novembar 2017.

⁷³ Na osnovu diskusija u fokus grupama sa rukovodećim državnim službenicima, Pariz, novembar 2017.

razine delegiranja ovlaštenja. U praksi se ovlaštenja uglavnom zadržavaju na političkim pozicijama i često se vrše putem neformalnih uputstava i koordinacije, što rezultira nejasnim linijama individualne rukovodne odgovornosti. Rukovodioci organa javne uprave (uključujući i ministre) u monogim slučajevima formalno donose čak i najmanje odluke u ime organa javne uprave, što je potpuno neefikasno u kontekstu korištenja vremena i resursa. Tamo gdje se delegiranje ovlaštenja za odlučivanje ipak dogodi, ono je i dalje uglavnom koncentrisano na jednu osobu, poput generalnog sekretara ili sekretara ministarstva, umjesto da se prenosi na rukovodioce, poput direktora ili pomoćnika ministra odgovornih za sektore.

Preporuke

1. Osigurati podršku mogućnostima za delegiranje nadležnosti u okviru opštih propisa konkretnim postupcima i smjernicama, kako bi se organima javne uprave omogućilo da koriste zakonski definisane mogućnosti delegiranja nadležnosti⁷⁴.
2. Ključne zakonske akte treba revidirati kako bi se utvrdili izričiti zahtjevi da ministri i drugi rukovodioci u organima javne uprave odlučuju ili da su odgovorni za donošenje konkretnih odluka. Tamo gdje je to razumljivo i izvodljivo, pravni akti trebaju biti prilagođeni da podstaknu rukovodioce organa javne uprave da delegiraju ovlaštenja za donošenje odluka na niže razine upravljanja; idealno bi bilo na najbližu razinu kada su u pitanju javne usluge, osiguravajući da izvještavanje i protok informacija omogućava nadgledanje prenesenih nadležnosti.
3. Postojeće prakse za manje strateške odluke treba analizirati i razmotriti s obzirom na to da li bi za određene konkretne odluke zakonodavstvo trebalo da pruži pravila ograničavajući takvu vrstu odluka na niže razine upravljanja. To znači detaljnu analizu toga što je prikladno delegirati, a što ne. Tamo gdje propisi već pružaju dovoljne mogućnosti za prenos ovlaštenja za donošenja odluka, one bi se trebale koristiti u praksi za prenos odgovarajućih rukovodnih odgovornosti direktno na pozicije rukovodećih državnih službenika, kako bi se izbjeglo preopterećenje političke razine administrativnim pitanjima i opremanje rukovodećih državnih službenika odgovarajućom ulogom rukovodioca i odgovarajućim pravima i odgovornostima⁷⁵.
4. Namjenska obuka i podučavanje o efikasnom delegiranju nadležnosti trebaju biti uključeni u postojeće ili planirane programe obuke za rukovođenje. Delegiranje nadležnosti je vještina koja se razvija vježbom, ali obuka i usmjeravanje mogu pružiti motivaciju i samopouzdanje potrebno za češće i bolje delegiranje nadležnosti.

Do delegiranja nadležnosti može doći samo kada je osoblje dovoljno informisano i stručno za izvršavanje tih nadležnosti i kada je nadzor nad upotrebom ovlaštenja moguć bilo izvještavanjem ili drugim oblicima razmjene podataka i informacija. Delegiranje nadležnosti je prikladan tamo gdje postoje jasni ciljevi i gdje se učinak može mjeriti na neki od načina.

Detaljna regionalna analiza

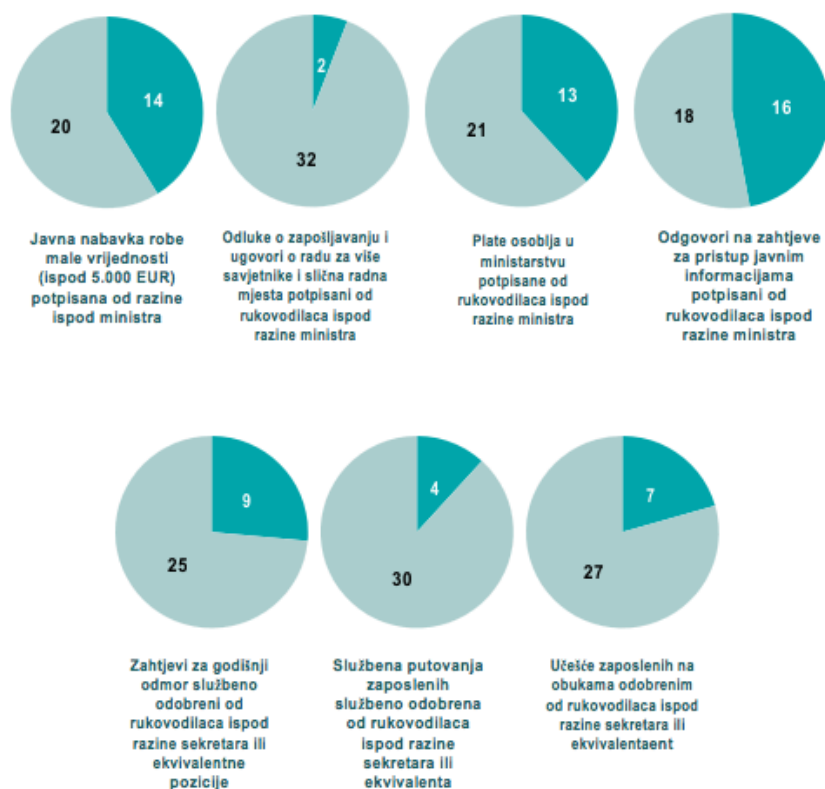
Iako su pojedina ministarstva odgovorna za svoja vlastita politička područja, veliki broj odluka donose vlade. Na organizacionoj razini, dominantna je percepcija da su sve ključne odluke, pa čak i većina rutinskih odluka, centralizovane do političkog vrha. U stvari, postoji visok stepen centralizacije koji otežava razvoj decentralizacije na razini pojedinačnog organa javne uprave, a time i razvoj rukovodne odgovornosti.

⁷⁴ OECD-a (2017) SIGMA, *Principi za javnu upravu* OECD-a, Pariz PFM Princip 6, potprincip3, na zakonima i propisima i drugim PFM aranžmana olakšava se razvija rukovodna odgovornost kroz odgovarajuće delegiranje iste.

⁷⁵ *Isto*, ACC Princip 1, potprincip3, o osnaživanju rukovodilaca i supervizora i delegiranju ovlaštenja za donošenja odluka.

Slika 5. Delegiranje službenih ovlaštenja za donošenje odluka u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana

Broj slučajeva u 34 ministarstva koja su anketirana; tamna boja označava pozitivne odgovore („da”), dok svijetla boja označava negativne odgovore („ne”)



Izvor : Podaci prikupljeni za monitoring SIGMA-e za 2017. godinu.

U 2017. godini SIGMA je analizirala praksu prenošenja nadležnosti za određene redovne odluke na niže razine upravljanja u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Potvrđeno je da se većina rutinskih odluka organa javne uprave i dalje formalno potpisuje na najvišim razinama upravljanja. Čak i tako jednostavne odluke kao što je davanje odgovora na zahtjev za pristup javnim informacijama, u mnogim slučajevima prepušteno je ministru da potpiše i tako preuzme formalnu odgovornost.

Detaljnija analiza otkriva da u nekim javnim upravama razina delegiranja nadležnosti u odlučivanju zavisi ili varira od konkretnih organa javne uprave, a u nekim javnim upravama postoje određene funkcije koje se sistematski prenose.

U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji i u Srbiji, razina prenosa nadležnosti varirala je među pregledanim ministarstavima ukazujući na to da pojedina ministarstva koriste pravo na delegiranje nadležnosti u odlučivanju slobodno i različito među organima javne uprave. Ministarstva nadležna za unutrašnje poslove više su koristila prenos nadležnosti odlučivanja, pokazujući da se u većim organima javne uprave potreba za delegiranjem češće sreće u praksi. Na Kosovu, te u manjoj mjeri u Albaniji, razina prenosa

nadležnosti za donošenje odluka zavisila je od funkcija koje su promatrane, ilustrirajući efekte sistemskih pravila za delegiranje nadležnosti za donošenje odluka ili razine sa koje se donose odluke za cijelu vladu. Na primjer, na Kosovu, u svim primjerima razmotrenih zahtjeva za godišnji odmor, isti su preneseni na rukovodioca sektora, a u Albaniji sitnije nabavke uvijek su prenesene na nižu razinu odlučivanja od ministra. Generalno, organi javnih uprava u zemljama Zapadnog Balkana ne koriste dovoljno delegiranje nadležnosti za donošenje rutinskih odluka, a u manje od polovine razmatranih slučajeva potvrđena je najmanja razina delegiranih nadležnosti.

U isto vrijeme, mnogi rukovodioci nastoje izbjeći odgovornost. Problemi i odgovornosti za njihovo rješavanje prebacuju na više razine odlučivanja i traže odobrenje od petpostavljene razine čak i za manja pitanja. Kada su prisiljeni da djeluju, mnogi se pridržavaju formalnih procedura dokumentirajući svaku radnju, bez obzira na to da li su zaista potrebni takvi postupci i dokumentiranje i da li su proporcionalni u konkretnom slučaju. Ovakvim obrascom ponašanja i ponavljanjem radnji zaposleni često zatrpavaju organ javne uprave beskorisnim e-mail porukama i internim dokumentima.

Ključni instrument u cijeloj regiji za prenos odgovornosti i zadataka u organima državne uprave je „akt o unutrašnjoj organizaciji“. Iako je ključni dokument za definisanje unutrašnje strukture pojedinačnih institucija, uključujući interne odnose i opise poslova, ovaj akt se ne koristi za formalno delegiranje određenih ovlaštenja za donošenje odluka, već samo za ukazivanje na obim odgovornosti. Kao takvi, ovi akti o unutrašnjoj organizaciji čine neophodan element za razvijanje rukovodne odgovornosti, jer definišu okvir odgovornosti i linije odgovornosti, ali formalno ne donose ovlaštenja za rukovodioce da odlučuju o određenim pitanjima.

Pravni okvir za delegiranje nadležnosti konkretnih donosilaca odluka nije jasan u svim organima javne uprave. Postoje eksplicitne odredbe o delegiranju ovlaštenja u Federaciji Bosne i Hercegovine⁷⁶, dok se više opštih odredbi primjenjuje na institucije na državnoj razini i u Republici Srpskoj, sa izuzetkom finansijskog upravljanja i kontrole (odnosno Zakona o finansiranju institucija BiH, član 33e). Nedostatak jasnih zakonskih odredbi i načina pravne podrške o tome koje organi javne uprave mogu koristiti delegiranje nadležnosti u odlučivanju, ometaju praksu.

Delegiranje nadležnosti za donošenje odluka je vještina koju je potrebno naučiti i idealno bi bilo učenje putem kombinacije obuke i praktičnog iskustva. Rukovodioci javnog sektora (kao i ministri) ne prolaze nikakvu obuku o prenosu nadležnosti za donošenje odluka i načinu organizovanja jednostavnog monitoringa.

Tipični razlozi za nisku razinu prenosa nadležnosti su sljedeći⁷⁷:

1. Nedostatak povjerenja političkih lidera i strah od odgovornosti za ono što su drugi uradili.
2. Nedostatak visokostručnog i motivisanog osoblja kojem bi se mogla povjeriti ovlaštenja.
3. Osoblje nije motivisano da preuzme veću odgovornost.
4. Vrijeme potrebno za nadzor da li se delegirani posao obavlja dobro.
5. Nedostatak obavezujućih pravila i praksi izvještavanja usmjerenih na učinak.

⁷⁶ Zakon o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine, broj 35/05).

⁷⁷ Istraživanje među rukovodiocima javnog sektora u Srbiji (CEP 2016).

Napomena 2: Delegiranje nadležnosti za donošenje odluka u upravljanju programima koje finansira IPA

Decentralizirani sistemi rukovođenja i kontrole uspostavljeni su u većini javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana za programe finansirane iz Instrumenta predpristupne pomoći IPA. Uspostavljene su i procedure prema kojima se tijelo nadležno za donošenje odluka automatski delegira nadležnim, unaprijed poznatim/definisanim rukovodnim razinama. Ta izvana nametnuta pravila potvrđuju dobar slučaj delegiranja ovlaštenja i modernog rukovođenja po kojem se odluke donose na operativnoj razini rukovođenja.

To u praksi znači da su odluke formalno povjerene nižim rukovodnim razinama, znatno češće nego u slučaju sličnih nacionalnih postupaka. Pokretanje postupaka javnih nabavki, potpisivanje ugovora i odobravanje isplate dobavljačima su zapravo odluke koje obično donose dvije rukovodne razine ispod razine ministra, a radi se o rukovodećim državnim službenicima. Međutim, takva praksa obuhvata ograničenu grupu državnih službenika (sa posebnim ovlaštenjima) i nije razvijena niti primijenjena na druga rukovodna radna mjesta, čak ni unutar iste upravne organizacije.

2.1.4. Uspostava mehanizma interne kontrole

Zašto je to važno

Delegiranje rukovodne odgovornosti može funkcionisati samo tamo gdje postoje snažni sistemi upravljanja i sistemi kontrole koji pružaju rukovodiocima organa javne uprave sigurnost da mogu pouzdano prenositi odluke informisanim, osnaženim i visokostručnim rukovodiocima niže razine. Učinkovite interne kontrole determiniraju strateški prostor kojeg rukovodioci koriste i sve dok se takve kontrole namjerno ne zanemare, one pružaju sigurnost rukovodiocima organa javne uprave da se prenesena ovlaštenja neće biti zloupotrijebljena.

U ovom poglavlju, fokusirat ćemo se na jedan specifičan aspekt uspostavljanja internih kontrola, odnosno postavljanje internih propisa od strane rukovodećih državnih službenika koji nisu najviši rukovodioci organa javne uprave. Uloga rukovodilaca organa javne uprave je neosporna, ali kada oni delegiraju odgovornosti na svoje podređene, postavlja se pitanje da li ta prenesena odgovornost uključuje i ovlaštenje za propisivanje procedura i specifičnih kontrolnih aktivnosti.

Ovlaštenja koja se prenose na rukovodeće državne službenika trebala bi sadržavati pravo prilagođavanja postojećih kontrolnih mehanizama njihovim specifičnim potrebama. Ovo prilagođavanje obično uključuje postavljanje dodatnih kontrola, ne zamjenjujući one koje su obavezujuće za cijeli organ javne uprave. Ukoliko rukovodeći državni službenici ne mogu dobiti razumno uvjerenje da su uspostavljeni kontrolni mehanizmi efikasni, pristajanje na dodatne odgovornosti značilo bi preuzimanje rizika koji su neprihvatljivi i za njih i za njihove pretpostavljene.

Da bi osigurali efikasno djelovanje internih kontrola, rukovodioci mogu koristiti internu reviziju koja je drugi glavni stub PIFC-a. Interna revizija, uvodeći sistematičan, discipliniran pristup vrednovanja i poboljšanja efikasnosti upravljanja rizicima, kontrole i upravljanje procesima, što može osigurati rukovodiocima - barem u određenoj mjeri - da se rizici ublaže, da je upravljanje procesima efektivno i efikasno, i da će se organizacijski

ciljevi ispuniti čak i ako rukovodioci javnih institucija više nisu jedini odgovorni za njih.

U kontekstu rukovodne odgovornosti, interna revizija ima posebnu ulogu. Rukovodioci organa javne uprave će biti spremni da delegiraju svoje obaveze na svoje podređene samo ako su oni uvjereni da postoje odgovarajući mehanizmi interne kontrole. Interna revizija može pružiti takvo uvjerenje. Pružanjem sigurnosti rukovodiocima organa javne uprave, efikasna interna revizija pomaže u ublažavanju rizika povezanih s delegiranjem ovlaštenja. Iz tih razloga, procesi razvoja rukovodne odgovornosti i jačanja interne revizije bi trebali ići istovremeno.

Međutim, interna revizija neće biti saveznik rukovodiocima, odnosno neće im omogućiti da poboljšaju sistem upravljanja i kontrole, u slučaju da se fokusiraju isključivo na usklađenost i *ex post* inspekcije. Isto vrijedi i za vrhovne revizorske institucije koje, ako se usredotoče na provjere usklađenosti, mogu efikasno smanjiti apetit rukovodioca za rizikom. Riječ je o samostalnosti rukovodioca koja dopušta inovacije u javnoj upravi, zajedno sa pozitivnim efektima, i ako se dese u okvirima standarda neki eksperimenti, pa i povremeni neuspjesi trebaju biti tolerisani i prihvaćeni.

Rezime SIGMA analize

U većini javnih uprava u zemljama Zapadnog Balkana, resornim rukovodiocima je dozvoljeno da razvijaju unutrašnja pravila i procedure, uključujući dodatne obaveze izvještavanja, u okviru svojih sektora/odjeljenja i stoga to više nije uloga jedinstvena za finansijski sektor ili za rukovodioce javnih institucija. Uprkos odobrenom pravnom okviru, tu se bilježi nedostatak odgovarajuće razine stručne svijesti među rukovodećim državnim službenicima u ministarstvima o njihovoj ulozi i važnosti njihove uloge u rukovodnom procesu, što je rezultiralo formalističkim pristupom uspostavljanja mehanizama interne kontrole i mnogo šireg sistema internih kontrola.

Nedostatak odgovarajućih sposobnosti za uspostavu i provedbu internih kontrola, formalna i tehnička primjena upravljanja rizicima, kao i loše razumijevanje o tome čemu služi interna revizija, predstavljaju značajan izazov. Sistem internih finansijskih kontrola (PIFC) generalno, te posebno zahtjevi COSO okvira, rijetko su predmet obuke rukovodećih državnih službenika. Bez postojanja tradicije decentraliziranog načina upravljanja sistemom, vrlo malo rukovodilaca ima profesionalno iskustvo u ovom području.

Funkcija interne revizije uspostavljena je u cijelom javnom sektoru u regiji, a rad interne revizije u osnovi se provodi prema međunarodnim standardima. Međutim, revizije u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana usmjerene su više na pitanja usklađenosti, nego na performanse/učinkovitost uprave, a preporuke revizije uglavnom se slabo primjenjuju. To ne pomaže u dovoljnoj mjeri rukovodiocima u organima javne uprave da se fokusiraju na bolje sisteme interne kontrole.

Preporuke

1. Vlade bi trebale nastaviti razvijati funkcije interne revizije u pravcu profesionalne savjetodavne službe koja će rukovodiocima pružiti potrebne savjete za bolju internu kontrolu⁷⁸.
2. Treba identifikovati sve slučajeve u kojima su rukovodeći državni službenici uspješno razvili interna pravila i postupke odgovarajućeg kvaliteta i sačiniti bazu takvih dokumenata koji će se dijeliti među zainteresiranim rukovodiocima tokom namjenskih radionica. Centralna harmonizacijska jedinica bi takve slučajeve trebala razmotriti i komentarisati kako bi se unaprijedili.

⁷⁸ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, Načelo 8 upravljanja javnim finansiranjima, o operativnom okviru za internu reviziju i o njegovoj primjeni i Princip 9 o provođenju interne revizije u javnim institucijama.

3. Teorijski opis PIFC ili COSO principa i slučajeva iz javne uprave sa drugačijom tradicijom upravljanja, trebao bi biti zamijenjen korisnim obukama sa predstavljanjem primjera iz stvarnog života samih rukovodilaca, kao i objašnjenjima o kojima bi se diskutovalo.

Postoji rizik da će rukovodioci zatražiti od jedinica za internu reviziju, koje su tradicionalno i suštinski povezane sa stručnošću u unutrašnjim kontrolama, da pomognu ili čak preuzmu razvoj internih propisa koje namjeravaju uvesti u okviru svoje odgovornosti. Treba imati na umu da, u skladu sa međunarodnim standardima⁷⁹, na koje se direktno pozivaju Principi javne uprave, kao i u Principu upravljanja javnim finansijama broj 8, aktivnost interne revizije mora biti nezavisna, a interni revizori moraju biti objektivni u obavljanju svog posla. Aktivno učestvovanje u operativnim aktivnostima, ili kreiranje sistema interne kontrole za jedno određeno područje, bi na efektivan način dovelo internu reviziju do zabrane obavljanja revizije u tom području.

Interna pravila i procedure mogu kreirati dodatne birokratske procedure što također može uticati na građane i preduzeća. Dakle, ravnoteža mora biti postignuta između troškova za takve dodatne kontrole i prednosti koje one donose procesima. Više internog izvještavanja neće dovesti do boljeg nadzora ako rukovodilac ne može, ili ne zna procesuirati dobijene informacije i postupiti po njima. Jednako kao rukovodioci organa javne uprave, i rukovodeći državni službenici moraju da nauče da prenose nadležnosti, da vjeruju svojim zaposlenima, da razumiju i da mogu da kontrolišu poslove iz svoje nadležnosti, iako ne donose sve odluke lično i ne potpisuju sve dokumente. U suprotnom, postat će novo usko grlo preopterećeni zadacima i nesposobni da efektivno donesu očekivane rezultate.

Detaljna regionalna analiza

Interna kontrola

U svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, resornim rukovodiocima je formalno dozvoljeno da uspostavljaju unutrašnja pravila i procedure za unutrašnju kontrolu u svojim sektorima/odjeljenjima, što dakle nije više uloga namijenjena samo finansijskim jedinicama ili rukovodiocima organa javne uprave. Jedini izuzetak čini se da je Kosovo, gdje su za odobrenje generalnog sekretara ili direktora agencije potrebne dodatne interne procedure. Rukovodeći državni službenici mogu također odrediti dodatne obaveze izvještavanja za svoje saradnike koje prevazilaze zahtjeva za drugo osoblje u istom organu javne uprave⁸⁰. Takve dodatne obaveze često se nadoknađuju dodatnim izvještavanjem koje nedostaje na organizacijskoj razini i koje je neophodno za adekvatno upravljanje resursima.

Sveobuhvatan pristup u tom pogledu postoji u Albaniji, gdje su u skladu sa Zakonom o finansijskom upravljanju i kontroli⁸¹, svi rukovodioci zaduženi za razvijanje internih pravila i procedura za unutrašnju kontrolu u svojim sektorima/odjeljenjima. Naime, po tom pravilu oni su zaduženi i odgovorni svojim hijerarhijski nadređenim rukovodiocima za sljedeće:

1. Učinkovit nadzor i upravljanje organizacionom strukturom, zaposlenima i odgovarajućim profesionalnim standardima.
2. Identifikaciju, procjenu i kontrolu rizika koji ugrožavaju uspješan završetak aktivnosti i postizanje ciljeva.

⁷⁹ Institut internih revizora, Međunarodni standardi za profesionalnu praksu interne revizije - Međunarodni okvir profesionalne prakse, Institut internih revizora.

⁸⁰ Na primjer, interni obrasci potrebni za pravdanje troškova ili dodatni interni izvještaji koji se odnose na osjetljive zadatke ili na neki drugi način posebne zadatke ili projekte.

⁸¹ Zakon br. 10296, od 08. jula 2010., izmijenjen Zakonom br. 110/2015, 15. oktobra 2015., poglavlje II.

3. Izradu i održavanje registra rizika.
4. Osiguranje da sistem interne kontrole funkcioniše u okviru njihovih sektora/odjeljenja u skladu sa pravilima koje je postavio rukovodilac organizacione jedinice i izvještavanje o bilo kojoj slabosti koju treba rješavati odgovarajući ovlašteni službenik.
5. Zaštitu imovine sektora/odjeljenja, sprječavanje gubitka informacija i dokumentacije, zaštitu od zloupotrebe i neovlaštenog korištenja istih.
6. Pravovremeno i tačno izvještavanje o bilo kojem velikom strukturalnom riziku i indentifikaciji ozbiljnih nedostataka tokom izvršavanja bilo koje aktivnosti i bilo kojih mjera poduzetih u cilju rješavanja tih problema.

Zakon o PIFC-u Crne Gore, članovima 13-14, navodi da je rukovodilac organa uprave odgovoran za "osnivanje i razvoj adekvatnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole". On može prenijeti svoja ovlaštenja za određene zadatke i zadatke iz nadležnosti organa uprave na niže razine upravljanja, ali to ne može ničim umanjiti njegovu odgovornost. Međutim, stvarno uspostavljanje, primjena i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole odgovornost je osobe koja je posebno imenovana za tu svrhu.

U praksi se čini da je rukovodilac finansijskog upravljanja i kontrole (često je to sekretar ministarstva) jedina osoba koja se bavi uspostavom internih kontrola u organima javne uprave uprkos činjenici da, prema "Smjernicama za pripremu plana finansijskog upravljanja i kontrole", rukovodioci svih unutrašnjih organizacionih jedinica trebaju učestvovati u ovom procesu. Kada se zadatak pripreme Plana finansijskog upravljanja i kontrole prenese na sektor za finansije, njegova izrada postaje formalnost za rukovodioce koji nisu ni znali da takav dokument postoji. To se posebno potvrđuje kada se sistemi interne kontrole shvataju kao čisto finansijska pitanja i koja ne zahtijevaju uključivanje operativnih rukovodilaca. Izvan uskog kruga onih čiji je posao da to profesionalno razumiju (poput internih revizora i dijelom rukovodioca finansijskog upravljanja i kontrola), niska razina svijesti o PIFC-u i dalje je sveprisutna, a i rukovodeći državni službenici to smatraju dodatnom tehničkom obavezom.

U Srbiji, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, odgovornost za uspostavu i ažuriranje sistema internih kontrola pripada rukovodiocima upravnih organizacija⁸². Oni mogu prenijeti određene odgovornosti koje se odnose na uspostavljanje, održavanje i ažuriranje sistema internih kontrola sistema na drugu osobu u okviru istog organa javne uprave.⁸³ Obim delegiranja nadležnosti nije sasvim jasan, jer je odredbama podzakonskih akata koje propisuje ministar finansija⁸⁴ predviđeno da se samo neke od funkcija koje se odnose na sistem finansijskog upravljanja i kontrole mogu delegirati, dok navedeni Zakon ne predviđa takva ograničenja⁸⁵. Za razliku od Zakona o budžetskom sistemu, koji ostavlja prostor za tumačenje, Pravilnik je izričit da, uprkos delegiranju ovlaštenja, rukovodilac organa javne uprave ostaje odgovorno lice⁸⁶.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, rukovodilac organa javne uprave je odgovoran za donošenje internih propisa, ali Zakon o finansijskom upravljanju i kontroli u javnom sektoru dozvoljava delegiranje ovog zadatka. U praksi, interne procedure predlaže nadležna organizaciona jedinica, a potpisuje ih rukovodilac organa javne uprave.

Uprkos povoljnom zakonskom okviru, nedostaje odgovarajuća razina stručne svijesti (ponekad se sreće nezainteresovanost) među rukovodećim državnim službenicima u

⁸² Član 81., stav 3 Zakona o budžetskom sistemu.

⁸³ Isto, članovi 80. i 81.

⁸⁴ Pravilnik o zajedničkim kriterijima i standardima za osnivanje, rad i izvještavanje o finansijskom upravljanju i kontrolama u javnom sektoru (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 99/2011 i 106/2013).

⁸⁵ Član 11., stav 2. Pravilnika u odnosu na član 81., stav 3. Zakona o budžetskom sistemu.

⁸⁶ Član 11. stav 3. Pravilnika.

ministarstvima, kao i o njihovoj ulozi i njenoj važnosti u ovom procesu, što rezultira formalističkim pristupom prilikom uspostave sistema internih kontrola. Stoga se procjene stanja razvoja PIFC-a često rade kao birokratska vježba, što je često i propuštena prilika za promociju procesa i rezultata internih kontrola (kao što su informacije o procjeni rizika) kao alata za poboljšanje sistema internih kontrola i ukupnog učinka institucije.

Interna revizija

Tokom 2017. godine SIGMA je pregledala stanje interne revizije u regiji i procijenila ga prema relevantnim ključnim zahtjevima Principa javne uprave. Naime, funkcija interne revizije je uspostavljena u cijelom javnom sektoru i rad interne revizije se provodi u skladu sa međunarodnim standardima. Međutim, samo u Srbiji i u Bivšoj jugoslavenskoj republici Makedoniji funkcija interne revizije je uspostavljena u više od 90% vladinih institucija kao što je i zakonska obaveza (međutim, previše često samo s jednim revizorom)⁸⁷. Većina javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana primjenila je za međunarodno priznate standarde revizije kao obavezne.

U okviru Procjene za 2017. godinu, SIGMA je provjerila jesu li revizorski izvještaji urađeni u skladu sa metodologijom koja se bavi slabostima u sistemima internih kontrola, kao i primjenu kriterija “vrijednosti za novac”. Od 24 pregledana revizorska izvještaja, samo osam (svi su bili u Albaniji i Bosni i Hercegovini) zadovoljilo je prvi kriterij, a samo dva (8%) ispunilo je drugi kriterij⁸⁸. Revizije u zemljama Zapadnog Balkana fokusiraju se više na pitanja usklađenosti nego na učinak/efektivnost, a preporuke revizije uglavnom se slabo primjenjuju. To ne pomaže u dovoljnoj mjeri rukovodiocima u organima javne uprave da se fokusiraju na bolje sisteme internih kontrola.

U kontekstu rukovodne odgovornosti, treba napomenuti da se revizije u regiji temelje na strateškim i godišnjim planovima revizije, ali se kvalitet tih planova razlikuje, jer planovi nisu uvijek zasnovani na procjeni rizika koji bi trebao obuhvatiti cijelu javnu upravu. Stoga rukovodioci jednostavno ne smiju tražiti od interne revizije da preispita mehanizme kontrole unutar područja njihove odgovornosti, iako to može objasniti veliki broj *ad hoc* revizija (tj. izvan plana revizije) koje je SIGMA zabilježila u svom monitoringu za 2017. godinu.

Pored toga, interni revizori u svom svakodnevnom radu rade u prekomjernoj izolaciji od ostalih sektora u organu javne uprave. Pažljivo čuvaju svoju nezavisnost, ali oni ne saraduju i ne komuniciraju sa sektorskim rukovodiocima unutar organa javne uprave, osim sa rukovodiocem organa javne uprave ili sa najviše rangiranim državnim službenikom kojem podnose izvještaje. Jednom kada se rukovodna odgovornost u dovoljnoj mjeri razvije unutar njihovog organa javne uprave, navedeni problem interne komunikacije može spriječiti interne revizore da razumiju nove uloge rukovodioca koji će djelovati sa manje regulatornih smjernica i u proširenom strateškom prostoru svog djelovanja.

Upravljanje rizikom

Dodatni alat koji se može koristiti za poboljšanje kvaliteta upravljanja i postizanje boljih rezultata je upravljanje rizikom, iako je njegova efikasna primjena predstavlja stvarni izazov. U većini ministarstava i velikih agencija, procjene rizika vrše se i ažuriraju najmanje jednom godišnje. To se obično radi pomoću inputa i smjernica koje daje centralna harmonizacijska jedinica. Međutim, u većini slučajeva, procjene rizika ne prate sve ključne ciljeve organa javne uprave. Mjere za smanjenje rizika često se predlažu, ali nisu sistematične. Kosovo i Bivša jugoslavenska republika Makedonija ističu da imaju više

⁸⁷ OECD (2017) SIGMA Izvještaji o monitoringu, OECD Pariz, pod-indikator 6.8.1.2 Organizacijski kapacitet za internu reviziju.

⁸⁸ Isto, pod-indikator 6.9.1.2 Kvalitet izvještaja revizije.

sistemskog pristupa upravljanju rizicima⁸⁹. U Bosni i Hercegovini, zahtjevi za upravljanje rizicima se upravo uvode, jer je relevantna zakonska obaveza prvi put uvedena 2016. godine. Uloga rukovodećih državnih službenika u upravljanju rizicima varira među organima javne uprave. Inicijative za upravljanje rizikom obično vodi ili organizuje jedan koordinator u organu javne uprave, a u nekim slučajevima potrebne tabele samo popunjava bilo ko od raspoloživog osoblja unutar relevantnih strukturnih sektora, bez ličnog učešća rukovodećih državnih službenika.

2.1.5. Linije odgovornosti između ministarstava i agencija

Zašto je to važno

Iako se koncept rukovodne odgovornosti uglavnom primjenjuje na pojedine rukovodioce, on se može primijeniti i na odnose između organa javne uprave, posebno između matičnog ministarstva i njemu podređenih organa uprave (npr. agencija)⁹⁰. Odnosi između organa javne uprave utiču na odgovornost rukovodećih državnih službenika vezano za politiku i rezultate, tako da je to važno i za pojedine rukovodioce.

U tradicionalnom okruženju, ministarstva planiraju i nadgledaju politike, a agencije se fokusiraju na provedbu. U praksi, naravno, situacija nije tako jasna, jer agencije ponekad daju svoj doprinos zakonodavstvu, a ministarstva zadržavaju neke od funkcija implementacije i inspekcije. U svakom slučaju, agencije su ključne za uspješnu implementaciju vladine politike, a odgovornost rukovodećih državnih službenika u ministarstvima zavisi od saradnje i rezultata rada agencija.

Odnosi između ministarstava i njihovih organizacijski podređenih tijela su dvije različite sveobuhvatne definicije rukovodne odgovornosti. Prvo, ministarstva i ključni službenici u ministarstvu imaju sveukupnu odgovornost za resornu oblast javne politike. U mnogim slučajevima, provedba javne politike je u okviru nadležnosti agencije ili nekoliko drugih tijela. Stoga je važno da ministarstvo ima priliku da upravlja oblikovanjem javne politike i ključnim parametrima provedbe javne politike. U suprotnom, ministarstvo ne može biti u potpunosti odgovorno za dobre rezultate u toj oblasti.

Isto tako, agencije i druga podređena, provedbena tijela trebaju imati dovoljno operativne samostalnosti koja im omogućava da budu odgovorni za uspješnu realizaciju dogovorenih programa i drugih obaveza⁹¹.

Rezime SIGMA analize

Javne uprave zemalja Zapadnog Balkana imaju sistem u kojem su resorna ministarstva odgovorna za područja javnih politika od kreiranja istih do implementacije. Nijedna javna uprava nema uspostavljene jasne kriterije vezane za uspostavu agencija i drugih podređenih provedbenih tijela. Zajednički propisi o organizaciji javne uprave, tamo gdje postoje, su uopšteni i veliki broj organa javne uprave uspostavljen je posebnim zakonima prema kojima mnogi imaju svoje jedinstvene sisteme upravljanja i odgovornosti. Obaveza monitoringa rada organizacijski podređenih organa uprave često nije jasno definisana unutar ministarstva i propisi ne zahtijevaju na sistemski način od podređenih tijela da dostave svoje planove i izvještaje matičnom ministarstvu.

Godišnji planovi i godišnji izvještaji su ipak u većini slučajeva urađeni, iako u praksi

⁸⁹ OECD (2017) SIGMA, Izvještaji o monitoringu, OECD Pariz, pod-indikator 6.7.1.7 Pravilnost i cjelovitost praksi upravljanja rizicima.

⁹⁰ SIGMA se ovdje referira na klasične agencije, direkcije i organe uprave koji obično provode politike definisane od ministarstava. Ne spominju se polusamostalne regulatorne agencije, državne kompanije i druge specifične organizacije, iako i one često realiziraju vladinu politiku.

⁹¹ O "rukovodnoj autonomiji" takvih tijela vidjeti: OECD-a (2005) *Modernizacija vlada: Put naprijed*, OECD Publishing Pariz, strana 117, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.

organizacijski podređeni organi uprave nemaju mjerljive ciljeve kao su sastavnim dijelom njihovih godišnjih planova, pa se stoga njihovi godišnji izvještaji ne fokusiraju na ostvarene rezultate koji se odnose na njihove ciljeve.

Preporuke

1. Broj agencija koje ne podnose izvještaje ministarstvima trebalo bi smanjiti u većini javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana podređivanjem ministarstvima koja upravljaju njihovim relevantnim političkim oblastima, počevši od onih koji su direktno uključeni u provedbu vladinih politika.⁹² To bi omogućilo da ministarstava preuzmu veću odgovornost za svoje područje javne politike i za upravljanje relevantnim resursima za postizanje najboljeg učinka.
2. Ministarstva bi trebala da pojačaju odgovornost nadležnih organizacionih jedinica i rukovodećih državnih službenika zaduženih da unutar ministarstava vrše nadzor nad podređenim organizacionim jedinicama/tijelima koja djeluju u unutar njihovog resora⁹³. Praksa po kojoj je samo ministar odgovoran za rezultate podređene agencije ne vodi ka održivom upravljanju podređenih organizacionih jedinica i smanjuje odgovornost rukovodioca u državnoj službi.
3. Propisima bi trebalo definirati zahtjeve po kojima podređene organizacione jedinice svoje godišnje planove, uključujući ciljeve i mjerljive ciljeve, predstave ministarstvima i da o njima podnose izvještaje najmanje jednom godišnje.
4. U situacijama u kojima ministarstva primjenjuju detaljne *ex ante* kontrole o mnogim odlukama rukovodstava podređenih organizacionih jedinica, centralna harmonizacijska jedinica ili druga relevantna tijela trebaju savjetovati i voditi ministarstva ka preispitivanju postojeće prakse i pronalaženju načina da ministarstva zadrže kontrolu, a u isto vrijeme ostave više operativne nezavisnosti podređenim organizacionim jedinicama/tijelima⁹⁴.

Detaljna regionalna analiza

Situacija se razlikuje širom regije Zapadnog Balkana, ali postoje i određene zajedničke tačke. Javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana imaju sistem u kojem su resorna ministarstva odgovorna za područja javne politike od njenog kreiranja pa do implementacije. Iako se formalne odluke uglavnom donose na razini vlade, uloga “centara vlade” (tj. generalnih sekretarijata ili čak ureda premijera) nije dominantna.

Nijedna javna uprava zemalja Zapadnog Balkana nema uspostavljene jasne kriterije za osnivanje agencija i drugih nižerangiranih organa uprave (u odnosu na ministarstva), podređenih organizacionih jedinica ili nezavisnih regulatornih agencija i tijela. Zajednički propisi o organizaciji javne uprave, tamo gdje postoje, su uopšteni i velik broj organa javne uprave uspostavljen je posebnim zakonima, zbog čega mnogi imaju svoj jedinstveni sistem upravljanja i odgovornosti.

U zemljama Zapadnog Balkana je uobičajeno da veliki broj organa javne uprave predlaže i pregovara o svojim budžetima direktno sa ministarstvom finansija, a broj korisnika budžeta prve razine je velik. U Crnoj Gori ih ima 29, na Kosovu i Albaniji po 30, a u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji postoje 73 agencije i druge institucije koje nisu ministarstva ili ustavom definisane institucije i mogu direktno pregovarati o svojim budžetima bez uticaja resornog ministarstva⁹⁵.

⁹² OECD (2017), SIGMA, Principi javne uprave, OECD, Pariz, ACC Princip 1, o racionalnoj organizaciji centralne vlade, sa jasnim linijama odgovornosti.

⁹³ *Isto*, ACC Princip 1, potprincip5 o dodjeli odgovornosti za upravljanje i kontrolu podređenih agencija/tijela i dostupnosti specijaliziranih profesionalnih kapaciteta.

⁹⁴ *Isto*, Načelo 7 upravljanja javnim finansijama, potprincip2, o zahtjevima interne kontrole i jasnoj definiciji odnosa podređenih organizacija prema ministarstvima.

⁹⁵ OECD (2017) SIGMA, Izvještaji o monitoringu OECD, Pariz.

Također, na sličan način velik broj agencija podnosi izvještaje direktno parlamentu. Ne računajući ustavom definisane institucije, kao što su pravosudne institucije i ombudsmeni, broj agencija koje direktno podnose izvještaje parlamentu iznosi od 10 u Crnoj Gori do 31 na Kosovu⁹⁶. Iako je razumljivo da ustavom definisane institucije često nisu dio opšteg okvira odgovornosti vlade, nezavisne agencije trebaju biti izuzetak ako vlada i ministarstva preuzmaju punu odgovornost za kreiranje i implementaciju javnih politika.

Pregled pravila javnih uprava Zapadnog Balkana kojeg je sačinila SIGMA pokazuje da dužnosti za nadgledanje podređenih organizacionih jedinica/tijela često nisu jasno postavljena u okviru ministarstava (što je često odgovornost ministra) i da pravila ne zahtijevaju sistematski da nižerangirani organi uprave podnose svoje planove i izvještaje nadležnom ministarstvu. Ovo ograničava kapacitet resornih rukovodilaca u ministarstvima nadležnih za relevantna područja javne politike da se osjećaju odgovornima za postizanje boljih rezultata u tim oblastima.

Na primjer, u Srbiji, Agencija za poslovne registre je podređeno tijelo Ministarstva za privredu, ali je dužna da podnosi izvještaj direktno Vladi i pregovara o svom godišnjem budžetu direktno sa ministarstvom finansija. Pošto je ova agencija ključna za područje javne politike koja je u nadležnosti rukovodećih državnih službenika Ministarstva za privredu, ti rukovodeći državni službenici će se osjećati manje odgovornim u odsustvu kontrole nad planovima i javnim resursima u svom području rada.

Godišnji planovi i godišnji izvještaji su u većini slučajeva pripremljeni i podneseni od strane podređenih tijela. Albanija, Kosovo i Crna Gora se izdvajaju jer imaju dosljedniji pristup. U svakoj od njih, najmanje šest od osam kontrolisanih podređenih tijela pripremaju i planove i izvještaje koji se potom podnose nadležnom ministarstvu⁹⁷. U Crnoj Gori, najviše kontrolisanih organa imaju svoje godišnje planove i godišnje izvještaje integrisane u planove i izvještaje ministarstva.

Sagledajući zakonski okvir svake javne uprave zemalja Zapadnog Balkana, a posebno propise koja se odnose na podređena tijela, SIGMA je također zaključila da su na Kosovu i u Crnoj Gori ključni aspekti odgovornosti između ministarstava i podređenih tijela inkorporirani u propisima, dok je u drugim javnim upravama slika bila izmiješana, sa samo nekoliko podređenih tijela koja su imala propisane ove zahtjeve.

⁹⁶ *Isto*.

⁹⁷ Analiza broja centralnih državnih tijela koja podnose izvještaje matičnom ministarstvu. Mjera se temelji na uzorku od ukupno osam tijela. Iz svakog od četiri različita ministarstva odabrana su dva tijela: 1) Ministarstvo unutrašnjih poslova, 2) Ministarstvo finansija, 3) Ministarstvo pravosuđa, 4) Ministarstvo za privredu. Za svako ministarstvo odabrana su podređena tijela sa najvećim brojem osoblja.

Tabela 1. Stanje u ključnim mehanizmima odgovornosti između ministarstava i podređenih upravnih tijela (uobičajeni slučajevi)

	Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Bivša jugoslavenska Republika Makedonija	Crna Gora	Srbija
Odgovornost za monitoring rada podređenih tijela jasno je dodijeljena odgovarajućoj organizacijskoj jedinici ministarstva.		DA	DA ⁹⁸		DA	
Ministarstvo ima pravo imenovati i razriješiti dužnosti rukovodstva podređenih tijela (ili vlada donosi takvu odluku na prijedlog ministra)	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Ministarstvo ima pravo zatražiti sve dokumente koje je prikupilo i kreiralo podređeno tijelo	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Propisi nameću obavezu podređenom tijelu da ministarstvu podnese godišnji plan aktivnosti i godišnji izvještaj o radu	DA		DA		DA	
Prijedlog budžeta se mora podnijeti resornom ministarstvu (ne direktno Ministarstvu finansija, Parlamentu ili sl.)	DA	DA	DA	DA	DA	DA

Izvor: Podaci koje su državna tijela dostavila tokom postupka procjene SIGMA 2017.

Propisi sadrže minimalne zahtjeve za postavljanje zadataka i mjerljivih ciljeva za rad podređenih organa uprave. Od 30 pregledanih institucija, samo za Direkciju za mjeriteljstvo u Albaniji propisi utvrđuju posebne zahtjeve u vezi s odobravanjem određenih radnih ciljeva i pokazatelja, kao i godišnjih izvještaja od strane ministara.

U praksi, nižerangirani organi uprave nemaju jasno definisane zadatke i mjerljive ciljeve u dijelu svojih godišnjih planova, pa se stoga godišnji izvještaji ne fokusiraju na rezultate koji se odnose na ciljeve. Samo se Kosovo izdvaja po tome što ima dosljedniji pristup informacijama o učinku u godišnjim planovima i izveštajima podređenih tijela. Sedam od osam pregledanih podređenih tijela su imali specifične ciljeve u godišnjim planovima koji su uglavnom dogovoreni sa nadležnim ministarstvom, dok godišnji izvještaj sadrži informacije o rezultatima koji su mjereni u odnosu na prethodno definisane ciljeve.

Crna Gora i Srbija imaju dosta organa javne uprave u okviru ministarstava definisane kao administrativne jedinice unutar organizacije ministarstava. Oni imaju više ovlaštenja i autonomije od uobičajenih unutrašnjih sektora/odjeljenja, ali nisu samostalna pravna lica i stoga je zakonska odgovornost i dalje na ministru, što utiče na njihovu operativnu nezavisnost u upravljanju resursima nakon što im se odobri budžet.

⁹⁸ Ovo se univerzalno ne primjenjuje. Na primjer, Ministarstvo za javnu upravu nema jedinicu koja nadgleda rad Agencije za informaciono društvo.

Tabela 2. Nacionalni pravni okvir o ključnim aspektima samostalnosti podređenih upravnih organa

	Albanija	Bosna i Hercegovina	Kosovo	Bivša jugo-slavenska Republika Makedonija	Crna Gora	Srbija
Rukovodna samostalnost rukovodilaca podređenih tijela definisana je odgovarajućim regulatornim okvirom.	DA		DA	DA	DA	DA
Rukovodioci podređenih tijela imaju operativnu samostalnost za upravljanje finansijskim sredstvima u okviru odobrenog budžeta.	DA		DA	DA		DA
Odluke o zapošljavanju i razrješenju osoblja u podređenim tijelima može samostalno donositi rukovodilac zadužen za tu organizacionu jedinicu ⁹⁹			DA			
Za podređena tijela ministarstva definisani su zahtjevi za postizanje zadataka i ciljeva.						
Odluke o javnim nabavkama do 100.000 EUR može donijeti podređeno tijelo.	DA		DA	DA		

Izvor : Podaci koje su pružile javne uprave tokom postupka procjene SIGMA-e za 2017. godinu¹⁰⁰

⁹⁹ U slučajevima kada podređena tijela nisu dio državne službe, obično je veća autonomija dopuštena i u upravljanju ljudskim resursima.

¹⁰⁰ Treba napomenuti da je nekoliko javnih uprava započelo reforme kako bi poboljšale svoju organizaciju. Ovo može donijeti promjene za sveukupnu procjenu situacije, ali to također nudi mogućnosti za promjene koje su pozitivne za unaprijeđenje rukovodne odgovornosti.

2.2. Upravljanje resorima

Rukovodioci mogu biti odgovorni samo ako imaju odgovarajuća sredstva za postizanje ciljeva za koje su odgovorni. To podrazumijeva da imaju ili osnovne resurse pod svojom kontrolom ili priliku da efikasno utiču na način kojim organ javne uprave njima upravlja. U praktičnom smislu, osoblje i direktna budžetska sredstva su resursi koji se najviše koriste i o kojima se raspravlja u ovom poglavlju. Obje vrste resursa su u velikoj mjeri regulisani nacionalnim propisima na način da se upravlja inherentnim rizikom povezanim s njihovom upotrebom. Povećanje rukovodne odgovornosti unutar organa javne uprave ne podrazumijeva rušenje ili slabljenje pravnog okvira, već se time inicira da se rukovodećim državnim službenicima dodijele odgovarajuće uloge u organizacijskom odlučivanju koje bi uticale na zaposlene njihovih organizacionih jedinica, kao i sredstva koja su im potrebna da ostvare ciljeve.

2.2.1. Planiranje ljudskih resursa, zapošljavanje i premještaji

Zašto je to važno

Planiranje ljudskih resursa (planiranje radne snage, planiranje osoblja, itd) je osnovna funkcija upravljanja ljudskim resursima koja omogućava organu javne uprave da poveže svoje organizacijske ciljeve (postavljene u strategijama i planovima) sa upravljanjem ljudima u toj organizaciji. To može „omogućiti organu javne uprave da procijeni i predvidi svoje trenutne i buduće potrebe, kao što su broj zaposlenih, njihovo raspoređivanje u cijelom organu javne uprave, te znanje, vještine i stručnosti potrebne za ostvarivanje svoje misije“¹⁰¹. Sposobnost rukovodioca da nastavi i ostvari organizacijske ciljeve ne zavisi samo od vlastitih vještina i sposobnosti, već i od kvaliteta saradnika koji rade u relevantnom odjeljenju, sektoru ili jedinici koju vodi, kao i od odgovora na pitanje da li su pravi kadrovi na pravim mjestima. Ako je predviđeno da neposredni rukovodilac utiče na planiranje potrebnih ljudskih resursa u svojoj jedinici, onda on mora također misliti unaprijed i preuzeti odgovornost za to kako će ti državni službenici doprinijeti postizanju strateških i organizacijskih ciljeva. Izostavljanje rukovodećih državnih službenika iz planiranja ljudskih resursa može dovesti do smanjenog osjećaja odgovornosti za rezultate angažovanog osoblja u organizacionim jedinicama.

Proces kadrovskog planiranja i proces zapošljavanja također trebaju određenu razinu centralne kontrole, posebno u politiziranim administrativnim kulturama gdje je rizik političkog uticaja velik, jer postoje argumenti da centralizirano zapošljavanje pomaže da se osigura kriterij stručnosti koji će nadjačati politizaciju¹⁰². Ipak, noviji trendovi u zemljama OECD-a streme ka fokusu na efikasnost i učinke, što zahtijeva traganje za inovativnim pristupima. To "podrazumijeva veći stepen delegiranja odgovornosti za upravljanje ljudskim resursima u ministarstvima, agencijama i nadležnim rukovodi-ocima, s ciljem da im se omogući razvoj novih načina rada"¹⁰³. Stoga ima smisla da neposredni rukovodioci budu uključeni u zapošljavanje osoblja u svojim organizacionim jedinicama, pa čak i da imaju konačnu riječ u zadnjoj fazi procesa zapošljavanja prema kriteriju stručnosti za radna mjesta srednje razine. Važno je postići adekvatnu ravnotežu između nadzora (ili čak kotrole) potrebnog za suzbijanje korupcije i nepotizma – posebno kod

¹⁰¹ Huerta Melchor, O. (2013), *Vladina radna snaga budućnosti: Inovacije u strateškom planiranju radne snage u zemljama OECD-a*, OECD-ovi radni papiri o javnom upravljanju, br. 21, OECD Publishing, Pariz, str. 5, <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en>.

¹⁰² Sundell, A. (2014) „Da li su formalni testovi u državnoj službi način najstručnijeg zapošljavanja državnih službenika? Ne u svim zemljama”, u *Javnoj upravi*, 92, str. 440–457, <http://dx.doi.org/10.1111/padm.12077>.

¹⁰³ OECD (2015), *Građenje na osnovama: Vrijednost za novac u Vladi*, OECD Publishing, Pariz, str. 218, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>.

zapošljavanja izvan državne službe – i strateškog prostora odlučivanja potrebnog rukovodiocima kako bi formirali tim koji može donijeti rezultate.

Proces upravljanja ljudskim resursima također može uticati na budžetske procese gdje su osoblje i budžeti za obuke centralizirani unutar organa javne uprave, dok bi delegiranje takve nadležnosti na operativne rukovodioce zahtijevalo promjene tih budžetskih procesa. Centralna kontrola dijela budžeta koji se odnosi na ljudske resurse može značiti i da neko drugi osim neposrednog rukovodilaca donosi odluke o osoblju, što nanosi štetu procesima delegiranja nadležnosti i rukovodne odgovornosti.

Rezime SIGMA analize

U zemljama Zapadnog Balkana većina vlada ima formalnu, a ponekad i strogu kontrolu nad kadrovskim planovima (obično od strane ministarstava finansija) zbog opštih napora da se nametne budžetska disciplina. Uloga rukovodećih državnih službenika u planiranju ljudskih resursa prepoznata je samo na razini pružanja inputa i davanja prijedloga.

Ključne prepreke razvoju rukovodne odgovornosti u domenu upravljanja ljudskim resursima proizlaze ili od istaknute uloge ministara (i direktora agencija) u zapošljavanju osoblja i donošenju odluka ili od vladine centralizacije procesa selekcije i zapošljavanja, što se obično provodi s namjerom da bi se smanjio nepotizam povezan sa uticajem političara.

Bez obzira kako je kreiran i proveden postupak zapošljavanja, u većini javnih uprava ministri (ili direktori, u slučaju agencija) donose konačnu odluku o odabiru. Rukovodeći državni službenici ne učestvuju u odabiru kadrova u svojoj oblasti, posebno kada je izbor kandidata centraliziran na razini posebnog vladinog tijela. U javnim upravama gdje je procedura zapošljavanja više centralizovana, rukovodići državni službenici imaju pravo učestvovati u komisiji za zapošljavanje, koje u većini slučajeva imenuje ministar/direktor agencije. Čest problem koji podriva ulogu rukovodećeg državnog službenika je velika diskrecija koja je prema zakonu dozvoljena organu za imenovanje (u većini slučajeva ministru ili direktoru agencije).

Preporuke

1. Političko rukovodstvo bi se trebalo isključiti iz odluka o imenovanju na nerukovodeća i srednja rukovodeća mjesta¹⁰⁴. To se može postići izmjenama odgovarajućih propisa.
2. Treba osigurati da se proceduralne reforme i prakse zapošljavanja u javnoj upravi depolitiziraju i jačaju kriteriji stručnosti kao osnove za zapošljavanje koji će ići pod ruku sa profesionalizmom u oba slučaja i podrškom funkciji upravljanja ljudskim resursima. Ovo se može postići prilagođavanjem procedure pojedinačnog zapošljavanja na određene pozicije, povećanjem odgovornosti direktnog nadzora, obukom rukovodilaca za vođenje intervjua u završnoj fazi procedure odabira kandidata, te obezbjeđujući da obučeno i kvalificirano osoblje za upravljanje ljudskim resursima (ili na drugi način pravilno osposobljeno osoblje) kao stručni saradnici učestvuju u komisijama za zapošljavanje¹⁰⁵. Važno je da osoba zadužena za direktni nadzor za izbor kandidata ima aktivnu ulogu u postupku odabira kandidata.
3. Postupci zapošljavanja i odabira trebaju biti što otvoreniji i transparentniji, na jedan ili više sljedećih načina¹⁰⁶:
 - a. javnim objavljivanjem opisa poslova, kriterija za selekciju kandidata i objavljivanjem konačnih odluka o zaposlenjima;

¹⁰⁴ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, PSHRM Princip 3, o zapošljavanju državnih službenika na osnovu zasluga i jednakog tretmana, potprincip3, u komisijama za izbor bez političkog uplitanja.

¹⁰⁵ *Isto*. U izbor komisije treba uključiti osobe čija stručnost i profesionalno iskustvo može pomoći u procjeni različitih vještina i stručnosti kandidata za pozicije državne službe.

¹⁰⁶ *Isto*. Princip 3, o zapošljavanju državnih službenika na osnovu stručnosti i jednakog tretmana.

- b. pozivanje stručnjaka i predstavnika civilnog društva da uđu u sastav konkursnih komisija (koristeći otvorene procedure i za njihovo nominiranje i izbor);
- c. čineći mehanizme selekcije kandidata dovoljno transparentim i jasnim da se na odluke o zapošljavanju može lako uložiti žalba na sudovima¹⁰⁷.

Postupak strogo zasnovan na kriteriju stručnosti je ključni preduslov za sigurnu decentralizaciju odabira kandidata i procesa selekcije od centralne vlade prema operativnoj razini. Uvažavajući nedostatak iskustva javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana za zapošljavanje na bazi kriterija stručnosti, mudro je zadržati određenu razinu uključenosti centralnih vlasti zaduženih za upravljanje ljudskim resursima u odabiru kadrova. Potrebno je osigurati da su postupci testiranja i pisane selekcion procedure dobrog kvaliteta i da su anonimni, što je jedan od načina da se osigura da će samo visokokvalitetni i stručni kandidati ući u završne faze selekcije u kojima će biti više prostora za odluke rukovodilaca.

U ovim završnim fazama, kada je riječ o zapošljavanju na nerukovodeća ili niža rukovodeća mjesta, nema opravdanja za uključivanje ili davanje ovlaštenja za donošenje odluka ministrima i direktorima agencija (barem za velike agencije, poput poreske ili carinske).

Konačno, treba se vratiti na važnost ciljeva poslovanja i izvještavanja kao ključnih preduslova za osiguranje odgovornosti rukovodilaca za rezultate. Samo ako budu potpuno odgovorni za rezultate koje ostvaruju, rukovodioci će nastojati etički i korektno provoditi sva nova ovlaštenja u procesima zapošljavanja - budući da će njihovi rezultati (i njihova karijera) zavisiti od sposobnosti i vještina kadrova koje dovode u svoje organizacione jedinice.

Detaljna regionalna analiza

Planiranje ljudskih resursa

Razne mjere fiskalne konsolidacije i štednje, kao i opšti trend da se nametne fiskalna disciplina u tranzicionim procesima zemalja Zapadnog Balkana doprinijeli su značajnoj centralizaciji procesa planiranja ljudskih resursa. Dok su određeni inputi mogući „odozdo prema gore“, mnoge vlade imaju formalnu, a ponekad i strogu kontrolu (obično od strane ministarstava finansija) za planiranje ljudskih resursa. U nekim javnim upravama planovi zapošljavanja nisu usvojeni posljednjih godina (posebno u Srbiji), jer su donesena *lex specialis* zakonska rješenja sa ciljevima i ograničenjima za ljudske resurse što je nametnulo kontrolu „odozgo ka dole“.

U većini javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana uloga rukovodećih državnih službenika u planiranju ljudskih resursa prepoznata je samo na razini pružanja ulaznih podataka i davanja prijedloga. U tim javnim upravama sa tradicijom akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta (sve uprave, osim Albanije), uloga rukovodećih državnih službenika je malo veća u pripremi ovih akata, iako postupak za njihovu izradu nije izričito regulisan. Prijedlozi rukovodećih državnih službenika obično se prihvataju u najvećoj mogućoj mjeri pri definisanju organizacije sektora i jedinica, kao i pri definisanju broja osoblja, mada se često otvaraju pregovori između rukovodećih državnih službenika za internu raspodjelu kvote za određene vrste radnih mjesta (ova praksa je posebno prisutna u Srbiji, gde je udio rukovodećih državnih službenika i viših stručnih saradnika na državnoj razini ograničen propisima za većinu organa državne uprave).

Ipak, kada je u pitanju izrada planova ljudskih resursa koji predstavljaju stvarnu osnovu za zapošljavanje¹⁰⁸, procesi se daleko više provode odozgo prema dole, pri čemu se uloga

¹⁰⁷ Isto. Načelo 3, potprincip4, o pravu na žalbu na nepoštene odluke pri izboru kandidata.

¹⁰⁸ Na Kosovu je zabilježena niska razina ispunjenja planova zapošljavanja. U 2016. godini popunjeno je samo 42% slobodnih radnih mjesta koja su obuhvaćena planom, iako je taj udio

pojedinih rukovodećih državnih službenika čini zanemarljivom u odnosu na širu sliku nametnutih fiskalnih kontrola od strane ministarstava finansija (Srbija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Kosovo) i/ili ministarstava/odjeljenja za javnu upravu (Kosovo, Albanija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija). Jedina javna uprava u kojoj je, uprkos centralnoj kontroli, Centralna harmonizacijska jedinica podnijela izvještaj da rukovodeći državni službenici imaju više slobode da planiraju ljudske resurse u okviru određenog budžeta je Kosovo, gdje rukovodeći državni službenici mogu mijenjati broj osoblja u skladu s vladinim politikama i u skladu sa budžetskim procedurama, tokom pripreme budžetskih prijedloga i srednjoročnog okvira rashoda.

Zapošljavanje

Prema informacijama od rukovodećih državnih službenika koji su učestvovali na sastancima fokus grupa SIGMA-e, zapošljavanje je oblast upravljanja ljudskim resursima u kojoj oni nisu uključeni. U većini javnih uprava, bez obzira na kreiranje i implementaciju procedura zapošljavanja, ministri (ili direktori u slučaju agencija) su ti koji imaju zadnju riječ u procesima zapošljavanja. Kako je izjavio jedan od rukovodećih državnih službenika: "Prijedlozi su uvijek naši, ali ne i konačna odluka".

U Albaniji su rukovodioci posebno uklonjeni iz procesa gdje su postupci zapošljavanja bili naglašeno centralizirani u poređenju sa ostalim zemljama Zapadnog Balkana, jer se nastoje tako boriti protiv politizacije. Albanska Centralna harmonizacijska jedinica izvještava da su „rokovi za zapošljavanje, uži izbor kandidata, odluka o zapošljavanju itd., procesi koje koordinira Odjeljenje za javnu upravu u skladu sa važećim zakonima i propisima“.

U javnim upravama gdje su decentralizirani postupci zapošljavanja, višerangirani rukovodioci i relevantni rukovodeći državni službenici su uobičajeno ovlašteni da učestvuju u konkursnim komisijama koje u većini slučajeva imenuju ministri/direktori agencija (izuzetak je Kosovo gdje u ministarstvima ova imenovanja vrši generalni sekretar)¹⁰⁹. U Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji i Crnoj Gori, uslov je da rukovodioci organizacionih jedinica vrše zapošljavanje (iako nisu nužno rukovodeći državni službenici), dok u Bosni i Herecegovini i Srbiji to nije opcija u redovnoj praksi. Poseban problem uočen u Crnoj Gori gdje politički imenovana lica mogu biti članovi konkursnih komisija¹¹⁰. Ova odredba ujedno potkopava kriterije odabira kadrova i ograničava obim učešća rukovodećih državnih službenika da ispune svoju ulogu u procesu zapošljavanja (i na taj način se ograničava njihova rukovodna odgovornost).

bio veći u kategoriji rukovodećih državnih službenika, kako je to zabilježeno u izveštaju SIGMA Monitoringa za Kosovo za 2017. godinu.

¹⁰⁹ Sastav konkursne komisije predlaže Jedinica za ljudske resurse tor organa uprave, a odobrava najviša rukovodna razina. OECD (2017), SIGMA Izvještaj o monitoringu: Kosovo, OECD Pariz, str. 65.

¹¹⁰ Profesionalni sastav komisija za izbor kandidata nije u potpunosti garantovan, jer se komisije formiraju u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi kojim se ne nameće obaveza da državni službenik bude predstavnik organa uprave koji vrši zapošljavanje. Zakon o državnoj službi, član 42. OECD (2017), SIGMA Izvještaj o monitoringu: Crna Gora, OECD, Pariz, str. 62

Tabela 3. Matrica odluka u postupcima zapošljavanja državnih službenika u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana

	Albanija	BiH (državna razina)	Kosovo	Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija	Crna Gora	Srbija
Odlučivanje o kriterijima za prijem	Rukovodioci druge razine u ministarstvima	Ministar, Direktor ¹¹¹	Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Ministar ¹¹²	Rukovodioci druge razine u ministarstvima ¹¹³ Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Rukovodioci druge razine u ministarstvima ¹¹⁴ Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija
Određivanje vremenskog roka za zapošljavanje	Agencija za državnu službu (Ured za javnu upravu)	Rukovodioci prve razine u ministarstvima Rukovodioci druge razine, ispod direktora agencija ¹¹⁵	Rukovodioci druge razine u ministarstvima	Ministar ¹¹⁶ , Direktor	Ministar (potpisuje odluku za početak procedure) Direktor	Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija
Utvrđivanje liste užeg izbora kandidata	Agencija za državnu službu (ured za javnu upravu)	Konkursna komisija ¹¹⁷	Rukovodioci druge razine u ministarstvima	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (ili niže razine rukovodilaca) ¹¹⁸	Ured ili Agencija za upravljanje ljudskim resursima	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (ili niže razine rukovodilaca) Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija (ili niže razine)
Učešće u razgovoru/diskusiji sa kandidatima	Rukovodioci prve razine u ministarstvima	Rukovodioci ministarstava (prva razina) Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Rukovodioci prve razine u ministarstvima Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (ili niže razine rukovodilaca)	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (ili niže razine rukovodilaca) Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija (ili niže razine)	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (ili niže razine rukovodilaca) Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija (ili niže razine)

¹¹¹ Odobravanjem Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

¹¹² Odobrava Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

¹¹³ Rukovodioci prave prijedloge na osnovu Akta o internoj organizaciji i sistematizaciji, iako je to prilično neformalna praksa, a ne regulisana praksa. Dokumente u konačnici usvaja Vlada.

¹¹⁴ Rukovodioci daju prijedloge na bazi Akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, iako je ovo prilično neformalna, a ne regulisana praksa. Dokumente u konačnici usvaja Vlada.

¹¹⁵ Prva razina rukovodilaca u ministarstvima samo odluči o datumu javne objave, a Agencija za državnu službu preuzima postupak od tog trenutka i dalje.

¹¹⁶ Potpisuje odluke o pokretanju postupka.

¹¹⁷ Komisija za izbor je osnovana Odlukom Agencije za državnu službu i dva člana Komisije imenuje institucija, dok tri člana imenuje Agencije za državnu službu.

¹¹⁸ Komisiju u Agenciji za državne službu čini jedan član iz Agencije za državnu službu i iz institucije.

Preporuka za uži izbor kandidata	Rukovodioci prve razine u ministarstvima	Rukovodioci ministarstava (prva razina) Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (ili niže razine rukovodila-ca)	Rukovodioci druge razine u ministarstvima (odluka potvrđena od prve razine) Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija	Rukovodioci druge razine u ministarstvima Rukovodioci prve razine, ispod direktora agencija
Odlučivanje o zaključenju ugovora (uključujući potpisivanje ugovora o radu)	Agencija za državnu službu (Ured za javnu upravu)	Ministar, Direktor	Rukovodioci prve razine u ministarstvima	Ministar, Direktor	Odluka prve ili druge razine rukovodilaca u ministarstvima, ali konačnu odluku potpisuje ministar ili direktor agencije	Ministar, Direktor

Napomena: Određeni podaci nisu predstavljeni u ovoj tabeli, posebno za agencije, jer se nisu mogli dobiti u fazi prikupljanja podataka i provjere činjenica.

Izvor: Centralne harmonizacijske jedinice - odgovori na upitnike, kombinovani sa podacima stručnjaka SIGMA-e.

Drugi uobičajeni problem koji podriiva ulogu rukovodilaca je velika diskrecija koja je prema zakonu dozvoljena organu uprave koji vrši zapošljavanje (u većini slučajeva ministru ili direktoru agencije). U Crnoj Gori konačnu odluku o zapošljavanju donosi ministar ili direktor agencije koji potpisuje završni akt „*Rješenje*“, nakon razgovora s najmanje tri najbolje rangirana kandidata, bez bilo kakve obaveze da objavi opravdanost za izbor najbolje rangiranog kandidata. Međutim, zadnje izmjene i dopune Zakona o državnim službenicima i namještenicima (koje još nisu bile stupile na snagu u vrijeme pisanja ovog dokumenta) predviđaju da se nadležnost za odlučivanje o izboru kandidata prenese na rukovodeće državne službenike (rukovodioci druge razine) u ministarstvima i rukovodioce na prvoj razini ispod direktora u agencijama. U Srbiji, iako ministri ne učestvuju u radu izbornih komisija ili na intervjuima, postupak im ostavlja značajan prostor da utiču na ishode zapošljavanja¹¹⁹. Kosovo je izuzetak kada je su u pitanju ministarstava, kao i konačna odluka o zapošljavanju koju potpisuje generalni sekretar u ministarstvu (tj. rukovodilac druge razine ispod ministra)¹²⁰.

Trebalo bi naglasiti da je postojeći obim učešća rukovodećih državnih službenika u procesima zapošljavanja proteklih godina dodatno otežan u nekoliko javnih uprava zamrzavanjem zapošljavanja. U Srbiji, na tragu mjera fiskalne konsolidacije i štednje, 2013. godine osnovana je centralna vladina komisija za odobravanje zapošljavanja, a u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji zabilježeno je zamrzavanje zapošljavanja u 2016. godini, zbog političkog zastoja u administraciji. U Crnoj Gori su procedure zapošljavanja uvijek zamrznute uoči izbora. Prema mišljenju jednog rukovodećeg državnog službenika sa kojim je obavljen razgovor, u takvoj situaciji „treba biti rukovodeći genij da bi ispunili sve zahtjeve“.

2.2.2. Ocjenjivanje osoblja, ciljevi i osnove unaprijeđenja, i plate

Zašto je to važno

Vertikalno povezivanje organizacionih ciljeva sa pojedinačnim/ličnim ciljevima unutar organa javne uprave je ključni element sistema upravljanja učinkom koji podržava rukovodnu odgovornost. To je zato što rukovodioci moraju biti sposobni da pravilno i tačno procjenjuju učinak svog osoblja kako bi bili odgovorni za svoj rad. Istovremeno, „svi zaposleni trebaju i zaslužuju da znaju kako da se ponašaju, trebaju biti motivirani kroz isticanje njihovih snaga/prednosti, da im se pomogne da tačno utvrde svoje slabosti, da im se pomogne da se razvijaju identificirajući slabosti u svojim sposobnostima i da signaliziraju kada bi mogli biti spremni za unapređenje“¹²¹. Alati za upravljanje ljudskim resursima, kao što su ocjena učinka, profesionalna obuka i razvoj „potrebni su ne samo za privlačenje odgovarajućih kadrova u javnu upravu, već i za njihovo zadržavanje i motiviranje za postizanje strateških državnih ciljeva“¹²².

Važno je osigurati da rukovodeći državni službenici imaju ključnu odgovornost u postavljanju ciljeva svog osoblja (prije u konsultaciji sa osobljem, nego naredbodavno od vrha prema dole) i da ti ciljevi budu zasnovani na individualnim ciljevima. Kvalitet ciljeva je ovdje posebno važan, jer oni moraju odražavati obim rada organizacione jedinice, ali i dalje mjeriti rezultate rada osoblja, a ne samo ponavljati opise poslova. Ovo je važno, jer

¹¹⁹ OECD (2017), *SIGMA Izveštaj o monitoringu: Srbija*, OECD, Pariz, str. 59.

¹²⁰ Što se tiče agencija, međutim, tu ulogu obavljaju generalni direktori agencija pod ministarstvima.

¹²¹ Evropska komisija (2017), *Kvalitet javne uprave: Alat za praktičare*, izdanje iz 2017., Ured za publikacije Evropske unije, Luksemburg, str. 91, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?CatId=738&langId=sr&pubId=8055&type=2&daljePubs=br>.

¹²² OECD (2017), *SIGMA, Principi javne uprave*, OECD, Pariz, str. 44. Vidi također: OECD (2011), *Javni službenici kao partneri za rast: prema jačoj i ravnopravnoj radnoj snazi*, OECD Publishing, Pariz, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166707-en>.

samo SMART ciljevi sa jasno postavljenim učincima mogu poslužiti kao jedan dobar osnov za mjerenje učinaka osoblja u organizacionoj jedinici doprinoseći učincima rukovodilaca.

Vrednovanje učinaka je vjerovatno jedno od najspornijih pitanja s obzirom na uvođenje sistema rukovodne odgovornosti u predpristupnim javnim upravama. S jedne strane, "plate su jedan važan rukovodni alat i najjači motiv za decentralizirano određivanje plata koje rukovodeći državni službenici trebaju imati, te spremnost da koriste taj alat ako su u stanju da nastave rad prema učincima i ciljevima baziranim na rezultatima. Relativne razlike u platama i prilagođavanje plata mogu se koristiti da signaliziraju očekivanja, kao i za nagrađivanje dobrog ponašanja i dobrih performansi, ali i za kažnjavanje lošeg ponašanja"¹²³. S druge strane, fleksibilnost koja se odnosi na plate i bonuse osoblja smanjuje opštu predvidljivost, pa čak i transparentnost ukupnog sistema plata u javnoj upravi, a može stvoriti rizik od zapošljavanja po prijateljskoj osnovi (kronizma) i nepotizma. Štaviše, ako se primijeni u lošem rukovodnom okruženju, to može biti prilično kontraproduktivno i dovesti do smanjenja motivacije osoblja, posebno ako rukovodioci koriste takva ovlaštenja kako bi finansijski nagradili lične ili čak političke favorite. Ranije istraživanje je pokazalo da "šeme isplata plata mogu uvesti element političke kontrole u karijeri državnih službenika" i da "čak i ako se takve šeme korektno primjenjuju, nemoguće je spriječiti percepciju favorizovanja"¹²⁴.

Također je važno razlikovati fleksibilnost u određivanju plata s jedne strane i ovlaštenja za dodjelu bonusa ili povećanje dodataka na platu državnih službenika (u okviru propisane kategorije plata za državne službenike), s druge strane. Dok su elementi osnovnih plata državnih službenika definisani zakonom prema određenim rangovima/razredima službe¹²⁵, bonusi ili povećanja platnog ranga/razreda mogu biti predmet diskrecione volje rukovodstva. Kako "Principi javne uprave" zahtijevaju da "rukovodna diskrecija pri dodjeljivanju različitih elemenata plate, naknada i beneficija za pojedine javne službenike (treba biti) ograničena da bi se osiguralo korektnost, transparentnost i dosljednost u odnosu na ukupnu platu"¹²⁶. Stoga, SIGMA predlaže ograničenja razine diskrecije rukovodilaca prilikom određivanja bonusa¹²⁷. Bonusi trebaju biti čvrsto regulisani i zadržani na ograničeni udio u ukupnim prihodima¹²⁸, kao i da su jasno povezani sa učinkom.

Gledajući ukupno pod pretpostavkom da su svi preduslovi uspostavljeni i da su određena upozorenja uvažena, što bi omogućilo rukovodiocima da donose odluke o platama kao manifestaciju rukovodne odgovornosti, predstavlja važan alat u njihovim rukama kojim bi stimulisali učinke svoga tima. Više o tim preduslovima i upozorenjima može se pročitati u nastavku teksta, ispod podnaslova „Preporuke“.

¹²³ Rexed, K. i dr. (2007), „Upravljanje decentralizovanim platama u odabranim zemljama OECD-a“, OECD-ovi radni papiri o javnom upravljanju, br. 3, OECD Publishing, Pariz, str. 29, <http://dx.doi.org/10.1787/210083427643>; Pogledati i: OECD-a (2005), Učinci vezani za politiku plaćanja za Vladine zaposlene, OECD izdavaštvo, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>.

¹²⁴ OECD (2007), SIGMA, *Plate povezane s učinkom u javnoj službi u OECD-u i državama članicama EU*, OECD Publishing, Pariz, <http://www.sigmaweb.org/publications/38690351.pdf>.

¹²⁵ Te osnovne plate moraju biti jasno formulisane i transparentne, na osnovu javno dostupnih primarnih i sekundarnih propisa. Takav je platni sistem za državnu službu bio neophodan preduslov za uspostavljanje opšte kulture odgovornosti u državi i društvu.

¹²⁶ ECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, PSHRM Princip 5, potprincip4.

¹²⁷ OECD (2017), SIGMA, *Metodološki okvir za Principe javne uprave*, OECD, Pariz, <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Okvir-za-principe-javne-uprave-novembar-2017.pdf>, Pokazatelj 3.5.1: Pravičnost i konkurentnost sistema nagrađivanja državnih službenika, podindikator 6.

¹²⁸ *Isto. Do 20%, kao što je predviđeno pod-indikatorom 6. uz diskreciju rukovodioca pri dodjeli bonusa.*

Rezime SIGMA analize

Ključni izazov rukovodnoj odgovornosti u području mjerenja učinkovitosti osoblja je činjenica da se sistemi i postupci ocjenjivanja zaposlenih ne koriste pravilno za procjenu ostvarenih rezultata. Zajednički problemi zemalja Zapadnog Balkana odnose se na nekvalitetno definisane ciljeve za zaposlene i tendenciju da se nagrađivanje višom pozicijom u službi provodi potpuno formalistički ili kroz nerealne procjene zaposlenih. Kao posljedica, ocjenjivanje učinaka zaposlenih se doživljava kao teret, kao nešto nepotrebno i bezvrijedno, te da ne doprinosi razvoju rukovodnih odgovornosti.

Iako su zakonski preduslovi u velikoj mjeri već na snazi, oni ne moraju nužno omogućiti ili stimulirati stvarnu provedbu, te se procjene učinka zaposlenih ne provode sistematski u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Tendencija je da rukovodioci u pravilu daju najviši platni razred svojim podređenim, a ne kao izuzetak, što je značajan znak slabe rukovodne kulture u zemljama Zapadnog Balkana.

U takvim okolnostima, jasno je da rukovodiocima ocjenjivanje ne može biti alat za procjenu i nagrađivanje za dobre učinke rada zaposlenih. Nadalje, stvarna integracija ciljeva i ocjena profesionalnog razvoja državnih službenika je slaba u većini država Zapadnog Balkana.

Zakoni i prakse vezani za sistemime plata znatno se razlikuju u zemljama Zapadnog Balkana. U nekoliko javnih uprava sistem plata trenutno prolazi kroz reforme. U većini njih, razina plata je direktno povezana sa činom/položajem državnog službenika, što znači da uglavnom rukovodni državni službenici nemaju ulogu u određivanju razine plata izvan njihove uloge u unaprijeđivanju i/ili premještanju zaposlenih na druga radna mjesta/viši položaj.

Većina javnih uprava propisala je opciju dodjele bonusa ili bar odredbe koje omogućavaju korake za povećanje plata kao rezultat učinaka rada zaposlenih. Međutim, propisi u nekim slučajevima nisu provedeni u praksi, a na takvu situaciju su uticale i mjere finansijske štednje posljednjih godina.

Preporuke

1. Rukovodioci i stručnjaci za upravljanje ljudskim resursima bi trebali razmijeniti iskustva i naučene lekcije upravljanja ljudskim resursima (uključujući i one u privatnom sektoru) kako bi se otkrilo zašto su ocjene učinka zaposlenih uspješnije u nekim organima javne uprave nego u drugim, te izvukli zaključke o ključnim razlozima zašto pojedini postupci ne daju rezultate.
2. Imajući u vidu mnoge probleme sa sistemom procjene učinaka zaposlenih širom članica EU, kao i stalno traganje za novim i boljim rješenjima¹²⁹, prijedlozi za javne uprave zemalja Zapadnog Balkana bi trebali biti realni i osmišljeni na način koji obezbjeđuje jednostavane, ali i korisne informacije za rukovodioce, te da u najvećoj mogućoj mjeri podržavaju izgradnju kulture povjerenja. U skladu sa nastankom dobrih praksi EU, inovativna rješenja mogu uključivati dijaloge o učincima bez fokusa na procjenu učinaka, a u cilju da se ojača odnos između rukovodilaca i podređenih službenika na svim razinama (uključujući odnos između rukovodilaca političke razine i rukovodećih državnih službenika).

¹²⁹ Za detaljan pregled prakse država članica EU u ocjenjivanju učinka, pogledajte: Staroňová, K. (2017), *Procjena učinka u državama članicama EU i Europske komisije*, Vladin ured Slovačke, Bratislava i Demmke, C. (2007), *Procjene učinaka u javnim službama država članica EU: Postupak za ocjenjivanje rada za zaposlene i ciljeve sporazume, Studija na 48. sastanku generalnih direktora javnog servisa država članica Europske Unije, Evropski institut za javnu upravu, Maastricht.*

3. Programe obuka za rukovodioce treba ojačati u svim zemljama Zapadnog Balkana i učiniti ih obaveznim. Upravljanje ljudskim resursima, posebno postavljanje ciljeva za zaposlene i procjene njihovog radnog učinka, mora biti snažno uključeno u programe upravljanja i rukovođenja u svim zemljama. Štaviše, organizacione jedinice za upravljanje ljudskim resursima i centralne institucije za upravljanje ljudskim resursima trebale bi biti zadužene za pružanje redovne obuke na radnim mjestima i pružanje mentorstva rukovodiocima u provedbi ove prakse.

Povećanje rukovodne odgovornosti kroz moderne (i funkcionalne) prakse upravljanja ljudskim resursima trebalo bi da ide pod ruku sa pojednostavljenjem procedura ocjenjivanja rada zaposlenih, tako da bude manje administrativnog tereta na rukovodiocima, a više mogućnosti za pružanje povratnih informacija od zaposlenih, upućujući ih na ispravan pravac u smislu ličnog i profesionalnog razvoja.

U suštini, najvažniji uslov za izbjegavanje negativnih efekata bi bio u tome da karijera rukovodilaca zaista zavisi od rezultata njihove organizacione jedinice kroz jake veze između pojedinačnih procjena ostvarenih ciljeva i procjene ostvarenih organizacijskih ciljeva.

Vrednovanje učinaka zaposlenih, iako je to važan alat za rukovodioca i podsticaj za postizanje ciljeva, posebno je izložen favoriziranju, pa čak i korupciji, osim ako vrednovanju ostvarenih ciljeva ne prethode dobri alati i vještine za mjerenje učinka i zajedno sa snažnim mehanizmima monitoringa/nadzora. Stoga svi koraci ka razvoju takvih alata moraju se uzeti sa maksimalnim oprezom i pravilnim redoslijedom. Svaki budući potez ka uvođenju elemenata vrednovanja ostvarenih učinaka trebati početi sa razvojem jakih kriterija i funkcionalnih mehanizama nadzora, zatim treba održavati treninge i obuke za rukovodioce o tome kako pravilno primijeniti te alate, a tek onda krenuti sa vrednovanjem učinaka kao alatom u javnoj upravi, uz podršku jedinica za ljudske resurse.

Detaljna regionalna analiza

Postavljanje ciljeva za osoblje i ocjena učinaka

Pravni okvir za definisanje ciljeva poslovanja i obavljanje procjene učinaka je u velikoj mjeri prisutan i dobro razvijen u svim zemljama Zapadnog Balkana. U svim javnim upravama zabilježeni su osnovni zahtjevi za postupak profesionalne ocjene¹³⁰, iako sa određenim nedostacima. Na primjer, u Crnoj Gori nedostaju transparentni kriteriji za ocjenjivanje¹³¹. U Albaniji, izvan propisa, nema konkretnih smjernica za rukovodioce o tome kako da se provedu procjene¹³². Na Kosovu, nije propisan zahtjev za evidentiranje rezultata procjena u pisanom obliku¹³³.

Ipak, uprkos uglavnom solidnom pravnom okviru, procjene učinaka ne provode se sistematski u svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Na Kosovu je samo 64% državnih službenika procijenjeno u 2016. godini (iako je to bilo poboljšanje u odnosu na prethodne godine), a u Crnoj Gori su procjene obuhvatile 69% državnih službenika¹³⁴. U Brčko Distriktu BiH, do sada nije bilo procjena¹³⁵. Javna uprava u Srbiji je jedina koja je prijavila da je sa preko 90% izvršena procjena učinaka državnih službenika. Javne uprave triju zemalja Zapadnog Balkana nisu prijavile podatke za procjenu zaposlenih u 2017.

¹³⁰ Podaci koje je SIGMA prikupila za izvještaje o monitoringu SIGMA-e za 2017. godinu.

¹³¹ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Crna Gora*, OECD, Pariz, str. 70.

¹³² Na osnovu podataka koje je SIGMA prikupila za Izvještaj o monitoringu Albanije za 2017. godinu.

¹³³ *Isto*.

¹³⁴ Podaci koje je SIGMA prikupila i analizirala za izvještaje o monitoringu SIGMA-e za 2017. godinu.

¹³⁵ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, OECD, Pariz, str. 71.

godini po osnovu ovog kriterija, uključujući i Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju gdje je provedba procjene tek počela, iako djelimično, a u 2016. godini zbog zaustavljanja svih potencijalno politički osjetljivih procedura za ljudske resurse, ocjenjivanja se nisu ni obavila¹³⁶.

Rukovodioci su u trendu da svojim podređenima daju najviše ocjene i to kao pravilo, a ne kao izuzetak, što je snažan znak slabe rukovodne kulture u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Samo u Crnoj Gori i na Kosovu broj zaposlenih koji su dobili dvije najviše kategorije ocjena bio je niži od 60% (48,5% u Crnoj Gori i 58% na Kosovu)¹³⁷. Crna Gora, međutim, je pokazala trend naglog rasta ocjena u više razrede u posljednje tri godine. U ostalim javnim upravama ove brojke dosežu čak 90% u Srbiji, 96% u Albaniji i 98% na državnoj razini u Bosni i Hercegovini. U takvim okolnostima, jasno je da procjena učinaka zaposlenih ne može služiti kao jedini alat za procjenu i nagrađivanje dobrog rada. U nekim slučajevima (npr. u Albaniji) bilo je prijavljeno da su rukovodioci barem počeli da koriste procjene rada zaposlenih za identifikaciju potreba za obukom u svojim organizacijama javne uprave, što predstavlja pozitivan razvoj događaja¹³⁸.

Nadalje, tamo gdje se provodi, stvarna integracija ciljeva i ocjenjivanja profesionalnog razvoja državnih službenika slaba je u većini zemalja Zapadnog Balkana, uz djelimični izuzetak u Albaniji i na Kosovu (vidi Sliku 6)¹³⁹. U Albaniji su ocjene učinka zakonskim propisima povezane sa vertikalnim napredovanjem i mogućim otkazima (ali ne i platnim razredima). Na Kosovu, ocjene učinaka su povezane sa karijernim unaprijeđenjima (koja se provode u praksi), otpuštanjima (obično se ne primjenjuje), kao i platnim razredima (međutim, propisi se ne provode na platne razrede). U Crnoj Gori, Srbiji i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, takve veze su rijetke ili se nikada ne praktikuju, dok u Bosni i Hercegovini, bez obzira na postojanje veza u zakonodavstvu na svim razinama, nema dokaza da su takve veze pronađene u praksi.

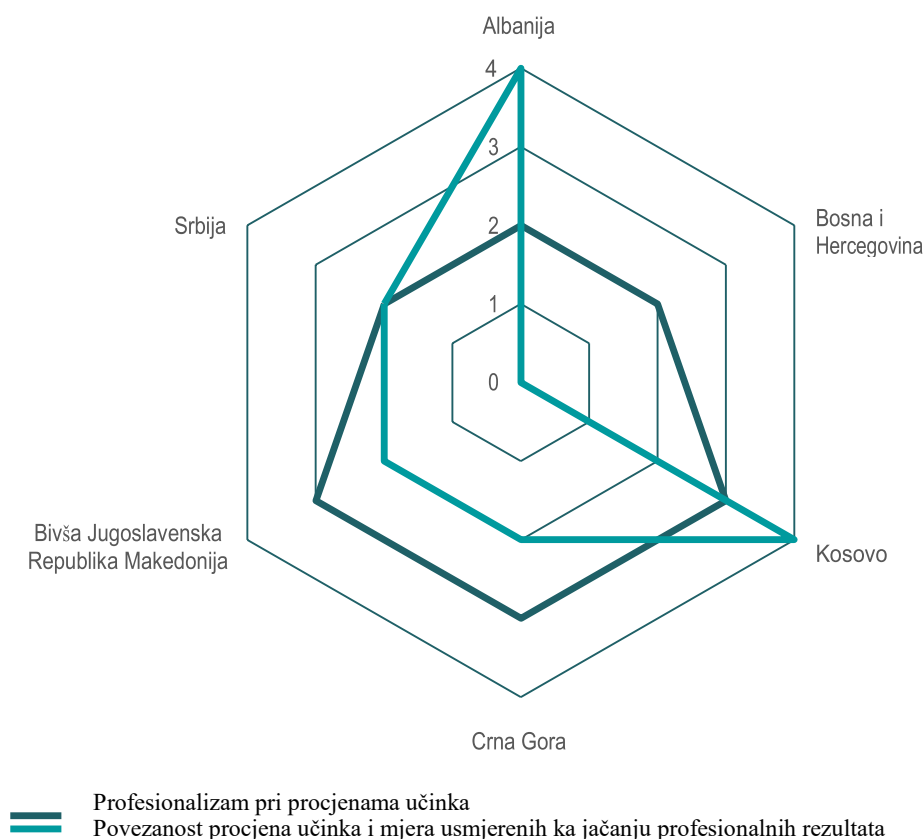
¹³⁶ OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija*, OECD, Pariz, str. 50.

¹³⁷ Podaci koje je SIGMA prikupila tokom procjene 2017. godine. Treba napomenuti da je u Crnoj Gori dodijeljivana samo najviša ocjena („odličan“), jer je sljedeća niža ocjena („dobar“) koja je u propisima opisana kao prosječna ocjena (u Crnoj Gori postoji skala od samo četiri ocjene za zaposlene). Na Kosovu koje ima raspon od 5 ocjena, dodjeljivane su dvije najviše ocjene. Procenat najviših ocjena je još uvijek previsok, obzirom da je u skladu sa Uredbom o procjeni rezultata/učinka zaposlenih, menadžeri mogu dodijeliti "odličan" za samo 5% svojih zaposlenih i "vrlo dobar" za samo 15%.

¹³⁸ OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Albanija*, OECD, Pariz, str. 78.

¹³⁹ Elementi razvoja koji su analizirani su: obuka, mobilnost i napredovanje; otpuštanje; finansijske nagrade (bonus); nefinansijske nagrade (npr. javno priznanje) ili posebne mjere za rješavanje negativnih rezultata.

Slika 6. Procjena učinka i njegova upotreba na zapadnom Balkanu



Napomena: Maksimalna tačka za ova dva pod-pokazatelja je četiri (4), a minimalna nula (0).
 Izvor: Prikupljene indikatorske vrijednosti iz SIGMA "Monitoring izvještaja za Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Crnu Goru, Srbiju i Bivšu Jugoslavensku Republiku Makedoniju 2017."

Praktični razlozi loše prakse u ocjenjivanju učinaka u svim zemljama Zapadnog Balkana kreću se od nedostatka podrške rukovodiocima od strane jedinica za upravljanje ljudskim resursima i nedovoljne obuke rukovodilaca o tim pitanjima, do kulturnih pritisaka, poput straha od konfrontacije ili želje za predstavljanjem svoje organizacione jedinice kao jednake ili uspješnije od ostalih jedinica¹⁴⁰. Takođe, ocjenjivanje rada može biti vremenski zahtjevna vježba za rukovodiocima, posebno ako ocjenjivanje žele dobro obaviti, što znači da moraju biti u potpunosti svjesni prednosti ocjenjivanja, kao i da budu u mogućnosti da koriste takve prednosti. Ipak, u nekim javnim upravama posljednjih godina postoje ograničenja i zamrzavanja unapređenja iz finansijskih razloga i iz razloga povezanih s izborima (u Srbiji, i u Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji).

Odnos učinka i plate

Zakoni i praksa u vezi sistema plata znatno se razlikuju u zemljama Zapadnog Balkana. U nekoliko javnih uprava, posebno u Albaniji, na Kosovu i u Srbiji, sistem plata trenutno prolazi kroz reforme.

Većina javnih uprava propisala je ili opciju dodjele bonusa ili barem odredbe koje omogućavaju povećanje platnih razreda kao rezultate dobrog učinka. Međutim, ta zakonska

¹⁴⁰ Podaci sa sastanaka fokus grupa SIGMA sa rukovodećim državnim službenicima.

mogućnost u većini slučajeva nije praktično primijenjena, a na takav ishod su uticale i mjere finansijske štednje pokrenute posljednjih godina. Kao rezultat toga, napredovanje kroz platne razrede u Srbiji i u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji je bio zaustavljen, a bonusi nisu bili isplaćeni u 2016. godini. U Albaniji, uprkos postojećem pravnom okviru (Zakon o državnoj službi) koji predviđa napredovanje na osnovu ostvarenog učinka, u stvarnosti nijedna komponenta plate (osim dodatka na staž) ne dozvoljava povećanje plata bez prelaska na drugo radno mjesto. Ni rezultati procjene učinka pojedinih državnih službenika, niti obavezni programi obuke, nisu još uključeni u nagrađivanje zaposlenih povećanjem plate¹⁴¹.

Dok u Albaniji, Federaciji Bosne i Hercegovine, na Kosovu i u Srbiji bonusi nisu isplaćeni državnim službenicima, u Crnoj Gori su isplaćeni, ali na osnovu nejasnih kriterija. U stvari, propisom su predviđeni bonusi za izuzetne rezultate i kvalitetan rad, ali nisu definisani/uspostavljeni nikakvi kriteriji, postupci ili limiti¹⁴². Javna uprava Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije je jedina u kojoj je sistem dobro regulisan, međutim, nije implementiran u 2016. godini zbog zamrzavanja isplate bonusa¹⁴³. Bonusi se mogu dodijeliti u slučaju izuzetnog učinka, što je zaista rijetkost u praksi, jer samo 5% zaposlenih u državnoj upravi prima bonuse, dok je visina tog bonusa je ograničena na ekvivalent u visini mjesečne plate uposlenika.

U većini javnih uprava visina plata je direktno povezana sa rangom/položajem državnog službenika, što u osnovi znači da rukovodeći državni službenici nemaju aktivnu ulogu u određivanju visine plate osim uloge u unapređenju i/ili premještaju zaposlenih na druga radna mjesta/rangove (o čemu se govori u drugim poglavljima ovog dokumenta). Međutim, u Srbiji na osnovu Zakona o platama državnih službenika koji je i dalje na snazi, visina plata zavisi od procjene učinka u smislu horizontalne progresije (napredovanje kroz platne razrede). Taj sistem se više ne primjenjuje kako je predviđeno Zakonom zbog mjera štednje primjenjenih posljednjih godina.

Tabela u nastavku, zasnovana na informacijama prikupljenim od centralnih harmonizacijskih jedinica gore navedenih javnih uprava, i pokazuje slabu ulogu rukovodećih državnih službenika u određivanju visine plata za svoje zaposlene, jer su u većini slučajeva samo o njima informisani.

Tabela 4. Uloge u određivanju visine plata zaposlenih

	Ministar	Prva razina ispod ministra	Druga razina ispod ministra	Direktor agencije (provedbeno tijelo)
Albanija	Učestvuje	Konsultovan	Informisan	Informisan
BiH državna razina	Informisan	Informisan	Informisan	Informisan
Federacija BiH	Informisan	Informisan	Informisan	Informisan
BiH RS	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Kosovo	Predlaže	Nije primjenjivo	Informisan	Informisan
Bivša jugoslavenska Republika Makedonija	U potpunosti odlučuje	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo
Crna Gora	Informisan	Informisan	Informisan	Informisan
Srbija	Predlaže	Informisan	Informisan	Učestvuje

Izvor: Odgovori na upitnik centralnim harmonizacijskim jedinicama

¹⁴¹ OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Albanija*, OECD, Pariz, str. 76 .

¹⁴² OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Crna Gora*, OECD, Pariz, str. 68.

¹⁴³ OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija*, OECD, Pariz, str. 65.

Uloga rukovodilaca u dodjeli bonusa i dodataka na plate

Prema diskusijama održanim u fokus grupama, rukovodeći državni službenici iz zemalja Zapadnog Balkana slažu se da nemaju sredstava da finansijski nagrade/motivišu svoje najbolje zaposlene. Čak i tamo gdje su bonusi zakonski dozvoljeni, nedavna fiskalna ograničenja poništila su ovu mogućnost (u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji).

U nekim slučajevima, razni dodaci na plate se koriste kao zamjena za bonuse. Na Kosovu dodaci na platu mogu iznositi čak 50% od osnovne plate¹⁴⁴. Osim toga, u nekoliko javnih uprava (Albanija, Kosovo i Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija) uvedeni su tržišni dodaci za IT vještine ili druge specijalizirane poslove, ali se navodno u nekim slučajevima zlorabljavaju, tj. dodjeljuju se zaposlenima koji rade na poslovima koji nisu obuhvaćeni ovim propisima¹⁴⁵. Takva zlorabljavanje raspoloživih finansijskih podsticaja ukazuje na slabost kontrole i mehanizme nadzora, a politiku određivanja plata vodi ka tome da postaju sve više krute i manje zasnovane na procjeni učinkovitosti, izvan napora da se stimuliše transparentnost (kroz jednostavnost) i da se obuzdaju nepotizam i korupcija.

Značajna suprotnost opisanom trendu predstavlja crnogorski sistem, koji priznaje i bonuse (vezane za učinke, do 50% iznosa ukupne plate u prethodnoj godini) i razne dodatke (do 45% osnovne plate) bez postavljanja jasnih kriterija za njihovu dodjelu, što omogućava visoku razinu diskrecije rukovodilaca pri njihovoj dodjeli¹⁴⁶, iako se odluke često donose na najvišoj razini.

Tabela u nastavku sačinjena je na osnovu odgovora prikupljenih od Centralnih harmonizacijskih jedinica i pokazuje da je uloga rukovodećih državnih službenika sadržana u tome da uglavnom predlažu/nominuju dodjelu bonusa, dok ni u jednoj javnoj upravi Zapadnog Balkana rukovodeći državni službenici ne odlučuju o bonusima za svoje zaposlene (tamo gdje bonusi na plate postoje).

Tabela 5. Uloga rukovodilaca u dodjeli bonusa zaposlenima

	Ministar	Prva razina ispod ministra	Druga razina ispod ministra	Direktor agencije (provedbeno tijelo)
Albanija	Nije primjenjivo (nema bonusa)	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo	Nije primjenjivo
BiH državna razina	U potpunosti odlučuje	Zajednički odlučuje	Daje prijedloge	
Federacija BiH	Predlaže	U potpunosti odlučuje		
BiH RS	Informisan	Informisan	Informisan	Informisan
Kosovo	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Bivša jugoslavenska Republika Makedonija	Predlaže/nominira	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Crna Gora	U potpunosti odlučuje	Nema podataka	Nema podataka	Nema podataka
Srbija	U potpunosti odlučuje	Predlaže/nominira	Učestvuje	U potpunosti odlučuje

Izvor: Odgovori na upitnik centralnim harmonizacijskim jedinicama

¹⁴⁴ OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Kosovo*, 2017, str. 73.

¹⁴⁵ Na osnovu diskusija u fokus grupama sa rukovodećim državnim službenicima, Pariz, novembar 2017.

¹⁴⁶ Podzakonski akt predviđa samo da će rukovodilac koji ima pravo da donese odluku o varijabilnoj plati odlučiti o ispunjavanju uslova, kao i o iznosu u svakom pojedinačnom slučaju. OECD (2017), SIGMA, *Izveštaj o monitoringu: Crna Gora*, 2017, str. 68.

2.2.3. Prestanak radnog odnosa, otkaz i preraspodjela uloga i funkcija

Zašto je to važno

Imati ovlaštenja i sposobnosti za odlučivanje o strukturi i sastavu tima, kao i za uklanjanje neuspješnih članova tima, važan je sadržaj posla rukovodećih državnih službenika prilikom podsticanja i nagrađivanja učinkovitosti. Način na koji su zaposleni raspoređeni za različite uloge u timu i jesu li dodijeljene uloge dobro usklađene sa ciljevima postavljenim za cijelu organizacionu jedinicu, snažno utiče na sposobnost rukovodećeg državnog službenika da upravlja postignućima cijelog tima. Držanje ljudi na pozicijama na kojima opstruiraju sposobnost svojih rukovodioca da izvuku maksimum iz tima može biti jednako demotivirajuće i za rukovodioca i za tim kao i zadržavanje ljudi u timu koji se ne trude, pokazuju nedostatak vještina ili discipline. Pored toga što demotiviraju zaposlene, loši članovi tima koče postizanje ciljeva, što je glavna briga za rukovodioce sa rukovodnom odgovornošću.

Ipak, samostalnost rukovodilaca u ovom pogledu predstavlja vjerovatno najveću razliku između javnog sektora (posebno državne službe) i rukovodilaca u privatnom sektoru. Zakoni o državnim službenicima posebno štite službenike kada se radi o razrješenju i otkazu, ali premještaj je također često strogo regulisan kako bi se državni službenici zaštitili od neprimjerenih političkih pritisaka. Zaista, principi javne uprave zahtijevaju da su „objektivni kriteriji za degradiranje javnih službenika i prestanak radnog odnosa u javnoj službi izričito utvrđeni u zakonu“¹⁴⁷. Štaviše, mobilnost javnih službenika, iako se ista podstiče, mora biti „definisana zakonom i na osnovu objektivnih i transparentnih kriterija“¹⁴⁸.

Kao rezultat strogih propisa, rukovodioci često vide te propise kao "prepreke" u svom radu i svojoj sposobnosti da maksimiziraju učinak svojih timova. Uprkos tome, rukovodeći državni službenici u javnoj upravi moraju rukovoditi svojim organizacionim jedinicama čak i u takvim restriktivnim okruženjima i pokazati vještinu u rukovođenju svojim timovima uprkos tim okolnostima. U osnovi, sistem državne službe mora uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između zaštite zaposlenih od nepoželjnog politički motiviranog uplitanja u njihov profesionalni rad i stvaranja ugroženog okruženja u kojem su zaposleni trajno zaustavljeni na svom radnom mjestu, gotovo bez mogućnosti da budu premješteni ili otpušteni.

Rezime SIGMA analize

Pravila o preraspodjeli zaposlenih unutar organa javne uprave, a time i unutrašnjih organizacionih jedinica, su u većini javnih uprava temeljito regulisana. Zakonski okviri tako uključuju pravila za premještaje zaposlenih, posebno na niže položaje. U nekim su slučajevima rukovodeći državni službenici potvrdili da je posebno teško ukloniti rukovodioce nižih organizacionih jedinica u slučaju lošeg učinka. Ostali načini horizontalnog pomjeranja i premještaji zaposlenih fleksibilnije i mogu se u većini javnih uprava provesti bilo pojedinačnim preraspoređivanjem zaposlenih, bilo promjenama akata o unutrašnjoj organizaciji. U većini javnih uprava odluke o premještaju zaposlenih formalno donose ministri. Rukovodeći državni službenici iz zemalja Zapadnog Balkana uglavnom se slažu da osim što predlažu promjene u dodijeljenim ulogama zaposlenih i funkcijama u svojim organizacionim jedinicama, i u tom pogledu za dalje odluke nemaju ovlaštenja.

¹⁴⁷ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, Princip 3, potprincip6.

¹⁴⁸ Isto. PSHRM Princip 6, potprincip6.

Raskid radnog odnosa ili otpuštanje državnih službenika je još jedan temeljito regulisan postupak u svim zakonima o državnoj službi. Rukovodioci u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana generalno ne koriste dobrovoljne raskide radnog odnosa, osim u slučajevima kada se isti nameću iz političkih razloga. Objašnjenje za to, osim pretjerano zahtjevnih zakonskih odredaba u nekim slučajevima, jeste da su nepopularni u lokalnoj administrativnoj kulturi ili zbog opšte nepravilne primjene postupaka ocjenjivanja rada.

Preporuke

1. Ministri bi trebali biti isključeni iz pojedinačnih odluka o prekidu radnog odnosa za ne-rukovodna radna mjesta¹⁴⁹. Političari bi i dalje donosili političke odluke o smanjenju administracije, ali ne bi odlučivali o pojedinačnim otkazima. Treba osigurati siguran i pošten žalbeni postupak bez političkog uplitanja¹⁵⁰.
2. Kako bi se riješili uobičajeni problemi sa nedostatkom dijaloga i otvorenosti u procedurama upravljanja ljudskim resursima, rukovodeći državni službenici trebaju biti obučeni i podržani pri korištenju tih procedura kako bi bolje upravljali svojim organizacionim jedinicama i podređenom osoblju, kako bi se održala ili povećala motivacija zaposlenih za postizanja ciljeva. Ako su rukovodioci iskusni u upravljanju ljudskim resursima, prestanak radnog odnosa će biti krajnje sredstvo, koje će se koristiti samo kada procjena učinka, profesionalni razvoj zaposlenih i drugi alati ne uspiju. To mora ići pod ruku sa profesionalizacijom jedinica za upravljanje ljudskim resursima ili stručnjaka za ULJR u organima javne uprave.
3. Da bi se pretpostavilo da će ovlaštenu rukovodilac upotrijebiti svoj autoritet i samostalnost za odluke o premještajima i otpuštanju zaposlenih unutar svoje organizacione jedinice u svrhu maksimiziranja učinka, a ne za provođenje "naredbi odozgo", mora se prvo imati u vidu glavna pretpostavka koja se odnosi na motivaciju menadžera. Zapravo, sami rukovodioci moraju biti profesionalci čija karijera zavisi od postignutih ciljeva i da su opredjeljeni ka takvim visokim etičkim motivima. Uvažavajući činjenicu da je u većini zemalja Zapadnog Balkana politizacija državne službe jedna od glavnih prepreka u oblastima javnih usluga i upravljanja ljudskim resursima, treba biti oprezan i savjetovati da se koraci koji vode ka depolitizaciji državne službe poduzimaju prije bilo kojih mogućih koraka u pravcu povećanja nadležnosti i samostalnosti za rukovodioce za izvršavanje premještaja zaposlenih i otpuštanja (i da se to uvijek odvija u strogo objektivnom procesu i u skladu s jasnim pravnom osnovom).

Detaljna regionalna analiza

Preraspodjela uloga i funkcija

Pravila o preraspodjeli zaposlenih unutar organa javne uprave, a time i unutrašnjih organizacionih jedinica, u većini slučajeva su temeljito definisana kao dio zakonskih odredbi o državnoj službi. Pravni okviri stoga uključuju pravila za premještaje osoblja, posebno na niže pozicije. U Bosni i Hercegovini i Srbiji rukovodeći državni službenici su potvrdili da je posebno teško ukloniti rukovodioce nižih organizacionih jedinica u slučajevima lošeg učinka, čak u nekim slučajevima dovodeći do toga da kreiraju nove organizacione jedinice i time ignorišu/zaobilaze jedinicu koja ne radi dobro¹⁵¹. Ostali horizontalni modeli premještaja zaposlenih su fleksibilniji i mogu se u većini javnih uprava

¹⁴⁹ *Isto*, PSHRM Načelo 3, potprincip6, o objektivnim kriterijima utvrđenim zakonom za degradiranje državnih službenika i prekid radnog odnosa u javnoj upravi.

¹⁵⁰ *Isto*, potprincip7, o pravu na žalbu protiv nepravrednog degradiranja i otkaza.

¹⁵¹ Prema stavovima rukovodećeg državnog službenika koji je prisustvovao sastanku fokus grupe SIGMA sa rukovodećim državnim službenicima sa Zapadnog Balkana, održanog 24. novembra 2017. u Parizu.

provesti bilo pojedinačnim preraspoređivanjem bilo promjenama akta o unutrašnjoj organizaciji (osim u Albaniji, gdje akti o unutrašnjoj organizaciji ne postoje).

Pored Kosova, gdje odluku o premještajima zaposlenih donose rukovodioci druge razine ispod pozicije ministra (generalni sekretari), u ostalim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana odluke o premještajima zaposlenih formalno donose ministri. U tom tom slučaju, formalna moć donošenja ministarskih odluka nije samo puka formalnost, već sadržajno korištena moć odlučivanja. U stvari, rukovodeći državni službenici u zemljama Zapadnog Balkana se uglavnom slažu da, osim što predlažu promjene u okvirima nadležnosti i njihovih funkcija u zaduženim organizacionim jedinicama, nemaju daljih ovlaštenja za premještaje zaposlenih i otpuštanje. Na kraju, sve će zavisiti od ministra (ili čak od nekog političkog momenta u javnoj upravi), tj. hoće li ministar prihvatiti prijedloge rukovodećih državnih službenika ili će nametnuti vlastite stavove i odluke.

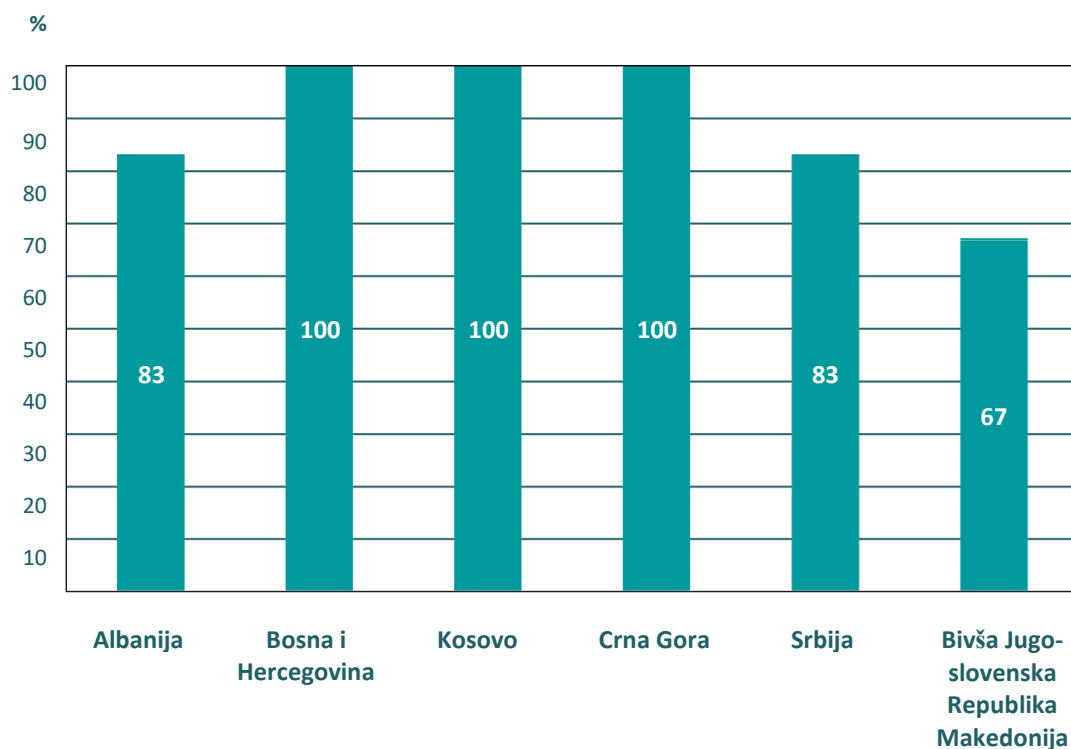
Prestanak radnog odnosa i otkaz

Prestanak radnog odnosa ili otpuštanje državnih službenika još je jedan temeljito regulisan postupak u svim zakonima o državnoj službi. Osim Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije¹⁵², svi pravni okviri za prestanak radnog odnosa ostalih javnih uprava ocijenjeni su pozitivno, kao što se vidi na slici 7. Međutim, ni Albanija ni Srbija nisu dobile maksimalni broj bodova - prva zbog mogućnosti otpuštanja državnih službenika koji ne prolaze redovnu procjenu dodatnih znanja, a druga zbog izuzetno kratkog roka za otpuštanje nakon negativne ocjene rada¹⁵³.

¹⁵² Analiza izvršena od strane SIGMA u 2017. za procjenu Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije otkrila je probleme sa kvalitetom pravnog okvira za otpuštanja zbog restrukturiranja radnih mjesta i zbog loših rezultata.

¹⁵³ Podaci koje je SIGMA prikupila tokom procjene 2017. godine.

Slika 7. Broj bodova dodijeljen tokom SIGMA ocjenjivanja objektivnosti kriterija za prestanak radnog odnosa u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana prema relevantnim propisima o državnoj službi



Izvor: Podaci u vezi s pod-indikatorom 3.3.2.1, prikupljeni za procjenu SIGMA-e za 2017. godinu .

Ipak, rukovodioci u svim zemljama Zapadnog Balkan otkaze uglavnom ne koriste puno, osim u slučajevima kada ih izriču iz političkih razloga. Albanija je pokazana kao primjer gdje su u nekoliko navrata političke odluke o smanjenju administracije rezultirale prisilnim otkazima, ali osim što rukovodioci nisu bili pokretači takvih procesa, u nekim slučajevima čak ni resorni ministri nisu bili konsultirani¹⁵⁴. Čak i veliki politički naponi za smanjenjem broja zaposlenih završavaju se dobrovoljnim otkazima kao dominantnim oblikom (nedavni primjer potiče iz Srbije, gdje je najveći dio smanjenja broja ugovora u državnoj službi postignut penzionisanjem).

Čak i u slučajevima gdje zakonske odredbe nisu prezahtjevne, kao što je u Srbiji i Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, gdje odredbe dopuštaju da otkaz prilično brzo proizilazi iz ponovljene negativne ocjene učinka zaposlenih, rukovodioci ne koriste puno opciju otkaza, bilo zato što je to nepopularno u lokalnoj administrativnoj kulturi, ili zbog opšte nepravilne primjene postupaka ocjenjivanja zaposlenih¹⁵⁵. U stvari, opšta sklonost davanja visokih ocjena prilikom ocjenjivanja rada/učinaka zaposlenih (predstavljeno u odjeljku 2.2.2) čini odluke o otkazu zasnovane na učinku zaposlenih nedovoljno utemeljenim da se suprotstave sudskom odlučivanju u slučaju žalbi sudovima, što je generalno garantovano u svim zemljama Zapadnog Balkana¹⁵⁶.

Budući da u većini javnih uprava profesionalna degradacija nije predviđena zakonima o državnoj službi (osim se to ne desi kao rezultat disciplinskog postupka pokrenutog za teška

¹⁵⁴ Razgovori sa stručnjacima i vladinim zvaničnicima tokom procjene SIGMA-e za 2017. god.

¹⁵⁵ Za raspravu o problemima s primjenom postupaka ocjenjivanja, pogledajte poglavlje 2.2.2.

¹⁵⁶ U procjeni iz 2017. godine, sve su javne uprave dobile maksimalne bodove za podindikator 3.3.2.3. „Pravo na žalbu sudovima zbog odluka o otkazu i degradaciji“.

kršenja propisa i procedura u slučaju Bosne i Hercegovine, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije i Srbije), a prestanak radnog odnosa je proceduralno težak i nepopularan, rukovodioci često pribjegavaju na manje poštene ili efikasne načine postupanja sa zaposlenima koji ne ostvaruju rezultate. Na primjer, oni „nagrađuju“ najbolje uposlenike dajući im više odgovornosti i efektivno više posla, dok su članovi tima sa slabim učinkom ostavljeni ili ignorisani, s malo zadataka i odgovornosti (to je praksa koju su posebno potvrdili rukovodeći državni službenici iz Bosne i Hercegovine, Kosova i Srbije u fokus grupama). Međutim, to može biti prilično kontraproduktivno, posebno u kombinaciji s činjenicom da u većini slučajeva rukovodioci ne mogu finansijski kompezirati one kojima je dodijeljena dodatna odgovornost.

2.2.4. Budžetsko planiranje

Zašto je to važno

Budžet je u praksi najrelevantniji planski dokument za većinu institucija javnog sektora. Budžetski procesi čine ključni dio redovnih rukovodnih procesa i trebali bi biti važni svima koji sebe smatraju rukovodiocima. Ako je finansiranje iz godine u godinu dovoljno predvidivo, ministarstva i drugi organi javne uprave će vjerovatnije napraviti višegodišnje planove i na njih se obavezati. Ako je budžetki limit dogovoren u srednjoročnom okviru (DOB-u) uglavnom se potrošnja zadržava na godišnjoj razini, i ako ima dovoljno vremena da ministarstva planiraju i raspravljaju o prijedlogu budžeta, rukovodeći državni službenici (kao što su rukovodioci sektora, odjeljenja, direktori i rukovodioci ministarstvu podređenih tijela) su najvjerovatnije istinski uključeni u raspravu o prioritetima finansiranja i osjećaju se više odgovornim za krajnji rezultat.

Kreiranje budžeta je proces koji dijelom ide odozgo prema dolje, ali je jednako važno da ostavlja prostor za prijedloge koji dolaze odozdo ka gore. Cilj kreiranja budžeta odozgo ka dole dolje je postizanje fiskalne konsolidacije. U tu svrhu, ministarstvo finansija usmjerava svoje napore na postavljanje gornjih granica rashoda i održavanje fiskalne discipline, delegirajući detalje raspodjele sredstava resornim ministarstvima. Dakle, ovaj sistem će proizvesti pozitivne rezultate samo kada je rukovodilac u njegovom centru, tj. kada koordinira taj postupak¹⁵⁷.

Rukovodioci na svim razinama moraju poznavati svoj budžet i moraju biti u stanju da utiču na visinu finansiranja koji im stoji na raspolaganju, npr. davanjem ulaznih podataka i obrazloženja. Pored toga, budžetski sistem orijentisan na rezultate stvara više mogućnosti za razvoj sveobuhvatne rukovodne odgovornosti, jer uključuje aspekte ekonomije, efikasnosti i efektivnosti u korištenju budžetskih sredstava za postizanje postavljenih ciljeva i očekivanih budžetskih rezultata. Na kraju, razmišljanje o sadržaju posla tokom planiranja finansijskih sredstava razvija uslove za odgovornost orijentisanu na rezultate. Inicijative za programsko budžetiranje mogu pomoći u preusmjeravanju fokusa rukovodilaca na rezultate i ishode, ali te napore također treba uključiti u druge ključne procese planiranja, i svi zavise od dobre razine rukovodne odgovornosti.

Rezime SIGMA analize

Uprkos postojanju i usvajanju DOB-a, planiranje budžeta se prvenstveno odnosi na jednu kalendarsku godinu u svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana. Višegodišnje obaveze moguće je naći usvojene samo u izuzetnim slučajevima. Godišnji ciklus planiranja budžeta pruža mogućnosti svim budžetskim institucijama da se pripreme i raspravljaju o svojim prijedlozima i da se pri tome pridržavaju procedura. Međutim, veze između

¹⁵⁷ OECD (2006), *Top-down budžetiranja kao alat za "Central Resource Management OECD-a"*, Pariz, str. 120-121, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/43469596.pdf>.

planova (strategija) sektorskih politika i srednjoročnih ili godišnjih budžetskih planova su slabe. U većini javnih uprava nedostaju detalji ili nisu utvrđeni detalji poput troškova sektorskih strategija ili procjeni troškova provedbe. Troškovi novih prijedloga javnih politika i strategija se u većini slučajeva ne utvrđuju dovoljno detaljno, a popunjavaju se potrebni obrasci samo da bi se zadovoljila formalna pravila koja su na snazi.

Rukovodeći državni službenici uglavnom imaju priliku da pruže početne ulazne informacije za plan budžeta, ali ishodi postupka formulisanja budžeta su za njih manje otvoreni. Većina ministarstava u zemljama Zapadnog Balkana ne pruža rukovodećim državnim službenicima (npr. pomoćnicima ministra ili direktorima) potpunu sliku budžeta na kojeg se mogu osloniti tokom godine.

Preporuke

1. Vlade bi trebale nastaviti reformske napore ka sistematičnijem pristupu programskog budžetiranja sa jasnim vezama između budžetskih izdvajanja i institucionalnih i rukovodnih odgovornosti, osnovnim informacijama o učinku i jasne srednjoročne perspektive. Da bi ovaj pristup planiranja bužeta postao ozbiljan, dokumenti okvirnog budžeta takođe trebaju postati pouzdani planski dokumenti koji pouzdano ocrtavaju perspektive finansiranja za različite vladine sektore¹⁵⁸.
2. Rukovodioci (barem oni na drugoj razini ispod ministra, u slučaju ministarstava) bi trebali da imaju formalno utvrđene budžete ili relevantne budžetske pozicije za svoje organizacione jedinice, čak i ako nemaju samostalnost nad upotrebom dijela budžeta tokom njegovog izvođenja¹⁵⁹. Ovo usklađivanje ne mora biti utvrđeno zakonom o budžetu kojeg je odobrio parlament, već ga jednostavno može uspostaviti vlada ili pojedinačna budžetska organizacija, kako bi se omogućila dovoljna fleksibilnost za preraspodjelu.
3. Rukovodioci se trebaju smatrati odgovornim za pažljivo planiranje rashoda pri kreiranju novih javnih politika i strategija što treba biti pod direktnim i kvalitetnijim nadzorom ministarstva finansija ili drugog nadležnog tijela. Prijedlozi javnih politika bez vjerodostojne procjene budžetskih implikacija ne smiju se dostavljati na odobrenje.
4. Aktuelna finansijska podrška donatora vladama (ne misleći na donacije u naturi) trebala bi biti uključena u državni godišnji budžet¹⁶⁰, po mogućnosti u budžete ministarstava nadležnih za određena područja javnih politika, a upotrebu sredstava donatorske finansijske podrške bi trebalo smatrati dijelom državne potrošnje zajedno sa rukovodiocima koji su odgovorni za te izdatke kao i za potrošnju iz domaćih izvora. To ne spriječava ispunjavanje dodatnih obaveza izvještavanja prema dogovoru sa pojedinačnim međunarodnim partnerima-donatorima.
5. Odjeljenja za finansije treba ojačati obukama za nove vještine i uvođenjem odgovornosti u oblasti finansijskog upravljanja, uključujući strateško finansijsko planiranje kako bi se pomoglo rukovodstvu da njihov organ uprave izbjegne potrošnju sredstava koja neće biti pokrivena resursima dostupnim prema srednjoročnim i dugoročnim planovima.
6. Prelazak na sofisticirane programske budžetske procedure treba biti sastavnim dijelom postepenog razvoja koji će se odvijati u zavisnosti od kapaciteta resornih ministarstava

¹⁵⁸ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, PFM Princip 1 o srednjoročnom budžetskom okviru zasnovanom na pouzdanim prognozama.

¹⁵⁹ *Isto*, Načelo upravljanja javnim finansijama 7, potprincip1, o internim propisima, uključujući utvrđivanje budžeta koji će biti na raspolaganju relevantnim rukovodiocima, zajedno sa aranžmanima za delegiranje odgovornosti.

¹⁶⁰ *Isto*, Načelo 2 upravljanja javnim finansijama, potprincip3, o pokrivenosti budžeta koja je sveobuhvatna, te uključuje IPA sredstva i druge donacije.

za planiranje javnih politika, strateško finansijsko planiranje, analizu fiskalnog uticaja, itd. Dodavanje složenosti budžetskim procedurama trebalo bi biti u skladu sa sposobnošću planiranja javnih politika na pouzdan način, kao i treba osigurati da su kapaciteti jedinice centralnog budžeta i jedinica za budžet i finansije u resornim ministarstvima u stanju da adekvatno odgovore na novouspostavljene procedure.

Detaljna regionalna analiza

U svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, ministarstva i agencije koje su budžetske organizacije prve razine imaju mogućnost da iznesu svoje predloge za godišnji budžet. To je ugrađeno u propise i primjenjuje se u praksi, barem za godišnji budžet. Također, ministarstva pružaju višegodišnje ulazne podatke i za dokumente okvirnog budžeta. Samo u Crnoj Gori dokument okvirnog budžeta se uglavnom priprema od Ministarstva finansija bez izričitih ulaznih podataka resornih ministarstava.

U situacijama kada dokument okvirnog budžeta ne uključuje gornje granice za razinu sektora ili ministarstva (Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija) i kada su limiti na razini sektora već za prvu godinu značajno izmijenjeni tokom pregovora o budžetu (u Bosni i Hercegovini, na Kosovu i Crnoj Gori), DOB rezultira smanjenjem predvidjivosti sektorskog finansiranja za narednu kalendarsku godinu. To negativno utiče na razinu odgovornosti rukovodilaca za njihova područja javne politike u ministarstvu ili u odnosu na širi spektar zainteresovanih strana. To se prenosi na sektore i odjeljenja, kao i na podređena tijela ministarstava.

Veze između planova sektorskih politika (strategija) i srednjoročnih ili godišnjih budžetskih planova su slabe. U većini javnih uprava Zapadnog Balkana ne postoje detaljna pravila o definisanju troškova ili procjeni rashoda sektorskih strategija. U praksi, procjene troškova se vrši se u nekim slučajevima čak i mimo propisa, pa su veze između sektorskih strategija i planiranje budžeta slabe i nisu sistematske.

Utvrđivanje troškova zakonskih prijedloga formalno je regulisano u većini slučajeva, ali pravila se suštinski ne primjenjuju, a potrebni obrasci se vrlo često popunjavaju u posljednjoj fazi samo kako bi se udovoljilo procedurama i zadovoljili formalni zahtjevi tijela za kontrolu kvaliteta. Ministarstva finansija rijetko mijenjaju neadekvatne procjene prijedloga pripremljenih za usvajanje¹⁶¹ kod nadležnih vlada.

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija je uspostavila sistem za institucionalno strateško planiranje koje je dizajnirano da pruži direktne informacije za planiranje budžeta tri godine unaprijed. U Albaniji i u Bosni i Hercegovini, na državnoj razini, rukovodioci pružaju srednjoročni okvir za veze između ciljeva politike i ciljeva DOB-a, zajedno sa budžetskim sredstvima alociranim na programskoj razini. Uloge i odgovornosti za planiranje budžeta u Crnoj Gori utvrđene su internim procedurama za planiranje budžeta.

U praksi, uloga rukovodilaca u doprinosu prijedloga srednjoročnog ili godišnjeg budžeta kod budžetskih korisnika kao što su ministarstva i agencije varira u zemljama Zapadnog Balkana, kao i među određenim vrstama budžetskih organa. U jednom tipičnom ministarstvu, odjeljenje za budžet i finansije (ili ekvivalent) ima zadatak da pripremi prijedlog budžeta. Od rukovodilaca drugih sektora ili odjeljenja u ministarstvima obično se traže direktni ulazni podaci za budžetski plan za narednu godinu, ali često im nedostaju konkretne informacije o ishodima budžetskih rasprava ili kako su njihovi ulazni podaci biti protumačeni ili primijenjeni.

U boljim slučajevima, interne rasprave o budžetu uključuju sve relevante rukovodioce unutar javnog organa prave, ali obzirom da su njihovi prijedlozi gotovo uvijek veći od aktuelnog limita, mnoge ideje neće biti finansirane. Ova informacija nije detaljno dostupna

¹⁶¹ OECD (2017), SIGMA Izvještaji o monitoringu, OECD Pariz.

rukovodiocima u javnom sektoru, a arbitraža se vrši na političkoj razini (u boljim slučajevima uključeni su i rukovodioci odjeljenja za pravne poslove i/ili rukovodioci odjeljenja za budžete). Rukovodeći državni službenici nisu uključeni u rasprave o budžetu/pregovore sa Ministarstvom finansija, niti se od njih traži da brane svoj budžet u parlamentarnim raspravama. Problem rukovodećih državnih službenika je taj što oni nisu dio konačnih prijedloga po kojima će neke kategorije rashoda smanjiti ili ostati iste kao u originalnom prijedlogu.

Iako se ponavljaju problemi sa primjenom godišnjeg kalendara za pripremu budžeta, podaci iz 2016. pokazuju da je većina javnih uprava Zapadnog Balkana ostavila otvoreno šest i više sedmica da resorna ministarstva pripreme svoje prijedloge budžeta. Samo u Srbiji, Bosni i Hercegovini (državna razina) i Federaciji Bosne i Hercegovine ministarstvima nije ostavljeno dovoljno vremena za pripremu prijedloga budžeta prema centralnim instrukcijama.

Jedan od osnovnih problema za uključivanje rukovodećih državnih službenika u procese upravljanja budžetom je u tome da je evidentirano malo ili da nikako ne postoje sistematska rješenja za podjelu nadležnosti između budžetske strukture i rukovodne strukture¹⁶². Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija ima proceduru kojom budžetske organizacije usvajaju odluku o internoj raspodjeli odobrenog budžeta (većina ministarstava je to uradila za 2017.) Na Kosovu je to učinila gotovo trećina ministarstava, a u Crnoj Gori su tek neka ministarstva osigurala da svi rukovodeći državni službenici imaju jasne budžetske alokacije. U Albaniji većina resornih rukovodilaca ministarstava imaju svoje budžetske alokacije, ali nijedno ministarstvo nije osiguralo da to bude slučaj i sa svim njihovim rukovodećim državnim službenicima.

Čak i u slučajevima kada rukovodeći državni službenici imaju svoj budžetski program, u mnogim organima javne uprave Zapadnog Balkana oni se uglavnom bave platama zaposlenih. Budžetske alokacije za potrebe treninga, putovanja, posebnih događaja i za druge slične, relativno redovne aktivnosti su uglavnom centralizovani u okviru budžetskih organizacija. Neka vrsta formalne interne podjele ovih budžeta između odjeljenja ili sektora bila bi korisna za jačanje rukovodnu odgovornost. Štaviše, u Crnoj Gori su kapitalni izdaci budžeta zaseban dio budžeta, skrivajući tako sliku ukupne usklađenosti politike i rukovodne odgovornosti.

Vremenska perspektiva planiranja budžeta u zemljama Zapadnog Balkana je u praksi samo za jednu kalendarsku godinu. Višegodišnje obaveze su moguće samo u izuzetnim slučajevima i formalna pravila ne podstiču na pokretanje postupka javne nabavke prije početka kalendarske godine. Stoga je rukovodiocima teško planirati duže od godinu dana za bilo šta drugo osim za plate i režijske troškove.

Da se aktivnosti završe, mnogi rukovodioci rade sa donatorima, ali s obzirom da u većini javnih uprava donatorska sredstva nisu dio državnog budžeta (Bivše Jugoslovenske Republika Makedonija je izuzetak, jer su sva sredstva iz IPA-e dio državnog budžeta)¹⁶³, planiranje budžeta je efektivno fragmentirano i ne slijedi sveobuhvatne linije odgovornosti u ogranim javne uprave. Na primjer, rukovodioci se u praksi mogu dogovoriti o značajnom iznosu za ICT ulaganje od strane Evropske unije (EU) ili drugog donatora, iako se projekat ne smatra prioritetom u nacionalnom budžetu. Investiciono planiranje ima potencijal da postane transparentnije sa nedavno uspostavljenim Nacionalnim investicionim odborima i odgovarajućom finansijskom strukturom za pojedinačne projekte, ali poveznice sa planiranjem nacionalne politike i postupcima donošenja budžeta su i dalje

¹⁶² Isto.

¹⁶³ U Crnoj Gori IPA finansiranje je takođe dio državnog budžeta, ali u nadležnosti Ministarstva finansija, bez obzira na ministarstvo čijoj politici doprinosi.

slabe.

2.2.5. Izvršenje budžeta

Zašto je to važno

Ako rukovodioci na različitim razinama znaju iznos finansijskih sredstava na koji se oni mogu osloniti tokom godine, tada su u mogućnosti da bolje planiraju i određuju prioritete korištenja resursa koji su im na raspolaganju. Osim toga, planiranje finansiranja za period od dvije do tri godine pozitivno utiče na jačanje rukovodne odgovornosti, omogućavajući tako planiranje javnih politika i reformi.

Preporuke OECD-a za budžetsko upravljanje¹⁶⁴ pozivaju na jasno određivanje uloga, odgovornosti i ovlaštenja za svaku instituciju i za odgovorne osobe, što omogućava određenu razinu fleksibilnosti za ministarstva i agencije da obave realokacije budžetskih sredstava tokom godine u interesu efikasnog rukovođenja i vrijednosti za novac. Centralizirane *ex ante* kontrole dio su uobičajene prakse u javnom sektoru i često su neophodne, ali ako su prekomjerne, mogu usporiti donošenje odluka i smanjiti odgovornost pojedinih rukovodilaca koji su odgovorni za rad organa uprave. Stoga, rukovodioci moraju biti u mogućnosti da utiču na rokove i izbor aktivnosti tokom godine kada koriste finansijske resurse.

Rezime SIGMA analize

Većina rukovodilaca u ministarstvima nemaju potpunu sliku budžeta kojeg mogu očekivati da će koristiti tokom godine. Njihova odgovornost tokom izvršenja budžeta je ograničena na iniciranje rashoda (bez dovoljno predviđanja ili kontrole nad rezultatima) i specifične provjere potrebnih materijalnih sredstava i usluge koje primaju. U gotovo svim javnim organima ukupna odgovornost koncentrisana je u rukama rukovodioca organa javne uprave i finansijskim ili administrativnim službama.

Odredbe o podacima redovne budžetske potrošnje uglavnom nisu kreirane da zadovolje potrebe koje su menadžeru bile na umu. Informacioni sistemi trezora obično su prilagođeni potrebama samih ministarstava finansija za izvještavanje o budžetu, koristeći njihov sistem budžetske kategorizacije troškova. Obzirom da kategorizacija budžeta i rukovodne strukture nisu usklađeni, rukovodeći državni službenici dobijaju korisne podatke o obavezama i potrošnji samo kada oni dobiju budžetski program koji pokriva njihovo područje rada.

Preporuke

1. Rukovodiocima treba prenijeti odgovornost za odluke o pojedinačnoj potrošnji u okvirima njihovih budžeta, sa administrativnim i ne pretjerano opterećujućim *ex ante* provjerama internih kontrolora-revizora, ili gdje su systemske informacije dovoljno kvalitetne, da se poduzimaju automatske kontrole i redovan nadzor relevantnih internih finansijskih kontrolora-revizora¹⁶⁵.
2. Svim ključnim rukovodiocima (poput rukovodećih državnih službenika na drugoj razini ispod ministra u slučaju ministarstava) treba pružiti detaljne informacije o

¹⁶⁴ OECD (2015), *Preporuke Vijeća o upravljanju budžetom*, OECD, Pariz, str. 9, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>.

¹⁶⁵ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, Načelo 7 upravljanja javnim finansijama, potprincip 1, o internim propisima, uključujući imenovanje službenika za finansije i utvrđivanje budžeta za nadležne rukovodioce unutar organa uprave.

redovnoj potrošnji, barem o obavezama i stvarnoj potrošnji budžeta za njihov dio organa javne uprave¹⁶⁶.

Delegiranje nadležnosti kada je u pitanju izvršenje budžeta treba dozvoliti samo ako osnovni informacioni sistemi omogućavaju konstantni nadzor ili česti monitoring aktuelne situacije. Centralizirana kontrola i automatska upozorenja o preuzetim obavezama moraju biti operativni kako bi se omogućilo delegiranje ovlaštenja za donošenje odluka za izvršenje budžeta. U suprotnom, rizik od zaostalih obaveza se dodatno povećava.

Detaljna regionalna analiza

U svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, odgovornost za korištenje budžetskih sredstava leži prije svega unutar pojedinačnog budžetskog korisnika¹⁶⁷. Ministarstva finansija i trezora su dio postupka isplata, ali njihova verifikacija nije ključna. Ipak, u Crnoj Gori, na primjer, od četiri ključna koraka u procesu isplata (odobrenje, verifikacija, potvrda i autorizacija) samo prva dva su u nadležnosti budžetskog korisnika, dok druga dva koraka rješava Trezor (dio Ministarstva finansija). Na Kosovu, nedavne promjene u budžetskim kategorizacijama znače da Ministarstvo finansija vrlo detaljno nadgleda i do detalja kontroliše aktuelnu potrošnju (uključujući troškove mobilnih telefona u odjeljenjima ministarstva - budžetska stavka manja od 100 EUR godišnje).

Većina rukovodilaca u ministarstvima nemaju dio budžeta kojim mogu da raspolažu, niti imaju potpunu sliku o iznosu sredstava na koja se mogu osloniti (iako mogu računati na plate zaposlenih i vrlo opšte izdatke koji se ponavljaju, kao što su izdaci za najam prostorija i redovne komunalije). Dok većina rukovodećih državnih službenika (75%) ima osjećaj da su ovlašteni za donošenje odluka u skladu sa svojom zvaničnom razinom odgovornosti, samo 42% od njih smatra da imaju ovlaštenja da upravljaju budžetom svojih organizacionih jedinica¹⁶⁸. U mnogim slučajevima, rukovodilac službe opšte uprave (npr sekretar u ministarstvu) je "siva eminencija" za donošenje odluka koje utiču na programe ministarstava, te se drugi rukovodeći državni službenici moraju kod njih raspitivati o mogućnostima finansiranja nekih aktivnosti. Na sličan način, ni drugi rukovodeći državni službenici, a ni odjeljenja nisu uključeni u proces procjene novčanih tokova za svoje programe¹⁶⁹.

Na Kosovu, uloga rukovodećih državnih službenika u izvršenju budžeta nije definisana nijednim propisom ili bilo kojim postupkom. Prenos ove vrste odgovornosti na druge interne rukovodioce je u diskreciji generalnog sekretara. Praksa se razlikuje od institucije do institucije. Neki organi javne uprave, poput Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, razvili su interna pravila o ulogama i odgovornostima za izvršenje budžeta.

Mnogi rukovodeći državni službenici čak ne smatraju potrebnim da znaju koliki je njihov pripadajući budžet. Prema njima, neko može biti uspješan rukovodilac bez poznavanja budžeta¹⁷⁰. Ova percepcija je razumljiva kada rukovodilac vodi mali tim profesionalaca i taj tim zaposlenih je jedini direktni resurs. Ali čak i u tim slučajevima, postoje druge potrebe, kao što su poslovna putovanja, prevođenje i sl., gdje rukovodioci trebaju planirati

¹⁶⁶ Isto. Interni propisi osiguravaju da se informacije o rukovođenju redovno dostavljaju odgovarajućim nivoima organa javne uprave.

¹⁶⁷ Kao što je utvrđeno u osnovnim zakonima o budžetu (zakoni koji preciziraju pravila, procedure i raspored upravljanja budžetom za sve budžetske organizacije).

¹⁶⁸ Prema istraživanju iz 2018. godine provedenom u svih šest javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana kojeg je obavio "Projekat Zapadnog Balkana za monitoring reforme javne uprave od strane civilnog društva"(WeBER), u koordinaciji sa SIGMA-om; www.par-monitor.org.

¹⁶⁹ U većini slučajeva zahtjevi za održavanje gotovinskog toka određuju se centralno, a često se jednostavan obračun 1/12 ukupnog godišnjeg gotovinskog toka koristi za određivanje visine mjesečnih novčanih tokova.

¹⁷⁰ Sastanci fokus grupa SIGMA.

dodatne resurse u toku godine.

Postoje rukovodeći državni službenici koji bi željeli ozbiljnije preuzeti odgovornost za svoj posao finansijskog planiranja. To potvrđuje sljedeći ilustrativni citat rukovodećih državnih službenika iz Bosne i Hercegovine: „Ne znamo da li smo potcijenili opterećenje prevodilaca. Ali ministri uvijek kažu «ne brinite, možemo dobiti više novca ako to tražimo, ovo je važno». Ali moramo znati raspoložive budžete da započnemo javnu nabavku.”

Fokus proteklih godina ka smanjenju budžetskog deficita (sa niskim rastom ili bez rasta budžeta) je značio strogu centraliziranu kontrolu nad potrošnjom. To je dovelo do situacije u kojima se neke kategorije budžetske potrošnje zamrzavaju ili prebacuju u zadnji kvartal, bez konsultacije ili čak prethodnog upozorenja budžetske organizacije i rukovodilaca koji su time oštećeni. To je dodatak praksi u kojoj ministarstva finansija centralno određuju tempo budžetskih izdataka na osnovu dostupnosti sredstava. U Bosni i Hercegovini i nekim drugim javnim upravama, samo određeni organi, poput parlamenta ili vrhovne revizorske institucije, imaju samostalnost u pogledu dinamike potrošnje tokom cijele godine.

Uloga rukovodećih državnih službenika u izvršenju budžeta uglavnom je u fazi verifikacije, gdje su potvrdili da je usluga pružena, odnosno da je roba isporučena, što je bila osnova da se izvrši plaćanje. Zbog jake formalizacije u procesu javnih nabavki, rukovodeći državni službenici su često nemoćni da odbiju nekvalitetne usluge. Nedostatak dokumentacije i sistemski nedostaci koji bi u sudskim postupcima mogli poslužiti kao dokaz da ugovor nije u potpunosti proveden, znači da bi kompanije/dobavljači dobile sudski slučaj sa državom, ako bi rukovodilac organa javne uprave odlučio smanjiti vrijednost ugovora.

Odredbe propisa koje se odnose na podatke o redovnim budžetskim troškovima uglavnom se nisu kreirale prema onom što su rukovodioci trebali ili imali na umu. Sistemi trezorskih informacija obično su prilagođeni potrebama ministarstava finansija i samih trezora za izvještavanje o budžetskom korištenju i praćenju rashodovnih kategorija, tj. uglavnom za kontrolu novčanog toka i osiguranje da mjesečni limiti gotovine ne budu prekoračeni. Budući da kategorizacija budžeta i rukovodne strukture nisu usklađene, rukovodioci sektora dobijaju korisne podatke o preuzetim obavezama i potrošnji samo kada imaju budgezetski program koji pokriva njihovo područje rada. Rukovodioci sektora na Kosovu dobijaju mjesečne informacije o potrošnji zasnovanoj na budžetskoj strukturi, dok u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji primaju ih kvartalno.

U Crnoj Gori, Srbiji i Bosni i Hercegovini takve se informacije daju na zahtjev. U Albaniji, rukovodioci koji su zaduženi za budžetski program, takođe redovno primaju ažurirane finansijske podatke¹⁷¹.

¹⁷¹ Podaci koje su centralne harmonizacijske jedinice dostavljale prema SIGMA upitniku o rukovodnoj odgovornosti.

2.2.6. Javne nabavke

Zašto je to važno

U okruženju u kojem rukovodioci žele postići najbolji mogući rezultat, javne nabavke igraju izuzetno važnu ulogu u mnogim oblastima rada javne uprave. Javne nabavke su ključni postupak za sticanje potrebne vanjske podrške i dodatnih kapaciteta za postizanje ciljeva. Nabavke specifične za organe javne uprave često su direktno povezane sa godišnjim i srednjoročnim ciljevima (npr. poboljšanja infrastrukture, razvoj informaciono-komunikacijskih tehnologija IKT i korištenje vanjskih usluga sa tržišta) i stoga je od strateškog značaja za odgovornost rukovodilaca. Pored toga, javne nabavke se koriste za postizanje ciljeva u određenim oblastima, poput onih koji se odnose na inovacije, životnu sredinu ili rodnu ravnopravnost. Centralizirane javne nabavke mogu biti od pomoći rukovodiocima u javnom sektoru oslobađajući ih potrebe da rade pojedinačne nabavke osnovnih i redovnih potreba, sve dok centralne službe za javne nabavke mogu nabaviti svima potrebne resurse na fleksibilan i pravovremen način.

Javne nabavke su također uzrok mnogih neuspjeha. U državama članicama EU oko polovine svih nepravilnosti u programima koje finansira EU povezane su sa operacijama javnih nabavki¹⁷². Javne nabavke su meta korupcije, pa je stoga važna jasnoća procedura i transparentnost procesa¹⁷³. Jednako je važno da rukovodioci trebaju imati mogućnost da nabave ono što je potrebno bez nepotrebnog straha od potencijalnih pravnih posljedica ili bilo kakvih grešaka koje se pojavljaju.

Rezime SIGMA analize

Trenutno se javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana ne fokusiraju na stvaranje jednostavnih postupaka javnih nabavki koji bi organima javne uprave i rukovodiocima pomogli u postizanju ciljeva. Uloga rukovodilaca je ograničena na specifične ulazne vrijednosti i ulazne podatke, izbor i vrednovanje kriterija koji se koriste nisu prilagođeni ukupnim ciljevima rada, pa procedure javnih nabavki nisu predvidive - ne može biti nekoliko ciklusa razmatranja javne nabavke, te s toga nije neobično da čitav postupak treba otkazati.

Rukovodioci odgovorni za sektore ili pojedinačna odjeljenja su obično uključeni samo u prvu fazu javnih nabavki i praćenje izvršenja ugovora. Oni su spriječeni da ranije pokrenu postupke javnih nabavki zbog vremena potrebnog za godišnje planiranje nabavki. U preostalim fazama postupka, obično su angažirani državni službenici zaduženi za javne nabavke koji vode postupak, uz učešće predstavnika iz nadležnih organizacionih jedinica. Rukovodioci sa specifičnim znanjem o poslovnim potrebama nisu odgovorni za ishode javnih nabavki i stoga nisu puno uključeni u uspostavu evaluacijskih kriterija.

Rukovodioci niže razine ne mogu zaključivati ugovore, čak ni one niže od 5.000 Eura ili manje, bez odobrenja od više razine rukovodilaca. U većini slučajeva čak i male ugovore o javnoj nabavci potpisuje ministar ili sekretar ministarstva ili direktor agencije ili drugog vladinog tijela.

Preporuke

1. Treba preispitati nacionalne propise o javnim nabavkama i ukloniti sve eksplicitne ili implicitne zahtjeve koji predviđaju da rukovodilac organa uprave formalno odobrava

¹⁷² Evropski revizorski sud (2017.), Specijalni izvještaj: *Zaštita EU od neregularne potrošnje*, Evropski revizorski sud, Luksemburg, str. 38. Zaključak je baziran na statistikama Evropskog suda pravde.

¹⁷³ O integritetu sistema javnih nabavki vidjeti: OECD (2015), *Preporuka Vijeća za javne nabavke*, OECD Pariz, str. 7: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

ključne korake u postupcima javnih nabavki. Delegiranje nadležnosti treba biti odobreno i provedeno u praksi, dok bi rukovodioce organa uprave trebalo ograničiti na suštinsko učešće i monitoring javnih nabavki koje imaju strateški uticaj na ciljeve organa uprave na čijem su čelu.

2. Godišnje planove nabavke treba pripremiti na takav način da su spremni i dogovoreni do kraja januara ili, još bolje, prije početka budžetske godine, čim se usvoji godišnji budžet u parlamentu¹⁷⁴. *Ex ante kontrole* planova javnih nabavki od strane Ministarstva finansija i drugih institucija trebalo bi postepeno zamijeniti ciljanim monitoringom.
3. Treba preispitati postupke i kapacitete za reviziju javnih nabavki kako bi se skratio postupak po žalbi u prvom stepenu i smanjio broj predmeta koji se vraćaju između agencija za žalbe i sudova¹⁷⁵. U posebnim okolnostima, procedure bi trebale dozvoliti nastavak postupka javnih nabavki dok se sporovi rješavaju.
4. Rukovodioce treba ohrabriti, možda pod pritiskom centralnog tijela za javne nabavke, da izbjegavaju automatsko korištenje kriterija najniže cijene¹⁷⁶. To bi se moglo postići postavljanjem procedura prema kojima, na primjer, svaki put kada se primjenjuje samo kriterij najniže cijene u mnogo složenijim nabavkama, da se mora navesti i opravdanje za odabir takvog kriterija.
5. Treba pripremiti detaljne smjernice za praćenje realizacije ugovora¹⁷⁷. Treba uspostaviti stvarnu i konkretniju odgovornost rukovodećih državnih službenika za rezultate ugovora o javnim nabavkama, i treba pružiti sistematičnu obuku za rukovodioce različitih razina¹⁷⁸.

Postupci javnih nabavki trebaju se zasnivati na jasnim, predvidivim i transparentnim procedurama, a samim organima javne uprave ili rukovodiocima kao pojedincima ne treba davati punu slobodu eksperimentisanja. Standardizacija i korištenje pravne i tehničke eksperize sa centralne razine ostaje i dalje od ključnog značaja. S toga, koraci koji se poduzimaju za povećanje konkretne odgovornosti rukovodilaca za ishode u postupcima javnih nabavki trebaju biti značajno precizirani i moraju se pridržavati a mišljenja i nalaza revizija. U mnogim slučajevima puko uključivanje rukovodilaca u ključne faze javnih nabavki, interne procedure će pomoći da se osigura da njihova odgovornost za postizanje ciljeva politike ne bude negirana.

Detaljna regionalna analiza

U zemljama Zapadnog Balkana, primarni fokus u razvoju sistema javnih nabavki je bio na postizanju boljeg usklađivanja između nacionalnih propisa kojim se reguliše ova materija sa EU direktivama o javnim nabavkama. Bilo je pokušaja da se određeni aspekti režima javnih nabavki učine efikasnijim i efektivnijim. Na primjer, uvedene su centralizirane obaveze javnih nabavki i stvoreni uslovi za okvirne sporazume. Međutim, nije bilo sistematičnih napora da se postojeći postupci pojednostave i racionalizuju.

¹⁷⁴ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, Princip upravljanja javnim finansijama br. 13, potprincip1, o planiranju i pripremi javnih nabavki.

¹⁷⁵ *Isto*, Princip upravljanja javnim finansijama br. 12, O pravnom lijeku koji omogućava brzo i stručno rješavanje žalbi i sankcija.

¹⁷⁶ SIGMA Uputstvo o javnim nabavkama br. 32, *O analizi tržišta, preliminarnim konsultacijama na tržištu i prethodnom uključivanju ponuđača* može pružiti korisne referentne informacije.

¹⁷⁷ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, Načelo br. 13 upravljanja javnim finansijama, potprincip7, o instrumentima za procjenu izvršenja ugovora i referentno upravljanje ugovorima od strane pojedinačnog naručioca ili entiteta.

¹⁷⁸ SIGMA Uputstvo o javnim nabavkama br. 22, *O upravljanju ugovorima* (može pružiti koristan referentni materijal).

U svim javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, centralne vladine institucije dužne su pripremiti i objaviti godišnje planove javnih nabavki. U većini slučajeva, ovo bi također bilo potrebno usaglasiti sa ministarstvima finansija. Činjenica da ministarstva finansija moraju da odobre planove javnih nabavki obično se ne vidi kao ograničenje samostalnosti ministarstava, jer ministarstva finansija rijetko suštinski promijene planove nabavki - gornje granice su prikazane u budžetu i stoga su rijetke razlike u mišljenjima. Međutim, za taj dodatni postupak je potrebno vrijeme. Obzirom da organi uprave obično ne pokreću formalni postupak prije januara svake godine, a mjesec dana ili u najgorem slučaju dva mjeseca se obično gubi od procedure javnih nabavki do realizacije ugovora, to opet ograničava mogućnosti rukovodilaca da upravljaju procedurama da obave posao nabavke i da imaju dovoljno sredstava za nepredviđene slučajeve i za postizanje značajnih ciljeva.

Propisi vezani za javne nabavke u zemljama Zapadnog Balkana ne zapriječavaju delegiranje nadležnosti za donošenje odluka tokom postupaka javnih nabavki. Najčešća praksa je da su operativni poslovi u okviru javne nabavke preneseni na centralnu jedinicu za nabavke ili na organizacione jedinice opštih poslova ili za budžet i finansije. Ipak, ključne odluke, kao što je dodjela ugovora ili odluke o obustavi postupka, potpisuje samo rukovodilac organa uprave (t.j. ministar) ili u nekim slučajevima i rukovodilac administracije (npr. sekretar ministarstva ili generalni sekretar). Rukovodilac koji je obično odgovoran za postupke javnih nabavki u ministarstvima je sekretar ministarstva (u Crnoj Gori i Srbiji) ili generalni sekretar ili direktor agencije (na Kosovu). Često se operativnije aktivnosti delegiraju rukovodiocu odjeljenja za opšte poslove, ali potpisivanje ugovora o javnim nabavkama i druge ključne odluke prepuštaju se rukovodiocu kojem su takve funkcije dodijeljene direktno od ministra.

Uloga rukovodećih državnih službenika varira u ministarstvima. U većini slučajeva postupak javne nabavke pokreću rukovodeći državni službenici odgovorni za relevantno područje vezano za javnu nabavku, ali formalna odgovornost je locirana u specijaliziranom odjeljenju za opšte poslove ili u njegovom ekvivalentu. Čitavim procesom javnih nabavki obično upravlja odjeljenje za nabavke unutar organa uprave, ali specifične zahtjeve definišu organizacione jedinice za koje se odvija nabavka roba i usluga.

Na osnovu ankete provedene među rukovodiocima u javnoj upravi Srbije¹⁷⁹, dvije trećine pomoćnika ministra (66,7%) tvrde da nemaju ulogu u postupcima javnih nabavki. U isto vrijeme, svi sekretari ministarstava koji su popunili anketu pozitivno su odgovorili na ovo pitanje. Međutim, istraživanje otkriva nesklad između stvarnih ovlaštenja i osjećaja odgovornosti za postupke javnih nabavki kod rukovodilaca. Čini se da rukovodeći državni službenici imaju posebno visoku razinu odgovornosti, gotovo 80% njih tvrde da imaju visoku razinu odgovornosti za javne nabavke. Ovo znači da, čak i kada oni nisu formalno zadužen ili odgovorni za postupak, oni se osećaju odgovornim za rezultate i realizaciju ugovora o javnoj nabavci.

Rukovodeći državni službenici koji su odgovorni za sektor ili područje rada unutar ministarstva ne mogu zaključivati ugovore, čak i one sa niskom vrijednosti od 5.000 Eura ili manje, bez odobrenja više razine rukovodstva. Samo u Albaniji je Centralna harmonizaciona jedinica izvijestila da rukovodioci (odnosno oni koji rukovode zasebnom organizacionom jedinicom u okviru ministarstva) mogu zaključiti ugovore javnih nabavki manjih vrijednosti u okviru svoje organizacione jedinice bez dobijanja bilo kakvog prethodnog odobrenja¹⁸⁰. U većini slučajeva čak i ugovore male vrijednosti javnih nabavki potpisuje ili ministar ili sekretar ministarstva ili direktor agencije ili drugog vladinog

¹⁷⁹ Istraživanje rukovodećih državnih službenika u Srbiji koje je 2016. godine proveo Evropski centar za politiku, Beograd.

¹⁸⁰ Odgovor albanske Centralne harmonizacione jedinice na upitnik SIGMA.

tijela¹⁸¹.

Za upravljanje EU fondovima, sistemi u ministarstvima se razlikuju od nacionalnih procedura. U većini slučajeva, organizacione jedinice za opšte poslove ili jedinice za finansije i budžet nisu uopšte uključeni, a njihovu ulogu obavlja jedinica za implementaciju projekta i centralno ugovorno tijelo, osnovano prije svega za na upravljanje programima koje finansira EU. Uloga rukovodećih državnih službenika i njihovih stručnih saradnika je uglavnom ograničena na obezbjeđenje ulaznih informacija za projektni zadatak i tehničke specifikacije. Sa više slojeva rukovodnih struktura i *ex ante* kontrolama, spremnost zainteresovanih rukovodećih državnih službenika da utiču na tempo postupka javnih nabavki i na kriterije za selekciju/ocjenu dobavljača je ograničena ili zavisi od razine aktivnosti osoba koje su na relevantnom položaju.

U praksi, jedan od ključnih problema za rukovodeće državne službenike je nepredvidiva dužina trajanja i krajnji rezultat postupka javnih nabavki¹⁸². Značajan udio u postupcima javnih nabavki otkazuje se bez dodjele ugovora (10% u Srbiji, 15% u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, 20% u Crnoj Gori i 25% na Kosovu)¹⁸³. Tokom sudskih postupaka vezanih za javne nabavke, realno vrijeme koje je trebalo prvostepenom organu za rješavanje žalbi variralo je u zemljama Zapadnog Balkana u 2016. godini - od 10 dana u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji do prosječno 64 dana u Srbiji¹⁸⁴. Određeni broj tih slučajeva vodio je sud, a procenat predmeta koje su sudovi promijenili ili vratili je visok u cijeloj regiji Zapadnog Balkana (u svim javnim upravama, ali u Albaniji udio predmeta koje je sud vratio bio je veći od 20% u 2016. godini)¹⁸⁵. Kao rezultat, žalbe na postupke javnih nabavki mogu jednostavno potrajati i više od pola godine, što ima direktne posljedice na mogućnosti godišnjeg planiranja ciljeva, a ponekada i za srednjoročni period.

Rukovodioci sa specifičnim kapacitetom poznavanja poslovnih potreba nisu odgovorni za rezultate nabavke i stoga nisu mnogo uključeni u definisanje kriterija za evaluaciju ponuda. Udio konkurentskih postupaka gdje je najniža cijena bila jedini kriterij dodjele ugovora je iznad 95% u zemljama Zapadnog Balkana¹⁸⁶. Rukovodioci u javnoj upravi često se žale na korištenje kriterija najniže cijene¹⁸⁷, ali čak i kad postoji mogućnost da se ponudi više relevantnih kriterija selekcije ponuda, to se ne uradi ili se sugestije nadležnih sektora i odjeljenja ne prihvataju. To je dijelom posljedica nedostatka stručnosti i razumijevanja tržišta, ali i nespremnost za preuzimanje razumnih rizika, što je generalno ojačano krutim stavovima kontrolnih tijela (propisi o javnim nabavkama često predviđaju kazne za loše upravljanje postupkom). Bez obzira na razloge, rezultat je da isporuke robe i usluga, npr. prevodilačkih usluga, ne ispunjavaju očekivanja i zbog toga se neće postići ciljevi rukovodilaca kao što je očekivano/planirano i niža je ukupna odgovornost za postizanje rezultata.

Kao što je konstatovano u prethodnom dijelu teksta, rukovodiocima se često dodjeljuje odgovornost da potvrde jesu li robe ili usluge dostavljene i zadovoljavaju li očekivani kvalitet. To znači da su individualni sektori/odjeljenja i njihovi rukovodioci odgovorni za praćenje implementacije ugovora, čak u slučajevima kada oni nisu bili uključeni u samoj proceduri javne nabavke. U javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana, centralne

¹⁸¹ Podaci koje je SIGMA prikupila za procjenu za 2017. godinu .

¹⁸² Ova nepredvidivost je uobičajena za nacionalne postupke javnih nabavki i tendere koje finansira IPA.

¹⁸³ OECD (2017), SIGMA, Izvještaji o monitoringu, OECD Pariz, podaci iz 2016.

¹⁸⁴ Isto.

¹⁸⁵ Isto. Podaci iz 2016.

¹⁸⁶ Isto.

¹⁸⁷ SIGMA sastanci fokus grupa o rukovodnoj odgovornosti.

smjernice, alati i obuke obično se fokusiraju na procedure javnih nabavki do potpisa ugovora. Rukovodioci nemaju na raspolaganju detaljne smjernice i primjere dobre prakse za upravljanje ugovorima kako bi ispunili odredbe propisa. Slično tome, nedostaje praktična obuka za upravljanje ugovorima.

2.3. Izvještavanje

Izvještavanje je druga strana medalje i vezano je za značaj ciljeva u rukovodnoj odgovornosti. Linije izvještavanja i procesi izvještavanja su neophodni i neotuđivi dio bilo kojeg okvira odgovornosti (bilo da je riječ unutar organa uprave ili izvan njega prema drugim institucijama i javnosti). Ključni element izvještavanja koji predstavlja razliku između administrativne i rukovodne odgovornosti je izvještavanje o učinku i rezultatima, za razliku od izvještavanja o aktivnostima. Izvještavanjem se dobijaju povratne informacije o tome kako se koriste ovlaštenja delegirana od parlamenta, vlade ili ministra. Delegiranje ovlaštenja ne može služiti svojoj svrsi ako ne postoji način da se sazna kako se ono koristi u praksi. Štaviše, kada rukovodioci imaju na raspolaganju finansijska sredstva, treba osigurati finansijsko izvještavanje, a institucionalni izvještaji trebaju biti objavljeni kako bi imali potpunu efektivnost.

2.3.1. Izvještavanje o vladinim i institucionalnim ciljevima

Zašto je to važno

Za snažan sistem rukovodne odgovornosti važno je da rukovodioci trebaju učestvovati u izvještavanju svojih institucija u kontekstu širih vladinih ciljeva i prioriteta, kao i u vezi neposrednih institucionalnih ciljeva, uključujući ciljeve svojih organa javne uprave, direkcije, sektora, odjeljenja. Podržavajući izvještavanje o vladinim ciljevima, rukovodeći državni službenici ispunjavaju svoju osnovnu ulogu u pružanju podrške postojećoj vladi i njenoj političkoj odgovornosti.

Da bi se organ javne upave usmjerio ka postizanju rezultata, izvještavanje mora biti redovno, iako ne prečesto. Nametanje preambicioznih ciklusa monitoringa i izvještavanja može dovesti do nepotrebnog birokratskog opterećenja rukovodilaca, a što na kraju može potkopati samu svrhu izvještavanja u sistemu učinka. Izvještavanje bi trebalo nametnuti minimalni administrativni angažman, a istovremeno osigurati maksimalno moguće korisne i značajne informacije za monitoring na različitim razinama ciljeva i zadataka.

Izvještavanje u javnom sektoru također treba biti javno objavljeno, jer samo tamo gdje su izvještaji javno dostupni to može stimulirati opštu kulturu odgovornosti i stvoriti pritisak javnog nadzora nad političkim vođama¹⁸⁸. Takav javni pritisak će zauzvrat stvoriti pozitivan uticaj na rukovodioce da izvršavaju postavljene ciljeve.

Rezime SIGMA analize

Što se tiče ukupne prakse vladinog izvještavanja, čak i tamo gdje su postavljeni okviri za planiranje i formulisanje ciljeva, isti nisu bili popraćeni odgovarajućim praksama monitoringa i izvještavanja. Sve zemlje Zapadnog Balkana dijele zajednički problem po kojem vladini izvještaji uglavnom pružaju informacije o aktivnostima i rezultatima, a vrlo rijetko o ishodima.

Izvještavanje pojedinih organa javne uprave postoji u većini uprava zemalja Zapadnog Balkana, ali takvi izvještaji često nisu javno dostupni. Nedostatak izvještavanja o ciljevima

¹⁸⁸ Vidi također OECD (2017), *Preporuka Vijeća o otvorenoj vladi*, OECD Pariz, str. 3, <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>.

i zadacima ostaje ključni izazov za razvoj rukovodne odgovornosti. Izostanak uspostave ciljeva, na prvom mjestu znači da čak ni izvještavanje o broju obavljenih aktivnosti ne podržava razvoj rukovodne odgovornosti, jer će biti nemoguće saznati da li je rukovodilac ili odgovarajuća organizaciona jedinica imala lošiji ili bolji učinak. Prevladava praksa da institucije pripremaju izvještaje kao dio vladinog procesa izvještavanja, najčešće kroz izvještavanje o provedbi vladinog godišnjeg programa rada. Izvještavanje se često doživljava kao teret, a ne kao alat za rukovođenje i bolje planiranje. Sistem je takav da postizanje ciljeva ne donosi nikakve posebne posljedice iz perspektive rukovodilaca.

Još jedna važna prepreka njegovanju rukovodne odgovornosti kroz izvještavanje je nedostatak vidljivosti rukovodećih državnih službenika ili barem njihovih organizacionih jedinica u tim izvještajima. Čak i ako su vidljivi u izvještajima, oni su samo navedeni kao odgovorni za provedbu aktivnosti, ali se nikada ne spominju kao odgovorni za postizanje rezultata.

Preporuke

1. U skladu sa unaprijeđenjima koje treba uraditi u procesima planiranja i postavljanja ciljeva, sve vlade bi trebale jasno uspostaviti i propisati obavezu svojih organa uprave da redovno izvještavaju o pojedinačnim ciljevima organa uprave i da objavljuju te izvještaje¹⁸⁹. Takvi zahtjevi bi trebali dati prioritet izvještavanju u odnosu na rezultate i konkretne ciljeve, kao i minimalizirati suvišne informacije o obavljenim aktivnostima. Slični sistemi redovnog izvještavanja trebaju biti uspostavljeni unutar javnih institucija.
2. S obzirom na nedostatak obuka o strateškom i operativnom planiranju (što bi trebalo biti obavezni dio programa profesionalnog razvoja za rukovodioce), vlade bi trebale razviti korisničke obrasce, smjernice i primjere koje će rukovodioci koristiti prilikom izrade izvještaja. Treba voditi računa da izvještajni ciklusi i zahtjevi za izvještavanjem budu jednostavni i sažeti, izbjegavajući dupliciranje, minimizirajući administrativno opterećenje, a istovremeno povećavajući obim informacija o ostvarenim ishodima.
3. Izvještaji bi trebali biti ključna veza između ciljeva i rukovodilaca pojedinačno ili njihovih organizacionih jedinica. U tu svrhu, rukovodioci moraju biti odgovorni za ispunjenje ciljeva što je u osnovi povezano sa zahtjevima planiranja – planovi moraju osigurati da su odgovornosti za njihovu provedbu formalno dodijeljeni. Sljedeći korak trebao bi osigurati da obrasci za izvještavanje jasno odgovaraju obrascima za planiranje, povezujući upravne organizacije i organizacione jedinice sa istim ciljevima koji su navedeni u planovima.

Da bi se prakse izvještavanja pretvorile u sredstvo za unaprijeđenje rukovodne odgovornosti, jasno je kako je potrebno osigurati da se na prvom mjestu postave visokokvalitetni, specifični i mjerljivi ciljevi. Zapravo, snažan sistem mjerenja performansi važan je preduslov za uspostavu rukovodne odgovornosti.

Čitalac se također poziva da pogleda rizike i napomene date u odlomku 2.1.2. koji su ovdje jednako primjenjivi.

Detaljna regionalna analiza

Pravila i prakse izvještavanja u zemljama Zapadnog Balkana ocijenjene su kao kritične u SIGMA procjenama iz 2017. godine¹⁹⁰, sa djelimičnim izuzetkom za Crnu Goru. Čak i tamo gdje su uspostavljeni okviri za planiranje i formulisanje ciljeva, oni nisu popraćeni odgovarajućim praksama monitoringa i izvještavanja. Sve zemlje Zapadnog Balkana dijele

¹⁸⁹ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz, PDC Princip 5, o redovnom monitoringu vladinog učinka, potprincip3, o redovnom izvještavanju.

¹⁹⁰ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaji o monitoringu*, OECD, Pariz.

zajednički problem da vladini izvještaji uglavnom pružaju informacije o poduzetima aktivnostima i rezultatima, a vrlo rijetko o ishodima. Izvještaj o procjeni za Albaniju navodi da izvještaji o analitičkom programu i operativnim planovima pružaju uglavnom statističke podatke o stvarnom broju izvršenih mjera, sa ograničenim informacijama o ciljevima implementiranih politika ili zakona¹⁹¹. Za Bosnu i Hercegovinu, Izvještaj o monitoringu za 2017. godinu navodi da „izvještaji o provedbi planova ne prate dosljedno strukturu i logiku vladinog godišnjeg programa rada. Na primjer, iako državni godišnji program rada uključuje pokazatelje (indikatore) na razini rezultata, ti se pokazatelji ne razmatraju i ne predstavljaju u godišnjem izvještaju o implementaciji programa rada”¹⁹². Štaviše, informacije o postizanju ciljeva uglavnom nedostaju na svim razinama.

Jedan od rijetkih izvještaja koji prepoznaje organizacijske jedinice pojedinačno je izvještaj o radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, ali čak se i u ovom slučaju, organizacijske jedinice prepoznaju kao odgovorne samo za određene aktivnosti¹⁹³. Izveštaji o vladinom godišnjem programu rada u Srbiji, isto tako ne izvještavaju ni o kakvim ciljevima, već samo o aktivnostima sadržanim u planu (kao što je objašnjeno u prethodnom odlomku, ciljevi nisu sastavni dio usvojenog i objavljenog vladinog godišnjeg programa rada, iako su formulisani i uključeni su u softver za planiranje).

Na Kosovu je „godišnji izvještaj o vladinom godišnjem programu rada dokument od 119 stranica, podijeljen u sekcije koji opisuju postignute rezultate u okviru pet strateških prioriteta, kao i odvojena poglavlja koja sadrže izvještaje svakog resornog ministarstva”¹⁹⁴. Kvalitet izvještaja je interno neujednačen, neki se dijelovi (o održivom ekonomskom razvoju, zapošljavanju i socijalnoj zaštiti) bave određenim ishodima, ali ne i drugi dijelovi. Štoviše, budući da ciljevi nisu definisani u fazi planiranja, nije moguće procijeniti jesu li ishodi bili zadovoljavajući. Nadalje, poglavlja izvještaja se razlikuju u pogledu da li uključuju li informacije o budžetskoj potrošnji, opise razine provedbe aktivnosti, itd.

Konačno, i u Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji (gdje su izvještaji neredovni) i u Crnoj Gori (gdje su redovni), izvještaji pružaju samo informacije o rezultatima.

Pojedinačno izvještavanje organa javne uprave postoji u većini javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana, ali takvi izvještaji često nisu javno dostupni. Tako u Albaniji i Srbiji gotovo nijedan izvještaj nije dostupan javnosti¹⁹⁵. Najredovniju praksu objavljivanja godišnjih vladinih izvještaja nalazimo u Crnoj Gori, dok u Bosni i Hercegovini (državna razina) i na Kosovu, institucije objavljuju izvještaje samo sporadično, sa neujednačenom praksom među institucijama. S druge strane, izvještaji pojedinačnih organa javne uprave sadržani su u vladinim izvještajima na Kosovu koji se redovno objavljuju.

U zemljama Zapadnog Balkana prevladava praksa da institucije pripremaju izvještaje kao dio vladinih procesa izvještavanja, najčešće kroz izvještavanje o provedbi vladinog godišnjeg programa rada. U Albaniji, ministarstva su obavezna da godišnje izvještavaju o svojim aktivnostima provedbe Vladinog programa¹⁹⁶, dok institucije redovno izvještavaju Ured premijera o provedbi svojih planova rada¹⁹⁷. Obaveze izvještavanja i odgovornost rukovodilaca takođe su jasno prepoznate u Zakonu o finansijskom upravljanju i kontroli, ali je nejasno u kojoj se mjeri ove obaveze provode u praksi. U Bosni i Hercegovini, Srbiji

¹⁹¹ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Albanija*, OECD, Pariz, str. 37.

¹⁹² OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Bosna i Hercegovina*, OECD, Pariz, str. 44.

¹⁹³ Izvještaj o radu Vlade FBiH za 2016. godinu

¹⁹⁴ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Kosovo*, OECD, Pariz, str. 34.

¹⁹⁵ Na osnovu monitoringa proaktivne odgovornosti javnih institucija koje se provodi u okviru WeBER projekta.

¹⁹⁶ OECD (2017), SIGMA, *Izvještaj o monitoringu: Albanija*, OECD, Pariz, str. 37.

¹⁹⁷ Kombinovana analiza zasnovana je na upitniku za centralne harmonizacijske jedinice i na rezultatima procjene SIGMA 2017.

izvještavanja, ogromna većina (85%) rukovodećih državnih službenika u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana potvrđuje da je od njih traženo da izvještavaju o ostvarivanju ciljeva njihove organizacione jedinice. Istovremeno je 68% anketiranih rukovodećih državnih službenika izjavilo da postoje posljedice za slučajeve kada ciljevi nisu postignuti, a samo 36% je odgovorilo da postoje posljedice kad su ciljevi postignuti²⁰⁵.

2.3.2. Finansijsko izvještavanje

Zašto je to važno

Organizacijska i rukovodna ovlaštenja trebaju biti praćena izvještavanjem od strane odjeljenja za finansije prema rukovodiocima o aktuelnom finansijskom stanju u odnosu na odobreni budžet, kao i izvještavanja rukovodilaca prema višim nivoima javne uprave i vlade o korištenju finansijskih sredstava. Idealno bi bilo da je izvještavanje u oba slučaja povezano sa ostvarivanjem rezultata. Da bi se povećala odgovornost rukovodilaca za postizanje rezultata, moraju biti jasne veze između finansijskog izvještavanja, rukovodnih odgovornosti s jedne strane, te rezultata i ishoda organa javne uprave. Da bi bili u potpunosti efikasni u svojoj svrsi, izvještaji organa javne uprave se trebaju javno objavljivati.

Rezime SIGMA analize

Finansijsko izvještavanje organa javne uprave praktično postoji. Svi organi javne uprave dostavljaju svoje godišnje finansijske izvještaje, koji se objedinjuju u godišnji finansijski izvještaj vlade. Finansijski izvještaji pružaju informacije o rezultatu potrošnje u odnosu na budžet, ali su to više analitičke informacije, poput objašnjenja varijacija u odnosu na budžet, dok poveznice sa ostvarenim rezultatima ili sa ishodima rada organizacije nisu uvijek dostupne.

Unutar organa javne uprave interno izvještavanje također nije toliko sistematično. Izvještavanje o ostvarenom budžetu dostupno je rukovodnim timovima, ali budući da struktura budžeta češće nije usklađena sa rukovodnom strukturom, većina rukovodilaca nema redovne informacije o budžetima organizacionih jedinica. Zbog toga što rukovodioci u ministarstvima nemaju potpunu sliku o svojim budžetima, oni potom nisu uključeni u finansijsko izvještavanje. U većini slučajeva finansijsko izvještavanje nije povezano sa godišnjim izvještajima o radu.

Preporuke

1. Treba uskladiti potrebne informacije o učinku sa finansijskim i drugim godišnjim izvještavanjem unutar organa javne uprave. Idealno bi bilo da organi javne uprave pripremaju objedinjen izvještaj kojim se obuhvataju elementi godišnjeg finansijskog izvještaja i godišnjeg izvještaja o učincima. Ovi izvještaji moraju biti javni.
2. Unutar organa javne uprave, svi rukovodioci moraju redovno dobijati informacije o preuzetim obavezama i visini ostvarene potrošnje u okviru njihovog raspoloživog budžeta. Da bi se to omogućilo, informativni sistemi finansijskog upravljanja mora se podesiti tako da obezbjeđuje takve informacije²⁰⁶.

Međutim, nakon promjene ministra, ova praksa je napuštena (to je bila neformalna praksa).

Ova informacija je obezbjeđena na osnovu razgovora sa sekretarom Ministarstva.

²⁰⁵ Prema istraživanju iz 2018. godine obavljenom u svih šest zemalja Zapadnog Balkana od strane WeBER projekta i u koordinaciji sa SIGMA-om.

²⁰⁶ OECD (2017), SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD Pariz, Načelo 7 upravljanja javnim finansijama, potprincip 1, o internim propisima koji osiguravaju da se informacije o upravljanju redovno dostavljaju odgovarajućim nivoima organizacije.

Integracija finansijskog izvještavanja sa izvještavanjem o učinku mora uzeti u obzir trenutno stanje u planiranju rada i može se obaviti postepeno, npr. usklađivanjem vremenskog kalendara za izradu ta dva izvještaja i zahtijevajući da se određeni pokazatelji iz jednog dijela godišnjeg izvještajnog ciklusa uključuju ili citiraju u drugom izvještaju.

Detaljna regionalna analiza

Svi organi javne uprave dostavljaju svoje godišnje finansijske izvještaje koji su objedinjeni u godišnji finansijski izvještaj vlade. Vrhovne revizorske institucije ih revidiraju i objavljuju izvještaje revizije. Međutim, informacije sadržane u njima uglavnom ne zanimaju medije, pa ni organizacije civilnog društva. Izvještaji pružaju informacije o rezultatu potrošnje u odnosu na odobreni budžet, ali to su više analitičke informacije poput objašnjenja varijacija u odnosu na odobreni budžet, a veza sa stvarnim rezultatima ili postignutim rezultatima rada organa javne uprave još uvijek nije dostupna.

Postoji nekoliko značajnih izuzetaka od opisanog koncepta. Na primjer, u Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji javne institucije pripremaju jedan izvještaj koji kombinira informacije o finansijama i o učincima. Na Kosovu je priprema tih izvještaja vremenski razdvojena, te je i dalje predstavljena u posebnim dokumentima. U Albaniji svi budžetski korisnici moraju Ministarstvu finansija i privrede redovno dostavljati informacije o postizanju rezultata u skladu sa odobrenim godišnjim budžetom. Rukovodioci svih institucija na razini Bosne i Hercegovine dužni su dostaviti Ministarstvu finansija i trezora izjavu o odgovornosti za provedbu institucionalnih ciljeva, zajedno sa godišnjim izvještajem o izvršenju budžeta.

U okviru budžetske godine, ministarstva finansija objavljuju zbirne informacije o ključnim kategorijama prihoda i rashoda, ali ti podaci ne otkrivaju situaciju potrošnje po pojedinim organizacijama.

U većini javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana rukovodeći državni službenici odgovorni za različite oblasti rada organa uprave nisu dužni podnositi finansijske izvještaje. Uobičajeno je da organizacione jedinice za budžet i finansije ili druge zadužene jedinice po potrebi dostavljaju finansijske izvještaje najvišem rukovodstvu svog organa uprave i ministarstvima finansija. U Albaniji, rukovodeći državni službenici podnose redovne finansijske izvještaje, jer su zaduženi za posebnu potrošačku jedinicu u ministarstvima ili imaju zaseban budžet.

3. Put razvoja

Rukovodeći državni službenici u javnoj upravi zemalja Zapadnog Balkana suočeni su sa nekoliko administrativnih prepreka. Njima danas nije teško ukazati na ove prepreke za rukovodnu odgovornost šta je razlog za slab napredak ili nedostatak uspjeha. Istovremeno, koncept rukovodne odgovornosti implicira primjenu zahtjevnih i sofisticiranih rukovodnih pristupa. Usvajanje takvih pristupa u trenutnoj praksi se neće dogoditi preko noći, ali aktivnosti u tom pravcu se moraju nastaviti i treba se sve više fokusirati na stvaranje dobrih uslova za razvoj rukovodne odgovornosti.

U cilju ubrazavanja razvoja rukovodne odgovornosti, paralelno će se morati uložiti brojni naponi. Poglavlje 2. ovog dokumenta daje detaljne prijedloge za vlade zemalja Zapadnog Balkana koji se moraju uzeti u obzir prilikom planiranja i implementiranja promjena pravila i prakse određenih rukovodnih procesa. Poglavlje 3. predstavlja strateški okvir za put ka napretku.

Jasnoća uloga i ciljeva

Jasan okvir uloga i odgovornosti na svim razinama organa javne uprave je presudan. Treba početi od vrha, jer je odnos između političkih lidera i rukovodećih državnih službenika od vitalne važnosti za oblikovanje rukovodne odgovornosti u praksi. Ovlaštenje za donošenje odluka tokom mnogih rutinskih procesa rukovođenja ne bi trebalo biti rezervisano samo za ministre i druge rukovodioce organa javne uprave. U tom slučaju njihova sposobnost da se usredotoče na strateška pitanja biće znatno narušena.

Jačanje rukovodne odgovornosti zahtijeva jasnu dodjelu odgovornosti za obavljanje poslova sa fokusom na rezultate, zahtijevaju se jasne definicije ciljeva, transparentnost, otvorena komunikacija i raspoloživost detaljnih informacija potrebnih za obavljanje poslova.

1. **Uloge** svake ključne rukovodne pozicije, kako političke, tako i nepolitičke pozicije rukovodećih državnih službenika, **trebaju biti jasno definisane** u okviru hijerarhije izvršnih organa javne uprave. Ovo bi trebalo utvrditi zakonima za državne službenike najviše razine unutar ministarstava i za rukovodioce tijela podređenih ministarstvu. Politički lideri moraju biti oslobođeni bilo kakve obaveze operativnog rukovođenja, a rukovodeći državni službenici u ministarstvima i agencijama moraju dobiti jasna ovlaštenja za donošenje odluka za rutinske operativne probleme u njihovoj organizacionoj jedinici, uključujući nadležnost za finansijske i ljudske resurse za koje su odgovorni.
2. **Treba koristiti delegiranje ovlaštenja** predviđeno opštim propisima. Da bi se to postiglo, moraju postojati jasne i konkretne procedure i smjernice za podršku organima javne uprave koji žele iskoristiti zakonom definisane mogućnosti delegiranja ovlaštenja. Uporedne informacije o praksi delegiranja ovlaštenja treba prikupiti i koristiti za podsticanje delegiranja ovlaštenja za donošenje odluka u drugim organima javne uprave.
3. Da bi ciljevi organa javne uprave postali sredstvo za razvoj rukovodne odgovornosti orijentisane na postizanje rezultata, **vlade bi trebale konsolidirati sisteme i procedure planiranja** i uspostaviti jasnu hijerarhiju strateških i operativnih planskih dokumenata. Upotreba ciljeva i indikatora trebala bi biti dio minimalnih zahtjeva za ove planske dokumente, a centralne smjernice i povratne informacije moraju biti dostupne organima javne uprave koji ih pripremaju. Odluke o političkim prioritetima i

političko i strateško usmjeravanje ciljeva su poželjni, ali ne na štetu rukovodnog uključivanja u ove procese.

4. Vlade bi trebale stvoriti uslove i podsticaje za organe javne uprave da razvijaju **interne sisteme planiranja i izvještavanja o radu** koji su usklađeni sa vladinim strateškim planovima i koji doprinose implementaciji državnih prioriteta putem jasnih operativnih planova povezanih sa precizno određenim rukovodiocima i organizacionim jedinicama ministarstava. Troškovi i planiranje budžeta trebali bi biti sastavni dio godišnjeg planiranja rada. Interno izvještavanje na razini pojedinačnih rukovodećih državnih službenika i njihovih organizacionih jedinica treba da predstavlja osnovu za izvještaje na višoj razini i stvori zdravu kulturu izvještavanja i odgovornosti.

Upravljanje resursima

Većina rukovodilaca u javnim upravama zemalja Zapadnog Balkana ne smatra da može ili čak da bi trebala biti u mogućnosti rukovoditi ključnim resursima koji su im na raspolaganju. Međutim, za rast rukovodne odgovornosti neophodno je da su sposobni da rukovode svojim zaposlenim, te da predviđaju i utiču u određenoj mjeri na godišnji operativni budžet.

5. **Političku razinu treba ukloniti iz postupaka odlučivanja o zapošljavanju i otpuštanju** pojedinih članova nerukovodnog kadra i članova srednje razine rukovodstva. Političari bi trebali donositi opšte političke odluke o povećanju broja osoblja ili o smanjenju administracije, ali ne bi trebali odlučivati o pojedinačnim imenovanjima, unaprijeđenjima, bonusima (ako postoje), premještajima, degradaciji ili otpuštanju. Sve su to odluke rukovodilaca usmjerene na stvaranje timova sa najboljim učincima, pa bi rukovodeći državni službenici trebali imati maksimalna moguća ovlaštenja da ih donose.
6. **Trebalo bi preispitati i redizajnirati sisteme ocjenjivanja osoblja** kako bi se omogućio jednostavan, ali koristan alat za rukovodioce koji u najvećoj mogućoj mjeri podržava izgradnju kulture povjerenja. Praktična rješenja mogu uključivati dijalog o učinku, bez fokusa na ocjenu učinka, kako bi se osnažio odnos i povećalo povjerenje između rukovodećih državnih službenika i zaposlenih. Procedure i smjernice trebaju biti podržani obaveznom obukom za upravljanje ljudskim resursima. Ako su rukovodioci stručni u upravljanju ljudskim resursima, prekid radnog odnosa biće krajnje sredstvo koje će se koristiti samo kada procjena učinka, profesionalni razvoj i drugi alati ne uspiju. To mora ići paralelno s profesionalizacijom jedinica nadležnih za upravljanje ljudskim resursima.
7. **Rukovodeći državni službenici bi trebali imati formalno utvrđene budžete ili budžetske kategorije**, čak i ako tokom faze izvršenja budžeta trenutno nemaju samostalnost pri raspolaganju odgovarajućim segmentima budžeta. Ovo usklađivanje budžeta i rukovodnih struktura ne mora biti na razini zakona o budžetu koji je odobrio parlament, već ga jednostavno mogu uspostaviti rukovodioci pojedinih budžetskih korisnika kako bi se omogućila dovoljna fleksibilnost za internu preraspodjelu. Svim rukovodećim državnim službenicima treba pružiti detaljne redovne informacije barem o obavezama i stvarnoj potrošnji u odnosu na njihov pripadajući budžet.
8. Kada su sistemi rukovođenja i monitoringa solidno uspostavljeni, najmanje svi **rukovodeći državni službenici trebali bi dobiti odgovornost za pojedinačne odluke o potrošnji u okviru pripadajućih kategorija budžeta** (uključujući ključnu odluku za javne nabavke), uz administrativnu *ex ante* provjeru od strane relevantnih službenika interne finansijske kontrole. *Ex ante* provjere od strane viših razina rukovodstva ili od

političke razine bi trebale biti zamijenjene odgovarajućim izvještavanjem od strane organizacionih jedinica za finansije.

Izvještavanje

9. Organi javne uprave trebali bi **objavljivati izvještaje o postizanju svojih ciljeva najmanje jednom godišnje**. Propisima se moraju uspostaviti jasni, centralno nametnuti minimalni zahtjevi za ove izvještaje, a vlade bi trebale razviti obrasce izvještaja prihvatljive za krajnje korisnike, smjernice i primjere koje će rukovodioci slijediti. Treba voditi računa da ciklusi izvještavanja i zahtjevi za izvještavanjem budu jednostavni i sažeti, izbjegavajući dupliciranje i suvišne informacije o detaljnim aktivnostima, kako bi se minimalizirao administrativni angažman izrade izvještaja, a istovremeno maksimizirale informacije o postizanju rezultata. Izvještaji bi trebali činiti presudnu vezu između ciljeva organizacije i ciljeva rukovodećih državnih službenika pojedinačno ili njihovih sektora/odjeljenja.
10. Potrebne informacije o učinku bi trebale biti **usklađene s unutrašnjim i vanjskim godišnjim finansijskim izvještavanjem organa javne uprave**. U idealnom slučaju, organi javne uprave bi trebali pripremiti jedinstveni izvještaj koji obuhvata elemente godišnjeg finansijskog izvještaja i godišnjeg izvještaja o učinku. Međutim, od početnih faza priprema i objavljivanja te dvije vrste izvještaja bi sve trebalo biti sinhronizirano. Važno je da ti izvještaji budu dostupni javnosti.

Zapošljavanje, odabir i profesionalni razvoj rukovodećih državnih službenika

Dobro rukovođenje se ne može postići bez visokostručnih rukovodilaca. Vlade trebaju usmjeriti svoju pažnju na ključnu grupu rukovodećih državnih službenika u centralnoj vladi, kao što je to predloženo u SIGMA dokumentu o profesionalizaciji rukovodećih državnih službenika²⁰⁷. Razumljivo je da se dugoročnim planom rukovodeći državni službenici u javnoj upravi mogu posvetiti i profesionalno pripremiti za provedbu vladinih programa, stvarajući organizacionu strukturu sa potrebnim kapacitetima, ali ako su od početka osigurane njihove vlastite profesionalne stručnosti i profesionalna neovisnost²⁰⁸.

11. Vlade bi trebale **razviti i implementirati stručne okvire za rukovodeće državne službenika** kako bi se strukturiralo i usmjeravalo zapošljavanje i testiranje kandidata, i što bi služilo kao osnova za profesionalni razvoj.
12. Kandidati za pozicije rukovodećih državnih službenika trebaju proći **sveobuhvatno testiranje njihovih profesionalnih stručnosti** prije nego što se ministru, premijeru ili bilo kojem drugom donosiocu odluke da prilika da donesu konačne odluke o odabiru kandidata.
13. Centralne službe za stručno usavršavanje rukovodećih državnih službenika i viših stručnih saradnika moraju **više ulagati u jačanje stručnosti rukovodilaca**, nudeći

²⁰⁷ OECD (2018) „*Analiza profesionalizacije više razine državne službe i put razvoja za Zapadni Balkan*“, SIGMA dokument br. 55, OECD Publishing, Pariz.

²⁰⁸ Vidjeti više o kontekstu principa razvijenih za javno zapošljavanje od OECD-a i Radne grupe za upravljanje (PEM) za rukovodeća radna mjesta u javnoj upravi [GOV/PGC (2018) 10]. PEM je radio na identificiranju aktuelnih trendova i dobre prakse vezane za vještine, stručnost i učinke. PEM je zajednički međunarodni forum visoko stručnih lica koji žele pomoći da rješavanje aktuelnih izazova koji utiču na javne službe i reformu javne uprave. Pokrenuta je komparativna analiza pitanja vezanih za strateško upravljanje državnom službom i naknada za rad u državnoj službi, koja vladama pruža jedinstvene preglede podatke koje mogu koristiti kao ulazne informacije za svoje reformske programe.

prilagođene aktivnosti obuke i podučavanja, podržavajući mogućnosti umrežavanja i olakšavajući mobilnost osoblja, kako bi zadržali nadarene stručne saradnike i doprinijeli profesionalnosti i stabilnosti više razine državne službe.

Odgovornost rukovodećih državnih službenika kao sastavni dio drugih reformi

Razvoj rukovodne odgovornosti ne može se odvojiti od ostalih napora da se unaprijedi funkcionisanje javne uprave, uključujući upravljanje javnim finansijama. Razvoj boljih uslova za jačanje rukovodne odgovornosti zahtijeva zajedničko razumijevanje onoga šta to znači u državnom kontekstu, kao i raspodjelu uloga među ključnim državnim organima javne uprave koje vode reforme javne uprave. Sve dok su napori da se razvijaju uslovi za rukovodnu odgovornost ograničeni na zakone PIFC-a i dok ih promoviraju isključivo centralne harmonizacijske jedinice čija je politička težina ograničena, biće izazovno to učiniti.

14. Vodeća ministarstva **trebaju nastaviti sa ključnim reformama u javnoj upravi i upravljanju javnim finansijama**²⁰⁹, istovremeno obraćajući više pažnje na ulogu rukovodilaca u javnoj upravi, posebno na njihove podsticaje i sposobnosti da budu odgovorni za rezultate i zakonite poslovanje njihovih timova. Drugim riječima, aspekti koji se odnose na odgovornost, autoritet i samostalnost rukovodilaca javnog sektora moraju se pažljivo razmotriti prilikom planiranja strukturnih promjena u javnoj upravi. Ključne institucije treba da budu bolje upoznate o tom problemu od strane najiskusnijih eksperata u rukovodnoj odgovornosti, selekcioniranih iz vladine administracije, čija bi uloga bila promocija i zaštita koncepta rukovodne odgovornosti.

15. **Rukovodnim timovima organa javnog sektora potrebna je veća podrška i direktni podsticaji za razvoj efikasnih sistema interne kontrole.** Prilikom izrade nacrtu novih pravila i procedura za strateško planiranje, unaprijeđenja informacija o budžetskoj kontroli, kreiranja modernog upravljanja ljudskim resursima, kao i finansijskog upravljanja, potrebe rukovodilaca više i srednje razine moraju se uzeti u obzir, istovremeno primjenjujući centralne smjernice. Centralne harmonizacijske jedinice imaju veću ulogu u pružanju podrške rukovodnim timovima pri uspostavljanju snažnih sistema interne kontrole u ključnim institucijama javne uprave.

16. Svaka javna uprava bi trebala izvršiti vlastitu **analizu postojećih prepreka za razvoj rukovodne odgovornosti** u javnom sektoru. To bi pomoglo da se izvrši pregled tekućeg rada, kao i vođenje detaljnih reformi javne uprave što bi olakšalo fokusiranje na rukovodiocima i rukovodnu odgovornost. Te analize bi trebale identificirati, između ostalog, one propise koji trenutno otežavaju rukovodiocima da pravilno ispunjavaju svoje uloge i koje bi s toga bilo poželjno promijeniti.

Administracije ne bi trebale nužno pripremati dodatne, formalno usvojene akcione planove na ovu temu. Umjesto toga, predložene namjenske i specifične administrativne analize prepreka rukovodnoj odgovornosti bi trebalo uključiti u dugoročno kreiranje državnih reformi za bolje rukovođenje javnom upravom.

²⁰⁹ U skladu s principima javne uprave, OECD (2017) SIGMA, *Principi javne uprave*, OECD, Pariz.

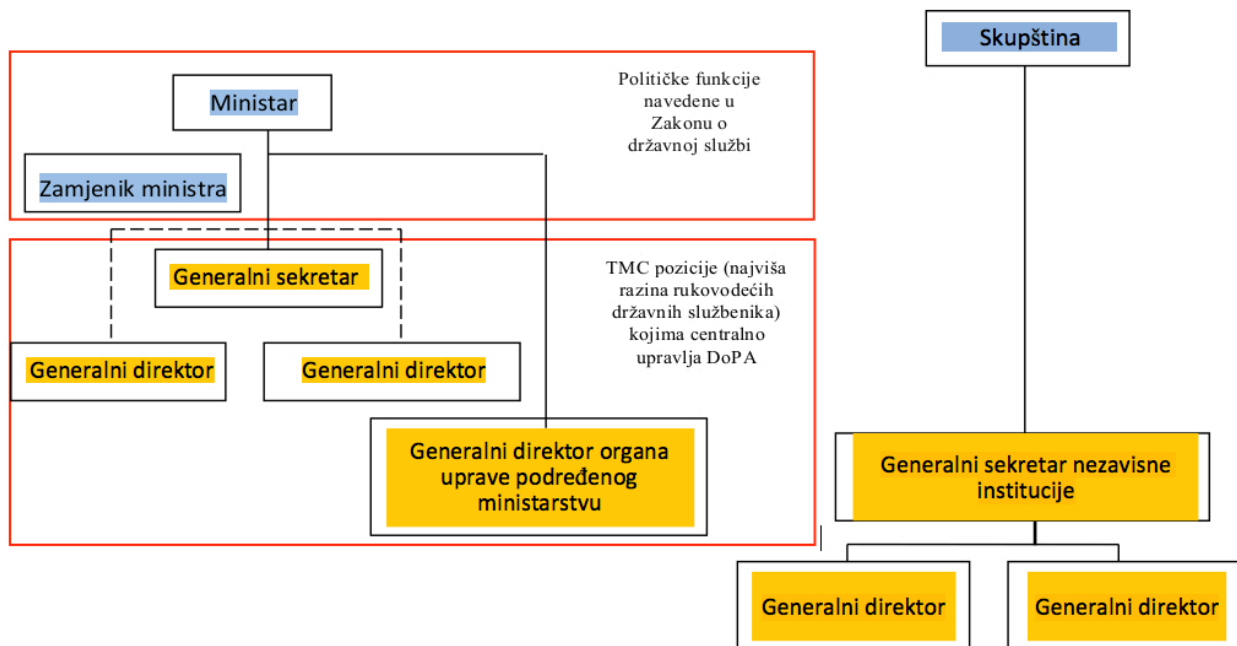
Prilog A. Hijerarhija upavljanja ministarstvima u regiji Zapadnog Balkana²¹⁰

Legenda:

Plava: Političke pozicije koje uglavnom nisu obuhvaćene zakonima o državnoj službi

Žuta: Najviše rangirana radna mjesta u državnoj službi obuhvaćena zakonima o državnoj službi (ZDS)

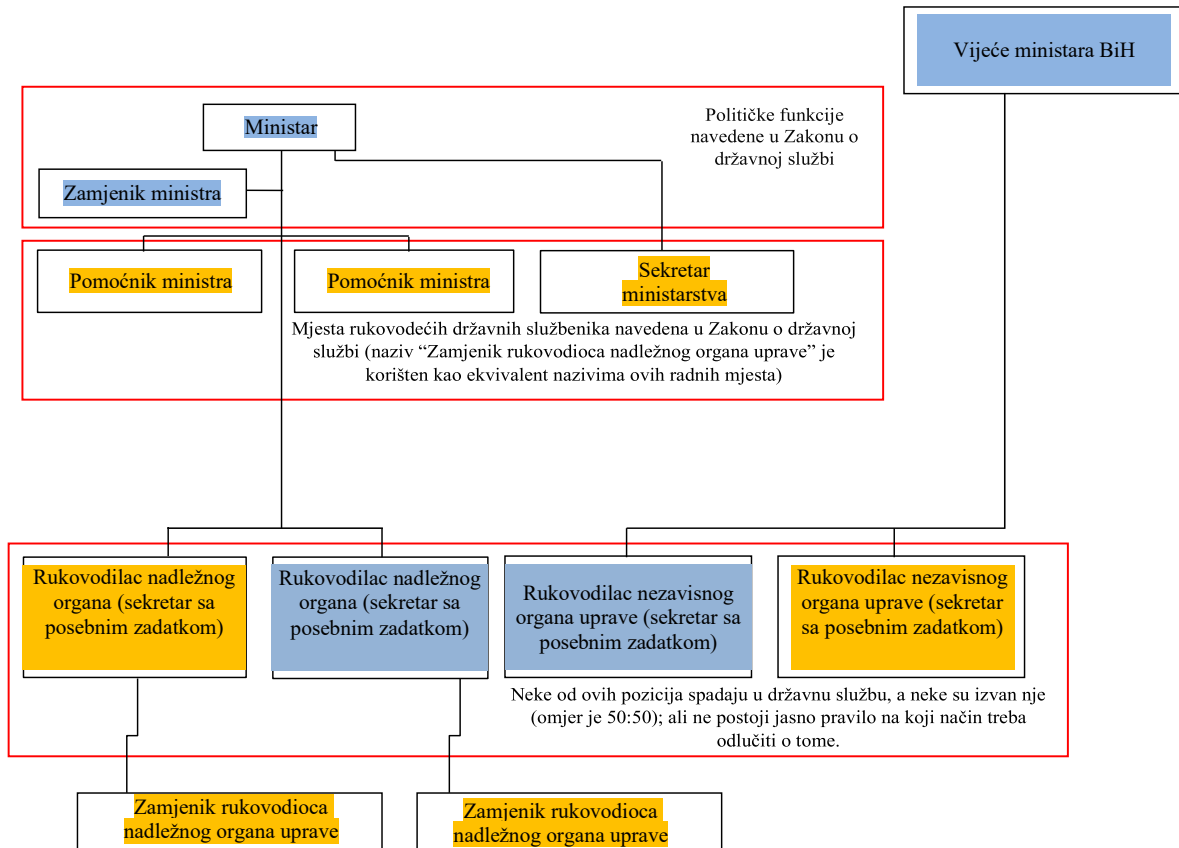
Albanija



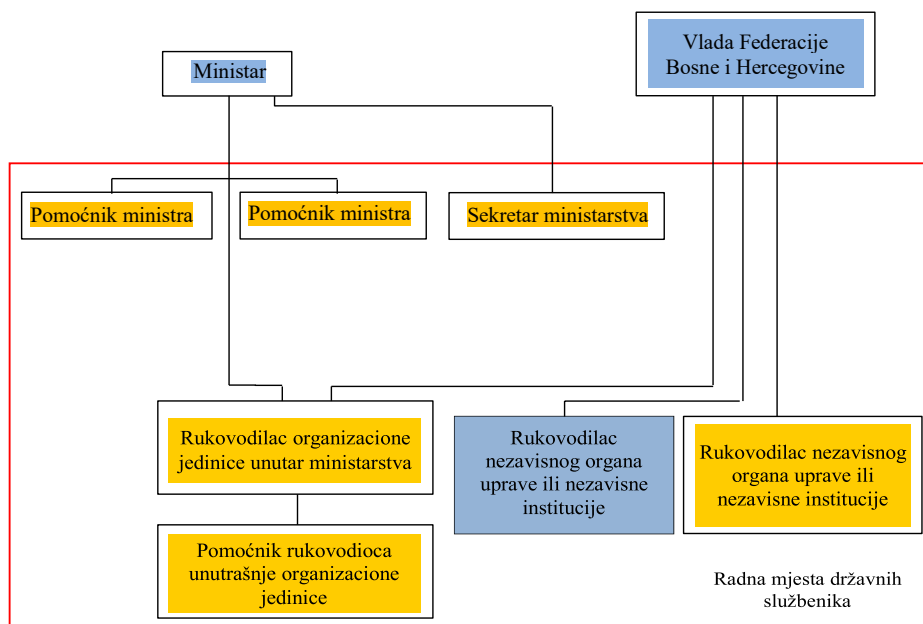
Napomena: TMC = Top Management Corps (najviša razina rukovodećih državnih službenika);
DoPA = Odjeljenje za javnu upravu.

²¹⁰ OECD (2018) „Analiza profesionalizacije više razine državne službe i put napretka za Zapadni Balkanu”, SIGMA dokument broj 55, “OECD Publishing”, OECD Paris;

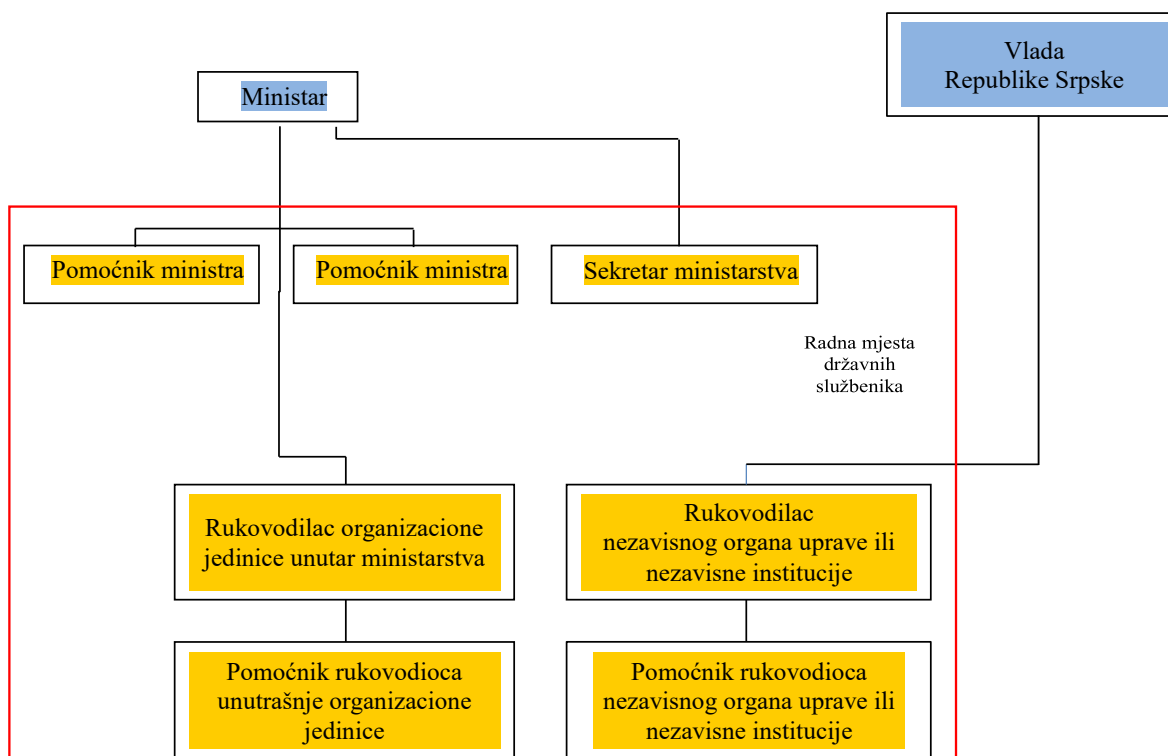
Bosna i Hercegovina – Institucije Bosne i Hercegovine



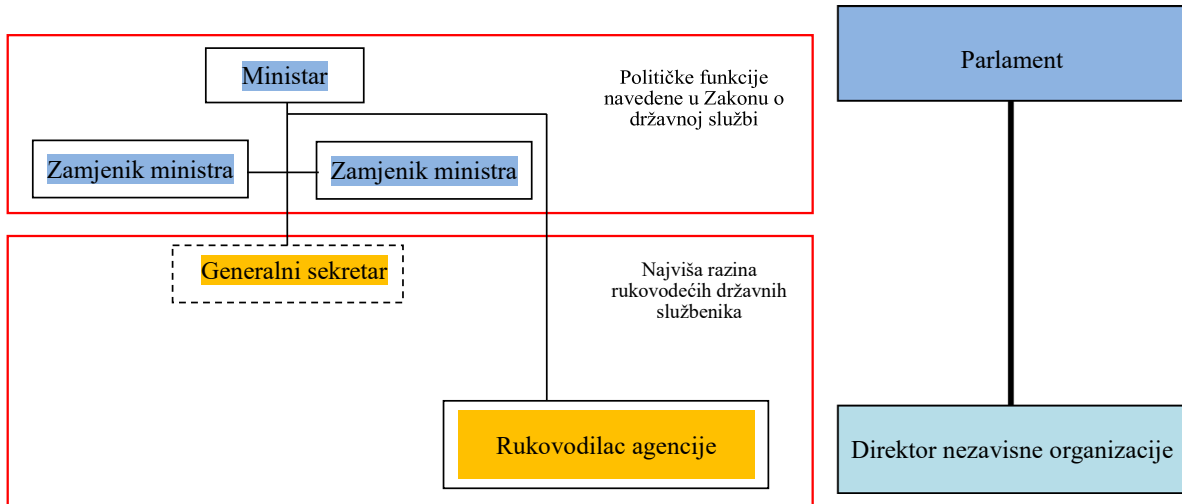
Bosna i Hercegovina, Federacija Bosne i Hercegovine



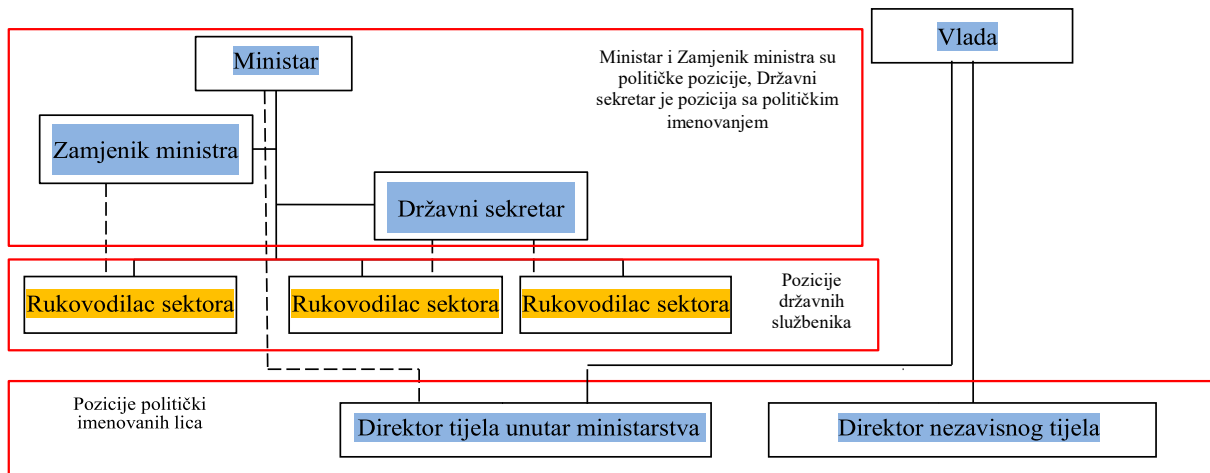
Bosna i Hercegovina, Republika Srpska



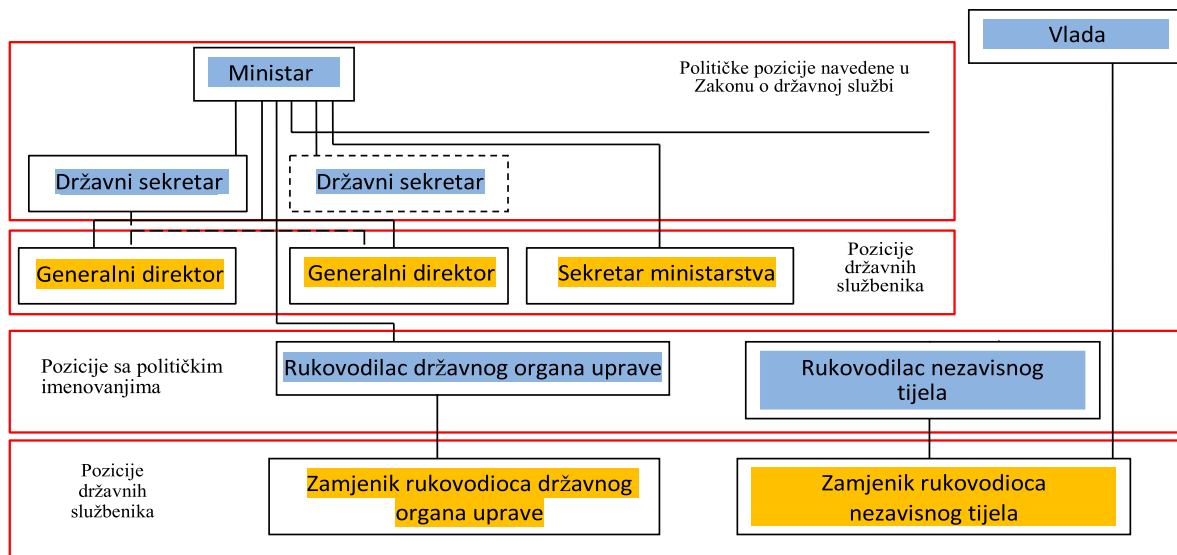
Kosovo



Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija

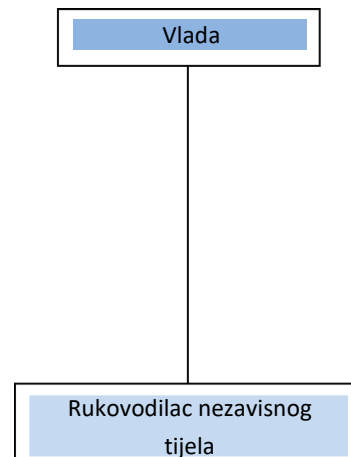
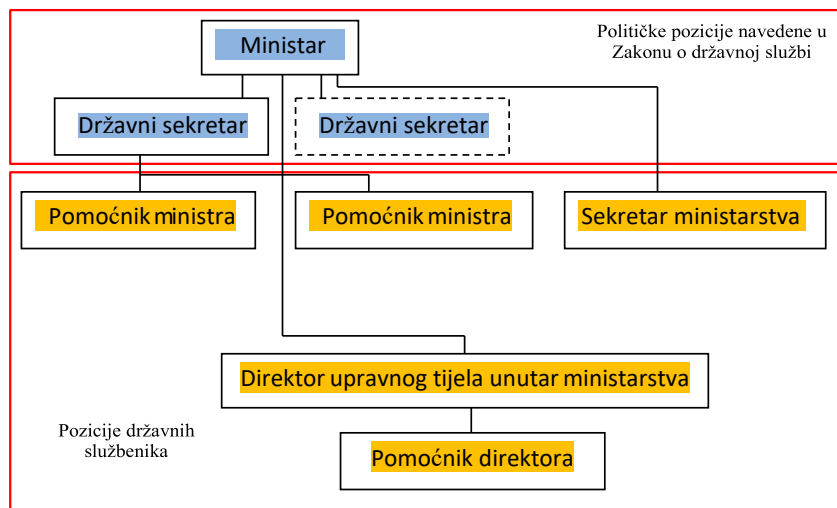


Crna Gora



Napomena: Novi Zakon o državnim službenicima i državnim uposlenicima u Crnoj Gori pomjera rukovodiocce državnih organa uprave i nezavisnih tijela bliže pozicijama državnih službenika. Međutim, u vrijeme pisanja ovog dokumenta, ovaj Zakon još uvijek nije bio stupio na snagu.

Srbija



*Prilog B. Matrica delegiranja ovlaštenja - opšti pristup
delegiranju ovlaštenja za donošenje odluka*

Zašto je delegiranje potrebno za efikasno upravljanje ministarkim sistemom?

1. Izvorno, ministar ima sva ovlaštenja za donošenje odluka i jedini je odgovoran u okviru ministarskog sistema.
2. Međutim, ovaj model rezultira nizom značajnih neučinkovitosti: a) odvrća ministre od njihovih osnovnih funkcija, tj. donošenja politika i strategije na višoj razini; b) pruža samo obmanjujući nadzor nad mnogim odlukama, budući da ministar nije potpuno u stanju donositi informirane odluke o svim pitanjima koja spadaju u nadležnost njegovog/njenog ministarstva; c) uzrokuje značajna kašnjenja u donošenju odluka; d) koči svaki pomak ka rukovodnoj odgovornosti, jer rukovodioci ispod nivoa ministra lišeni ovlaštenja odlučivanja ne mogu u potpunosti odgovarati za svoj radni učinak.
3. S toga, postoji potreba za decentralizacijom ovlaštenja za donošenje odluka i za uspostavom kaskadnih mehanizama odgovornosti do nižih razina rukovođenja kako bi se osigurala odgovarajuća razina rukovodne nezavisnosti.

Tabela 6. Matrica delegiranja ovlaštenja

Delegiranje ovlaštenja od...	Delegiranje ovlaštenja ka...	Pravna forma za delegiranje ovlaštenja (prenos ovlaštenja)	Vrsta delegiranih ovlaštenja	Mogućnost povlačenja delegiranih ovlaštenja	Potencijalni obim ovlaštenja (popis nije konačan)	Zaštitne mjere/mjere kontrole	
1. razina	Ministar	Najviša pozicija u državnoj službi, tj. generalni sekretar, državni sekretar, sekretar ministarstva itd.	Zakonski akt	Ne odnosi se na osobu, tj. povezano je sa funkcijom, a ne s osobom	Nema	<p>Cjelokupna odgovornost za sva organizaciona pitanja, uključujući:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● HRM - upravljanje (nepolitičkim) osobljem i funkcija poslodavca kao što su zapošljavanje, raspodjela osoblja i pružanje obuke, sankcije i nagrade ● Finansijsko upravljanje – budžetiranje, ugovaranje, preuzete obaveze i raspolaganje imovinom ● Javne nabavke – vršenje ili nadzor nad svim funkcijama naručioca ● Upravljanje učinkom – izrada plana učinaka i nadzor nad provedbom dogovorenih organizacionih ciljeva i ishoda ● Nadzor nad radom organizaciono podređenih tijela 	<ul style="list-style-type: none"> ● Puna administrativna, disciplinska i krivična odgovornost najviše razine državnih službenika ● <i>Ex ante</i> odobrenja (potpisi potrebni za određene odluke, kao što su potpisivanje ugovora o javnoj nabavci)
	Ministar	Viši razina rukovodilaca, kao što su direktori ili pomoćnici ministra	<p>OPCIJA1: Zakonski akt (generalno ovlaštenje) + pojedinačni akti delegiranja, tj. kombinacija generalnog i posebnog ovlaštenja</p> <p>OPCIJA2: Zakonski akt (generalno ovlaštenje) + interna regulativa ministarstava</p>	<p>OPCIJA1: Ne osnosi se na osobu, tj. prestaje otpuštanjem ili ostavkom nadređenih osoba („nalogodavac“ ili „agent“)</p> <p>OPCIJA2: Ne odnosi se na osobu</p>	<p>OPCIJA1: Institucija može povući delegirano ovlaštenje u bilo koje vrijeme</p> <p>OPCIJA 2: Delegiranje se može povući izmjenama i dopunama internih propisa ministarstva</p>	<p>Odgovornosti kao što su:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● donošenje upravnih akata ● Predstavljanje ministarstva (...zauzimanje formalnog stava u ime ministarstva) o određenim pitanjima javne politike ● Funkcije koje se odnose na vanjske zainteresirane grupe, poput odlučivanja o zahtjevima za pristup javnim informacijama i predstavljanja ministarstva u službenoj komunikaciji s vanjskim stranama ● Pokretanje porcesa javnih nabavki po dogovorenim vrijednostima, potpisivanje ugovora o javnoj nabavci i nadgledanje izvršenja ugovora 	<ul style="list-style-type: none"> ● Ovlaštenje obuhvata precizirane pragove vrijednosti ● Potrebni su prethodni potpisi/odobrenja ● Upravni akti koji podliježu žalbenom postupku

2. razina	Generalni sekretar	Viši rukovodioci često podređeni generalnom sekretaru (rukovodioci odjeljenja ili sketora kao što su direktori ili pomoćnici minstara)	OPCIJA 1: Interna regulativa ministarstva + pojedinačni akti delegiranja ovlaštenja OPCIJA 2: Interna regulativa ministarstva	OPCIJA 1: Ne odnosi se na osobu OPCIJA 2: Ne odnosi se na osobu	Delegirano ovlaštenje se može povući u bilo koje vrijeme	Organizaciona pitanja od sektorskog zančaja, uključujući: <ul style="list-style-type: none"> • Postavljanje ciljeva za zaposlene i obavljanje procjena učinka (ili nadzor nad ocjenjivanjem zaposlenih kada ih provode rukovodioci niže razine) • Savjeti i prijedlozi u vezi sa sankcijama i nagrada za zaposlene • Prijedlozi u vezi sa obukom neposredno podređenih • Premještaj zaposlenih među organizacionim jedinicama • Odobrenje ugovora male vrijednosti i plaćanja u okviru budžeta dodjeljenog odjeljenju • Svakodnevni nadzor podređenih tijela (tj. agencija koje rade u određenom području javne politike) 	<ul style="list-style-type: none"> • Potrebni su predhodni potpisi, npr. odobrenje odjeljenja finansija za finansijske obaveze • Redovno izvještavanje • Provjera odluka slučajnim odabirom • Interna revizija podnosi izvještaj direktno ministru ili generalnom sekretaru
	Viši rukovodioci (rukovodioci odjeljenja ili sektora kao što su direktori ili pomoćnici ministra)	Rukovodioci srednje razine, kao što su rukovodioci odjeljenja, šefovi timova i slično	Interna regulativa ministarstava + pojedinačni akti za delegiranje ovlaštenja	OPCIJA 1: Ne odnosi se na osobu OPCIJA 2: Ne odnosi se na osobu	Delegirano ovlaštenje se može povući u bilo koje vrijeme	Organizaciona pitanja koja nisu direktno povezana sa obavezama javnih fondova ili odlukama koje utiču na prava zaposlenih: <ul style="list-style-type: none"> • Funkcije upravljanja zaposlenim koje se ne provode na višem nivou • Odobravanje godišnjeg odmora • Prijedlozi za obuku zaposlenih • Odobravanje službenih putovanja • Postavljanje ciljeva i ishoda za zaposlene i procjena učinka podređenog osoblja 	<ul style="list-style-type: none"> • Redovno izvještavanje • Provjera odluka slučajnim odabirom • Interna revizija podnosi izvještaj direktno ministru ili generalnom sekretaru

SIGMA Programi

Agencija SIGMA (Podrška za unaprijeđenje u upravljanju i rukovođenju) predstavlja zajedničku inicijativu OECD-a i Evropske unije (EU), i uglavnom je finansirana od EU. Agencija SIGMA zajedno sa zemljama partnerima radi na jačanju sistema upravljanja i kapaciteta javne uprave već 25 godina.

U partnerstvu sa Generalnom direkcijom Evropske komisije (EK) za susjedstvo i pregovore o proširenju (DG NEAR), trenutno radimo sa: Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, Kosovom, Crnom Gorom, Srbijom i Turskom. kao zemljama kandidatima za EU i potencijalnim kandidatima; te Alžir, Armenijom, Azerbejdžanom, Egiptom, Gruzijom, Jordanom, Libanom, Moldavijom, Marokom, Tunisom i Ukrajinom kao zemljama susjedstva EU.

Agencija SIGMA pruža pomoć u šest ključnih područja:

1. Strateški okvir reforme javne uprave
2. Razvoj politike i koordinacija
3. Državna služba i upravljanje ljudskim resursima
4. Odgovornost
5. Isporuka usluga
6. Upravljanje javnim finansijama, javne nabavke i vanjska revizija.

Agencija SIGMA ocjenjuje i pruža povratne informacije o:

- Sistemu upravljanja i institucijama
- Pravnim okvirima
- Reformskim strategijama i akcionim planovima
- Napretku u implementaciji reformi.

Agencija SIGMA pruža:

- Savjete o dizajniranju i određivanju prioriteta reformi
- Metodologije i alate za podršku implementacije
- Preporuke za poboljšanje zakona i administrativnih aranžmana
- Prilike za razmjenu iskustava dobrih praksi iz širokog spektra zemalja, uključujući regionalne događaje
- Dokumente javnih politika i komparativne studije za više zemalja.

Za dodatne informacije o SIGMA-i posjetite našu web stranicu: www.sigmaxweb.org

© OECD 2018

Kako je SIGMA dio Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), isti uslovi upotrebe važe i za njene publikacije: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.