



Principi Javne Uprave

SIGMA predstavlja zajedničku inicijativu organizacije OECD i Evropske Unije, koju u najvećoj mjeri finansira EU.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske Unije. Njega ne treba smatrati dokumentom koji predstavlja zvanična stanovišta EU, organizacije OECD ili njenih država članica, kao ni korisnika Programa SIGME. Mišljenja koja su ovde izneta, kao i argumenti koji su korišćeni, pripadaju autoru, odnosno autorima.

Ovim dokumentom i korišćenim mapama ne dovodi se u pitanje status ili suverenost bilo koje teritorije, povlačenje međunarodnih granica, kao ni naziv bilo koje teritorije, grada ili područja.

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

<mailto:sigmaweb@oecd.org>

Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

Fax: +33 (0) 1 45 24 13 05

www.sigmaweb.org

SIGMA is a joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU.

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. It should not be reported as representing the official views of the EU, the OECD or its member countries, or of beneficiaries participating in the SIGMA Programme. The opinions expressed and arguments employed are those of the author(s).

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.



SADRŽAJ

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA	5
UVOD	6
STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE	9
Ključni zahtev: Formirano je liderstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za sprovođenje prioriternih reformskih aktivnosti odgovarajućim redosledom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima.	10
Princip 1: Vlada je izradila i donela efikasan program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.	10
Princip 2: Reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.	12
Princip 3: Obezbeđena je finansijska održivost reforme javne uprave.	13
Ključni zahtev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za sprovođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju koja je potrebna za sprovođenje reformi.	15
Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja.	15
Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.	16
IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA	19
Ključni zahtev: Institucije užeg kruga vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika.....	21
Princip 1: Institucije užeg kruga vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika.	21
Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i sprovode se pod koordinacijom nadležnog tela.	22
Ključni zahtev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi i omogućava vladi da postiže svoje ciljeve.....	24
Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za celu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i dosledne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.	24
Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integrisan je u domaće planiranje politika.	25
Princip 5: Redovno praćenje vladinog rada omogućava javni nadzor i obezbeđuje da je vlada u stanju da postiže svoje ciljeve.....	26
Ključni zahtev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade.	28
Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnom rasuđivanju administracije; obezbeđena je pravna usklađenost odluka.	28
Princip 7: Parlament nadzire vladino usvajanje politika.	29
Ključni zahtev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji se zasniva na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike.	31
Princip 8: Organizaciona struktura, procedure i raspodela osoblja u ministarstvima obezbeđuju sprovođenje donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve.....	31
Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni deo procesa izrade politika i obezbeđuju sistematsku i blagovremenu transpoziciju <i>acquis-a</i>	33

Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procenu njihove svrsishodnosti.....	34
Princip 11: Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacione perspektive unutar vlade.	36
Princip 12: Zakonodavstvo je dosledno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtevi koji se odnose na izradu pravnih akata primenjuju se dosledno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti.....	38
JAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA	41
Ključni zahtev: Delokrug javne službe je jasno definisan i primenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu upravu.....	43
Princip 1: Delokrug javne službe je adekvatan, jasno definisan i primenjuje se u praksi.	43
Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu upravu i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima širom javne službe.	44
Ključni zahtev: Profesionalnost javne službe obezbeđuje se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim resursima.....	47
Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.....	47
Princip 4: Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi.	49
Princip 5: Platni sistem za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.	50
Princip 6: Obezbeđeno je stručno usavršavanje javnih službenika; ono ubuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocenu rada, mobilnost i unapređenje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga.....	52
Princip 7: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije i za obezbeđivanje discipline u javnoj službi.....	53
ODGOVORNOST	57
Ključni zahtev: Postoje adekvatni mehanizmi za obezbeđivanje odgovornosti tela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost.....	58
Princip 1: Celokupna organizacija centralne vlade je racionalna, sledi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.....	58
Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosledno se primenjuje u praksi.....	59
Princip 3: Postoje funkcionalni mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa.....	61
Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagantovano je putem internih žalbi u upravnom postupku i putem sudske kontrole.	62
Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantuju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju.	63
PRUŽANJE USLUGA.....	66
Ključni zahtev: Uprava je orijentisana ka građanima; obezbeđeni su kvalitet i pristupačnost javnih usluga.	68
Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i koja se primenjuje.....	68
Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se zasniva pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i dosledno se primenjuje u praksi.	69
Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga.	70
Princip 4: Obezbeđena je dostupnost javnih usluga.	72
UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA	74

Ključni zahtev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar opšteg višegodišnjeg okvira, čime se obezbeđuje da budžetski saldo opšte države i odnos između duga i bruto domaćeg proizvoda slede održiv pravac.	77
Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za nivo opšte države koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od najmanje tri godine; svi korisnici budžetskih sredstava poštuju ovaj okvir.	77
Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz sveobuhvatne navođenje rashoda koji su u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koji se poštuju.	79
Ključni zahtev: Računovodstvenim i praksama izveštavanja obezbeđuju se transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama.	81
Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašćeni centralni organ trezora na centralnom nivou kontroliše trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i obezbeđuje likvidnost.	81
Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja javnim dugom i sprovodi se tako da se poštuje ciljani iznos ukupnog duga države kao i da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom.	82
Princip 5: Obezbeđeni su transparentnost budžeta i nadzor nad njim.	84
Ključni zahtev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole usklađena je sa zahtevima iz Poglavlja 32 iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se sprovodi u javnom sektoru.	86
Princip 6: Operativnim okvirom za finansijsko upravljanje i kontrolu definišu se odgovornosti i ovlašćenja, a korisnici budžetskih sredstava ga primenjuju u skladu sa propisima kojima se uređuju upravljanje javnim finansijama i javna uprava u celini.	86
Princip 7: Svaka javna organizacija sprovodi finansijsko upravljanje i kontrolu u skladu sa dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole.	88
Ključni zahtev: Funkcija interne revizije uvedena je u celokupnom javnom sektoru, a interne revizije se sprovode u skladu sa međunarodnim standardima.	91
Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a korisnici budžetskih sredstava ga primenjuju u skladu sa propisima kojima se uređuju upravljanje javnim finansijama i javna uprava u celini.	91
Princip 9: Svaka javna organizacija sprovodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za tu organizaciju.	93
Ključni zahtev: Javne nabavke su uređene politikama i procedurama koje se propisno sprovode i odražavaju principe Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i pravnih tekovina EU, a podržavaju ih nadležne institucije koje poseduju adekvatne resurse.	95
Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa pravnim tekovinama EU, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane pravnim tekovinama EU, usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima i propisno se sprovode.	95
Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki.	96
Ključni zahtev: U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, delotvornog i efikasnog sistema pravnih lekova.	98
Princip 12: Sistem pravnih lekova je usklađen sa standardima pravnih tekovina EU koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost i omogućava brzo i kompetentno rešavanje pritužbi i sankcije.	98
Ključni zahtev: Javni naručioc i su adekvatno kadrovski popunjeni i poseduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.	100
Princip 13: Javne nabavke u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki.	100
Princip 14: Javni naručioc i imaju adekvatne kapacitete i praktične smernice i mehanizme da obezbede profesionalno upravljanje celokupnim ciklusom javne nabavke.	101
Ključni zahtev: Ustavnim i pravni okvirom garantuju se nezavisnost, mandat i organizacije Vrhovne revizorske institucije za nezavisno izvršavanje ovlašćenja, u skladu sa standardima koje ova institucija	

primenjuje u vršenju revizija, čime se obezbeđuje kvalitetno sprovođenje revizija koje utiču na rad javnog sektora.....	103
Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija Vrhovne revizorske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom i poštuju se u praksi.....	103
Princip 16: Vrhovna revizorska institucija primenjuje standarde neutralno i objektivno i time obezbeđuje visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na rad javnog sektora.....	105

SPISAK SKRAĆENICA I AKRONIMA

ABK	agencija za borbu protiv korupcije
CJH	centralna jedinica za harmonizaciju
DG ECFIN	Generalni direktorat za ekonomske i finansijske poslove
EK	Evropska komisija
EKDU	etička komisija u državnoj upravi
EU	Evropska unija
FUK	finansijsko upravljanje i kontrola
GPRV	godišnji plan rada Vlade
UK	upravljanje kadrovima
ISUK	informacioni sistem za upravljanje kadrovima
MMF	Međunarodni monetarni fond
INTOSAI	Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija
IPA	Instrument pretpristupne pomoći
ISSAI	Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija
JPP	javno-privatno partnerstvo
JRT	jedinstveni račun trezora
KDU	komisija za državnu upravu
KFV	Klasifikacija funkcija vlade
MF	Ministarstvo finansija
MP	Ministarstvo pravde
NVO	nevladina organizacija
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
RJU	reforma javne uprave
JRFO	javni rashodi i finansijska odgovornost
UJF	upravljanje javnim finansijama
IFKJ	interna finansijska kontrola u javnom sektoru
PoR	poslovník o radu
SBO	srednjoročni budžetski okvir
UKV	uži krug (kabinet) vlade
VRI	Vrhovna revizorska institucija

Ovaj prevod je ažuriran 28. januara 2015.

UVOD

Reforma javne uprave je fundamentalna stavka u procesu integracija u Evropsku uniju

Javna uprava koja dobro funkcionise predstavlja preduslov za transparentno i efikasno demokratsko upravljanje. Kao temelj za funkcionisanje države, ona određuje sposobnost vlade da pruža javne usluge i podstiče konkurentnost i rast u državi. Ona takođe ima ključnu ulogu u procesu evropskih integracija (EI) time što omogućava sprovođenje ključnih reformi i organizuje uspešan pristupni dijalog sa Evropskom unijom (EU). Stoga, kriterijumi za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu da država izgradi nacionalnu javnu upravu koja ima kapacitet da sledi Principe dobre uprave i da efikasno prenese i primenjuje pravne tekovine EU (*acquis communautaire*).

Evropska komisija (EK) je pojačala svoj fokus na reformu javne uprave (PAR) predstavljanjem šest ključnih pitanja reforme i boljim integrisanjem reforme¹ u proces proširenja kroz Posebne grupe za RJU i jačim povezivanjem RJU sa pregovorima o pristupanju. Šest ključnih reformskih oblasti koje je utvrdila EK predstavljaju temelj Principa javne uprave koji su opisani u ovom tekstu.

Cilj i fokus Principa javne uprave

Principi definišu ono što u praksi podrazumeva dobro upravljanje i navode osnovne zahteve koje države treba da slede tokom procesa EU integracija. Principi takođe uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primeni Principa i postavljanje relevantnih merila u državi.

Koncept “dobre uprave” postepeno su definisale države EU i on je uključen u Povelju o osnovnim pravima EU². Pojam “Evropskog upravnog prostora” utvrdila je SIGMA 1999. godine³. On obuhvata elemente kao što su pouzdanost, predvidljivost, odgovornost i transparentnost, kao i tehnička i upravna sposobnost, organizacioni kapacitet, finansijska održivost i učešće građana.

Iako su kriterijumi dobrog upravljanja univerzalni, ovi principi su izrađeni za države koje teže pristupanju EU i koje primaju pomoć EU putem Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). Zahtevi *acquis-a*, kao i ostale smernice i uputstva EU predstavljaju suštinu Principa u onim oblastima u kojima postoji *acquis*. U drugim oblastima, principi se izvode iz međunarodnih standarda i uslova, kao i iz dobre prakse država članica EU i/ili država Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Države treba da postignu usklađenost sa ovim osnovnim principima kao minimalno merilo dobre uprave.

Pažnja koju vlada posvećuje svakom od Principa može da varira od države do države u zavisnosti od strukture upravljanja, administrativne kulture, glavnih izazova s kojima se dotična država suočava kao i od prethodnih reformi. Stoga, ovaj okvir omogućava uspostavljanje koherentnog seta uslova u svim državama, dok istovremeno dozvoljava određeni stepen fleksibilnosti u utvrđivanju izazova i ciljeva RJU.

Principi obuhvataju oblast javnog sektora koji se naziva “državna uprava”. Ovaj naziv se u velikoj meri koristi u državama Zapadnog Balkana. On upućuje na dva osnovna elementa: “javnu upravu” na “državnom (nacionalnom ili centralnom) nivou”. Principi takođe obuhvataju nezavisna ustavna tela, kao što su parlament i pravosudne institucije u okviru njihovih ovlašćenja da vrše nadzor i kontrolu rada državne uprave.

¹ “Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-2015” [Strategija proširenja i glavni izazovi 2014-2015.], Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Savetu ministara, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija; COM(2014) 700 final, 8.10.2014, Brisel

² Član 41. Pravo na dobru upravu. 1. Svako ima pravo da institucije, tela, kancelarije i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrasno, pravično i u razumnom roku. 2. Ovo pravo uključuje: pravo svake osobe na saslušanje pre preduzimanja bilo kakve pojedinačne mere koja bi na nju mogla nepovoljno uticati; pravo svake osobe na pristup svom dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa poverljivosti kao i profesionalne i poslovne tajne; obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

³ European Principles for Public Administration” [Evropski principi za javnu upravu], SIGMA Papers, br. 27, OECD Publishing, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1398415030&id=id&accname=guest&checksum=FD455B0079C9FE4E957DE2E41D6A25CA>

Stepen do kojeg dotična država kandidat ili potencijalni kandidat primenjuje ove Principe u praksi predstavlja indikator kapaciteta njene nacionalne javne uprave da delotvorno primenjuje *acquis*, u skladu sa kriterijumima koje je definisao Evropski savet u Kopenhagenu (1993.) i u Madridu (1995.).

Analitički i okvir za praćenje

Principe prati i okvir za praćenje koji omogućava praćenje napretka u razvoju javne uprave tokom vremena. Okvir za praćenje sadrži i kvantitativne i kvalitativne indikatore, usmeren je na sprovođenje reformi i ishode koji iz njih slede, odnosno na praktične rezultate uprave. Kvalitativni indikatori mere zrelost relevantnih komponenti javne uprave na skali od 1 (najniži rezultat) do 5 (najviši rezultat), čime se analizira napredak koji država postiže u primeni principa. Precizne definicije bodovanja kvalitativnih indikatora biće objavljene zajedno sa godišnjom procenom stanja koju će izvršiti OECD/SIGMA 2015. godine. Kvantitativni indikatori analiziraju i mere ishode i rezultate sistema upravljanja.

Analitički okvir je opisan za svako pojedinačno princip. Opis uključuje definiciju metodološkog okvira i navodi izvore informacija koje se koriste u analizi i procesu prikupljanja podataka.

Dokazi i podaci koji su neophodni za praćenje prikupljaju se tokom godišnjeg procesa procene stanja u oblasti RJU koju vrši SIGMA. Pored indikatora koje je razvila SIGMA, okvir za praćenje koristi, gde je to primenjivo, i međunarodno prepoznate indikatore (npr. Svetskog ekonomskog foruma i Svetske banke).

A teal folder icon with a light teal tab on the left side. The number '1' is printed on the tab.

1

Strateški okvir reforme
javne uprave

STRATEŠKI OKVIR REFORME JAVNE UPRAVE

Dostizanje neophodnog standarda javne uprave zahteva reforme u mnogim oblastima politike i uprave. Kada se reforme planiraju i sprovode u delovima i *ad hoc*, sistem upravljanja i ukupno funkcionisanje javne uprave se možda neće transformisati u skladu sa očekivanjima. Da bi se ostvarili rezultati, vlada mora da usmerava i koordiniše sprovođenje opšte reformske vizije i prioriternih ciljeva. Stoga je važno da se reformama javne uprave pristupi utvrđenim redosledom i na dosledno isplaniran način i da se sastavi reformski program iz perspektive vlade u celini.

Reforma javne uprave (RJU) je jedna od najvažnijih horizontalnih reformskih oblasti u svakoj zemlji, zato što pruža okvir za sprovođenje drugih politika. Stoga je jednako važna za države članice Evropske unije (EU), države kandidate i potencijalne kandidate, jer omogućava izgradnju sistema koji pruža čvrstu osnovu za sprovođenje pravne tekovine EU.

Države se razvijaju različitom brzinom i ispoljavaju razlike u kulturi upravljanja i pristupu sprovođenju reformi javne uprave. Međutim, neki principi su univerzalno primenjivi u svim zemljama i čine srž ovih Principa javne uprave.

Ključni zahtevi za “reformskim liderstvom” i “funkcionisanjem sistema upravljanja” u samoj su srži politike RJU i od presudnog su značaja za obezbeđivanje da reforma javne uprave bude istinski sprovedena, a ne da ostane “mrtvo slovo na papiru”. U sledećem poglavlju je definisano pet Principa za strateški okvir RJU.

KLJUČNI ZAHTEVI I PRINCIPI

Ključni zahtev: Formirano je liderstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za sprovođenje prioriternih reformskih aktivnosti odgovarajućim redosledom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima.

Princip 1: Vlada je izradila i donela efikasan program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.

Princip 2: Reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.

Princip 3: Obezbeđena je finansijska održivost reforme javne uprave.

Ključni zahtev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za sprovođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju koja je potrebna za sprovođenje reformi.

Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja.

Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.

Ključni zahtev: Formirano je liderstvo za reformu javne uprave, a strateški okvir pruža osnovu za sprovođenje prioriternih reformskih aktivnosti odgovarajućim redosledom, u skladu sa vladinim finansijskim okolnostima.

Ključni odlučujući faktor u sprovođenju politike je nivo reformskog liderstva na političkom i/ili najvišem upravnom nivou. Za uspešno sprovođenje reforme javne uprave, potrebno je da ključni donosioci odluka u zemlji razumeju njenu svrhu i da joj budu kolektivno posvećeni, kao i da budu spremni da razviju efikasnu i funkcionalnu javnu upravu kao preduslov za izvršavanje ostalih obaveza u pogledu politika prema građanima, poslovnoj zajednici i partnerima spolja.

Pored najvišeg ministarskog i zvaničnog vođstva, RJU zahteva i strateške dokumente i poslovne planove koji sadrže jasnu mapu puta za sprovođenje individualnih politika. U navedenim planskim dokumentima potrebno je izjave o prioritetima na političkom nivou pretvoriti u jasne ciljeve, utvrditi indikatore uspešnosti za merenje nivoa njihovog ostvarivanja, odrediti aktivnosti i institucije zadužene za njihovu sprovođenje, izdvojiti potrebne resurse i pružiti ostale informacije za sprovođenje reformskog programa. Kada planski dokumenti postoje, potrebno je obezbediti adekvatna finansijska sredstva za njihovu sprovođenje i pratiti opšti napredak reforme na osnovu podataka o utvrđenim indikatorima uspešnosti.

Princip 1: Vlada je izradila i donela efikasan program za reformu javne uprave kojim se rešavaju ključni zahtevi.

1. Postoji dosledna vizija reforme javne uprave koju dele ključni akteri, uključujući izazove, ciljeve i ključne korake koji su potrebni za unapređenje.
2. Reforma javne uprave je utvrđena kao jedan od prioriteta u svim ključnim srednjoročnim planskim dokumentima (program rada vlade, ekspozé premijera, srednjoročni budžetski okvir i izjava o vladinim prioritetima).
3. Delokrug planskih dokumenata za reformu javne uprave je potpun i obuhvata sve neophodne reformske oblasti; reforme u različitim oblastima su jasno povezane.
4. Ciljevi i koraci koji su utvrđeni u planskim dokumentima potpuno su dosledni vladinim izjavama o prioritetima.
5. Ciljevi reforme javne uprave i najvažniji koraci u njihovom ostvarivanju dosledno se navode i uključuju u vidu referenci u druge planske dokumente koji su bitni za sprovođenje ove politike (npr. strategije i planovi za evropske integracije).
6. U jednom ili više planskih dokumenata koje usvoji vlada utvrđuju se jasni planovi za sprovođenje reforme javne uprave u celini ili različitih delova ove reforme.
7. Planski dokumenti za reformu javne uprave uključuju ključne reforme i razvojne aktivnosti, a izbegava se uključivanje tekućih i svakodnevnih aktivnosti koje ne vode do unapređenja.
8. Da bi se obezbedilo donošenje reforme javne uprave, planski dokumenti sadrže sve potrebne informacije, tj. ciljeve politika i indikatore uspešnosti, mere i troškove, odgovorne institucije, rokove za sprovođenje i zahteve u pogledu praćenja i ocene.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na razgovorima sa najvišim zvaničnicima na političkom i administrativnom nivou javne uprave, u kombinaciji sa analizom dokumenata:

- Analiza zakonodavstva koje se odnosi na sistem planiranja, u cilju utvrđivanja koje su vrste dokumenata obavezne ili dobrovoljne, i ukupne hijerarhije planskih dokumenata. Na ovaj način se mogu razumeti i formalni zahtevi za reformom javne uprave i trenutna situacija u toj oblasti.
- Razgovori sa relevantnim ministrima i višim zvaničnicima, kako bi se odredio nivo prioriteta za PAR. Zatražite reference na važne vladine dokumente u kojima je reforma javne uprave označena kao prioritet. Pitajte i o konkretnim ciljevima politike RJU i najvažnijim koracima koji

su potrebni za njihovo ostvarivanje i uporedite ih sa izjavama navedenim u važnim vladinim dokumentima.

- Takođe, tokom razgovora nastojte da otkrijete eventualne dokazne argumente (npr. odluke o resursima, slučajevi kada je RJU bila tema diskusija na najvišim nivoima odlučivanja, važne reformske odluke koje su donesene ili odobreni zakoni ili podzakonski akti) koji idu u prilog reformi javne uprave kao prioritetu vlade.
- Razgovori sa zvaničnicima koji su odgovorni za upravljanje i koordinisanje RJU, u cilju prikupljanja informacija o formalnim zahtevima za planskim dokumentima, kao i listi planskih dokumenata o politici RJU i procedurama njihove izrade. Navedeno predstavlja polaznu tačku za dalju analizu.
- Analiza ključnih planova rada u kojima su utvrđeni vladini prioriteti, kako bi se pronašla mesta na kojima se spominje PAR, njeni ciljevi i ključne implementacione aktivnosti. Uporedite ove nalaze sa izjavama ključnih donosilaca odluka.
- U analizi dokumenata, fokusirajte se na dva aspekta – a) mesta na kojima se pominju ciljevi i ključni koraci u reformi javne uprave; b) doslednost ciljeva i ključnih koraka u svim najvažnijim planovima rada vlade.
- U analizi planskih dokumenata, procenite kvalitet informacija na osnovu ključnih elemenata: jasnoće, strukture i eksplicitnosti. Navedenu analizu potkrepite primerima uzetim iz određenih planskih dokumenata.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- primarno i sekundarno zakonodavstvo o sistemu planiranja u datoj državi, kao i vladini dugoročni, srednjoročni i kratkoročni planski dokumenti;
- razgovori sa ministrima i višim zvaničnicima u vladinim institucijama koje učestvuju u sprovođenju reformi javne uprave;
- razgovori sa zvaničnicima u institucijama koje učestvuju u usmeravanju i koordinisanju reforme javne uprave, kao i najmanje dva rukovodioca u institucijama koje sprovode deo RJU;
- razgovori sa najviše tri nevladina aktera koji prate sprovođenje celokupne ili dela reforme javne uprave;
- eksterni pregledi i procene celokupne ili dela reforme javne uprave od strane međunarodnih organizacija i/ili projekata tehničke pomoći;
- programi rada vlade, ekspozije premijera, srednjoročni okvir rashoda (SOR) i Izjava o vladinim prioritetima ili slični dokumenti (ako je primenjivo), kojima su utvrđene prioritetne oblasti vlade;
- dokumenti za strateško i operativno planiranje na temu reforme javne uprave;
- podaci o finansiranju različitih delova RJU.

Indikatori

- Razmera centralnih planskih dokumenata u kojima su ciljevi i prioriteti reforme javne uprave opisani na jednoobrazan i koherentan način⁴.
- Udeo aktivnosti na razvoju i reformi javne uprave u ukupnim aktivnostima zacrtanim u planskim dokumentima koji se odnose na RJU⁵.

⁴ Centralni planski dokumenti su: program rada vlade; ekspozije premijera; nacionalna razvojna strategija; SOR; izjava o vladinim prioritetima. Razmera se izračunava na osnovu analize dokumenata. Prvo se izračunava ukupan broj vladinih planskih dokumenata na osnovu rezultata mapiranja dokumenata. Drugo, ciljevi politika RJU i ključni koraci koji su potrebni za njihovo ostvarivanje izdvajaju se iz svih ključnih planova rada i upoređuje se njihova uzajamna usklađenost. Treće, broj dokumenata u kojima se ciljevi politika RJU i ključni koraci za njihovo ostvarivanje pojavljuju jednoobrazno i koherentno deli se sa ukupnim brojem ključnih planskih dokumenata vlade, koji su identifikovani kroz mapiranje dokumenata, i množi sa 100, kako bi se izračunao procenat ili rezultat mjerenja navedene razmere/odnosa.

⁵ Osnova za definisanje aktivnosti su planski dokumenti koje je usvojila vlada ili dokumenti o sprovođenju reforme javne uprave.

- Stepen do kojeg je završen okvir centralnih dokumenata za planiranje RJU.

Princip 2: Reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate.

1. Ciljevi reforme su utvrđeni u planskim dokumentima.
2. Planski dokumenti u kojima je razrađena vladina politika javne uprave sadrže grupu indikatora uspešnosti (usklađenih sa ciljevima) kojima se prati napredak sprovođenju ili neuspeh reforme.
3. Indikatori uspešnosti su merljivi, relevantni za zacrtane ciljeve i podržavaju aranžmane o odgovornosti između institucija i odgovornih rukovodilaca.
4. Sistem za prikupljanje podataka za sve utvrđene indikatore koji se koriste u reformi javne uprave obezbeđuje blagovremene i tačne podatke ministrima i drugim zvaničnicima.
5. Izveštaji o napretku reforme javne uprave pripremaju se najmanje svake druge godine, dostupni su javnosti i čine osnovu za diskusiju o sprovođenju na političkom i najvišem upravnom nivou.
6. Postoje funkcionalni centralni procesi za usmeravanje i revidiranje strategija.
7. Civilno društvo i poslovna zajednica učestvuju u procesu praćenja i pregleda i imaju mogućnost da iznesu podatke o uspešnosti realizacije i izazovima u sprovođenju reformi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva i razgovora sa odgovornim zvaničnicima:

- Analiza primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva u cilju određivanja formalnih zahteva za izradu planskih dokumenata, uz posvećivanje posebne pažnje zahtevima za merenje uspešnosti, praćenje i ocenu.
- Analiza (ako je dostupna) primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva i izjava o politikama u cilju određivanja pristupa zemlje merenju uspešnosti u vladinim politikama. Ova analiza omogućava potpuniju ocenu stvarnog sistema za merenje uspešnosti koji je uključen u planski dokument ili dokument(e) o RJU. Analizirajte planske dokumente u kojima su utvrđeni ciljevi i aktivnosti RJU, kako biste utvrdili da li postoji sistem za merenje uspešnosti i, ako postoji, procenili kvalitet njegovih ciljeva i indikatora.
- Analiza veza između ciljeva i indikatora i između ciljeva i aktivnosti. Procenite u kojoj meri se ciljevi mogu svrstati u kategoriju SMART (specifični, merljivi, ostvarivi, realni i blagovremeni).
- Analiza izveštaja o postignutom napretku u oblasti RJU, kako bi se utvrdilo na koji način je primenjen sistem za merenje uspešnosti i kvalitet zaključaka koji su iz toga izvedeni. Ova analiza će otkriti i probleme sa prikupljanjem podataka u slučajevima kada nisu dostupni određeni podaci o uključenim indikatorima.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- primarno i sekundarno zakonodavstvo o merenju uspešnosti politika uopšte, a naročito RJU;
- planski dokumenti u kojima je utvrđena politika RJU, razni planski dokumenti o aspektima sprovođenja RJU;
- procene napretka koje su pripremile različite međunarodne organizacije i projekti tehničke pomoći, uključujući međunarodna poređenja pitanja upravljanja i RJU;
- razgovori sa predstavnicima institucija koje učestvuju u sprovođenju reforme javne uprave.

Indikatori

- Godišnji zaostatak u sprovođenju razvojnih aktivnosti i reforme javne uprave⁶.
- Procenat ispunjenih ciljeva RJU⁷.
- Stepen do kojeg je utvrđen sveobuhvatan sistem za izveštavanje i praćenje RJU.

Princip 3: Obezbeđena je finansijska održivost reforme javne uprave.

1. Aktivnosti ili reformske mere koje su utvrđene u planskim dokumentima sadrže informacije o (kadrovskim i finansijskim) resursima koji su potrebni za njihovo sprovođenje. Da bi se obezbedila njihova održivost, dodatne troškove je potrebno podeliti na privremene i stalne troškove.
2. Da bi se obezbedila održivost reforme, procenom troškova reformskih mera se utvrđuje udeo i izvor donatorske pomoći, kao i očekivano finansiranje iz javnih prihoda.
3. U srednjoročnom budžetskom okviru, reforma javne uprave je definisana kao jedan od Vladinih prioriteta i utvrđen je približan iznos raspoloživih resursa za ovu reformu. Ovaj iznos je u skladu sa budžetom koji je planiran za reformu javne uprave, bilo u centralnim planskim dokumentima ili posebnoj strategiji za reformu javne uprave.
4. Finansijske procene troškova bilo kojih reformi za koje je potrebna pomoć Evropske unije u skladu su sa programskim budžetom Instrumenta za pretpristupnu pomoć za sektor reforme javne uprave.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva, planskim dokumentima, budžetima i razgovorima:

- Analiza planskih dokumenata u kojoj je opisana politika RJU, ciljevi i aktivnosti koje su potrebne za njihovo ostvarivanje i za utvrđivanje da li su troškovi i resursi za aktivnosti propisno planirani, kao mera kvaliteta planiranja.
- Analiza izveštaja o sprovođenju RJU, kako bi se odredilo finansiranje i troškovi politike.
- Analiza budžetskih dokumenata (zakon, godišnji i srednjoročni) kako bi se shvatio proces izdvajanja resursa za politike uopšte, a naročito proces finansiranja RJU, uključujući zahteve za finansijskim sredstvima.
- Analiza SBO-ova (ako postoje), kako bi se utvrdilo da li sadrže RJU kao jedan od troškovnih prioriteta Vlade, i da li se prioriteta koje je utvrdila Vlada poklapaju sa tokovima resursa.
- Analiza popratnih dokumenata uz razgovore sa zvaničnicima u relevantnim internim i spoljnim institucijama, kako bi se procenila usklađenost teorije i prakse.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- SBO, predlozi godišnjih budžeta ministarstava uključenih u sprovođenje RJU i zakon o godišnjem budžetu, kao i drugi budžetski dokumenti koji se bave raspodelom finansijskih sredstava za sprovođenje vladinih politika;
- Planski dokumenti i izveštaji o sprovođenju RJU, kao i drugi planski dokumenti institucija koje dostavljaju informacije o predlozima budžeta;

⁶ Osnova za definisanje aktivnosti su planski dokumenti koje je usvojila vlada ili dokumenti o sprovođenju reforme javne uprave. Uzete su u obzir samo aktivnosti usmerene na razvoj ili opis reformi, tekuće i svakodnevne aktivnosti nisu uključene. Razmera se izračunava tako što se ukupan broj sprovedenih aktivnosti u vezi sa RJU podeli sa ukupnim brojem aktivnosti koje su planirane za datu godinu.

⁷ Procena je zasnovana na merljivim ciljevima reforme koje je utvrdila Vlada u planskim dokumentima. Broj ispunjenih reformskih ciljeva poredi se sa svim ciljevima reforme. U slučaju da Vlada nije utvrdila reformske ciljeve, rezultat procene će biti stopa ispunjenosti od 0%.

- razgovori sa predstavnicima institucije koja koordinira RJU i sa najmanje dva rukovodioca iz institucija koje sprovode RJU;
- razgovori sa predstavnicima institucije(a) zadužene za koordinaciju donatorske pomoći, i analiza primarnih izvora podataka koji su dostupni preko njih;
- razgovori sa predstavnicima tri najveća donatora o inostranoj pomoći koja je obezbeđena za aktivnosti u vezi sa RJU.

Indikatori

- Udeo mera RJU za koje su resursi i troškovi utvrđeni.⁸
- Odnos između planiranog finansiranja RJU putem Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA) u IPA sektorskom programu i u nacionalnim dokumentima za planiranje⁹.

⁸ Mere za koje su resursi i troškovi utvrđeni i koje su upoređene sa ukupnim brojem mera u planskim dokumentima RJU.

⁹ Procenjeni IPA budžet za sektor RJU zasnovan je na državnoj strategiji ili programu za sektor RJU; nacionalni planski dokumenti za sektor RJU mogu uključivati nekoliko strategija kojima su obuhvaćeni sektori RJU u EU (na primer, strategija za javno upravljanje finansijama i strategija za RJU).

Ključni zahtev: Rukovodstvo za reformu javne uprave omogućava upravljanje i usmeravanje reformi, određuje ko je odgovoran za sprovođenje i obezbeđuje profesionalnu administraciju koja je potrebna za sprovođenje reformi.

Liderstvo RJU zahteva aktivno i stalno učešće na najvišem ministarskom i zvaničnom nivou na formulisaniu, planiranju, sprovođenju, praćenju i oceni ove oblasti politike. Kao horizontalna politika, RJU se bavi svim aspektima javne uprave, uključujući nivoe kadrovske popunjenosti, dupliranje funkcija, merenje uspešnosti, efikasnost i delotvornost. Stoga je od ključnog značaja da se sprovođenjem RJU upravlja s najvišeg nivoa.

Jasna i funkcionalna struktura za upravljanje i koordinisanje RJU predstavlja preduslov za uspešno sprovođenje vladine politike u ovoj oblasti. Treba da postoje snažni mehanizmi kako bi se obezbedio stalan protok analitičkih podataka između ministara i zvaničnika, kako bi donosili informisane odluke o budućem radu. Pored toga, ministri moraju da informišu građane o napretku i dostignućima reforme, u skladu sa komunikacijskom strategijom i/ili planom RJU. Treba da postoji jasna podela funkcija i odgovornosti između različitih institucija u pogledu razrade, usvajanja, sprovođenja, praćenja, izveštavanja i ocene RJU.

Osobe koje su zadužene za strateško i svakodnevno upravljanje, koordinaciju i sprovođenje RJU ključne su za njen uspeh. Njihovo vođstvo, motivacija, iskustvo i znanje ključni su za pripremu kvalitetnih planskih dokumenata i pravnih akata, izvršavanje analitičkih zadataka i upravljanje sprovođenjem.

Princip 4: Reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmerava proces izrade i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja.

1. Na političkom nivou postoji formalizovan forum za diskusiju i donošenje odluka (i redovni sastanci vlade mogu vršiti ovu ulogu) o pitanjima upravljanja reformom javne uprave, koji se redovno sastaje kako bi analizirao napredak i inicirao potrebne promene.
2. Postoji formalizovana upravna koordinacijska struktura za podršku diskusiji i donošenju odluka na političkom nivou. Ona se bavi operativnim pitanjima u upravljanju reformom javne uprave, priprema redovne izveštaje o napretku u sprovođenju reforme javne uprave, identifikuje prepreke napretku i iznalazi moguće načine za njihovo prevazilaženje.
3. Svi ključni akteri u reformi javne uprave zastupljeni su u koordinacijskim strukturama. Redovno se konsultuju nevladine organizacije koje poseduju relevantnu stručnost i kapacitete.
4. Funkcije i odgovornosti upravnih i koordinacionih struktura na političkom i administrativnom nivou jasno su definisane i poštuju se.
5. Funkcije sekretarijata upravljačkih i koordinacionih struktura obavlja institucija ili ministarstvo koje ima zakonsku funkciju i odgovornost za opšte koordinisanje reforme.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi dokumenata i razgovorima sa relevantnim ministrima i zvaničnicima:

- Analiza primarnog i/ili sekundarnog zakonodavstva kako bi se odredile vrste, funkcije i odgovornosti rukovodstva RJU i koordinacijski mehanizmi (formalizovana tela), kao i uloge različitih institucija u njima.
- Analiza programa, zapisnika sa sastanaka i lista učesnika, kako bi se utvrdila učestalost sastanaka, nivoi učešća i teme o kojima je raspravljano. Na taj način se pribavljaju i informacije o različitim izveštajima i dokumentima koji se pripremaju za odgovarajuće rukovodne i koordinacione mehanizme i njihovom značaju za ukupne ciljeve i aktivnosti u okviru RJU.

- Utvrditi intenzitet učešća stalnih članova različitih foruma analizom lista učesnika, kako bi se videlo koliki značaj različiti akteri pridaju RJU. Posebnu pažnju je potrebno posvetiti prisustvu predstavnika institucije užežeg kruga vlade, kako bi se obezbedilo da ministri i viši zvaničnici države prepoznaju važnost RJU.
- Razgovori sa ključnim akterima, kako bi se procenio stvarni nivo neformalne koordinacije i komunikacije između institucije zadužene za ukupno koordinisanje RJU i institucija koje učestvuju u njenom sprovođenju.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- primarno i/ili sekundarno zakonodavstvo kojim se uvode funkcije i odgovornosti formalizovanih foruma na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;
- programi, zapisnici sa sastanaka i liste učesnika foruma za diskusije i odlučivanje na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;
- izveštaji o sprovođenju odluka foruma za diskusije i odlučivanje na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;
- razgovori sa učesnicima formalizovanih foruma o RJU na ministarskom i/ili zvaničnom nivou;

Indikatori

- Učestalost političkih diskusija na temu RJU¹⁰.
- Stopa sprovođenja odluka koje donesu forumi na političkom i administrativnom nivou za koordinisanje reforme javne uprave¹¹.

Princip 5: Jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme; uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.

1. Propisima je određena jedna institucija koja je sveukupno odgovorna za vođenje i koordinisanje politike za reformu javne uprave, kao i sprovođenje, a vodeća institucija ima kapacitet da izvršava svoje odgovornosti.
2. Podela funkcija i odgovornosti između institucija koje učestvuju u sprovođenju reforme javne uprave je jasna i nema dupliranja, niti preklapanja.
3. Institucije koje učestvuju u sprovođenju reforme javne uprave znaju svoje funkcije i odgovornosti i imaju kapacitet za njihovo izvršavanje.
4. Zvaničnici odgovorni za upravljanje i koordinisanje reforme javne uprave imaju iskustva; oni poseduju znanje i veštine u komunikaciji, timskom radu, konceptualnom razmišljanju, analitičkom razmišljanju, kreativnom razmišljanju, razvoju, planiranju i organizaciji i redovno pohađaju obuke.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva i razgovorima:

- Analiza propisa u cilju utvrđivanja funkcija i odgovornosti u vezi sa RJU i njihova raspodela među institucijama, kako bi se obezbedilo da nema preklapanja ili raskoraka.
- Obratiti posebnu pažnju na to da li se propisom jasno identifikuje jedna institucija koja je primarno odgovorna za upravljanje i koordinisanje RJU.
- Analiza svih utvrđenih funkcija u vezi sa RJU kako bi se utvrdilo da li su pomenuti svi koraci u ciklusu politike, kao i da li su konkretne institucije zadužene za njihovu sprovođenje.

¹⁰ Broj sastanaka tela za odlučivanje na političkom nivou godišnje (npr. sastanci vlade, sastanci vladinih odbora, sastanci saveta za RJU ili drugog relevantnog tela) na kojima je raspravljano o strateškim dokumentima/pitanjima u vezi sa RJU.

¹¹ Broj izvršenih odluka od ukupnog broja odluka formalizovanih foruma na političkom i administrativnom nivou.

- Razgovori u cilju testiranja znanja i razumevanja funkcija dodeljenih različitim institucijama koje učestvuju u sprovođenju RJU.
- Analiza relevantnih dokumenata (npr. relevantno zakonodavstvo, zakoni, opisi poslova, priručnici o nadležnostima) kako bi se utvrdile funkcije, zadaci i odgovornosti zvaničnika koji učestvuju u upravljanju, koordinisanju i sprovođenju RJU.
- Razgovori sa zvaničnicima zaduženim za sprovođenje RJU, kako bi se utvrdilo njihovo ranije radno iskustvo, znanje, kompetencije i razumevanje zadataka i odgovornosti u vezi sa upravljanjem reformom (što je navedeno i njihovim opisima posla).
- Procena sadržaja i učestalosti formalne i neformalne izgradnje kapaciteta i mogućnosti za obuku.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- propis kojim se utvrđuje okvir za koordinaciju i upravljanje RJU;
- interne procedure institucija, kao i informacije o budžetu za tekuću godinu, uz podatke o brojevima osoblja, fluktuaciji i nivoima plata u institucijama koje učestvuju u sprovođenju RJU;
- razgovori sa predstavnicima različitih institucija koje učestvuju u sprovođenju reforme javne uprave;
- funkcionalni pregledi (ako su dostupni) pitanja u vezi sa RJU koje vrše nacionalne ili međunarodne javne ili nevladine organizacije;
- izveštaji o proceni kapaciteta koje pripremaju nacionalne institucije ili međunarodne organizacije;
- godišnji izveštaji institucija (na nacionalnom i regionalnom nivou) zaduženih za obuku zvaničnika i primarni podaci navedenih institucija o prirodi i učestalosti kurseva koji se nude i broju zvaničnika koji su prošli obuku.

Indikatori

- Godišnji protok osoblja u vodećoj jedinici RJU.
- Udeo osoblja u vodećoj jedinici RJU koje je pohađalo najmanje dve obuke o RJU tokom protekle godine.
- Stepem do koga je uspostavljena odgovornost nad funkcijama RJU.

A large teal graphic element with rounded corners and a slight 3D effect, featuring a lighter teal tab on the left side containing the number 2.

2

Izrada i koordinacija
politika

IZRADA I KOORDINACIJA POLITIKA

Pripreme za pristupanje i članstvo treba da budu podržane aranžmanima i kapacitetima za planiranje, izradu, koordinaciju i sprovođenje politika koji:

- omogućavaju dosledno planiranje politika i koordinaciju vladinih aktivnosti, uključujući i postavljanje prioriteta u odnosu na pitanja pristupanja i članstva u Evropskoj uniji (EU);
- stvaraju svrsishodne i dosledne politike koje su finansijski dostupne i održive i ekonomski efikasne;
- podrazumevaju konsultacije sa unutrašnjim i spoljašnjim akterima;
- obezbeđuju da se politike adekvatno sprovode, da postoji adekvatno informisanje o njima i da se vrši odgovarajuće praćenje;
- podržavaju transponovanje i sprovođenje *acquis communautaire*-au svim sektorima;
- postavljaju osnove za delotvorno funkcionisanje države kao države članice EU.

U Principima su ove opšte osnove razrađene. Sledeće poglavlje definiše četiri ključna zahteva i dvanaest Principi kojima se obezbeđuje kvalitet ishoda politika i koji služe za pripremu za pristupanje EU i njeno članstvo. Zahteve je potrebno povećavati kako država napreduje na putu evropskih integracija (EI). Stoga se u Principima navode, kada je to potrebno, različite potrebe i faze evropskih integracija¹².

KLJUČNI ZAHTEVI I PRINCIPI

Ključni zahtev: Institucije užeg kruga vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika.

Princip 1: Institucije užeg kruga vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika.

Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i sprovode se pod koordinacijom nadležnog tela.

Ključni zahtev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi i omogućava vladi da postiže svoje ciljeve.

Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za celu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i dosledne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integrisan je u domaće planiranje politika.

Princip 5: Redovno praćenje vladinog rada omogućava javni nadzor i obezbeđuje da je vlada u stanju da ostvaruje svoje ciljeve.

Ključni zahtev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade.

Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnom rasuđivanju administracije; obezbeđena je pravna usklađenost odluka.

Princip 7: Parlament nadzire vladino usvajanje politika.

¹² Da bi se napravila razlika između stepena do kojeg države teže integraciji u Evropu i delokruga i dubine njihovog opredeljenja za EI, kao i trenutne faze EI u kojoj se nalaze, ova metodologija je donekle prilagodila kategorizaciju prema Lippertu et al. (2001) u opisu različitih faza integracije. Vidi takođe Lippert, B., G. Umbach & W. Wessels (2001), "Europeanization of CEE executives: EU membership negotiations as a shaping power" [Evropeizacija izvršne vlasti u Srednjoj i Istočnoj Evropi: pregovori o članstvu kao moć oblikovanja], u *Journal of European Public Policy*, Volume 8, Issue 6, str. 980-1012.

Ključni zahtev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji je utemeljen na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike.

Princip 8: Organizaciona struktura, procedure i raspodela osoblja u ministarstvima obezbeđuju sprovođenje donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve.

Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni deo procesa izrade politika i obezbeđuju sistematsku i blagovremenu transpoziciju *acquis-a*.

Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procenu njihove svrsishodnosti.

Princip 11: Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacione perspektive unutar vlade.

Princip 12: Zakonodavstvo je dosledno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtevi koji se odnose na izradu pravnih akata primenjuju se dosledno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti.

Ključni zahtev: Institucije užeg kruga vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika

Treba da postoje institucije užeg kruga vlade (UKV) koje sprovode funkcije planiranja i koordinacije politika i treba da budu u stanju da obezbede dobro organizovano i kompetentno funkcionisanje sistema kreiranja politika. Uži krug vlade se definiše kroz ključne funkcije koje tipično sprovodi kabinet vlade/generalni sekretarijat, ministarstvo finansija (MF), telo nadležno za pravnu usklađenost i telo zaduženo za EI kada se ispunjavaju funkcije planiranja, koordinacije i izrade politika. Institucionalno ustvojestvo unutar i između tih institucija ne bi trebalo da uzrokuje značajne raskorake ili preklapanja i ne bi trebalo da bude preterano fragmentisano. Uži krug vlade treba da ima ovlašćenja i kapacitet da izvršava zadatke koji se odnose na celokupno upravljanje sistemom politika. Takođe bi trebalo da ima stvarni kapacitet i ovlašćenje da sprovodi i primenjuje odredbe pravnog okvira.

Princip 1: Institucije užeg kruga vlade ispunjavaju funkcije koje su presudne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem usvajanja politika.

1. Zakonodavstvo propisuje sledeće funkcije za institucije užeg kruga vlade, koje imaju ovlašćenje i kapacitet da ih sprovode:
 - koordinacija pripreme sednica vlade;
 - obezbeđivanje pravne usklađenosti;
 - koordinacija pripreme i odobravanja strateških prioriteta vlade i njenog programa rada;
 - koordinacija sadržaja politika u predlozima za vladine odluke, uključujući i definisanje procesa pripreme politika i obezbeđivanje koherentnosti sa vladinim prioritetima;
 - obezbeđivanje da se politike mogu pokriti finansijski i koordinacija planiranja resursa javnog sektora;
 - koordinacija komunikacijskih aktivnosti vlade da bi se obezbedila koherentna poruka vlade;
 - praćenje rada vlade da bi se obezbedilo da vlada kolektivno radi na efikasan način i da ispunjava obećanja koja je dala javnosti;
 - bavljenje odnosima između vlade i drugih delova države (predsedništvo, parlament);
 - koordinacija poslova koji se odnose na evropske integracije.
2. Pri sprovođenju dodeljenih funkcija, institucije donose smernice, sprovode kontrolu kvaliteta i daju savete ministarstvima, premijeru i vladi i deluju na jedinstven način.
3. Uspostavljanje aranžmana, kao što su pisane procedure, institucionalizovani koordinacioni forumi i redovni formalni i neformalni sastanci, da bi se obezbedila saradnja između institucija užeg kruga vlade.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i drugih dokumenata, kao i procene situacije po pitanju broja dostupnog osoblja za opisane funkcije u odnosu na sveukupno osoblje zaposleno u institucijama užeg kruga vlade:

- Analizirati zakonodavstvo i interne propise institucija užeg kruga vlade da bi se identifikovalo od kojih institucija i jedinica se zahteva da ispune svaku od funkcija, zatim da se identifikuje da li neke od funkcija nedostaju, kao i da li institucije imaju ovlašćenje da daju smernice, uspostavljaju procedure i sprovode kontrolu kvaliteta.
- Ispitati organizacione strukture institucija da bi se spoznao status i međusobni odnos jedinica u postavci organizacionog upravljanja.

- Sprovesti razgovore i komparativnu analizu broja osoblja da bi se proverilo da li oni u praksi obavljaju ove funkcije i da bi se ocenio njihov kapacitet da to rade.
- Ispitati zajednički rad užeg kruga vlade, kao što su procedure za izradu pravnih akata, planiranje politika, budžetski proces i praćenje i utvrditi da li te procedure definišu jasne odgovornosti užeg kruga vlade i ministarstava i da li su procedure koje donose institucije užeg kruga vlade jedinstvene i dosledne ili fragmentisane.
- Pri proceni aranžmana rada (formalnih ili neformalnih) među institucijama užeg kruga vlade, postaviti kao merilo korišćenje ekspertize svih tela užeg kruga vlade.
- Analizu dokumenata potkrepiti razgovorima sa relevantnim zvaničnicima da bi se ocenilo da li su njihove svakodnevne radne prakse u skladu sa propisima ili se od njih razlikuju; u nedostatku formalnih pravila, analizirati neformalne prakse.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o vladi; poslovnik o radu vlade (PoR); zakon o budžetu;
- pravilnici o unutrašnjoj organizaciji kabineta vlade, MF-a, ministarstva pravde (MP) i tela zaduženog za EI;
- broj zaposlenih (prema pravilniku ili informacijama prikupljenim u obrascima za prikupljanje podataka) koji je predviđen za svaku od funkcija i broj stvarno zaposlenih na tim radnim mestima (podaci prikupljeni u obrascima za prikupljanje podataka);
- propisi koje su institucije užeg kruga vlade uspostavile za konkretne procese usvajanja politika (npr. konkretni propisi za analizu politika, izradu zakonodavnih akata i koordinaciju politika u ministarstvima);
- propisi kojima se utvrđuju formalni aranžmani saradnje i uspostavljaju procesi; formalne i neformalne smernice koje institucije donose;
- razgovori sa rukovodiocima relevantnih jedinica i generalnim sekretarima i/ili rukovodiocima koordinacionih jedinica dva resorna ministarstva.

Indikatori

- Broj ključnih funkcija užeg kruga vlade koje institucije ispunjavaju.

Princip 2: Uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i sprovode se pod koordinacijom nadležnog tela.

1. Zakonodavni i/ili regulatorni okvir jasno definiše i raspoređuje ovlašćenja, odgovornosti i obaveze različitih strana koje sprovode funkciju integracije relevantnu za datu fazu evropskih integracija i usklađen je sa opštim pravnim okvirom koji postavlja temelj za rad vlade i administracije.
2. Telo (ili tela) za koordinaciju evropskih integracija ima ovlašćenje i kapacitet da koordinira i planira prenos i prevod *acquis*-a Evropske unije, pomoć Evropske unije i celokupnu evropsku integracijsku politiku.
3. Jedinica za koordinaciju evropskih integracija je institucionalizovana u kabinetu premijera, ministarstvu inostranih poslova ili kao zasebno telo i funkcioniše kao deo uobičajenog upravljačkog aparata sa ovlašćenjem da dela u rešavanju sukoba.
4. Postoji čvrst mehanizam koji obezbeđuje da je koordinacija opštih odnosa sa Evropskom unijom u skladu sa celokupnom koordinacijom evropskih integracija.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i drugih dokumenata, kao i razgovora sa osobljem tela za EI i ministarstava:

- Ispitati da li zakonodavni okvir jasno utvrđuje odgovornosti užeg kruga vlade i da li se one primenjuju u praksi. Slabo definisane odgovornosti ili funkcije, pravne nedoslednosti, preklapanja ili kontradiktorni mandati, ili nedostatak neophodnih ovlašćenja ukazuju na nedefinisan ili nedovoljno definisan zakonodavni okvir koji bi mogao da sputava koordinacione napore.
- Sprovesti opširne razgovore da se ispita uspešnost vladine mašinerije u rešavanju ključnih neslaganja između institucija i da se oceni uticaj i uloga koordinacione jedinice tokom tih "presudnih trenutaka" u odnosu na one više rutinske/redovne odluke. Ograničeni ili nepostojeći uticaj koordinacione jedinice na ovu prvu grupu odluka ukazuje na ograničenu institucionalizaciju.
- Analizira strukture koordinacionog tela (ili više njih) za EI, raspodele osoblja po sektorima i dnevnih radnih praksi da bi se ocenilo da li postoji dovoljan kapacitet da se u praksi ispune odgovornosti koje su mu dodeljene zakonodavstvom.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakonodavstvo (relevantni zakoni, propisi, vladine odluke) kojim se utvrđuju principi i procesi EI;
- pravilnici jedinice (ili jedinica) za EI; pravilnici drugih institucija koje direktno obavljaju uloge povezane sa EI;
- razgovori sa rukovodiocem tela za EI, rukovodiocima njegovih podstrukture i generalnim sekretarima dva resorna ministarstva;
- zapisnici sa sastanaka upravnih i političkih koordinacionih odbora/komisija.

Indikatori

- Institucije ispunjavaju funkcije EI.

Ključni zahtev: Planiranje politika je usklađeno i prilagođeno finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi i omogućava vladi da postiže svoje ciljeve.

Ishodi politika i zakonodavstva vlade treba da se planiraju u skladu sa kapacitetom uprave i finansijskim okolnostima vlade, treba da budu koherentni, da se fokusiraju se na prioritete i da obezbede da vlada kolektivno deluje i ispunjava obećanja koja je dala javnosti. Vlada treba redovno da nadzire postojeći zakonodavni okvir da bi obezbedila njegovu relevantnost i ažuriranost.

Princip 3: Postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za celu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi; sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i dosledne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

1. Pravni okvir postavlja zahteve za planiranje ishoda politike vlade; utvrđuje status ključnih vladinih planskih dokumenata, delegira funkciju planiranja politika telu užeg kruga vlade i reguliše njeno sprovođenje.
2. Postoje mehanizmi (po mogućnosti srednjoročni i godišnji planovi rada vlade) za pretvaranje vladinog političkog programa u administrativne radnje.
3. Vladini planski procesi i dokumenti omogućavaju kategorizaciju, prioritizaciju širom cele vlade, kao i na sektorskom nivou, i obezbeđuju realno planiranje u skladu sa vladinim prioritetima, kapacitetima uprave i finansijskim okolnostima.
4. Date su jasne smernice ministarstvima koje se odnose na dostavljanje ulaznih informacija za centralne planske dokumente i za izveštavanje o sprovođenju.
5. Vladini centralni planski dokumenti koherentni su i dosledni međusobno, ali i sa drugim strateškim dokumentima pojedinačnih sektora u smislu svog sadržaja, izrade i procesa praćenja.
6. Formalno je uspostavljen sistem za planiranje sektorskih strategija; uži krug vlade usmerava proces izrade i obezbeđuje koherentnost sektorskih strategija i kontrolu kvaliteta.
7. Sektorske strategije obuhvataju finansijske procene (budžetski troškovi i planirana pomoć Evropske unije) koje su dosledne sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i drugih dokumenata, centralnih vladinih planskih dokumenata, sektorskih strategija i razgovora:

- Analizirati zakonodavstvo i sprovesti razgovore da bi se ocenili utvrđeni zahtevi i utvrdio broj, trajanje i delokrug centralnih planskih dokumenata, procenio proces njihove izrade i sprovođenja i postavila merila za delovanje države na osnovu ovih zahteva.
- Analizirati sadržaj centralnih planskih dokumenata da bi se ocenili njihova prioritizacija i koherentnost.
- Oceniti da li je planiranje realno i usklađeno sa kapacitetima uprave, uporediti stopu sprovođenja sa planiranim obavezama i različitim planskim dokumentima, ukoliko ih postoji više.
- Koristiti opsežne razgovore da bi se ispitala uspešnost užeg kruga vlade u usmeravanju izrade sektorske strategije u smislu kategorizacije, doslednosti između takvih strategija i kontrole kvaliteta (uključujući usklađenost sa vladinim prioritetima).
- Oceniti sistem planiranja sektorskih strategija, analizirati relevantno zakonodavstvo, obaviti razgovore i prikupiti podatke putem obrazaca za prikupljanje podataka o broju sektorskih strategija i ostalih strateških dokumenata. Analizirati uzorak od najmanje pet sektorskih strategija da se utvrdi da li su usklađene sa vladinim prioritetima i da li uključuju i finansijsku procenu. Uporediti finansijske procene sa srednjoročnim budžetskim okvirom (SBO) da se utvrdi da li je finansiranje sektorskih strategija u skladu sa SBO. Tamo gde su podaci dostupni, uporediti:

- procenjena sredstva u odabranim sektorskim strategijama sa ukupnim finansiranjem utvrđenim u SBO za odgovarajuće sektore;
- korišćenje donorskih sredstava u odabranim sektorskim strategijama sa ukupnom procenjenom pomoći EU za odgovarajuće sektore.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- poslovnik vlade; propis(i) kojim se utvrđuje proces planiranja; propis(i) kojim se utvrđuje sistem strateškog planiranja; donesene smernice;
- centralni strateški planski dokumenti, poput izjave o prioritetima, nacionalne razvojne strategije, vladinog srednjoročnog i/ili godišnjem plana rada, SBO;
- formalni i/ili neformalni izveštaji o sprovođenju centralnih planskih dokumenata, ukoliko postoje;
- razgovori sa svim relevantnim jedinicama vladinog kabineta koje se bave planiranjem, rukovodiocem sektora za budžet u MF-u i dva resorna ministarstva;
- podaci o broju sektorskih strategija (prikupljeni putem obrasca za prikupljanje podataka ukoliko nisu javno dostupni);
- pet sektorskih strategija koje su poslednje usvojene;
- SBO koji je na snazi.

Indikatori

- Godišnji zaostatak u sprovođenju¹³ planiranih obaveza u centralnim planskim dokumentima¹⁴.
- Godišnji zaostatak¹⁵ u izradi sektorskih strategija.
- Razmera/odnos između ukupnih sredstava procenjenih u sektorskim strategijama i ukupnih sredstava identifikovanih za odgovarajuće sektore u SOB-u¹⁶.
- Potpunost finansijskih procena u sektorskim strategijama¹⁷.

Princip 4: Postoji usklađen srednjoročni sistem planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije i integrisan je u domaće planiranje politika.

1. Uspostavljen je srednjoročni sistem planiranja i praćenja priprema za evropske integracije koji omogućava dosledno planiranje svih obaveza povezanih sa evropskim integracijama.
2. Za države kandidate: dokumenti za planiranje pristupnih pregovora povezani su sa nacionalnim strateškim planovima i usklađeni sa postojećim sprovođenjem i finansijskim kapacitetima uprave.
3. Za države potencijalne kandidate: izrada dokumenata za planiranje evropskih integracija ima adekvatno usmerenje, a planovi su koherentni međusobno i sa sprovođenjem i sa finansijskim kapacitetima uprave.
4. Proces planiranja različitih nacionalnih planova za evropske integracije ima adekvatno usmerenje; planovi su koherentni i njima se izbegava dupliranje.
5. Planiranje evropskih integracija je iskoordinisano sa procesima pripreme i primene domaćeg planiranja politika, posebno u odnosu na strateške okvire poput plana rada vlade i srednjoročnog

¹³ Zaostatak se analizira kao upoređivanje planova za dve uzastopne godine, uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sledeću.

¹⁴ Centralni planski dokumenti su (između ostalih): dokument vladinih prioriteta; godišnji plan rada vlade (GPRV); plan za EI; budžet i SOB; zakonodavni plan vlade.

¹⁵ Zaostatak se analizira kao upoređivanje planova izrade strategija u dva uzastopna GPRV (ili slična dokumenta), uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sledeću.

¹⁶ Razmera/odnos se računa kao procenat (0% minimalno poklapanje i 100% maksimalno poklapanje) koji pokazuje razliku u planiranim sredstvima u poslednjih pet usvojenih strategija i u SOB-u. Rezultirajuća vrednost indikatora predstavlja proseki tih pet slučajeva. Ukoliko nije moguće napraviti računicu zbog nedostatka finansijskih podataka u SOB-u i/ili u svim ili nekim od sektorskih strategija, razmera se utvrđuje kao 0%.

¹⁷ Koristi se uzorak od pet sektorskih strategija koje su poslednje usvojene.

budžetskog okvira.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i razgovora, koje podupiru komparativne analize relevantnih planova:

- Analizirati zakonodavstvo i sprovesti razgovore da bi se ocenila izvodljivost utvrđenih zahteva i utvrdio broj, trajanje i delokrug postojećih dokumenata za planiranje EI, kao i zahtevi za proces izrade i sprovođenja.
- Analizirati sadržaj dokumenata za planiranje (npr. plan rada vlade i planovi za EI) da bi se ocenio stepen usklađenosti dva procesa i sadržaja planova (od zasebnog do integrisanog).
- Oceniti da li je planiranje realno i da li je u skladu sa kapacitetima uprave, uporediti stopu sprovođenja sa planiranim obavezama i uporediti različite planske dokumente, ukoliko postoji više njih.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- propis(i) kojim se utvrđuje proces planiranja EI; donesene smernice;
- dokumenti za planiranje EI, poput nacionalnog plana za usvajanje *acquis-a*, akcionog plana za SSP, nacionalne strategije za EI i postignutih sporazuma tokom pregovora;
- razgovori sa zvaničnicima odgovornim za planiranje u telu za EI i u dva resorna ministarstva;
- izveštaji o sprovođenju planova za EI.

Indikatori

- Godišnji zaostatak u sprovođenju obaveza koje se odnose na EI¹⁸.

Princip 5: Redovno praćenje vladinog rada omogućava javni nadzor i obezbeđuje da je vlada u stanju da postiže svoje ciljeve.

1. Uži krug vlade revidira napredak putem redovnog i koordiniranog procesa.
2. Postoje procesi za merenje napretka vlade u postizanju navedenih ciljeva politike, kao i rezultata rada vlade.
3. Postoji redovno izveštavanje o sprovođenju plana rada vlade i drugih centralnih planskih dokumenata, ukoliko postoje; proces izveštavanja je koherentan i uključuje jasno upućivanje na institucionalne odgovornosti u smislu postizanja rezultata.
4. Godišnji izveštaji o radu vlade javno su dostupni i otvoreni za parlamentarni nadzor.
5. Praćenje sprovođenja obaveza koje se odnose na evropske integracije integrisan je u celokupni mehanizam za praćenje vladinih obaveza i dužnosti (npr. program rada vlade, zakonodavni program).
6. Sistem praćenja uključuje izveštavanje vlade o sprovođenju sektorskih strategija i omogućava sistematsku i objektivnu procenu njihovog koncepta, sprovođenja i rezultata.

¹⁸ Zaostatak se analizira kao upoređivanje dokumenata za planiranje dve uzastopne godine (GPRV ili plan za EI), uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sledeću.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i razgovora, koje podupire analiza izveštavanja:

- Analizirati relevantne propise i zvanične dokumente da bi se razumeli zahtevi i da bi se utvrdilo da li su sveobuhvatni kao i da li zakonodavni okvir obuhvata elemente koji su definisani u pod-principima i da li se oni slede u praksi.
- Analizirati kvartalne i godišnje izveštaje o sprovođenju vladinih centralnih planskih dokumenata (program vlade i/ili plan rada vlade, dokumenti za planiranje EI, drugi centralni planski dokumenti) da bi se utvrdilo: da li sistem izveštavanja omogućava pregled sprovođenja planiranih aktivnosti i praćenje rezultata; do koje mere se koristi komparativna analiza; da li su obaveze koje se tiču EI deo procesa praćenja; da li praćenje takođe obuhvata sprovođenje sektorskih strategija.
- Utvrditi da li mehanizmi korišćeni za praćenje razlikuju procesno sprovođenje, poput broja donetih podzakonskih akata, i postizanje zacrtanih rezultata, poput obima izgrađene putne infrastrukture ili broja sprečenih smrtnih slučajeva usled zabrane pušenja.
- Analizirati putem informacija iz obrasca za prikupljanje podataka i razgovora sa osobljem užeg kruga vlade koji sistemi ocene postoje i kako se koriste u praksi.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- poslovnik, relevantni zakoni i propisi, i vladine odluke kojima se utvrđuju obavezni procesi i smernice;
- dokumenti smernica koje donose institucije užeg kruga vlade;
- izveštaji o napretku ili sprovođenju centralnih planskih dokumenata;
- razgovori sa zvaničnicima iz užeg kruga vlade i relevantnim zvaničnicima iz dva resorna ministarstva (naročito ona koja se uveliko bave kreiranjem politika, poput ministarstva trgovine i industrije ili njegovog ekvivalenta).

Indikatori

- Stepem do kojeg izveštavanje daje informacije o postignutim rezultatima.

Ključni zahtev: Vladine odluke i zakonodavstvo su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti; parlament nadzire rad vlade.

Da bi obezbedila transparentno i pravno usklađeno donošenje odluka, uži krug vlade treba da ima kapacitet da obavlja zadatke koji se odnose na sveukupno upravljanje vladinim donošenjem odluka, kao i stvarni kapacitet i ovlašćenje (pravno, personalno i profesionalno) da sprovodi i primenjuje odredbe pravnog okvira i da obezbeđuje transparentan, pouzdan i legalan proces. Parlament treba da nadzire rad vlade da bi se konstantno vršila kontrola delovanja vlade u odnosu na obaveze i dogovorene ciljeve.

Princip 6: Vladine odluke se pripremaju na transparentan način i zasnivaju se na profesionalnom rasuđivanju administracije; obezbeđena je pravna usklađenost odluka.

1. Pravni okvir utvrđuje jasne procedure za pripremu, praćenje aktivnosti nakon održavanja sednica kao i za komuniciranje na vladinim sednicama i daje jasno ovlašćenje užem krugu vlade da iznosi svoje profesionalno rasuđivanje i obezbeđuje pravnu usklađenost. Uži krug vlade ima kapacitet da uspostavlja i primenjuje procedure.
2. Telo užeg kruga vlade postavlja jasne rokove za pripremni proces čime se omogućava dovoljno vremena za konsultacije i kontrolu kvaliteta. Svi relevantni akteri slede te rokove.
3. Telo užeg kruga vlade ima ovlašćenje i kapacitet da obezbeđuje koherentnost predloga politika sa vladinim prioritetima i prethodno objavljenim politikama.
4. Telo užeg kruga vlade ima ovlašćenje i kapacitet da revidira sadržaj predloga u odnosu na postavljene zahteve.
5. Sekretarijat za zakonodavstvo ili pravna jedinica kabineta vlade ima ovlašćenje i kapacitet da revidira i daje komentare na sve zakonodavne nacрте pre rasprave i odobravanja na sednici vlade.
6. Kabinet vlade je ovlašćen da ministarstvima vrati predmete ukoliko im je sadržaj nedovršen ili nekonzistentan sa vladinim prioritetima.
7. Dnevni red i materijali za sednicu šalju se učesnicima unapred i blagovremeno. Dnevni red formalne sednice vlade je javan.
8. Vodi se evidencija odluka i distribuira se nakon sednice. Odluke vlade su dostupne javnosti.
9. Kabinet vlade redovno i transparentno informiše javnost o radu vlade, odnosno o njenim ciljevima, ključnim odlukama i rezultatima rada.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i radnih dokumenata i razgovora, a kvantitativna analiza je zasnovana na podacima koji taj proces karakterišu:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se spoznali zahtevi, proceniti da li su sveobuhvatni, analizirati da li zakonodavstvo sledi pod-Principe i utvrditi osnov za merenje stepena postignutih rezultata države u odnosu na te zahteve.
- Analizirati organizaciono ustrojstvo relevantnih institucija užeg kruga vlade i funkcija sektora/jedinica koje su uključene u vladino donošenje odluka da bi se definisala uloga i ovlašćenja/nadležnosti svakog od aktera u procesu.
- Razgovoriti rukovodioca kabineta vlade koji su uključeni u donošenje odluka i obezbeđivanje pravne usklađenosti, rukovodeće predstavnike institucija zaduženih za pravnu usklađenost (ukoliko su odvojene od kabineta vlade), generalnog sekretara kabineta vlade, člana ili članove kabineta premijera i dva rukovodioca ministarstava (u zavisnosti od države, stalne sekretare ili rukovodioca sektora) da bi se analizirale svakodnevne radne prakse.
- Analizirati radne dokumente; tri nasumično odabrana dnevna reda sa sednica vlade; zapisnike sa sednica vlade i dva nasumično odabrana primera mišljenja koja dostavlja svaka strukturalna jedinica užeg kruga vlade tokom procesa donošenja odluka i oceniti da li su:
 - komentari dati na sadržaj ili se samo odnose na formalno poštovanje pravila

- komentari jedinica užeg kruga vlade uzeti u obzir pri donošenju odluke (posebno ako se odnose na pitanja pravne usklađenosti)
- bile dozvoljene tačke nepredviđene dnevnim redom tokom sednice i ako jesu, pod kojim okolnostima?
- da li je upoređen broj zaposlenih u strukturalnim jedinicama užeg kruga vlade i drugim institucijama odgovornim za obezbeđivanje pravne usklađenosti sa obimom zakonodavnih i drugih vladinih odluka.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- poslovnik vlade; relevantni zakoni, vladine odluke i podzakonski akti kojima se utvrđuju obavezni procesi; beleške o smernicama;
- izveštaji o napretku u sprovođenju politika i zakonodavstva;
- publikacije i zvanični izveštaji vlade;
- razgovori sa 1) osobama nadležnim u užem krugu vlade, 2) relevantnim osobljem u dva resorna ministarstva (osobito ona koja se u velikoj meri bave kreiranjem politika i pravnom usklađenošću);
- statistički podaci prikupljeni putem obrazaca za prikupljanje podataka o broju redovnih i hitnih tačaka dnevnog reda (na osnovu četvrtog kvartala date godine) i broju zaposlenih koji rade na pripremi sednica vlade;
- statistički podaci prikupljeni putem obrazaca za prikupljanje podataka o broju zaposlenih i broju zakonodavnih akata i strategija koje su ministarstva dostavila vladi i koje je vlada usvojila.

Indikatori

- Razmera redovnih tačaka na dnevnom redu koje su ministarstva dostavila blagovremeno¹⁹ za sednicu vlade.
- Transparentnost vladinog kreiranja politika²⁰.
- Broj zakona sa sudskim presudama²¹ protiv vlade tokom date godine.

Princip 7: Parlament nadzire vladino usvajanje politika.

1. Postoje sistematske procedure i primenjuju se u praksi da bi se koordinirao proces donošenja odluka vlade sa parlamentom. Informacije o zakonodavnim aktivnostima vlade dostupne su parlamentu na godišnjem nivou, u skladu sa parlamentarnim kalendarom.
2. Specijalističke zakonodavne komisije su potpuno angažovane u sprovođenju svoje nadzorne funkcije.
3. Postoje procesi i procedure komisija i slede se u praksi da bi se omogućilo parlamentu da raspravlja o nacrtima zakonodavstva i da ih temeljno proučava i menja.
4. Parlament ima ulogu u obezbeđivanju toga da doneseno zakonodavstvo bude jasno, koncizno i razumljivo.
5. Vlada je uspostavila procedure i kapacitet za komuniciranje sa parlamentom i sledi te procedure.
6. Ministri učestvuju u radu parlamenta kada se razmatraju pitanja u njihovoj nadležnosti.
7. Postoje mehanizmi koji obezbeđuju da vlada sistematski revidira parlamentarne akte i oni se dosledno prate.

¹⁹ "Blagovremeno" podrazumeva u skladu sa propisanim proceduralnim kriterijumima.

²⁰ Indeks konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, bodovanje od minimalno 1 do maksimalno 7.

²¹ Pred bilo kojim sudom (ustavnim, osnovnim itd.).

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva, razgovora, radnih praksi, i kvantitativna analiza procesa zasnovana na podacima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se spoznali zahtevi, ocenilo da su sveobuhvatni i utvrdilo da li zakonodavstvo sledi pod-principez; utvrditi osnov za merenje stepena postignutih rezultata države u odnosu na te zahteve.
- Razgovorisati vladinog zvaničnika odgovornog za odnose sa parlamentom, zvaničnika u sekretarijatu parlamenta i parlamentarce iz zakonodavnih komisija da bi se analizirale radne prakse.
- Analizirati radne dokumente, npr. informacije koje vlada dostavlja o zakonodavnim planovima, ukoliko postoje.
- Analizirati protok zakonodavstva koje vlada dostavlja parlamentu i njegovo naknadno usvajanje na parlamentu.
- Analizirati podatke o prisustvu ministara u parlamentu.
- Analizirati radne prakse i podatke o vladinom revidiranju akata koje predlaže parlament.

Izvori infomacija

Lista konsultovanih izvora:

- poslovnici vlade i parlamenta; svi drugi relevantni zakoni i podzakonski akti kojima se propisuju odnosi između vlade i parlamenta;
- razgovori sa vladinim zvaničnikom odgovornim za odnose sa parlamentom i zvaničnikom u sekretarijatu parlamenta;
- formalni i neformalni zakonodavni planovi koje vlada dostavlja parlamentu;
- statistički podaci prikupljeni putem obrazaca za prikupljanje podataka o nacrtima zakona koje je vlada dostavila parlamentu; o zakonima koje je parlament usvojio; o zakonima koje je parlament preradio i onima koje je vlada revidirala.

Indikatori

- Broj zakona koje je predložila vlada a parlament odobrio u roku od jedne godine od njihovog podnošenja.
- Stepem do kojeg postoje mehanizmi planiranja unapred između vlade i parlamenta.
- Broj izveštaja o sprovođenju zakona o kojima je parlament raspravljao.

Ključni zahtev: Inkluzivan proces izrade politika i zakonodavstva koji se zasniva na dokazima omogućava postizanje utvrđenih ciljeva politike.

Potrebno je da postoje strukture da se ministarstvima omogući da ispunjavaju svoje funkcije usvajanja politika i zakonodavstva i da kreiraju politike koje, kada se sprovedu, postižu ciljeve za koje su i izrađene. Sve relevantne funkcije planiranja i izrade politika, kao i funkcije izrade zakonodavstva, treba da budu uspostavljene unutar ministarstava i treba da postoji dovoljan broj zaposlenih koji imaju sposobnost da te funkcije obavljaju. Sistem treba da podstiče redovni dijalog da bi se mogao formulisati jedinstven stav cele vlade o rezultatima kojima se teži u odnosu na strateško usmerenje vlade.

Potrebno je da postoje procedure koje utvrđuju jasne uloge, odgovornosti i pristupe u izradi, sprovođenju i revidiranju delotvornosti politika i zakonodavstva i da omogućavaju efikasno određivanje prioriteta i redosleda aktivnosti. Te procedure treba slediti u praksi. Ministarstva treba da imaju funkcionalne sisteme i forume putem kojih se usaglašavaju plan rada i raspodela resursa.

Kvalitetno usvajanje politika zahteva i procenu mogućih troškova i koristi i povezanih rizika za javne, privatne ili organizacije civilnog društva, životnu sredinu i šire društvo tokom dugoročnijeg perioda. Od samog početka treba da postoje dokazi da je politika neophodna i da će rešiti probleme zbog kojih se donosi.

Donosioci politika treba da koriste niz instrumenata koji će im pomoći da promisle i shvate potrebu za donošenjem predloženih intervencija politike kao i njihove posledice, kao i da pomognu vladi u odmeravanju relevantnih dokaza o mogućim uticajima takvih intervencija i u konsultacijama sa onima na koje one utiču. Sistem i struktura koji eksplicitno vrednuju i na najbolji način koriste dokaze ključni su za izradu politika i zakonodavstva. Trebalo bi da postoji kontinuiran proces koji naglašava značaj efikasnog sprovođenja politika i zakonodavstva i koji obezbeđuje sposobnost praćenja i ocene efekata kao i procenu stepena do kojeg se ciljevi postižu.

Konsultacije unapređuju kvalitet novih i postojećih politika i pravila. Mogu značajno da pomognu u proceni potencijalnih učinaka predloženih izmena politike. Konsultacijski procesi stoga treba da se uključuju i u ključne faze izrade politika i zakonodavnog procesa, jer rezultati konsultacija mogu da utiču na konačni koncept politike.

Proces izrade politika i zakonodavne procedure treba da obezbede da je zakonodavstvo razumljivo, koherentno i javno dostupno.

Princip 8: Organizaciona struktura, procedure i raspodela osoblja u ministarstvima obezbeđuju sprovođenje donesenih politika i zakonodavstva i ispunjavaju vladine ciljeve.

1. Relevantni poslovnici i drugi akti propisuju strukture i odgovornosti ministarstava i sektora nadležnih za izradu politika.
2. U pravilu, ključne funkcije usvajanja politika ostaju u ministarstvima i ne prenose se na podređena tela.
3. Postoje jasne granice između sektora/jedinica i drugih ministarstava u odnosu na izradu politika, izradu zakonodavstva i odgovornosti za sprovođenje.
4. Relevantni poslovnici odražavaju odgovornosti ministarstava za srednjoročnu politiku i zakonodavno planiranje, uključujući planiranje finansiranja i drugih implementacionih aspekata.
5. Izrada politika i zakonodavne procedure propisane su jasnim internim procedurama ministarstava.
6. Jasno su propisani upravljanje izradom politika i zakonodavstva unutar ministarstava, rukovodeći nivoi nadležni za ove funkcije i način na koji se odgovornost delegira.
7. Institucionalni okvir i raspodela osoblja odražava obim rada sektora u ministarstvima da bi se ispunile obaveze vlade.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i drugih dokumenata, koje nadopunjuju razgovori sa zvaničnicima:

- Sprovesti kvalitativnu procenu relevantnih vladinih odluka i poslovnika da bi se utvrdilo da li postoji zahtevana organizaciona struktura.
- Analizirati pravilnike najmanje dva ministarstva (koja imaju sektorsku nadležnost) da se utvrdi da li je u datom ministarstvu odgovornost za izradu politika i odgovornost za izradu zakonodavstva raspodeljena i na koji način.
- Analizirati godišnje izveštaje (ili njihove ekvivalente) najmanje dva ministarstva da bi se obezbedilo da su, u slučaju pitanja koja obuhvataju više sektora, uključena i druga relevantna ministarstva u razvijanje i usaglašavanje stanovišta po pitanju politike.
- Analizirati godišnje planove ili strateške dokumente kojima se planiraju zadaci i njihovo izvođenje, pa ih uporediti sa ukupnim brojem osoblja u dva ministarstva da se odredi koji je komparativni obim posla i da se utvrde neusklađenosti obima posla i kapaciteta.
- Analizirati zahteve po pitanju osoblja u smislu njegovog broja i raspodele u svakom ministarstvu, npr. u sektorima i po funkcijama kao što su izrada politike, koordinacija i administrativna podrška, kao i stepen do kojeg su ovi zahtevi ispunjeni.
- Koristiti razgovore da se prikupe dodatne informacije o stepenu do kojeg se zaista slede dogovorene radne prakse.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- poslovnik vlade, zakon o budžetu i sve procedure koje se odnose na procese usvajanja politika i odobravanje i podelu odgovornosti po pitanju politika širom vlade;
- relevantne vladine odluke, strategije, akcioni planovi, sistematizacije itd. koje određuju zahteve u vezi sa brojem i raspodelom osoblja u svakom ministarstvu, npr. u sektorima i po funkcijama kao što su izrada politike, koordinacija, sprovođenje politika i administrativna podrška;
- interne radne procedure i opisi procesa u najmanje dva ministarstva;
- godišnji programi rada i poslovni planovi ministarstava i izveštaji o napretku za najmanje dva ministarstva;
- analiza prikupljenih podataka da se utvrdi moguća nesrazmernost između predviđenog broja zaposlenih, zaposlenih na radnim mestima i planova za popunjavanje upražnjenih radnih mesta i da se detaljno razjasne interne radne procedure u ministarstvima iz uzorka.
- razgovori sa rukovodiocima i odabranim članovima osoblja iz dva ministarstva da se identifikuje da li se propisane radne procedure slede u praksi.

Indikatori

- Stepen do kojeg su ministarstva orijentisana ka izradi politika.

Princip 9: Procedure za evropske integracije i institucionalno ustrojstvo predstavljaju sastavni deo procesa izrade politika i obezbeđuju sistematsku i blagovremenu transpoziciju *acquis-a*.

1. Pravni okvir postavlja jasnu proceduru i utvrđuje odgovornost resornih ministarstava i drugih vladinih tela za prenos *acquis-a* i postavlja zahteve koji se odnose na proces prenosa.
2. Proces transponovanja *acquis-a* predstavlja sastavni deo celokupnog vladinog procesa izrade politika, sa jasno definisanim odgovornostima svih relevantnih strukturalnih jedinica u odnosu na planiranje, koordinaciju i praćenje, i obezbeđuje usklađenost sa ustavom i nacionalnim pravnim sistemom.
3. Sva vladina tela zadužena za transponovanje redovno koriste tabele usklađenosti u procesu transponovanja.
4. Relevantni zakoni, propisi i pravilnici propisuju jasne obaveze po pitanju međuresornih konsultacija na specijalističkom, upravljačkom i političkom nivou; ove obaveze se strogo slede.
5. Međuresorna koordinacijska struktura je čvrsta i omogućava rešavanje sukoba tokom izrade politika i procesa transponovanja *acquis-a*.
6. Interne strukture (evropske integracije i sektori za pravne poslove) koje koordinišu prenos *acquis-a* u vladinim telima, imaju kapacitet u smislu broja zaposlenih i veština potrebnih za koordinaciju transpozicije.
7. Nadležni sektori blisko sarađuju sa drugim sektorima za koordinaciju politika i pravne poslove; raspodela dužnosti između koordinacionih sektora je jasna.
8. *Acquis* je preveden na jezik(e) države.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva i drugih dokumenata, koje nadopunjuju razgovori sa zvaničnicima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se shvatili zahtevi, oceniti da li su adekvatni, analizirati da li zakonodavstvo sledi pod-principe. Oceniti da li je pravni okvir za proces EI koherentan sa nacionalnim okvirom za izradu politika.
- Razgovoriti rukovodioca jedinice za koordinaciju EI, rukovodioca za koordinaciju transponovanja *acquis-a* ili rukovodioca pravne službe jedinice, rukovodioca kabineta vlade koji su uključeni u donošenje odluka kao i dva rukovodioca iz ministarstava (u zavisnosti od države, mogu to biti stalni sekretari ili rukovodioci sektora).
- Analizirati radne dokumente, nasumično odabrana tri dnevna reda za sastanke međuresorne koordinacione strukture za EI na svakom nivou, zapisnike sa sastanaka i tri primera mišljenja koja u procesu transponovanja *acquis-a* daje koordinacijska jedinica za EI.
- Analizirati godišnji obim transponovanja *acquis-a* i broj osoblja koji se bavi transponovanjem *acquis-a* u CV, koristeći u oba slučaja obrasce za prikupljanje podataka.
- Analizirati pravilnike najmanje dva ministarstva da se utvrdi da li je u datom ministarstvu organizovano transponovanje *acquis-a* i na koji način.
- Analizirati godišnje planove koji bi trebalo da uključuju transponovanje *acquis-a*.
- Analizirati radne dokumente i najmanje dva slučaja transpozicije da se utvrdi kvalitet i praktično funkcionisanje transpozicije.
- Uporediti broj zaposlenih u ključnim strukturama nadležnim za koordinaciju transponovanja *acquis-a* sa planiranim obimom transponovanja i stvarnim izvršenjem tih planova.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- poslovnik vlade; relevantni zakoni, vladine odluke i podzakonski akti kojim se utvrđuju obavezni procesi za donošenje odluka u vezi sa EI, uključujući pregovore o pristupanju i transponovanje *acquis-a*;
- pravilnici i interne radne procedure i opisi procesa u najmanje dva ministarstva;
- godišnji programi rada, poslovni planovi i izveštaji o napretku najmanje dva ministarstva;
- statistički podaci prikupljeni putem obrazaca za prikupljanje podataka o obimu transponovanja *acquis-a* (planirani obim i nacrti akata dostavljeni vladi na odobrenje) i broj osoblja koje se bavi transponovanjem *acquis-a* u užem krugu vlade i ministarstvima;
- prikupljeni podaci se analiziraju da se utvrdi moguća nesrazmernost između predviđenog broja zaposlenih, stvarno zaposlenih na radnim mestima i planova za popunjavanje upražnjenih radnih mesta i da se detaljno razjasne interne radne procedure u ministarstvima iz uzorka;
- razgovori sa odgovornim osobama u užem krugu vlade, kao i sa rukovodiocima i odabranim članovima osoblja iz dva ministarstva da se identifikuje da li se propisane radne procedure slede u praksi.

Indikatori

- Zaostatak u transponovanju²².
- Broj transponovanih direktiva na godišnjem nivou.

Princip 10: Izrada politika i proces izrade pravnih akata zasnovani su na dokazima i ministarstva redovno koriste procenu njihove svrsishodnosti.

1. Pravni okvir propisuje vrste analitičkih procesa i zahteve i standarde koji se očekuju od resornih ministarstava.
2. Jasne i transparentne metodologije i kriterijumi koriste se da bi se definisalo pitanje/problem i analizira potencijalna svrsishodnost (koristi, troškovi i očekivani učinci) kako novih tako i postojećih politika i zakonodavstva. Analitički pristup je srazmeran složenosti pitanja koja se analiziraju.
3. Analize su zasnovane na relevantnim i ažuriranim podacima.
4. Opcije politika su troškovno razložene i rezultati analize jasno ukazuju na izvor(e) finansiranja predložene politike, povezujući očekivane troškove mera i proces srednjoročnog finansijskog planiranja. Predlog je finansijski prihvatljiv u okviru trenutnih budžetskih aranžmana, odnosno dato je obrazloženje za bilo koje odstupanje i potrebu za dodatnim finansiranjem.
5. Jasno je utvrđena odgovornost nad svakodnevnim vođenjem analiza i obezbeđenjem njihovog kvaliteta i odgovorna institucija(e) ispunjava utvrđene odgovornosti. Kada postoji više institucija koje dele ovu ulogu, resorna ministarstva poznaju svoje pojedinačne uloge.
6. U analizama se rutinski identifikuju mehanizmi za praćenje sprovođenja, za ocenu napretka i identifikovanje prepreka za uspešno sprovođenje politike.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne i kvantitativne procene, uglavnom putem analize dokumenata politike i rezultata korišćenih analitičkih sredstava, u kombinaciji sa razgovorima sa osobljem iz resornih ministarstava, nevladinih organizacija (NVO) i užeg kruga vlade:

²² Zaostatak se analizira kao upoređivanje dokumenata koji sadrže obaveze (GPRV i plan za EI) za dve uzastopne godine, uzimajući u obzir stavke koje se prenose iz jedne godine u sledeću. Razmera transponovanja u odnosu na planirane obaveze se računa na osnovu te analize.

- Analizirati relevantna pravila ili propisane procese i standarde da bi se ocenile opcije politike i procesi koje ministarstva slede kada se bave analizom problema, identifikovanjem opcija i analiziranjem svrsishodnost različitih opcija.
- Analizirati relevantna pravila u vezi sa pitanjima koja je potrebno uključiti u dokumentaciju koja se dostavlja za vladine sastanke sa svrhom opravdavanja predloga politika (npr. analiza opcija, budžetske implikacije, implikacije po EI).
- Koristeći uzorak od dva do četiri rezultata analize, ispitati do koje mere se rutinski slede zahtevani procesi i ispitati slučajeve kada se dešavaju izuzeci.
- Analizirati relevantne smernice i obrasce za analitička sredstva (npr. procena svrsishodnosti za dve do četiri oblasti politike) da se utvrdi stepen do kojeg se slede.
- Analizirati stepen do kojeg vlada nadzire i revidira kvalitet korišćenja analitičkih sredstava, poput procene svrsishodnosti.
- Revidirati rezultate relevantnih sredstava za izradu politike (npr. procene svrsishodnosti ili analize troškova i koristi, koje se primarno odnose na tri oblasti – izrada i procena politike, pouzdanost procene i plan za sprovođenje i ocenu) na uzorku od dve do četiri oblasti politike.
- Ispitati analitičke dokumente za dve do četiri oblasti politike da bi se pronašli dokazi o logičkom pristupu identifikovanju suštine problema politike, razmatranju opcija i oceni njihovih troškova i koristi. Posebno oceniti da li se posvećuje adekvatna *ex ante* pažnja na dostupnost dovoljnih resursa za postizanje navedenih koristi politike.
- Razgovorirati uzorak osoblja (npr. analitičare, ekonomiste, pravnike i zaposlene koji rade na izradi politika) koje je uključeno u razvijanje sredstava za procenu svrsishodnosti u dva do četiri resorna ministarstva da bi se ocenio način na koji koriste obavezne političke procese u praksi i da li su mehanizmi za praćenje i sprovođenje adekvatni.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- relevantni zakoni i zvanične procedure (poslovnik vlade ili vladine odluke) koje definišu usaglašeni proces za analize i procene svrsishodnosti i strukture za održavanje resornih ministarstava i evaluiranje procena svrsishodnosti;
- dokumenti smernica koje izdaje uži krug vlade da pomognu resornim ministarstvima u njihovim analizama oblasti politike;
- rezultati analitičkih sredstava (npr. procene svrsishodnosti, ocene fiskalnog efekta);
- dokumenti politike ili koncepta (npr. konceptni dokumenti, memorandumima sa objašnjenjima);
- sve interne ili eksterne evaluacijske studije (npr. Svetske banke ili Međunaordnog monetarnog fonda) o korišćenju i kvalitetu postojećih analitičkih sistema (npr. analiza efekata propisa ili fiskalnog efekta);
- razgovori sa osobljem užeg kruga vlade, NVO-a i ministarstava koja se bave procenom svrsishodnosti i izradom politika da se oceni kvalitet i logika sprovedenih analiza i razumevanje zahtevanih procedura;
- web stranica relevantne nacionalne agencije/zavoda za statistiku.

Indikator

- Stepem do kojeg proces izrade politike na najbolji način koristi analitička sredstva.

Princip 11: Politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i koordinacione perspektive unutar vlade.

1. Postoje postupci koji omogućavaju efikasne javne konsultacije i dosledno se primenjuju u ministarstvima, čime se omogućava nevladinim organizacijama i građanima da utiču na vladinu politiku.
2. Mogućnosti komentaranja i uključivanja aktera vremenski su planirane tako da omoguće istinski dijalog i potencijal da se utiče na izradu politike sa jasnim informacijama za učesnike u konsultacijama o dotičnim problemima i pitanjima.
3. Mehanizmi i procedure javnih konsultacija uključuju prethodno informisanje svih onih na koje će verovatno uticati promene politike i ostalih interesnih strana, npr. nevladinih organizacija, privatnog sektora i savetodavnih tela, i te procedure se dosledno slede tokom procesa konsultacija.
4. Ministarstva imaju dovoljno vremena i resursa da analiziraju i koriste informacije dobijene od učesnika konsultacija.
5. Vlada efikasno saraduje i održava konstruktivne diskusije o načinu na koji su stanovišta učesnika konsultacija oblikovala i uticala na politiku i vladinu konačnu odluku.
6. Procedure i strukture za konsultacije o predlozima između ministarstava deluju efikasno i bave se ne samo procesom već i suštinskim pitanjima, da bi omogućile izradu politika i zakonodavstva koji nadopunjuju postojeći sistem.
7. Vodeće ministarstvo izveštava o ishodu međuresornih konsultacija u sklopu dokumentacije koju dostavlja zajedno sa onom koja se odnosi na tačke dnevnog reda za vladine sednice.
8. Međuresorni mehanizmi za rešavanje sporova ugrađeni su u proces donošenja odluka i na administrativnom i na političkom nivou da obezbede pristup vladnim akterima i da se potpuno iskoristi ekspertiza administracije u svrhu optimalnog rešavanja sukoba pre nego što to pitanje bude razmatrano na vladi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su uglavnom kvalitativne i zasnovane na analizi dokumenata o javnim i međuresornim konsultacijama o politikama. Podaci prikupljeni putem obrazaca za prikupljanje podataka i razgovora ispituju konkretne slučajeve izrade politika i konsultacije da bi se ocenilo do koje mere resorna ministarstva u praksi slede usaglašene procedure:

- Revidirati proceduralne zahteve koji se odnose na javne konsultacije. Izvršiti kvalitativnu procenu poslovnika i drugog relevantnog zakonodavstva, ispitujući zahteve za međuresorne konsultacije (npr. vrste dokumenata i nivo detaljnosti koji se zahteva i vreme potrebno da se postigne dogovor širom vlade).
- Oceniti do koje mere ministarstva razumeju i slede procedure međuresornih konsultacija. Kao vid prateće aktivnosti, razgovorisati relevantno osoblje iz dva resorna ministarstva da se utvrdi na koji način pravila deluju u praksi. Fokusirati se na koordinacione sektore, poput sektora za evropske integracije i koordinaciju politika.
- Oceniti na osnovu podataka prikupljenih od resornih ministarstava na koji način vrše ocenu svog poznavanja pravila i dobrih praksi koje se odnose na javne konsultacije i oceniti koliko često se održavaju konsultacije o predloženim izmenama politike u odnosu na broj izmena politike predviđen u godišnjem planu rada vlade. Takođe oceniti do kojeg stepena ministarstvo objavljuje rezultate konsultacija, uz objašnjenje na koji način su one uticale na finalizovanje politike.
- Oceniti na osnovu podataka koji su prikupljeni od najznačajnijih NVO-a, a koji se odnose na uzorak od dve do četiri oblasti politike, da li su zadovoljni svojim učešćem u procesu izrade i sprovođenja politika.
- Revidirati dokumente koji se dostavljaju kao prateći dokumenti za vladine odluke u dve do četiri oblasti politike da se oceni koliko se kvalitetno slede proceduralni zahtevi.

- Koristeći dva do četiri konsultacijska procesa kao primere, evaluirati da li su grupe na koje će promene najverovatnije uticati aktivno konsultovane.
- Porediti relevantne dokumente (npr. dopisi vladi za odobrenje politike, izveštaji o zaključcima javne rasprave), koji ukazuju na način na koji su sprovedene konsultacije i kako su njihovi rezultati korišćeni, sa merom do koje je konsultovano telo pružilo povratne informacije o procesu i sa njegovim razlozima za prihvatanje ili odbijanje rezultata konsultacija. To uključuje:
 - za međuresorne konsultacije, analizu korespondencije između ministarstva i užeg kruga vlade, na uzorku od dve odluke koje se tiču politike, da se oceni praktični rad na izradi i planiranju politike, a naročito postojanje adekvatnih i dovoljno detaljnih informacija koje se dostavljaju užem krugu vlade i usklađenost sa obaveznim zahtevima, poput EI i obrazložena budžetskih implikacija.
 - za međuresorne konsultacije, analizu zapisnika sa relevantnih sastanaka (npr. državnih sekretara i ministarskih odbora) na uzorku od dve oblasti politike u kojima je došlo do različitih mišljenja među ministarstvima ili između ministarstava i užeg kruga vlade, da bi se ispitalo na koji način su te razlike prevaziđene.
 - za javne konsultacije, pregled korespondencije (npr. zvanični izveštaji, dopisi, i-mejlvi) između dva do četiri resorna ministarstva i institucije užeg kruga vlade nadležne za konsultacije da bi se utvrdilo kakve su prirode diskusije o konsultacijama.
- Revidirati izveštaje sa javnih rasprava/radnih grupa da bi se utvrdio nivo posećenosti ovakvih participatornih događaja i njihov uticaj na izradu politike.
- Razgovoriti osoblje iz dva do deset ministarstava o tome na koji način sprovode konsultacije u odabranim oblastima politike.
- Revidirati relevantne podatke dobijene od međunarodnih organizacija (npr. Transparency International, Indeks boljeg života (Better Life Index) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (angažovanost civilnog društva), rezultati OECD-ovih istraživanja pod nazivom Indikatori regulatornih sistema upravljanja (Indicators of Regulatory Management Systems) i ostali podaci od regionalnih NVO) o stepenu uključenosti civilnog društva.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- svo relevantno zakonodavstvo koje propisuje zahteve za međuresorne konsultacije i javne konsultacije (npr. ustav, poslovnik, odluke vlade, zakoni o NVO);
- smernice za dobru praksu vođenja konsultacija koje izdaje uži krug vlade;
- izveštaji od svake institucije užeg kruga vlade koja je zadužena za nadziranje uključenosti NVO-a u radu vlade; evidencije (Excel, Word, email, itd.) materijala koji se odnose na predloge politika dostavljenih generalnom sekretaru i užem krugu vlade;
- dokumentacija koja prati stavke dostavljene vladi na odlučivanje;
- objavljeni konsultacijski dokumenti;
- za javne konsultacije, zapisnici sa relevantnih sastanaka užeg kruga vlade koji se odnose na izradu politika, a gde je vladina odluka bila u suprotnosti sa mišljenjima većine učesnika konsultacija;
- za međuresorne konsultacije, evidencija komunikacije između ministarstva i užeg kruga vlade; zapisnici sa sastanaka na kojima se raspravljalo o pitanjima politike, npr. sastancima državnih sekretara i ministarskih odbora;
- svi izveštaji užeg kruga vlade o detaljnosti, opširnosti i kvalitetu konsultacija;
- izveštaji Transparency International, OECD Better Life Index i regionalnih NVO-a.
- podaci prikupljeni iz uzorka resornih ministarstava o prirodi i praksi međuresornih konsultacija; razgovori sa osobljem iz dva resorna ministarstva, sa fokusom na koordinacione sektore (npr. sektor za evropske integracije i koordinaciju politike), o procesu međuresornih konsultacija.

Indikatori

- Stepen do kojeg se javne konsultacije koriste u izradi politika i zakonodavstva.
- Stepen do kojeg se odvija proces međuresornih konsultacija.

Princip12: Zakonodavstvo je dosledno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji; zahtevi koji se odnose na izradu pravnih akata primenjuju se dosledno u svim ministarstvima; zakonodavstvo je dostupno javnosti.

1. Postoje procesi i smernice i primenjuju se da bi obezbedili koherentnost i kvalitet izrade zakonodavstva čime se podstiče donošenje jednostavnijih i razumljivijih zakona.
2. Smernice bliže uređuju formalnosti i aranžmane, uključujući i načine donošenja i pokretanja zakona kao i prelazna pitanja. Pomažu onima koji rade na nacrtima u izradi primarnog i sekundarnog zakonodavstva.
3. Postoji kontinuirani program edukacije (npr. obuke, mentorstvo). Edukacijski plan i program koji se odnosi na evropske integracije obuhvata teme transponovanja i obezbeđuje da su osobe koje rade na izradi nacrtu tehnički kompetentne.
4. Postoje procedure kojima se omogućava jednostavan pristup zakonodavstvu, što podrazumeva i ispunjavanje formalnih odgovornosti praćenja objavljivanja i dostupnosti zakona za javnost.
5. Upravne smernice, dokumenti, direktive, tumačenja i druga pravila nemaju snagu zakona, ali imaju praktični učinak, jasni su i lako dostupni privrednim društvima i pružiocima usluga.
6. Registar zakona na snazi, koji uključuje prečišćene verzije pravnih akata, dostupan je javnosti.
7. Zakoni i sva prateća objašnjenja, npr. smernice za one na koje se odnose pravne izmene, dostupni su u elektronskoj formi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne procene na osnovu analize zakonodavstva, razgovora, radnih dokumenata i kvantitativne analize zasnovane na podacima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo i zvanične dokumente da bi se shvatili zahtevi, oceniti da li su adekvatni i analizirati da li zakonodavstvo sledi pod-principe.
- Sprovesti razgovore da se utvrdi da li su donosiocima politika dostupni adekvatni savetodavni izvori za pitanja koja se odnose na stil i strukturu primarnog i sekundarnog zakonodavstva.
- Razgovoriti osoblje iz dva ministarstva i predstavnike nevladinog sektora da bi se ocenila jedinstvenost zakonske strukture i stila.
- Analizirati uzorak zakonodavstva da bi se utvrdilo da li je namera politike koncizno izražena, da li postiže svoju svrhu na pravno utemeljen način i da li je tehnički sprovodiva.
- Revidirati uzorak zakonodavstva i relevantna objašnjenja da bi se utvrdila svrha konkretnog akta, dužnosti koje nameće ili prava/beneficije koje dodeljuje; oceniti da li je razumljiv i pristupačan osobama koje nisu pravnici.
- Pregledati relevantne web stranice i Službeni glasnik da bi se proverilo da li su dostupne prečišćene verzije zakona i da li su svo zakonodavstvo i relevantna objašnjenja dostupni javnosti.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- Ustav;
- poslovnici vlade i parlamenta; vladine odluke i podzakonski akti koji propisuju obavezne procese; smernice;

- publikacije vlade i akademska literatura koja opisuje i obrađuje zakonodavni proces u relevantnoj državi, na osnovu kojih se vidi da li proces adekvatno deluje;
- Službeni glasnik ili evidencija broja i vrste zakonodavnih izmena i dopuna;
- web stranica vlade;
- uzorak zakonodavstva;
- razgovori;
- informacije dobijene od osoba koje rade na izradi pravnih akata;
- izveštaj Doing Business Svetske banke;
- izveštaji Evropske banke za obnovu i razvoj.

Indikatori

- Razmera/zastupljenost²³ osoblja koje je učestvovalo u obukama na temu izrade pravnih akata ili u programima mentorstva u toku prethodne godine.
- Broj poništenih zakona na osnovu pravne nedoslednosti ili neustavnosti u datoj godini.
- Broj zakona koje je parlament vratio vladi.
- Stepem do kojeg je primarno i sekundarno zakonodavstvo javno dostupno na centralizovan način.

²³ Razmera se računa kao broj obučениh osoba u odnosu na ukupan broj ministarskog osoblja koje se bavi izradom zakonodavstva.

A teal-colored graphic element consisting of a large rounded rectangle with a smaller rounded rectangle (tab) on the left side. The number '3' is centered on the tab, and the text 'Javna služba i upravljanje ljudskim resursima' is positioned to the right of the tab.

3

Javna služba i
upravljanje
ljudskim resursima

JAVNA SLUŽBA I UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Javna služba je jedna od ključnih komponenata javne uprave. Pravno dobro osmišljen i rukovođen sistem javn službe omogućava državi da dostigne adekvatan nivo profesionalizma, održivosti i kvaliteta državne uprave u svim delovima uprave i pruži kvalitetnije usluge građanima i poslovnoj zajednici.

Moderna, ustavna javna služba u demokratskom društvu smatra se mogućom samo kada je ispunjeno nekoliko uslova:

- razdvajanje javne i privatne sfere;
- razdvajanje politike i uprave;
- individualna odgovornost javnih službenika;
- dovoljna zaštita na radnom mestu, adekvatan nivo plate i stabilnost, jasno utvrđena prava i obaveze javnih službenika;
- zapošljavanje i unapređenje po osnovu zasluga²⁴.

Države članice Evropske unije (EU) usvojile su različite pristupe javnoj službi, koji obično vuku korene iz istorije tih država i s vremenom su menjani. Nekoliko zemalja, kao što su Francuska, Holandija, Španija i Švedska imaju javne službe koje obuhvataju svakog zaposlenog u javnoj upravi i širok koncept javne službe, dok su druge zemlje, kao što su Austrija, Danska i Italija ograničile obim javne službe na tzv. "srž javne uprave", tj. ministarstva, policiju, pravosuđe, odbranu i spoljne poslove. Skoro sve države članice održavaju podelu na javne službenike i zaposlene u javnoj službi. Međutim, opšta tendencija je da raste procenat zaposlenih, a procenat javnih službenika opada, a javna služba se koncentriše uglavnom na osnovne oblasti uprave. Još jedan trend ide u pravcu rascepanosti radne snage u javnoj službi na centralni, regionalni, lokalni i polu-državni nivo²⁵.

Evropski sud pravde (ECJ) (Predmet 149/79), a kroz tumačenje i Evropska komisija (EK) i SIGMA (*SIGMA Paper* br. 27, 1999.) primenjuju sledeća dva kriterijuma za definisanje pozicija koje bi mogle biti rezervisane za (nacionalne) javne službenike:

- pozicije sa javnim ovlašćenjima i zakonskim nadležnostima za izvršavanje ovlašćenja koje nosi javno pravo, za predlaganje javnih politika i regulatornih instrumenata ili davanje saveta o njima;
- pozicije koje nose odgovornost za zaštitu opštih interesa države ili drugih javnih organa²⁶.

Uzimajući u obzir principe evropskog upravnog prava, skup uslova za javnu službu koja izvršava ključne funkcije države i sudsku praksu Evropskog suda pravde u definisanju javnih službenika, SIGMA u ovim Principima primenjuje uzak delokrug javne uprave u oblasti "upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi" koji obuhvata:

- ministarstva i upravne organe koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državna uprava u strogom smislu reči;
- administracije parlamenta, predsednika i premijera;

²⁴ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (1999), "European Principles for Public Administration" [Evropski principi za javnu upravu], *SIGMA Papers*, Br. 27., OECD Publishing. doi:10.1787/5kml60zwd7h-en

²⁵ Evropski institut za javnu upravu (2012.), *Budućnost javne službe u centralnoj javnoj upravi*.

http://www.eupan.eu/files/repository/2013021293522_Study_The_future_of_public_employment.pdf

²⁶ Primenom ovih kriterijuma, obavljanje sledećih funkcija bi se moglo smatrati pozicijama u javnoj službi: rukovođenje upravnim organom; vršenje državnog i upravnog nadzora, kao i interne revizije; obezbeđivanje bezbednosti i ustavnog poretka države; stalna vojna odbrana države i relevantna priprema; procesuiranje dela koja predstavljaju kršenje zakona; diplomatsko predstavljanje države u spoljnim odnosima; donošenje odluka potrebnih za obavljanje najvažnijih funkcija ustavnih tela (parlament, predsednik, vrhovna institucija za reviziju, ombudsman i sudovi), njihova suštinska priprema ili izvršenje; suštinska priprema ili realizacija odluka o usvajanju politika u nadležnosti vlade, veće lokalne vlade, opština ili gradske vlasti; aktivnosti koje se radi interesa države ili jačanja upravnog organa ne mogu staviti u nadležnost osobe čiji je odnos sa organom vlasti regulisan isključivo privatnim pravom.

- ostale upravne organe na nivou centralne administracije, ako su uključeni u delokrug državne uprave u smislu zakona o javnoj/državnoj upravi, izvršavaju javne ovlasti u skladu sa javnim pravom i odgovorni su za zaštitu opštih interesa države ili drugih javnih organa;
- nezavisna ustavna tela koja odgovaraju direktno parlamentu.

Ne obuhvata institucije na nižim nivoima uprave i posebne vrste državne uprave, izabrane i politički imenovane zvaničnike, niti nameštenike u upravnim organima.

U narednom poglavlju su definisana dva ključna zahteva i sedam Principa koji određuju funkcionisanje javne službe.

KLJUČNI ZAHTEVI I PRINCIPI

Ključni zahtev: Delokrug državne uprave je jasno definisan i primenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu upravu.

Princip 1: Delokrug državne uprave je adekvatan, jasno definisan i primenjuje se u praksi.

Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu upravu i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima širom državne uprave.

Ključni zahtev: Profesionalnost javne službe obezbeđuje se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim resursima.

Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.

Princip 4: Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi.

Princip 5: Platni sistem za državne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.

Princip 6: Obezbeđeno je stručno usavršavanje javnih službenika; ono obuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocenu rada, mobilnost i unapređenje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga.

Princip 7: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije kao i za obezbeđivanje discipline u javnoj službi.

Ključni zahtev: Delokrug javne službe je jasno definisan i primenjuje se u praksi, tako da postoji politika, pravni okvir i institucionalno uređenje za profesionalnu državnu upravu.

Čvrsto upravljanje kadrovima (UK) u javnoj službi ne zavisi samo od primene modernih alata i tehnika za UK, nego i od racionalne politike, pravne osnove i institucionalnog uređenja. Strateška politika o upravljanju kadrovima u javnoj službi, uz adekvatne zakonske odredbe koje obuhvataju odgovarajući delokrug države uprave i efikasno institucionalno uređenje čine osnovu za efikasno i delotvorno funkcionisanje javne službe.

Princip 1: Delokrug javne službe je adekvatan, jasno definisan i primenjuje se u praksi.

1. Postoji jasna zakonska osnova (tj. zakon o javnoj upravi, zakoni o ustavnim organima, zakoni o posebnim vrstama javne službe) kojom je utvrđen horizontalni i vertikalni delokrug javne službe.
2. Horizontalni delokrug minimalno obuhvata pozicije sa javnim ovlašćenjima u skladu sa javnim pravom, koje nose odgovornost za zaštitu opštih interesa države ili drugih javnih organa u sledećim institucijama:
 - ministarstva i upravni organi koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državna uprava na nivou centralne uprave u strogom smislu reči;
 - administracije parlamenta, predsednika i premijera;
 - ostali upravni organi na nivou centralne uprave, ako su uključeni u delokrug javne službe u smislu zakona o javnoj/državnoj upravi;
 - ustavna i druga nezavisna tela koja podnose izveštaje parlamentu.
3. Vertikalnim delokrugom je jasno utvrđena gornja i donja linija podele između političkih pozicija, javnih službenika i nameštenika.
4. Materijalnim delokrugom su utvrđene sve opšte odredbe od značaja za radne odnose javnih službenika i upravljanje državnom upravom²⁷.
5. Javni službenici se razlikuju od političkih pozicija, tj. političke pozicije nisu uključene u delokrug javne službe.
6. Delokrug javne službe se primenjuje u praksi u skladu sa zakonskim okvirom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna procena na osnovu analize Ustava i primarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama i podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovora i relevantnih dokumenata, kako bi se proverilo u kojoj meri je utvrđenim zakonskim okvirom jasno definisan delokrug javne službe, da li su političke pozicije isključene iz delokruga javne službe, kao i da li su opšte odredbe i principi zakona o državnoj upravi primenjivi na sve vrste javne službe:

- Analizirati ustav i primarno zakonodavstvo (tj. zakon o državnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima, zakone o posebnim vrstama javne službe, zakone o ustavnim i nezavisnim telima).
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati ostale relevantne dokumente, kako bi se proverilo u kojoj meri se utvrđeni delokrug javne službe primenjuje u praksi.

²⁷ Primarno zakonodavstvo treba da obuhvata sledeća važna pitanja iz materijalnog delokruga državne službe: delokrug i principi državne službe; klasifikacija; zapošljavanje i selekcija, uključujući državne službenike na višim rukovodećim pozicijama; prava i dužnosti državnih službenika, uključujući sistem integriteta; plate (osnovni principi i komponente platnog sistema); profesionalno usavršavanje, uključujući ocenu rada, obuku, mobilnost i unapređenje; disciplinski postupci, uključujući prekid odnosa u okviru državne službe; prekid ugovora o radu, uključujući degradiranje i otpuštanje viška radnika; upravljanje i centralno koordinisanje državne službe.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- Ustav;
- zakoni o javnoj upravi (zakon o državnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima, zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima).
- nacrti zakona o državnoj upravi ili izmena i dopuna važećih zakona o državnoj upravi u završnoj fazi parlamentarnog postupka;
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, predsedavajućim komisije za državnu upravu (KDU) ili druge ekvivalentne komisije, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, predstavnicima sindikata javne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, akademske zajednice i međunarodnih organizacija;
- godišnji izveštaji centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU ili ekvivalentne komisije i ombudsmana, kao i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikator

- Stepen do kojeg je delokrug javne službe adekvatan, jasno definisan i primenjen u praksi.

Princip 2: Uspostavljen je okvir politika i pravni okvir za profesionalnu i koherentnu državnu upravu i primenjuje se u praksi; institucionalno ustrojstvo omogućava dosledne i delotvorne prakse upravljanja ljudskim resursima širom javne službe.

1. Postoji utvrđena politika u okviru relevantnih strategija (npr. program vlade, strategija za reformu javne uprave) za razvoj javne službe, sa jasnim i koherentnim merama koje će podržati njeno sprovođenje.
2. Primarno i sekundarno zakonodavstvo o javnoj službi je u skladu sa principima upravnog prava: pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost, efikasnost i delotvornost.
3. Opšte odredbe zakona o javnoj službi primenjive su na posebne vrste javne službe (npr. policija, zatvor, odbrana, uprava za spoljne poslove) i osoblje ustavnih organa, ili su opšte odredbe i principi zakona o posebnim vrstama javne službe i ustavnim organima uglavnom slične opštim odredbama zakona o javnoj službi.
4. Stepen regulisanja u primarnom i sekundarnom zakonodavstvu adekvatno je izbalansiran, kako bi se omogućila fleksibilnost i obezbedila stabilnost javne službe.
5. Politika o javnoj službi i primarno i sekundarno zakonodavstvo kojim se ta politika donosi primenjuju se u praksi.
6. Politička odgovornost za državnu upravu jasno je utvrđena.
7. Postoji centralna koordinaciona jedinica, dovoljno osnažena i sposobna da predvodi, podržava i prati sprovođenje vrednosti, politike i pravnog okvira za državnu upravu.
8. Postoji sistem za upravljanje ljudskim resursima kojim se podržava strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim resursima u javnoj službi, uključujući ispravne i potpune podatke na nivou celokupne javne službe, organizacije i javnih službenika kao pojedinaca²⁸

²⁸ Sledeći podaci bi se mogli smatrati relevantnim za SUK, kako bi se podržalo strateško kadrovsko planiranje, upravljanje i praćenje praksi upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi: organizacijska struktura upravnih organa; planovi zapošljavanja i obuke upravnih organa i/ili državne uprave i odgovarajući budžeti; ukupan broj državnih službenika; edukacija, kvalifikacije i mandat državnih službenika; zapošljavanje državnih službenika, uključujući prosečan broj kandidata po upražnjenom radnom mestu, prosečan period koji je potreban za popunjavanje upražnjenog mesta, imenovanja internih ili eksternih kandidata, žalbe na odluke o zapošljavanju i pravosnažne presude o njima; plate državnih službenika, uključujući prosečne plate različitih kategorija/klasa i upravnih organa; rezultati ocene rada državnih službenika, žalbe na

koji su obavezni prema zakonu i kojima se omogućava prikupljanje statističkih podataka na određeni datum. Ovaj sistem vrši elektronsku interakciju sa drugim nacionalnim bazama podataka, kako bi se izbeglo dupliranje prikupljanja podataka.

9. U celokupnoj javnoj službi su obezbeđene profesionalne i dosledne službe za upravljanje ljudskim resursima, sa dovoljno kapaciteta za upravljanje radnom snagom i sprovođenje zakonodavstva o javnoj službi.
10. Obezbeđen je nezavisan nadzor nad državnom upravom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna procena na osnovu analize dokumenata o politikama, primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama i podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovora i drugih relevantnih dokumenata, kako bi se procenili ciljevi, mere i sprovođenje utvrđenih politika javne službe:

- Analizirati relevantne politike, npr. program vlade, nacionalnu razvojnu strategiju, strategiju za reformu javne uprave (RJU), strategiju javne/državne uprave, strategiju za borbu protiv korupcije, kao i njihove akcione planove i izveštaje o sprovođenju.
- Analizirati zakone i podzakonska akta o javnoj službi, kako bi se proverilo u kojoj je meri utvrđeni zakonski okvir usklađen sa vrednostima upravnog prava i obuhvata sve aspekte od značaja za radne odnose javnih službenika i upravljanje državnom upravom.
- Analizirati nacрте primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati kodekse ponašanja i smernice o vrednostima i ponašanju u javnoj službi.
- Analizirati godišnje izveštaje centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU-a ili ekvivalentne komisije i ombudsmana, kao i druge relevantne izveštaje ili dokumente.
- Praktična kontrola informacionog sistema za upravljanje kadrovima (ISUK).
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati ostale relevantne dokumente i podatke, kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira.

odluke o oceni rada i pravosnažne presude o njima; obuka državnih službenika, uključujući prosečan broj dana obuke i troškove obuke za različite kategorije/kalse državnih službenika i upravnih organa; disciplinske mere protiv državnih službenika, žalbe na disciplinske mere i pravosnažne presude o njima; rodna i etnička zastupljenost državnih službenika; prekid ugovora o radu državnih službenika, uključujući godišnju fluktuaciju za različite kategorije/kalse i upravne organe, žalbe na odluke o prekidu radnog odnosa i pravosnažne presude o njima.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o javnoj službi (zakon o javnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima, zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima, zakon o upravnim sudovima, zakon o ombudsmanu ili relevantnom nadzornom organu);
- nacrti relevantnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka;
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, predsedavajućim KDU-a ili druge ekvivalentne komisije, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, šefovima SUK u ministarstvima i upravnim organima (ako je UK decentralizovano), predstavnicima sindikata javne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- izveštaji o aktivnostima i sprovođenju relevantnih politika i strategija;
- godišnji izveštaji centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikatori

- Stepен uspostavljenosti i sprovođenja okvira politika i pravnog okvira za profesionalnu i koherentnu javnu službu.
- Mera u kojoj institucionalno uređenje omogućava dosledne prakse UK u celokupnoj javnoj službi.

Ključni zahtev: Profesionalnost javne službe obezbeđuje se dobrim standardima u upravljanju i praksama upravljanja ljudskim resursima.

Zapošljavanje i otpuštanje javnih službenika po osnovu zasluga je od presudnog značaja za obezbeđivanje održive javne službe po osnovu zasluga, koja je potrebna za što delotvorniju izradu i sprovođenje politika, bez obzira na trenutni sastav vlade. Čvrste procedure zapošljavanja su preduslov za profesionalnu državnu upravu, ali ih moraju pratiti drugi alati UK, uključujući platu, ocenu rada, profesionalnu obuku i usavršavanje, mere integriteta i disciplinske postupke koji su neophodni ne samo za privlačenje vrednih zaposlenih kadrova u državnu upravu, nego i za njihovo zadržavanje i motivisanje za ostvarivanje strateških ciljeva države.

Princip 3: Zapošljavanje javnih službenika zasnovano je na zaslugama i jednakom tretmanu u svim fazama zapošljavanja; kriterijumi za raspoređivanje na niže rangirano radno mesto i prekid radnog odnosa za državne službenike su eksplicitno postavljeni.

1. Proces zapošljavanja i selekcije kadrova u javnoj službi, bilo interno ili eksterno i bez obzira na kategoriju/klasu javnih službenika jasno se zasniva na zaslugama, jednakim mogućnostima i otvorenom nadmetanju. Zakonom o javnoj upravi će se jasno utvrditi da se svaki oblik zapošljavanja i selekcije koji nije baziran na zaslugama smatra zakonski nevažećim.
2. U primarnom zakonodavstvu su utvrđeni opšti kvalifikacijski uslovi za prijavljivanje na radna mesta u javnoj službi i opšte odredbe kojima se obezbeđuje kvalitet procesa zapošljavanja. Detaljne procedure, uključujući specifične uslove za svaku kategoriju/klasu, opise posla, profile kompetencija, metode selekcije, sisteme bodovanja i sastav komisija za selekciju uglavnom su regulisani sekundarnim zakonodavstvom.
3. U sastavu komisija za zapošljavanje i selekciju su osobe sa stručnim znanjem i iskustvom u proceni različitih veština i kompetencija kandidata za pozicije u javnoj službi, bez političkog uplitanja.
4. Kandidati koji nisu imenovani imaju pravo da se žale na nepravredne odluke o zapošljavanju.
5. Svi upravni organi obezbeđuju zaštitu od diskriminacije osoba koje se prijavljuju za radna mesta u javnoj službi i onih koji su zaposleni u njoj, u skladu sa principom jednakog postupanja. U slučajevima koji su eksplicitno utvrđeni zakonom, u procesu zapošljavanja uzima se u obzir sveobuhvatna jednaka zastupljenost.
6. Objektivni kriterijumi za degradiranje javnih službenika i prekid radnog odnosa u javnoj službi eksplicitno su utvrđeni zakonom. Ove odredbe se primenjuju u praksi.
7. Javni službenici imaju pravo da se žale na nepravredno degradiranje i otpuštanje.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna i kvantitativna procena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem ISUK-a, formulari za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se proverilo u kojoj meri su utvrđeni pravni okvir i prakse u zapošljavanju usklađeni sa Principm:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o zapošljavanju u javnoj službi.
- Analizirati nacрте primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati godišnje izveštaje centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, ISUK-a, KDU-a ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i upravnih sudova, kao i druge relevantne izveštaje ili dokumente, kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira za zapošljavanje.
- Analizirati sledeće informacije o uspešnosti rada za tri prethodne godine:

- godišnja fluktuacija javnih službenika na nivou centralne administracije²⁹;
 - fluktuacija javnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest meseci nakon promene vlade;
 - prosečan broj kandidata po upražnjenom radnom mestu u javnoj službi na nivou centralne administracije;
 - procenat upražnjenih radnih mesta u javnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa;
 - procenat upražnjenih radnih mesta u javnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa;
 - procenat žena i muškaraca u javnoj službi na nivou centralne administracije;
 - procenat žena i muškaraca na položaju u javnoj službi na nivou centralne administracije;
 - procenat javnih službenika u javnoj službi na nivou centralne administracije koji imaju drugačije etničko poreklo u odnosu na opštu etničku podelu u državi prema poslednjem popisu stanovništva;
 - procenat žalbi na proces zapošljavanja u javnoj službi na nivou centralne administracije i broj prihvaćenih žalbi;
 - procenat žalbi na prekid ugovora o radu u javnoj službi na nivou centralne administracije i broj prihvaćenih žalbi;
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira za zapošljavanje.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o zapošljavanju u javnoj službi (zakon o javnoj upravi, zakon o javnim službenicima i nameštenicima), zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima);
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmena i dopuna zakona i podzakonskih akata o zapošljavanju u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, predsednikom KDU ili druge ekvivalentne komisije, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, šefovima SUK u upravnim organima, sudijama upravnih sudova i predstavnicima sindikata javne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- ISUK, godišnji izveštaji centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i upravnih sudova, kao i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikatori

- Godišnji protok javnih službenika na nivou centralne administracije.
- Fluktuacija javnih službenika na nivou centralne administracije u roku od šest meseci nakon promene vlade.
- Procenat upražnjenih radnih mesta u javnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa.
- Procenat upražnjenih radnih mesta u javnoj službi na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa.

²⁹ Ovde i u nastavku dokumenta, kada se govori o **državnim službenicima**, analiziraće se pozicije u svim ministarstvima i upravnim organima koji odgovaraju direktno vladi, premijeru ili ministrima, tj. državna uprava na nivou centralne uprave u strogom smislu reči.

- Procenat žena i muškaraca u javnoj službi na nivou centralne administracije.
- Procenat žena i muškaraca na položaju u javnoj službi na nivou centralne administracije.
- Procenat javnih službenika na nivou centralne administracije koji imaju drugačije etničko poreklo u odnosu na opštu etničku podelu u državi prema poslednjem popisu stanovništva.
- Stepen do kojeg je zapošljavanje zasnovano na Principu zasluga u svim svojim fazama.
- Stepen do kojeg je prekid ugovora o radu javnih službenika zasnovan na Principu zasluga.

Princip 4: Sprečen je direktni ili indirektni politički uticaj na više rukovodeće pozicije u javnoj službi.

1. Kategorija/klasa/nivo viših rukovodećih pozicija u javnoj službi, u dodiru politike i administracije, uključen je u delokrug javne službe (obično pozicije generalnog sekretara ministarstva i generalnog direktora upravnog tela određuju gornju liniju podele između javnih službenika i političkih pozicija).
2. Kriterijumi za zapošljavanje osoba na više rukovodeće pozicije jasno su utvrđeni i objavljeni.
3. Proces zapošljavanja i selekcije za više rukovodeće pozicije, bilo interno ili eksterno, zasniva se na zaslugama, jednakim mogućnostima i otvorenom nadmetanju.
4. Prekid ugovora o radu javnih službenika na položaju dopušten je samo u slučajevima koji su eksplicitno navedeni i utvrđeni proceduralnim odredbama u zakonu. Ove odredbe se primenjuju u praksi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna i kvantitativna procena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem ISUK-a, formulari za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se proverilo u kojoj meri su utvrđeni pravni okvir i prakse u vezi sa visoko rangiranim javnim službenicima usklađeni sa Principm:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o zapošljavanju i prekidu ugovora o radu javnih službenika na položaju.
- Analizirati nacрте primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju i prekidu ugovora o radu javnih službenika na položaju u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati spise sa procedurama zapošljavanja rukovodećih javnih službenika.
- Analizirati godišnje izveštaje centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, ISUK-a, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i upravnih sudova, kao i druge relevantne izveštaje ili dokumente, kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira za zapošljavanje i prekid ugovora o radu javnih službenika na položaju.
- Analizirati sledeće informacije o uspešnosti rada za tri prethodne godine:
 - godišnja fluktuacija rukovodećih javnih službenika na nivou centralne administracije;
 - fluktuacija javnih službenika na položaju na nivou centralne administracije u roku od šest meseci od promene vlade;
 - procenat upražnjenih rukovodećih radnih mesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa;
 - procenat upražnjenih rukovodećih radnih mesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka visoko rangiranih javnih službenika, i analizirati podatke kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o javnoj upravi (zakon o državnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima), zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima koji se odnose na zapošljavanje i otpuštanje javnih službenika na položaju;
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o zapošljavanju javnih službenika na položaju u parlamentarnom ili vladinom postupku.
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, članovima komisije za zapošljavanje na rukovodeće pozicije, predsedavajućim KDU ili druge ekvivalentne komisije, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, generalnim direktorima upravnih organa, šefovima SUK u upravnim organima, sudijama upravnih sudova i predstavnicima sindikata javne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija građanskog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- ISUK, godišnji izveštaji centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana, upravnih sudova i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikatori

- Godišnja fluktuacija javnih službenika na položaju na nivou centralne administracije.
- Fluktuacija javnih službenika na položaju na nivou centralne administracije u roku od šest meseci od promene vlade.
- Procenat upražnjenih rukovodećih radnih mesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem otvorenog konkursa.
- Procenat upražnjenih rukovodećih radnih mesta na nivou centralne administracije koja se popunjavaju putem internog konkursa.
- Stepem do kojeg je sprečen politički uticaj na zapošljavanje i razrešavanje dužnost službenika na položaju u javnoj službi.

Princip 5: Platni sistem za javne službenike zasniva se na sistematizaciji radnih mesta; pravičan je i transparentan.

1. Principi isplate plata, uključujući platne razrede na osnovu sistematizacije radnih mesta, potpuna lista varijabilnih elemenata plate i odnos između fiksnog i varijabilnog dela plate utvrđeni su zakonom, kako bi se obezbedila koherentnost, pravičnost i transparentnost celokupne javne službe. Detaljni propisi o platama utvrđeni su u sekundarnom zakonodavstvu. Odredbe o platama se primenjuju u praksi.
2. Dodaci i naknade na platu (npr. porodica, renta, obrazovanje, dodatak za poznavanje stranih jezika, naknade u slučaju bolesti, porodijskog odsustva ili nesreće na radu) su definisane zakonom, kako bi se obezbedila koherentnost celokupne javne službe i njihova primena u praksi.
3. Diskreciono pravo rukovodioca da odobrava različite elemente plate, naknade i dodatke pojedinim javnim službenicima je ograničeno, kako bi se obezbedila pravičnost, transparentnost i doslednost ukupne plate.
4. Platni sistem javnih službenika pruža razumne uslove za zapošljavanje, motivisanje i zadržavanje javnih službenika sa potrebnim znanjima i veštinama.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna i kvantitativna procena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem ISUK-a, nacionalni statistički podaci, formulari za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se proverilo u kojoj meri su utvrđeni pravni okvir i prakse u pogledu plata javnih službenika usklađeni sa Principima:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o javnoj službi koje se odnosi na plate javnih službenika.
- Analizirati nacрте primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na plate javnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati ISUK, nacionalne statističke podatke, godišnje izveštaje centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, ministarstva finansija (MF), KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana, upravnih sudova i druge relevantne izveštaje ili dokumente.
- Analizirati sledeće informacije o uspešnosti rada za tri prethodne godine:
 - procenat osnovne plate u ukupnom iznosu prosečnog mesečnog primanja javnih službenika na nivou centralne administracije;
 - procenat osnovne plate u ukupnom iznosu prosečnog mesečnog primanja javnih službenika na položaju na nivou centralne administracije;
 - procenat dodataka u ukupnom iznosu prosečne mesečne plate javnih službenika na nivou centralne administracije;
 - procenat dodataka u ukupnom iznosu prosečne mesečne plate javnih službenika na položaju na nivou centralne administracije;
 - odnos prosečne godišnje naknade za više i niže rangirano profesionalno osoblje centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem;
 - odnos prosečne godišnje naknade za rukovodioce na položaju u centralnoj vladi i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira koji se odnosi na plate i naknade javnih službenika.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o javnoj upravi (zakon o državnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima), zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima koji se odnose na plate javnih službenika, zakon o platama u javnoj službi i podzakonski propisi o platama javnih službenika;
- nacрти primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрти izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva o platama javnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, ministrom finansija, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, predsednikom KDU ili druge ekvivalentne komisije, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, šefovima SUK u upravnim organima, sudijama upravnih sudova i predstavnicima sindikata javne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;

- ISUK, nacionalni statistički podaci, godišnji izveštaji centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, MF-a, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikatori

- Odnos prosečne godišnje naknade za više i niže rangirano profesionalno osoblje centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- Odnos prosečne godišnje naknade za više javne službenike centralne vlade i naknade za radnike sa tercijarnim obrazovanjem.
- Stepen do kojeg je platni sistem za javne službenike pravičan i transparentan i primenjen u praksi.

Princip 6: Obezbeđeno je stručno usavršavanje javnih službenika; ono ubuhvata redovno obučavanje, pravičnu ocenu rada, mobilnost i unapređenje na osnovu objektivnih i transparentnih kriterijuma i zasluga.

1. Profesionalna obuka je priznata kao pravo i obaveza javnih službenika, utvrđena je zakonom i primenjuje se u praksi.
2. Strateška procena potreba za obukom i izrada godišnjih/dvogodišnjih planova obuke odvijaju se kroz transparentne i inkluzivne procese, koje koordinira ili podržava centralna koordinacijska jedinica za državnu upravu i/ili institucija za obuke u javnoj službi.
3. Strateški godišnji ili dvogodišnji plan(ovi) obuke javnih službenika (za različite kategorije, uključujući rukovodeće pozicije) se usvajaju, sprovode, prate i procenjuju.
4. Za obuku javnih službenika se izdvaja dovoljno resursa.
5. Principi ocene rada su utvrđeni zakonom, kako bi se obezbedila koherentnost celokupne javne službe. Detaljni propisi o platama utvrđeni su u sekundarnom zakonodavstvu. Redovno se vrši ocena rada javnih službenika. Javni službenici imaju pravo da se žale na nepravedne ocene rada.
6. Mobilnost javnih službenika (upućivanje na rad u drugu instituciju, privremeni ili obavezni premeštaj) se ohrabruje, utvrđena je u zakonodavstvu, zasnovana na objektivnim i transparentnim kriterijumima i primenjuje se u praksi.
7. Funkcionalno unapređenje javnih službenika (na radnom mestu, horizontalno i vertikalno unapređenje) je utvrđeno u zakonodavstvu, zasnovano na principu zasluga, objektivnim i transparentnim kriterijumima i primenjuje se u praksi.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna i kvantitativna procena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se proverilo u kojoj meri su utvrđeni pravni okvir i prakse u pogledu profesionalnog usavršavanja javnih službenika usklađeni sa Principima:

- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o javnoj službi koje se odnosi na obuku, ocenu rada, mobilnost i unapređenje javnih službenika.
- Analizirati nacрте primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na obuku, ocenu rada, mobilnost i unapređenje javnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati ISUK, godišnje izveštaje institucije za obuke u javnoj službi, centralne koordinacione jedinice za državnu službu, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i upravnih sudova, kao i druge relevantne izveštaje ili dokumente.
- Analizirati sledeće informacije o uspešnosti rada za tri prethodne godine:

- troškovi obuke javnih službenika na nivou centralne administracije;
- broj dana obuke javnih službenika na nivou centralne administracije;
- procenat javnih službenika na nivou centralne administracije koji su ostvarili dobre i veoma dobre rezultate u oceni rada;
- procenat javnih službenika na nivou centralne administracije koji su unapređeni na osnovu ocene rada;
- procenat javnih službenika na nivou centralne administracije koji su dobili otkaz na osnovu uzastopnih negativnih ocena rada;
- procenat upražnjenih radnih mesta u javnoj službi na nivou centralne administracije koja su popunjena putem unapređenja.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira koji se odnosi na obuku, ocenu rada, mobilnost i unapređenje javnih službenika.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o javnoj upravi (zakon o državnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima), zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima koji se odnose na obuku, ocenu rada, mobilnost i unapređenje javnih službenika;
- nacrti primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na obuku, ocenu rada, mobilnost i unapređenje javnih službenika u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka;
- razgovori sa ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, direktorom institucije za obuke u javnoj službi, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, predsedavajućim KDU-a ili druge ekvivalentne komisije, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, šefovima UK upravi u upravnim organima i predstavnicima sindikata javne službe;
- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- ISUK, godišnji izveštaji institucije za obuke u javnoj službi, centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU ili ekvivalentne komisije i ombudsmana, kao i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikatori

- Stepem do kojeg je sistem obuke za javne službenike uveden i primenjen u praksi.
- Stepem do kojeg je sistem ocene rada javnih službenika uveden i primenjen u praksi.

Princip 7: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije i za obezbeđivanje discipline u javnoj službi.

1. Postoje efikasne i adekvatne zakonske odredbe i institucionalna uređenja i alati kojima se promoviše integritet i sprečava korupcija u javnoj službi³⁰ i primenjuju se u praksi.
2. Korumpirano ponašanje javnih službenika je kažnjivo po Krivičnom zakoniku.
3. Osnovni principi disciplinskog postupka (uključujući pretpostavku o nevinosti, proporcionalnost između disciplinske sankcije i povrede službene dužnosti, pravo na pravnu pomoć, pravo na žalbu,

³⁰ Sledeći elementi bi se mogli smatrati relevantnim za delotvoran sistem integriteta u državnoj službi: odgovornost rukovodilaca (ili rukovodna odgovornost); regulisanje nespojivosti i sukoba interesa; ograničavanje dodatnog zaposlenja; ograničenja nakon rada u državnoj službi; pokloni i povlastice; otkrivanje finansijskih podataka; zaštita prijavitelja korupcije (zviždača); etički i kodeksi ponašanja; obuka i smernice o etičkim pitanjima; politike i akcioni planovi za borbu protiv korupcije i politike o integritetu.

pravo na iznošenje argumenata u žalbenom postupku) i najvažniji proceduralni koraci (uključujući pokretanje postupka, nepristranu istragu o činjenicama, saslušanje relevantnog javnog službenika, organe koji učestvuju u pokretanju postupka, odluku i revidiranje) zakonski su utvrđeni, kako bi se obezbedila doslednost u javnoj službi, i u shodno tome se primenjuju u praksi.

4. Formiran je katalog disciplinskih sankcija kako bi se obezbedila proporcionalnost između povrede dužnosti i odgovarajuće sankcije.
5. Utvrđeno je pravo javnog službenika na žalbu na nepravilne disciplinske sankcije i ono se izvršava, kako bi se obezbedilo da odluke budu pravno predvidljive, nepristrane i bez političkih uplitanja.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode su: kvalitativna i kvantitativna procena na osnovu analize primarnog i sekundarnog zakonodavstva, razgovori sa ključnim osobama, podaci prikupljeni putem formulara za prikupljanje podataka, razgovori i drugi relevantni dokumenti i kvantitativni indikatori, kako bi se proverilo u kojoj meri su pravni okvir i prakse u pogledu integriteta, sprečavanja korupcije i discipline u javnoj službi utvrđene i primenjene:

- Analizirati strategiju/politiku za borbu protiv korupcije u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije u javnoj službi.
- Analizirati primarno i sekundarno zakonodavstvo o javnoj službi u pogledu integriteta i borbe protiv korupcije i disciplinskih postupaka u javnoj službi.
- Analizirati nacрте primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрте izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na integritet i borbu protiv korupcije i disciplinske postupke u javnoj službi u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka.
- Analizirati godišnje izveštaje agencije za borbu protiv korupcije (ABK), etičke komisije u državnoj upravi (EKDU), centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana i sudova, kao i druge relevantne izveštaje ili dokumente.
- Analizirati sledeće informacije o uspešnosti rada za tri prethodne godine:
 - Indeks percepcije korupcije Transparency International-a – broj bodova koji se odnosi na državu;
 - broj javnih službenika koji su osuđivani za koruptivna krivična dela.
- Obaviti dopunske razgovore sa ključnim osobama, uključujući osobe iz reprezentativnog uzorka upravnih organa, i analizirati podatke kako bi se procenila praktična primena zakonskog okvira koji se odnosi na integritet i disciplinske postupke u javnoj službi.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakon o javnoj upravi (zakon o državnoj upravi, zakon o državnim službenicima i nameštenicima), zakoni o posebnim vrstama javne službe, zakoni o ustavnim i nezavisnim upravnim telima koji se odnose na integritet i borbu protiv korupcije i disciplinske postupke u javnoj službi;
- zakon o sukobu interesa u javnoj službi ili ekvivalentni zakon;
- nacрти primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacрти izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstva koje se odnosi na integritet i borbu protiv korupcije i disciplinske postupke u javnoj službi u završnoj fazi parlamentarnog ili vladinog postupka;
- razgovori sa predsednikom ABK, predsednikom EKDU ili ekvivalentne komisije, ministrom koji je odgovoran za javnu upravu i državnu upravu, direktorom centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, predsedavajućim relevantnog odbora u parlamentu, ombudsmanom, generalnim sekretarima ministarstava, šefovima SUK u upravnim organima i predstavnicima sindikata javne službe;

- razgovori sa predstavnicima organizacija civilnog društva, poslovne zajednice, akademske zajednice, međunarodnih organizacija;
- godišnji izveštaji ABK, EKDU ili ekvivalentne komisije, centralne koordinacione jedinice za državnu upravu, KDU ili ekvivalentne komisije, ombudsmana, upravnih sudova i drugi relevantni izveštaji ili dokumenti.

Indikatori

- Indeks percepcije korupcije Transparency International-a – broj bodova koji se odnosi na državu.
- Percepcija građana o integritetu i verodostojnosti javne službe.
- Broj javnih službenika koji su osuđivani za koruptivna krivična dela.
- Stepen do kojeg je uspostavljen i primenjen u praksi sistem integriteta i borbe protiv korupcije u javnoj službi.
- Stepen do kojeg su uspostavljeni disciplinski postupci protiv javnih službenika, u cilju promovisanja individualne odgovornosti i izbegavanja proizvoljnih odluka.

4

Odgovornost

ODGOVORNOST

Opšteprihvaćeno je da organizacija javne uprave ima značajan uticaj na njen celokupni rad, a time i na njen demokratski legitimitet u odnosu na očekivanja građana.

Težnja ka efikasnosti, potreba za daljom specijalizacijom, ustavni/pravni kontekst i upravna tradicija, postojeći sistem kontrola i politička situacija zajednički utiču na organizacioni model pojedinačne države. Rezultat toga je da ne postoji jedinstven šablon za strukturisanje i delovanje javne uprave u različitim zemljama.

Međutim, kada se radi o odgovornosti (koja uključuje i organizacionu odgovornost), postoje uslovi koji se smatraju neophodnim da bi javne uprave svoje funkcije obavljale na ispravan i efikasan način:

- racionalnost – cilj je efikasnost i koherentnost; izbegavanje preklapanja među javnim institucijama; uspostavljanje uravnoteženog sistema kontrole.
- transparentnost – obezbeđivanje jasne i jednostavne organizacije na osnovu opštih utvrđenih tipova.
- finansijska dostupnost – prilagođavanje veličine i troškova potrebama i kapacitetima države.
- odgovornost – svaka organizacija mora da obezbedi da je svaki njen deo interno odgovoran i da je institucija kao celina eksterno odgovorna. Ovo podrazumeva odgovornost prema političkom, pravosudnom i socijalnom sistemu, kao i prema postojećim nezavisnim institucijama. Temelj odgovornosti je omogućavanje visokog nivoa pristupa javnim informacijama.

Odgovorne institucije su takođe zakonski odgovorne i treba da omogućavaju pravično rešavanje slučajeva kršenja propisa.

Odgovornost je sveobuhvatniji koncept, koji uključuje organizaciju uprave, otvorenost i transparentnost, internu i eksternu odgovornost i institucije za praćenje rada. Sledeće poglavlje definiše pet Principa koji obuhvataju sve pomenute dimenzije odgovornosti.

KLJUČNI ZAHTEVI I PRINCIPI

Ključni zahtev: Postoje adekvatni mehanizmi za obezbeđivanje odgovornosti tela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost.

Princip 1: Celokupna organizacija centralne vlade je racionalna, sledi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.

Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosledno se primenjuje u praksi.

Princip 3: Postoje funkcionalni mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa.

Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagarantovano je putem internih upravnih žalbi i sudske kontrole.

Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantuju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju.

Ključni zahtev: Postoje adekvatni mehanizmi za obezbeđivanje odgovornosti tela državne uprave, uključujući i zakonsku odgovornost i transparentnost.

Državne institucije treba da budu odgovorne (u skladu sa široko postavljenim kriterijumima) da bi mogle da garantuju da javna uprava ispunjava svoje dužnosti na zadovoljavajući način. Suštinski elementi koji se u ovu svrhu zahtevaju: adekvatna organizacija državne uprave, pristup javnim informacijama, sistem provera i ravnoteža, efikasan sistem internih upravnih žalbi, kao i nezavisni nadzor i sudska kontrola u upravnim predmetima. Odgovornost mora pratiti i zakonsko odgovaranje za odluke javnih institucija ili njihov nedostatak.

Princip 1: Celokupna organizacija centralne vlade je racionalna, sledi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.

1. Postoje pravila koja propisuju uspostavljanje i organizaciju svih javnih tela izvršne vlasti na centralnom nivou; utvrđen je ograničen broj vrsta državnih tela/agencija; sva tela imaju definisanu liniju odgovornosti prema relevantnom ministarstvu koje izveštavaju na periodičnoj osnovi.
2. Kontroliše se uspostavljanje novih tela i njihova organizacija da bi se obezbedila racionalnost i vrednost za novac.
3. Sva tela državne uprave podležu praćenju koje vrše za to nadležne institucije, sudovi i javnost, u skladu sa zakonodavstvom.
4. Jedinice uprave izveštavaju o svom radu putem jasnih linija odgovornosti; "upravljačka odgovornost" se povećava jačanjem procesa donošenja odluka i njegovim delegiranjem rukovodiocima i starešinama.
5. Pravni okvir pojašnjava pravni status i stepen nezavisnosti različitih vrsta nezavisnih ili poluzavisnih tela, kao i njihove linije odgovornosti, i osnažuje upravljanje orijentisano ka rezultatima.
6. Ministarstva su dodelila nadležnosti za upravljanje i kontrolisanje podređenih agencija/tela i i imaju na raspolaganju dovoljno specijalizovanih profesionalnih kapaciteta.
7. Direktna odgovornost agencija prema parlamentu predstavlja izuzetak.
8. Ministri odgovaraju za rad agencija/tela podređenih njihovim ministarstvima.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode predstavljaju kvalitativnu procenu relevantnih dokumenata i izveštaja, koju nadopunjuju obrasci za prikupljanje podataka, razgovori sa relevantnim akterima i analiza statističkih podataka da bi se ocenila racionalnost celokupne strukture ministarstava i drugih tela podređenih centralnoj vladi:

- Oceniti politike u ovoj oblasti, čak i ako nisu eksplicitne.
- Identifikovati koje su organizacije obuhvaćene politikom i kako ona na njih utiče.
- Oceniti uloge i kapacitete različitih aktera da utvrđuju politike i vrše njihovo praćenje, kao i da imaju vođstvo u ovoj oblasti.
- Oceniti i uporediti propise da bi se identifikovali nedostaci i propusti.
- Identifikovati broj i tipologiju organizacija koje sačinjavaju državnu upravu i izraditi opisni grafikon.
- Analizirati strukturu državne uprave iz pravne, budžetske i organizacione perspektive.
- Analizirati trenutnu strukturu državne uprave i njen razvoj tokom prethodnih godina.
- Shvatiti dinamiku promena u vladinoj mašineriji, posvećujući pažnju političkim elementima koji su mogli uticati na način na koji je strukturisana državna uprava.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- postojeće i prethodne organizacione šeme državne uprave, uključujući tela koja su direktno i indirektno odgovorna centralnoj vladi;
- ustav;
- zakonodavstvo o organizaciji i funkcionisanju državne uprave, vlade i ministarstava;
- strategija reforme javne uprave, vladin program i drugi dokumenti politika koji se odnose na organizaciona pitanja u državi;
- nacionalni budžet (organska struktura);
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz kabineta premijera, horizontalnih ministarstava, tela/jedinice zadužene za proveru nacрта zakonodavstva, sa parlamentarcima iz parlamentarne komisije za javnu upravu, sa zvaničnicima vrhovne revizijske institucije (VRI), zvaničnicima ureda ombudsmana i drugih relevantnih institucija za praćenje, predstavnicima nevladinih organizacija i univerziteta;
- relevantni vladini izveštaji, eksterni izveštaji i akademska istraživanja.

Indikatori

- Broj tela koja odgovaraju savetu ministara, premijeru ili parlamentu³¹.
- Prosečan broj hijerarhijskih nivoa u tipičnom ministarstvu.
- Stepem do kojeg je celokupna struktura ministarstava i drugih tela podređenih centralnoj vladi racionalna i koherentna.

Princip 2: Pravo pristupa javnim informacijama propisano je zakonodavstvom i dosledno se primenjuje u praksi.

1. Pravo fizičkih i pravnih lica na javne informacije propisano je zakonom koji je koherentan, potpun, logički strukturisan, formulisan na jednostavan i jasan način i lako dostupan.
2. Javne informacije se široko definišu tako da obuhvataju sve informacije koje su evidentirane i dokumentovane, a odnose se na obavljanje javnih dužnosti. Fizička lica koja vrše javne dužnosti smatraju se nosiocima javnih informacija.
3. Sve informacije o obavljanju javnih dužnosti koje se evidentiraju i dokumentuju smatraju se javnim ukoliko ne postoje valjani razlozi da bi se smatrale poverljivim. Izuzeci se precizno propisuju zakonom i usko tumače.
4. Javne informacije se proaktivno otkrivaju. Svi javni organi imaju zvanične web stranice na kojima se, kao minimum, objavljuju one informacije koje se propisima zahtevaju (minimalni sadržaj obuhvata: pravne akte, planove politika, javne usluge koje se nude, godišnje izveštaje, kontakt informacije, organizacionu šemu, itd.). Informacije su precizne, ažurirane i razumljive.
5. Informacije se predstavljaju u zahtevanom formatu (osim u slučajevima kada taj zahtev nameće nerazuman teret na administraciju), u propisanim rokovima i obično su besplatne.
6. Pojedinci koji traže javne informacije ne moraju da obrazlažu svoj zahtev. Kada tražene informacije uključuju poverljiv materijal, od javnih organa se zahteva da daju nepoverljive delove osim u slučaju kada bi davanje samo dela informacija moglo da dovede do pogrešnih zaključaka.
7. Javni organi vode ažurirane registre i baze podataka i slede pravila koja se odnose na čuvanje i uništavanje dokumenata.
8. Postoji nadzorno telo koje je određeno da nadzire primenu zakonodavstva o javnim informacijama i ima ovlašćenja da postavlja standarde, daje instrukcije i nameće sankcije.

³¹ Osim ministarstava i ustavno nezavisnih tela.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode predstavljaju kvalitativne i kvantitativne procene, zasnovane na analizi zakonodavstva i dokumenata koji se odnose na nadzorno/supervizorno telo za javne informacije, koje nadopunjuju razgovori da bi se ocenio stepen do kojeg se omogućava i u praksi primenjuje pristup javnim informacijama:

- Analizirati zakonodavstvo da bi se utvrdilo da li su njime obuhvaćeni zahtevi navedeni u pod-principima.
- Oceniti da li je zakonodavstvo o pristupu javnim informacijama koherentno, potpuno, logički strukturisano, orijentisano ka uslugama, formulisano na jednostavan i jasan način, lako dostupno i zasnovano na proceni stručnjaka i to potkrepiti primerima iz zakonodavstva korišćenim tokom analitičkog procesa.
- Identifikovati koje su administrativne i sudske takse za pristup informacijama da bi se analiziralo da li one stvaraju značajne prepreke pristupu javnim informacijama.
- Analizirati uzorak web stranica organa da bi se ocenila usklađenost sa zahtevima navedenim u ovom principu.
- Ispitati zakonski osnov nadzornog organa za javne informacije u cilju ocenjivanja njegovih organizacionih, personalnih, finansijskih i upravljačkih ovlašćenja.
- Analizirati radne planove i (godišnje) izveštaje nadzornog organa za javne informacije da bi se utvrdili glavni nedostaci u oblasti pristupa javnim informacijama, radne metode tog organa i efikasnost organa u praksi.
- Analizirati ljudske i finansijske resurse nadzornog organa za javne informacije da bi se utvrdila njegova adekvatnost u ispunjavanju svojih funkcija.
- Obaviti dodatne razgovore sa ključnim zvaničnicima da bi se ocenilo na koji način zakonodavstvo i nadzorni organ funkcionišu u praksi.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakonodavstvo o pristupu javnim informacijama;
- nacrti relevantnog primarnog i sekundarnog zakonodavstva ili nacrti izmena i dopuna primarnog i sekundarnog zakonodavstvo u parlamentarnim ili vladinim postupcima;
- radni planovi, izveštaji i budžet nadzornog organa za javne informacije;
- podaci o zahtevima za informacije;
- razgovori sa zvaničnicima iz nadzornog organa za javne informacije, ombudsmana i pravosuđa;
- razgovori sa predstavnicima civilnog društva.

Indikatori

- Udeo zahteva za javnim informacijama koje su javni organi odbili u toku date godine.
- Udeo zahteva za javnim informacijama koje je nadzorni organ odbio u toku date godine.
- Udeo zahteva za javnim informacijama koje su sudovi potvrdili.
- Udeo javnih organa koji održavaju web stranice u skladu sa regulatornim zahtevima.
- Udeo javnih organa koji održavaju registar i bazu podata dokumenata.
- Stepen do kojeg se u praksi sprovodi i primenjuje pravo na pristup javnim informacijama.

Princip 3: Postoje funkcionalni mehanizmi za zaštitu prava pojedinca na dobru upravu, kao i zaštitu javnog interesa.

1. Sva tela javne uprave podležu praćenju institucija³², sudova i javnosti, na osnovu zakonodavstva.
2. Nadležnosti, ovlašćenja i nezavisnost institucija za praćenje propisani su zakonom koji uspostavlja koherentan i efikasan sistem.
3. Parlament vrši kontrolu nad izvršnom vlašću; pravila, uključujući ona koja se odnose na praćenje i sprovođenje preporuka ombudsmana, propisana su ustavom.
4. Uspostavljena je nadzorna interna kontrola, odnosno kontrola zakonitosti i svrsishodnosti koju vrše viši zvaničnici nad aktivnostima podređenih.
5. Institucije ombudsmana ustanovljene su ustavom; njihova nezavisnost propisana je zakonom i obezbeđena u praksi.
6. Pravila koja propisuju status i funkcionisanje institucija ombudsmana ispunjavaju standarde iz Člana 2(2) Statuta Međunarodnog instituta za ombudsmane i iz Rezolucije 1959 (2013) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope.
7. Uprava sprovodi preporuke ombudsmana.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćena metoda predstavlja kvalitativnu procenu, zasnovanu na analizi zakonodavstva, i nadopunjenu razgovorima da bi se ocenilo da li postoje mehanizmi za zaštitu javnog interesa i prava pojedinaca na dobru upravu:

- Analizirati zakonodavstvo (ustav, zakone itd.) da se utvrdi da li su predviđeni zahtevi navedeni u pod-principima.
- Oceniti da li je zakonodavstvo koje propisuje fundamentalne principe kontrole nad javnom upravom koherentno, potpuno, logički strukturisano, formulisano na jednostavan i jasan način, lako dostupno i zasnovano na stručnoj proceni koja je potkrepljena primerima iz zakona korišćenim tokom analitičkog procesa.
- Analizirati okvir za internu kontrolu i reviziju u državnoj upravi, sa posebnim fokusom na mere zaštite koje se odnose na potrebnu nezavisnost revizora/inspekcijskih službenika.
- Sprovesti dodatne razgovore sa relevantnim zvaničnicima da bi se ocenila primena pravnog okvira u praksi.
- Uporediti plate rukovodilaca institucija koje vrše praćenje i plate drugih viših javnih zvaničnika sa kojima se mogu uporediti.
- Analizirati statističke podatke izvedene iz anketa o pouzdanosti institucija za praćenje.
- Razgovoriti relevantno osoblje iz institucija za praćenje, vlade i parlamenta.
- Razgovoriti predstavnike organizacija civilnog društva o efikasnosti postojećeg pravnog okvira da podrži 'kontrolne' aktivnosti tih organizacija.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- Ustav;
- relevantno zakonodavstvo, uglavnom zakoni kojima se uspostavljaju i regulišu institucije koje vrše nadzor;
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima sudova, nadzornih institucija i vlade;
- budžet;
- statistički podaci;
- izveštaji i statistički podaci institucija koje vrše nadzor.

³² VRI, Ombudsman i druga nadzorna tela.

Indikatori

- Procenat građana koji imaju poverenja u institucije ombudsmana.
- Udeo preporuka nadzornih institucija telima državne uprave koje su sprovedene u roku od dve godine.
- Stepem do kojeg postoje mehanizmi koji omogućavaju efikasan sistem provera i ravnoteža, i kontrola nad javnim organizacijama.

Princip 4: Pravično postupanje u upravnim sporovima zagantovano je putem internih žalbi u upravnom postupku i putem sudske kontrole.

1. Proceduralna pravila za interne žalbe u upravnom postupku propisana su zakonom.
2. Proceduralna pravila za sudske žalbe propisana su zakonom prema kojem:
 - opseg procedure je široko postavljen;
 - rokovi za ponošenje podnesaka ili pokretanje tužbe su razumni;
 - pravna pomoć je dostupna;
 - postupci su zasnovani na principu istražnog postupanja;
 - presude prvostepenog suda mogu se osporavati na višim sudovima.
3. Upravne sporove rešavaju sudije specijalizovane za tu oblast.
4. Pravila koja regulišu status i rad sudova i sudija (koji sude u upravnim sporovima), kao i organizacione i finansijske aranžmane, ispunjavaju ključne standarde iz Preporuke CM/Rec (2010)12 Saveta Evrope.
5. Obim posla sudija se sistematski analizira.
6. Sudije koje se specijalizuju za upravne sporove imaju adekvatno pomoćno osoblje koje ima pristup neophodnom stručnom usavršavanju, pravnoj literaturi i informacijskim i komunikacijskim tehnologijama da bi mogli efikasno da obavljaju svoje zadatke.
7. Troškovi sudskog postupka su takvi da ne sprečavaju građane da osporavaju upravne odluke.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste uglavnom su kvalitativne i zasnovane na analizi zakonodavstva i dokumenata, uz razgovore i analize statističkih podataka i budžeta da bi se ocenilo da li je zagantovan dovoljan stepen zaštite u upravnim sporovima:

- Analizirati relevantno zakonodavstvo da bi se utvrdilo da li su pod-principi propisana zakonom i da li su imenovane sudije koje su specijalizovane za upravne sporove.
- Analizirati budžet da se utvrdi da li je dovoljan da ispuni potrebe delotvornog sistema upravne pravde i zahteve po pitanju pravičnog suđenja.
- Analizirati strukturu i institucionalni okvir sudskog sistema da bi se ocenilo da li je zagantovana nepristrasnost i nezavisnost sudskih organa i pojedinačnih sudija.
- Analizirati statističke informacije iz anketa o pouzdanosti sudova.
- Analizirati obim posla sudija.
- Analizirati sudske statistike u upravnim sporovima da bi se utvrdio broj podnetih žalbi, dužina postupka, broj poništenih presuda (u celosti ili delimično) na višim sudskim instancama, broj neizvršenih presuda i dužina izvršenja konačnih presuda.
- Uporediti plate sudija sa platama uporedivih višerangiranih javnih zvaničnika.
- Održati razgovore sa odabranim sudijama i zvaničnicima relevantnih tela, npr. sudova, sudskog veća i Ministarstva pravde (MP).

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- Ustav i relevantno zakonodavstvo koje propisuje interne upravne žalbe i sudsku kontrolu;
- nacrti relevantnog zakonodavstva ili nacrti izmena i dopuna zakonodavstva u parlamentarnim ili vladinim postupcima;
- budžet za pravosuđe;
- podaci iz komparativnih studija o efikasnosti sudskog sistema, osobito izveštaji Evropske komisije o efikasnosti pravosuđa;
- sudska statistika i ankete, razgovori sa odabranim sudijama i relevantnim osobljem sudova, sudskog veća i ministarstva pravde.

Indikatori

- Godišnji broj presuđenih predmeta na upravnim sudovima po sudiji.
- Broj žalbi podnetih upravnom sudu u datoj godini.
- Procenat predmeta koji su izmenjeni na višem sudu ili koje je viši sud vratio na proveru.
- Procenat građana koji imaju poverenja u sudski sistem.
- Zaostatak upravnih predmeta.

Princip 5: Javni organi preuzimaju odgovornost u slučajevima kršenja propisa i garantuju obeštećenje i/ili adekvatnu kompenzaciju.

1. Zakonodavstvo propisuje zahtev da se pojedinci obeštete ili da im se kompenzuje šteta koju su pretrpeli zbog nepravilnih postupaka javnih organa.
2. Propis o javnoj zakonskoj odgovornosti je koherentan, potpun, logički strukturisan, formulisan na jednostavan i jasan način i lako dostupan.
3. Delokrug javne zakonske odgovornosti je opsežan i obuhvata vršenje ovlašćenja od strane javnih organa i obavljanje drugih javnih dužnosti, bez obzira na to ko ih obavlja (javni organ ili privatno lice koje vrši javne dužnosti).
4. Pravila koja se odnose na rokove i teret dokazivanja ne ugrožavaju delotvornu ostvarivanje prava na tužbu za naknadu štete.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćena metoda predstavlja kvalitativnu procenu zasnovanu na analizi zakonodavstva i finansijskih i drugih informacija koje se odnose na naknadu štete, koju nadopunjuju razgovori da bi se ocenilo kako ovaj sistem deluje u praksi:

- Analizirati zakonodavstvo da bi se utvrdilo da li propisuje zahteve navedene u pod-principima.
- Oceniti da li je zakonodavstvo o javnoj zakonskoj odgovornosti koherentno, potpuno, logički strukturisano, formulisano na jednostavan i jasan način i lako dostupno i da li se zasniva na stručnoj proceni, i potkrepiti to primerima iz zakona tokom analitičkog procesa.
- Analizirati relevantno zakonodavstvo, konačne sudske odluke, podatke i razgovore sa relevantnim organom, na primer Ministarstvom finansija (MF), da bi se utvrdilo kako naknada štete funkcioniše u praksi.
- Analizirati na koji način javna uprava izvršava upravne presude.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- zakonodavstvo o javnoj zakonskoj odgovornosti;
- najznačajnija sudska praksa u oblasti javne odgovornosti;
- nacrti relevantnog zakonodavstva ili nacrti izmena i dopuna zakonodavstva u parlamentarnim ili vladinim postupcima;

- finansijske informacije na uzorku organa koje daju uvid u sistem plaćanja odštete;
- konačne odluke (sudova i upravnih organa na osnovu pravila o javnoj zakonskoj odgovornosti) kojima se nalaže plaćanje odštete;
- razgovori sa zvaničnicima i relevantnim organima (npr. MF);
- razgovori sa sudijama, akademskim radnicima i ekspertima o praktičnim aspektima mehanizama sprovođenja javne zakonske odgovornosti.

Indikatori

- Udeo žalbi koje su rezultirale plaćanjem odštete.
- Stepen do kojeg javni organi preuzimaju odgovornost i garantuju obeštećenje.

A teal-colored folder icon with a white tab on the left side. The tab contains the number '5'. The folder is tilted slightly to the right.

5

Pružanje usluga

PRUŽANJE USLUGA

Dobra javna uprava je osnovni preduslov za konkurentnost i razvoj Evropske unije (EU). Nacionalna javna uprava koja je potpuno funkcionalna takođe predstavlja preduslov za transparentan i efikasan demokratski sistem. Iako ne postoji formalni *acquis communautaire* u ovoj oblasti, kriterijumi za proširenje EU prepoznaju i naglašavaju potrebu da države kandidati i potencijalni kandidati izgrade efikasnu javnu upravu.

Prema pravu EU, države članice imaju veliki stepen autonomije u uspostavljanju svog upravnog pravnog okvira, državne uprave i načina na koje pružaju većinu svojih usluga³³. Ne postoji *acquis* za postavljanje standarda za horizontalne sisteme upravljanja i za nacionalne javne uprave. Međutim, mora se obezbediti efektivna primena prava EU³⁴ i jednak tretman građana. Prema Članu 41. Povelje o fundamentalnim pravima EU, "Svako ima pravo da institucije, tela i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku".

Tokom vremena postignut je značajan konsenzus o ključnim komponentama dobrog upravljanja među državama članicama EU koje imaju različite političke sisteme i pravne tradicije. Koncept "dobre uprave" je postepeno definisan i integrisan u Povelju o fundamentalnim pravima EU³⁵.

Principi upravnog prava, koja su zajednička svim državama EU i koja postavljaju standarde i usmeravaju ponašanje državnih službenika, treba da budu ugrađena u delovanje institucija i upravne postupke na svim nivoima uprave, a podrazumevaju:

- pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost)
- otvorenost i transparentnost
- odgovornost
- efikasnost i delotvornost³⁶.

Na osnovu navedenog, cilj ovih Principa javne uprave je da se fokusiraju na pružanje usluga koje vrši javna uprava, sa posebnim fokusom na delotvornost, dok se istovremeno obezbeđuje zaštita pojedinaca u upravnim postupcima.

Pružanje usluga se može šire definisati kao svi kontakti sa javnom upravom tokom kojih korisnici (građani, stanovnici i privredna društva) traže podatke, obavljaju svoje poslove ili plaćaju poreze. U tom kontekstu, delovanje orijentisano ka građanima treba posmatrati na način da obuhvata sve kontakte i zadatke koje javna uprava obavlja, a koji utiču na građane. Ovako široko postavljena definicija uključuje ne samo kontakte između centralne javne uprave i korisnika, već i pravila koja te kontakte propisuju, odnosno upravne postupke.

Jedna od glavnih dužnosti javne uprave je da rešava poslove građana i da delotvorno i efikasno pruža usluge. Međutim, delotvornost se ne može meriti samo u odnosu na postojeće pravne odredbe jer se ovaj Princip do velike mere odnosi na ispunjavanje očekivanja korisnika, dok se istovremeno poštuju pravne odredbe. Pored toga, delotvornost podrazumeva i obezbeđivanje jednakog pristupa uslugama javne uprave i efikasno pružanje tih usluga, čime se građanima štedi i novac i vreme.

Ovi Principi se primarno fokusiraju na centralnu vladu, ali uspostavljaju ključne veze sa nižim nivoima javne uprave (lokalna samouprava) i pravosuđem. Fokus se stavlja na horizontalne politike i celokupni način na koji organizacija javne uprave omogućava pružanje usluga orijentisano ka građanima. Principi ne obuhvataju posebne vrste javnih usluga, poput obrazovanja i zdravstvene zaštite.

³³ Mnoge države koriste Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja kao početnu tačku.

³⁴ Član 197.1 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije.

³⁵ Član 41. Pravo na dobru upravu: 1. Svako ima pravo da institucije, tijela i agencije Unije njegove/njene predmete obrađuju nepristrano, pravično i u razumnom roku. 2. Ovo pravo uključuje: pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati; pravo svake osobe na pristup svom dosjeu, uz poštovanje zakonitih interesa povjerljivosti te profesionalne i poslovne tajne; obavezu uprave da obrazloži svoje odluke.

³⁶ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) (1999), "European Principles for Public Administration" [Evropski principi za javnu upravu], *SIGMA Papers*, br. 27, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.

Principi kao referentne tačke koriste kombinaciju zakonodavstva EU i neobavezujućih tekstova. One uključuju i Povelju o fundamentalnim pravima EU i Evropski kodeks dobrog upravnog ponašanja, Principe državne uprave EU i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima. Principi se takođe oslanjaju na merila i dobre prakse država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

Sledeće poglavlje definiše četiri ključna Principa pružanja usluga.

KLJUČNI ZAHTEVI I PRINCIPI

Ključni zahtev: Uprava je orijentisana ka građanima; obezbeđeni su kvalitet i pristupačnost javnih usluga.

Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i koja se primenjuje.

Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se zasniva pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i dosledno se primenjuje u praksi.

Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga.

Princip 4: Obezbeđena je dostupnost javnih usluga.

Ključni zahtev: Uprava je orijentisana ka građanima; obezbeđeni su kvalitet i pristupačnost javnih usluga.

Evropski građani imaju pravo na dobru upravu. Razvijanje dobre uprave zahteva političko opredeljenje, viziju, strategiju, definisanje prioriteta i ispravan redosled radnji. Ovakvo opredeljenje potrebno je prevesti u praksu tako da se javne usluge kreiraju, pružaju i stalno unapređuju u skladu sa potrebama korisnika, a ne zbog toga što tako odgovara administraciji. Zbog toga treba da postoji adekvatna izrada politika i mehanizmi praćenja. Takođe je ključno da pristup javne uprave pružanju usluga bude koherentan, delotvoran i efikasan, kao i da obezbeđuje jednak tretman. Strateški dokumenti i aranžmani politika nisu sami po sebi cilj, već su preduslovi za pružanje visokokvalitetnih i lako dostupnih usluga građanima. Pouzdani upravni postupci koji se u praksi primenjuju su još jedan neophodan element, ali ih mora pratiti kontinuirano unapređenje kvaliteta usluga i ravnopravan pristup tim uslugama.

Princip 1: Postoji politika javne uprave koja je orijentisana ka građanima i koja se primenjuje.

1. Postoji politika prema kojoj se usluge uređuju u skladu sa potrebama korisnika; ona je ugrađena u okvir relevantnih strategija i druge dokumente i dosledno se primenjuje u celoj upravi.
2. Postoje mehanizmi za analiziranje i izbegavanje birokratije; izrađena je politika za pojednostavljivanje uprave i primenjuje se u praksi.
3. Rešenja politike pružanja javnih usluga dosledno su definisana u pravnom okviru i primenjuju se u praksi.
4. Postoji adekvatno institucionalno uređenje, kao i političke i institucionalne odgovornosti, za koordinisanje i usmeravanje pružanja javnih usluga.
5. Postoje politika i pravni okvir za pružanje elektronskih usluga i usklađeni su sa politikom pružanja opštih usluga i dosledno se primenjuju u celoj upravi.
6. Kroz pravni okvir i tehničku spremnost, promoviše se interoperativnost registara i digitalnih usluga da bi se građanima pojednostavili postupci.
7. Trošak javnih usluga podleže transparentnom revidiranju, a trošak javne uprave nije nesrazmeran ukupnim javnim rashodima.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode predstavljaju kvalitativnu procenu relevantnih dokumenata i izveštaja, nadopunjenu obrascima za prikupljanje podataka, razgovorima sa relevantnim akterima i analizom statističkih podataka, da bi se ocenio nivo okrenutosti javne uprave građanima:

- Analizirati vladine ključne planske dokumente koji se odnose na javne usluge u cilju pronalaženja delova koji se odnose na: dobru upravu, pružanje usluga, e-vladu, e-usluge i smanjenje birokratije. Tražiti konkretne ciljeve, aktivnosti koje su predviđene da se oni postignu, kao i njihove troškove, indikatore za merenje postizanja ciljeva, nadležne institucije, i zahteve po pitanju praćenja i ocene.
- Identifikovati pravni okvir koji se odnosi na glavne/univerzalne upravne usluge koje pruža centralna uprava³⁷, uključujući i e-usluge, i oceniti da li podstiče koherentan pristup ponudi usluga.
- Analizirati institucionalno ustrojstvo za koordinisanje i usmeravanje pružanja usluga i podsticanja kvaliteta pružanja usluga, uključujući i e-usluge.
- Razgovorirati više rangirane zvaničnike, predstavnike civilnog društva, eksperte i ombudsmana.

³⁷ Poput matičnih knjiga, pasoša ili poreza na dohodak.

- Uporediti ukupni trošak javne uprave (npr. trošak opštih javnih usluga u skladu sa Klasifikacijom funkcija vlade [KfV]) sa relevantnim merilima dobre prakse u regionu i državama članicama EU/OECD-a.
- Prikupiti dokaze da vlada vrši procenu i reviziju troškova javnih usluga.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- dokumenti koji definišu vladina prioritetna područja, uključujući strategije za pružanje javnih usluga (i e-usluga) i smanjenje birokratije;
- razgovori sa ključnim višerangiranim zvaničnicima, predstavnicima civilnog društva, nevladinim organizacijama (NVO) i ombudsmanom;
- relevantno zakonodavstvo;
- godišnji izveštaji i/ili analize javnih organa i ombudsmana koje pokazuju kako se upravni postupci sprovode u praksi i kako se usluge pružaju;
- zvanična statistika.

Indikatori

- Izdaci za opšte javne usluge³⁸ kao udeo u bruto domaćem proizvodu.
- Stepenu do kojeg postoji i primenjuje se politika pružanja usluga koja je orijentisana ka građanima.
- Stepenu do kojeg se primenjuju politika i upravni preduslovi za pružanje e-usluga.

Princip 2: Dobra uprava je ključni cilj politike i na njoj se zasniva pružanje javnih usluga, propisana je u zakonodavstvu i dosledno se primenjuje u praksi.

1. Dobra uprava je identifikovana kao jedan od prioriteta vlade.
2. Postoji koherentan i potpun pravni okvir za upravne postupke, po mogućnosti u obliku zakona o upravnom postupku, koji svodi posebne propise na minimum.
3. Pravni okvir za upravne postupke se sprovodi u praksi u svim telima javne uprave.
4. Ključni principi dobrog upravnog ponašanja definisana su u zakonodavstvu o upravnom postupku: zakonitost, pravičnost, jednak tretman, srazmernost, zakonito ostvarivanje diskrecije, otvorenost i transparentnost, nepristrasnost, obektivnost i temeljna provera.
5. Obezbeđeno je pravo na saslušanje pre donošenja konačne odluke.
6. Od organa se zahteva da obrazlože svoje odluke i da građane informiršu o pravu na žalbu.
7. Razrađena su proceduralna i materijalna pravila koja se odnose na izmenu, obustavu i ukidanje upravnog akta da bi se zagarantovala ravnoteža između javnog interesa i legitimnih očekivanja pojedinca.
8. Kada se donose upravne odluke koje imaju opšti učinak, održavaju se konsultacije sa civilnim društvom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćena metoda predstavlja kvalitativnu procenu zasnovanu na analizi relevantnih planskih dokumenata i zakonodavstva, nadopunjenu razgovorima da bi se ocenilo šta se dešava u praksi:

- Analizirati vladine ključne planske dokumente koji se odnose na javne usluge da bi se pronašli delovi koji se odnose na dobru upravu.

³⁸ Opšte javne usluge definisane su u skladu sa KfV-om za javne rashode.

- Analizirati zakonodavstvo o opštem upravnom postupku (ako postoji), kao i zakone koji propisuju posebne upravne postupke za ključne oblasti, da bi se ocenilo da li su gore navedena pitanja regulisana.
- Analizirati da li postoji značajna sudska praksa upravnih i ustavnih sudova da bi se ocenilo tumačenje Principa dobrog upravnog ponašanja i glavni problemi koji se sreću u procesu njihove primene.
- Oceniti da li je zakonodavstvo o upravnom postupku koherentno, potpuno i usklađeno sa principima dobrog upravnog ponašanja.
- Analizirati vladine ključne planske dokumente koji se odnose na javne usluge da bi se pronašli delovi koji se odnose na dobru upravu. Tražiti konkretne ciljeve, aktivnosti koje su predviđene da bi se oni postigle, kao i njihove troškove, indikatore za merenje postizanja ciljeva, nadležne institucije, i zahteve po pitanju praćenja i ocene
- Razgovorirati višerangirane zvaničnike, ombudsmana, pravosuđe i NVO-e da bi se prikupile informacije o stepenu potvrde da je dobra uprava vladin prioritet, stepenu sprovođenja u praksi pravnih odredbi koje se odnose na upravni postupak i delokrugu zakonodavstva o upravnom postupku.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- dokumenti koji definišu vladina prioritetna područja/pitanja;
- planski dokumenti koji obuhvataju dobru upravu;
- razgovori sa uzorkom zvaničnika iz ministarstava, višerangiranih zvaničnika, pravosuđem, ombudsmanom i NVO-ima;
- zakonodavstvo o upravnom postupku;
- zbirke ili sažeci sudske prakse vrhovnih upravnih sudova i ustavnih sudova;
- godišnji izveštaji i/ili analize javnih organa i ombudsmana koji pokazuju kako se upravni postupci sprovode u praksi.

Indikatori

- Favoritizam u odlukama vladinih zvaničnika³⁹.
- Stepenu do kojeg postoji i primenjuje se pravni okvir za dobru upravu.

Princip 3: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga.

1. Politika pružanja usluga promoviše jedno ili više sredstava za obezbeđenje kvaliteta (npr. povelja o uslugama, Evropska fondacija za upravljanje kvalitetom², Zajednički okvir procene ili drugi okviri za samoprocenu, nagrade za kvalitet, ISO ili drugi međunarodni standardi).
2. Postoje procesi za redovno praćenje pružanja usluga, procene usluga i unapređenja usluga, na osnovu zadovoljstva korisnika i analize potreba korisnika.
3. Aktivnosti na modernizaciji usluga imaju za cilj da postignu uštedu vremena korisnika, uštedu troškova dobijanja i pružanja usluga i smanjenje broja fizičkih dolazaka, kao i jednostavnost dobijanja informacija o uslugama i samih usluga.
4. Javni zvaničnici koji se bave pružanjem usluga redovno se obučavaju.
5. Postoje mehanizmi koji omogućavaju razmenu i cirkulisanje dobrih praksi.
6. Postavljeni su standardi pružanja usluga za osnovne javne usluge koje javna uprava pruža.

³⁹ Indeks konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma, bodovanje od minimalno 1 do maksimalno 7.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Korišćene metode predstavljaju kvalitativnu i kvantitativnu procenu strateških dokumenata i izveštaja o aktivnostima, nadopunjenu razgovorima da bi se ocenilo da li su javne usluge kreirane u skladu sa potrebama korisnika i da li se tako i pružaju:

- Analizirati vladine dokumente i druge izveštaje.
- Razgovoriti vladine zvaničnike i predstavnike NVO-a, civilnog društva, ombudsmana, privrednih komora i organizacija za savetovanje korisnika/građana.
- Prikupiti podatke o sredstvima za obezbeđenje kvaliteta i dokaze o njihov upotrebi.
- Prikupiti podatke o obukama zvaničnika koji su direktno uključeni u pružanje usluga.
- Proveriti da li se dobre prakse koje se odnose na pružanje usluga dele putem interneta, na konferencijama, sastancima, itd.
- Tražiti ankete o zadovoljstvu korisnika na nacionalnom nivou i dokumentaciju o nagradama za kvalitet.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- vladini dokumenti i drugi izveštaji, uključujući i strategije i programe obučavanja državnih službenika;
- standardi pružanja usluga propisani zakonodavstvom ili neobavezujućim aktima, građanske povelje, ako postoje;
- razgovori sa vladinim zvaničnicima i predstavnicima NVO-a i civilnog društva;
- obrasci za prikupljanje podataka iz uzorka institucija;
- ankete o zadovoljstvu uslugama na nacionalnom nivou;
- dokumentacija o nagradama za kvalitet;
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz organa koji promoviše orijentisanost ka građanima;
- razgovori sa organizacijama za savetovanje korisnika/građana, privrednim komorama i ombudsmanom;
- međunarodna i nacionalna statistika o pokretanju biznisa (npr. web stranica <http://www.doingbusiness.org/>);
- web stranice vlade.

Indikatori

- Procenat korisnika koji su zadovoljni javnim uslugama.
- Procenat institucija koje koriste sredstva i tehnike obezbeđenja kvaliteta (npr. Evropska fondacija za upravljanje kvalitetom, Zajednički okvir procene i drugi međunarodni standardi).
- Broj državnih službenika koji se direktno bave pružanjem usluga, a koji su pohađali obuku u protekle dve godine.
- Prosečno vreme potrebno da se dobije lični dokument (pasoš ili lična karta) nakon podnošenja zahteva.
- Udeo institucija u kojima se redovno sprovodi anketa o zadovoljstvu korisnika (najmanje jednom u dve godine).
- Prosečan broj dana potrebnih da se pokrene biznis⁴⁰.
- Prosečan trošak pokretanja biznisa⁴¹.

⁴⁰ Izveštaj Doing Business Svetske banke.

⁴¹ Izveštaj Doing Business Svetske banke.

Princip 4: Obezbeđena je dostupnost javnih usluga.

1. Teritorijalna mreža za pružanje usluga javne uprave omogućava jednak pristup uslugama.
2. Pojedincima i privrednim društvima su dostupni jednošalterski sistemi/jedinstveni kontakti koji obuhvataju veliki broj usluga.
3. Komunikacija i rešavanje službenih pitanja omogućeni su elektronskim kanalima koji pokrivaju veliki broj usluga i jednostavni su za korišćenje.
4. Zvanične web stranice i objavljene brošure pružaju informacije o kontaktima i jasne savete i uputstva o pristupu javnim uslugama, kao i o pravima i obavezama korisnika i javnih institucija koje pružaju usluge.
5. Pružanje usluga (uključujući i e-usluge) uzima u obzir potrebe posebnih grupa korisnika, npr. osoba sa invaliditetom, starijih osoba, stranaca i porodica sa decom.

Analitički okvir**Metodološki pristup**

Korišćene metode predstavljaju kvalitativnu i kvantitativnu procenu dostupnosti javnih usluga i izveštaja, nadopunjenu razgovorima da bi se ocenilo da li su javne usluge lako dostupne svim korisnicima i da li ih je lako koristiti:

- Analizirati vladine podatke, izveštaje i izveštaje koje pripremaju druge organizacije.
- Analizirati uzorak web stranica javnih institucija.
- Dostaviti obrasce za prikupljanje podataka da bi se utvrdilo da li su javne usluge prilagođene potrebama posebnih grupa korisnika.
- Razgovorirati vladine zvaničnike, NVO-e, ombudsmana, udruženja osoba sa invaliditetom i Delegaciju EU o pristupačnosti javnih usluga.

Izvori informacija

Lista konsultovanih izvora:

- razgovori sa udruženjima osoba sa invaliditetom, vladinim zvaničnicima, NVO-ima i ombudsmanom;
- vladine web stranice i platforme za pružanje e-usluga;
- vladini dokumenti i drugi izveštaji;
- anketa sprovedena u vladinim organima;
- podaci od poreskih uprava koji se odnose na elektronsku prijavu poreza.

Indikatori

- Broj jednošalterskih sistema koji pružaju usluge za više od tri javne institucije.
- Broj pruženih usluga putem jednošalterskih sistema.
- Procenat institucija koje imaju pristup za osobe u invalidskim kolicima.
- Udeo građana koji su u protekloj godini prijavili porez na dohodak bez štampane dokumentacije/elektronskim putem/digitalno.
- Udeo privrednih društava koji su podneli poreske prijave putem interneta.



UPRAVLJANJE JAVNIM FINANSIJAMA

Budžetom se uspostavlja finansijski okvir u kojem vlada ostvaruje ciljeve svojih ekonomskih i socijalnih politika za dobrobit građana. Da bi se napravili pravi izbori i poštovala rashodna ograničenja, čvrsti sistemi upravljanja javnim finansijama (UJF) od presudnog su značaja za sve elemente budžetskog ciklusa – od formuliranja do izvršenja, uključujući nabavke, kontrolu i reviziju.

Od država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji (EU) i potencijalnih kandidata očekuje se da imaju verodostojan i relevantan program za unapređenje svih ključnih aspekata UJF, kako bi ostvarili koristi od Podrške sektorskim budžetima, sve češćeg mehanizma za pružanje pomoći u ovim državama. Ako takve države žele da njihovi sistemi UJF budu usmereni na ostvarivanje rezultata, reforme se moraju sprovesti utvrđenim redosledom, prilagođenim jedinstvenim okolnostima u svakoj od država. Ne postoji „univerzalan“ pristup, ali dobri sistemi UJF počivaju na određenim osnovnim principima i praksama opisanim u daljem tekstu.

Javne nabavke su sastavni deo dobrog finansijskog upravljanja. Njihov ekonomski učinak je značajan i izuzetno vidljiv. Takođe, kao oblast u kojoj su visoki rizici od rasipanja novca, slabe kontrole i korupcije, one mogu značajno uticati na poverenje javnosti u vladu. Stoga se ovim Principima uspostavlja okvir za dobar sistem javnih nabavki, a ona se odražavaju i u širokom nizu međunarodnih regulatornih okvira. Ovi Principi su prvenstveno usredsređeni na državne organe na centralnom nivou. Na lokalnu samopuravu se odnose samo opšti zahtevi u pogledu dostavljanja podataka za organe državne uprave koji se odnose na izradu budžeta i izveštavanje. Takođe, pored predviđanja ukupnih javnih prihoda, usredsređeni su i na rashode. Međutim, naplata poreza i drugih javnih prihoda i upravljanje njima važni su elementi UJF, a standardnima semogu smatrati Principima se u obzir uzima više međunarodnih standarda, kao što su: postupci navedeni u publikaciji Evropske komisije (EK) Fiscal Blueprints⁴² for Tax Administration („Fiskalna pravila za poresku upravu“), kao i zahtevi iz Programa upravljanja javnim rashodima i finansijske odgovornosti u ovoj oblasti.

- okvir EU za ekonomsko upravljanje (uključujući pravila za budžetske okvire⁴³);
- horizontalni kriterijumi za podršku sektorskim budžetima u okviru Instrumenta za pretprijetupnu pomoć (IPA)⁴⁴;
- Direktive EU o javnim nabavkama;
- početne i završne odrednice za Poglavlja 5., 17. i 32. u okviru pregovora o pristupanju;
- Program PEFA;
- Principi upravljanja budžetom Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD)⁴⁵;
- Kodeks dobrih praksi fiskalne transparentnosti Međunarodnog monetarnog fonda (MMF), i
- Međunarodni standardi vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI).

U narednom poglavlju je utvrđeno osam ključnih zahteva i šesnaest principa u oblasti upravljanja javnim finansijama, u skladu sa međunarodnim standardima i pravnim tekovinama EU.

⁴² Fiscal Blueprints:
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/fiscal_blueprint_en.pdf

⁴³ Direktiva Saveta 2011/85/EU.

⁴⁴ http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-1_en.pdf

⁴⁵ Trenutno dostupno samo u formi nacrtu <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Draft-Principles-Budgetary-Governance.pdf>

KLJUČNI ZAHTEVI I PRINCIPI

Ključni zahtev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar opšteg višegodišnjeg okvira, čime se obezbeđuje da budžetski saldo opšte države i odnos između duga i bruto domaćeg proizvoda slede održiv pravac.

Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za nivo opšte države koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od najmanje tri godine; svi korisnici budžetskih sredstava poštuju ovaj okvir.

Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz sveobuhvatne navođenje rashoda koji su u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koji se poštuju.

Ključni zahtev: Računovodstvenim i praksama izveštavanja obezbeđuju se transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama.

Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašćeni centralni organ trezora na centralnom nivou kontroliše trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i obezbeđuje likvidnost.

Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja javnim dugom i sprovodi se tako da se poštuje ciljani iznos ukupnog duga države kao i da se troškovi otplate duga drže pod kontrolom.

Princip 5: Obezbeđeni su transparentnost budžeta i nadzor nad njim.

Ključni zahtev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole usklađena je sa zahtevima iz Poglavlja 32 iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se sprovodi u javnom sektoru.

Princip 6: Operativnim okvirom za finansijsko upravljanje i kontrolu definišu se odgovornosti i ovlašćenja, a korisnici budžetskih sredstava ga primenjuju u skladu sa propisima kojima se uređuju upravljanje javnim finansijama i javna uprava u celini.

Princip 7: Svaka javna organizacija sprovodi finansijsko upravljanje i kontrolu u skladu sa dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole.

Ključni zahtev: Funkcija interne revizije uvedena je u celokupnom javnom sektoru, a interne revizije se sprovode u skladu sa međunarodnim standardima.

Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a korisnici budžetskih sredstava ga primenjuju u skladu sa propisima kojima se uređuju upravljanje javnim finansijama i javna uprava u celini.

Princip 9: Svaka javna organizacija sprovodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za tu organizaciju.

Ključni zahtev: Javne nabavke su uređene politikama i procedurama koje se propisno sprovode i odražavaju principe Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i pravnih tekovina EU, a podržavaju ih nadležne institucije koje poseduju adekvatne resurse.

Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa pravnim tekovinama EU, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane pravnim tekovinama EU, usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima i propisno se sprovode.

Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki.

Ključni zahtev: U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, delotvornog i efikasnog sistema pravnih lekova.

Princip 12: Sistem pravnih lekova je usklađen sa standardima pravnih tekovina EU koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost i omogućava brzo i kompetentno rešavanje pritužbi i

sankcije.

Ključni zahtev: Javni naručioci su adekvatno kadrovski popunjeni i poseduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i priznatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.

Princip 13: Javne nabavke u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki.

Princip 14: Javni naručioci imaju adekvatne kapacitete i praktične smernice i mehanizme da obezbede profesionalno upravljanje celokupnim ciklusom javne nabavke.

Ključni zahtev: Ustavnim i pravni okvirom garantuju se nezavisnost, mandat i organizacije Vrhovne revizorske institucije za nezavisno izvršavanje ovlašćenja, u skladu sa standardima koje ova institucija primenjuje u vršenju revizija, čime se obezbeđuje kvalitetno sprovođenje revizija koje utiču na rad javnog sektora.

Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija Vrhovne revizorske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom i poštuju se u praksi.

Princip 16: Vrhovna revizorska institucija primenjuje standarde neutralno i objektivno i time obezbeđuje visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na rad javnog sektora.

Ključni zahtev: Budžet se utvrđuje u skladu sa transparentnim zakonskim odredbama i unutar opšteg višegodišnjeg okvira, čime se obezbeđuje da budžetski saldo opšte države i odnos između duga i bruto domaćeg proizvoda slede održiv pravac.

Da bi bolje upravljala javnim resursima, vlada treba da ima srednjoročni finansijski plan zasnovan na ciljevima koje želi da postigne i raspoloživim finansijskim resursima. Vlada se mora postarati i da višegodišnji troškovi ukupne potrošnje budu jasno utvrđeni, kako bi se godišnji budžet definisao unutar srednjoročnog finansijskog horizonta. Ovaj pristup, uz dugoročne procene u odabranim oblastima javne potrošnje (npr. penzije i zdravstvena zaštita), pomoći će da se vlada, parlament i građani što bolje upoznaju o finansijskim parametrima i prostoru za izradu nove politike.

U okviru budžetskog procesa, od suštinske je važnosti utvrđivanje realnih rashoda, uz poštovanje fiskalnih pravila i gornjeg i donjeg praga. Jednako važno je i predviđanje prihoda, jer bi netačna projekcija potencijalnih prihoda mogla dovesti do određivanja neodrživog iznosa rashoda.

Princip 1: Vlada objavljuje srednjoročni budžetski okvir za nivo opšte države koji se temelji na pouzdanim prognozama i obuhvata period od najmanje tri godine; svi korisnici budžetskih sredstava poštuju ovaj okvir.

1. Svake godine se objavljuje srednjoročni budžetski okvir kojim se u obzir uzimaju najnoviji dostupni podaci.
2. Srednjoročni budžetski okvir se koordinira na centralnom nivou, u Ministarstvu finansija, na osnovu ulaznih podataka od nadležnih ministarstava i podređenih organa državne uprave i konsultacija sa njima.
3. Srednjoročnim budžetskim okvirom su jasno utvrđene makroekonomske projekcije i očekivani prihodi i rashodi na kojima je zasnovan.
4. Planovi prihoda i rashoda baziraju se na usaglašenju politici vlade. Oni uključuju buduće troškove postojećih politika i procenu troškova novih politika koje će se uvesti tokom tog perioda i usklađene su sa nacionalnim fiskalnim pravilima.
5. Ciljevi budžetskih agregata, a naročito saldo opšte države i odnos duga i bruto domaćeg proizvoda su održivi.
6. Programiranje fondova u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć koordinira se sa opštim srednjoročnim budžetskim okvirom i priprema budžeta i zasniva se opštim strateškim prioritetima vlade.
7. Srednjoročni budžetski okvir obuhvata analizu osetljivosti najvažnijih varijabli.
8. U srednjoročnom budžetskom okviru uzimaju se u obzir dugoročni troškovi ulaganja tokom datog perioda.
9. Postoji jasan i verodostojan plan strukturnih ekonomskih reformi koji je usklađen sa fiskalnom politikom.
10. Strateški plan svake organizacije u javnom sektoru usklađen je sa opštim srednjoročnim budžetskim okvirom.
11. Postoji nezavisno telo (fiskalni savet), u skladu sa zahtevima Evropske unije, koje prati poštovanje fiskalnih pravila i usklađenost sa srednjoročnim budžetskim okvirom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa korišćene su uglavnom kvantitativne metode, zasnovane na analizi publikacije o kvalitetu srednjoročnog budžetskog okvira (SBO), uz upotrebu objavljenih podataka, dopunjenih razgovorima sa višim službenicima:

- Proceniti potpunost informacija o ovom principu u dokumentaciji SBO-a.

- Analizirati kako ekonomske i fiskalne prognoze Ministarstva finansija (MF) stoje u poređenju sa prognozama nezavisnih institucija, npr. MMF-a, Svetske banke, EK i fiskalnog saveta.
- Ispitati tačnost prognoza poređenjem prognoza u SBO-u sa stvarnim rezultatima ostvarenim u protekle tri godine.
- Analizirati prognoze prihoda u svetlu trenutnog priliva prihoda i planiranih izvora novih prihoda.
- Proceniti da li je SBO baziran na informacijama iz važećih sektorskih politika i da li ministarstva daju sistematične ulazne podatke za pripremu SBO-a.
- Utvrditi da li procene rashoda jasno prikazuju troškove važećih politika/usluga i troškove novih inicijativa za politike u okviru posebne stavke.
- Razmotriti razumnost korišćenih faktora osetljivosti na osnovu relevantnih međunarodnih ili domaćih podataka.
- Analizirati budžetsku instrukciju koju MF upućuje resornim ministarstvima kako bi se utvrdilo da li su makroekonomski i budžetski parametri jasno naznačeni.
- Pregledati dva strateška plana na organizacionom nivou, kako bi se utvrdilo da li su u skladu sa pretpostavkama iz SBO-a i da li se u njima pravi razlika između troškova postojećih politika i troškova novih inicijativa za politike (tj. potrebe za dodatnim finansiranjem).
- Utvrditi koja fiskalna pravila (saldo, dug, rashodi, prihodi) i korektivni mehanizmi postoje.
- Utvrditi da li postoji nezavisno telo, kao što je fiskalni savet, i proveriti da li je poslovnikom i drugim dokumentima kojima se uređuje njegov rad omogućeno vršenje njegove uloge nezavisnog monitora poštovanja fiskalnih pravila i politika u organizacijama.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- krovni Zakon o budžetu i drugi relevantni propisi;
- SBO i drugi dokumenti fiskalne politike (npr. Pretpristupni ekonomski program);
- budžetska instrukcija koju MF šalje nadležnim ministarstvima;
- ekonomske i fiskalne prognoze i izveštaji nezavisnih organizacija (npr. MMF-a, Svetske banke, EK, fiskalnog saveta);
- trezorski podaci o mesečnim i godišnjim rashodima;
- godišnji finansijski izveštaj vlade;
- strateški planovi relevantnih ministarstava;
- objavljeni pregledi planova budžetskih organizacija (ako su dostupni);
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz MF i fiskalnog saveta.

Indikatori

- Indeks snage SBO-a⁴⁶.
- Indeks snage fiskalnih pravila⁴⁷.

⁴⁶ Generalni direktorat za ekonomska i fiskalna pitanja (DG ECFIN) izradio je indeks kvaliteta SBO-a, koji je trenutno dostupan samo državama članicama EU. Taj indeks bi mogao da se koristi kao deo okvira za praćenje ispunjenosti ovog principa ako bi DG ECFIN obuhvatila i države koje pokriva IPA. Indeksom se ukazuje na kvalitet SBO-a uz primenu pet indikatora:

- postojanje domaćeg srednjoročnog okvira;
- povezanost između višegodišnjih budžetskih ciljeva i priprema godišnjeg budžeta;
- učesće nacionalnih parlamenata u pripremi srednjoročnih budžetskih planova;
- postojanje koordinacionih mehanizama između pojedinačnih nivoa opšte države pre utvrđivanja srednjoročnih budžetskih ciljeva za sve stubove vlade;
- mehanizmi za praćenje i ostvarenje višegodišnjih budžetskih ciljeva.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/calculation_SBO_en.htm

Sve dok indeksom DG ECFIN-a ne budu obuhvaćene i države koje su u procesu pristupanja EU, za prikupljanje tih informacija se koristi pojednostavljeni indeks.

⁴⁷ DG ECFIN je izradio i indeks snage fiskalnih pravila, koji je trenutno dostupan samo državama članicama EU. Taj indeks bi mogao da se koristi kao deo okvira za praćenje ispunjenosti ovog principa ako bi DG ECFIN obuhvatio i države koje pokriva IPA. Za izradu ovog indeksa korišćene su informacije o:

- Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda u SBO-u (odobrenom dve godine pre poslednje godine za koju su dostupni podaci) i ostvarenih prihoda u poslednjoj godini za koju su dostupni podaci.
- Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda u SBO-u (odobrenom dve godine pre poslednje godine za koju su dostupni podaci) i stvarnih rashoda u poslednjoj godini za koju su dostupni podaci.

Princip 2: Budžet se utvrđuje u skladu sa nacionalnim pravnim okvirom, uz sveobuhvatne navođenje rashoda koji su u skladu sa srednjoročnim budžetskim okvirom i koji se poštuju.

1. Budžetski proces je zasnovan na transparentnim zakonskim odredbama kojima se uređuje potrošnja javnih sredstava, uloge vlade i Ministarstva finansija, kao i vremenski okvir koji im omogućava da ispunjavaju svoje odgovornosti u procesu.
2. Parlament ima dovoljno vremena i resursa za analiziranje predloga budžeta i raspravu o njemu.
3. Budžet je sveobuhvatan i uključuje sredstva iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć i ostale donacije.
4. Vlada odobrava gornji i donji prag potrošnje u okviru kojih se utvrđuje budžet.
5. Ministarstvo finansija u godišnjoj budžetskoj instrukciji utvrđuje opšti pristup, vremenski okvir i pretpostavke kojima se moraju potkrepiti procene različitih korisnika budžetskih sredstava.
6. Korisnici budžetskih sredstava poštuju budžetsku instrukciju davanjem sveobuhvatnih, tačnih i transparentnih procena Ministarstvu finansija, uključujući moguće obaveze i troškove za godine koje slede nakon te budžetske godine.
7. Postoji mehanizam kojim se obezbeđuje da država sufinansira sve programe u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć.
8. Projekti kapitalnih ulaganja podvrgavaju se adekvatnoj analizi ulaganja, a prioriteti se utvrđuju prema procenama njihovih ukupnih konačnih troškova i prednosti, uzimajući u obzir prioritete za dobijanje sredstava od Evropske unije.
9. Ministarstvo finansija objavljuje listu fiskalnih rizika.
10. Objavljeni budžet je transparentan i u okviru njega se:
 - utvrđuju makroekonomske pretpostavke koje ga potkrepljuju;
 - razdvajaju kapitalni i tekući rashodi, kao i rashodi za zarade i ostali rashodi;
 - navode posebne prognoze za polazne (postojeće) rashode i nove politike;
 - navode konačni stvarni rezultati za tekuću godinu radi poređenja;
 - navode moguće obaveze i višegodišnje obaveze u pogledu kapitalnih troškova.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa koriste se i kvantitativne i kvalitativne metode, u okviru kojih se upotrebljavaju podaci za analizu kvaliteta godišnjeg budžeta i vrši pregled zakonodavstva i dokumentacije koju pruža određeni korisnik budžetskih sredstava koji služi kao uzorak. Ovi podaci se dopunjavaju razgovorima sa višim službenicima MF i korisnika budžetskih sredstava:

- Analizirati planirane prihode, naročito u svetlu rezultata ostvarenih u tekućoj godini.

-
- zakonskoj osnovi pravila;
 - prostoru za utvrđivanje ili revidiranje njegovih ciljeva;
 - telu zaduženom za praćenje poštovanja i sprovođenja pravila;
 - mehanizmima izvršenja koji se odnose na svako pojedinačno pravilo;
 - vidljivosti pravila u medijima.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm

Sve dok indeksom DG ECFIN-a ne budu obuhvaćene i države koje su u procesu pristupanja EU, za prikupljanje tih informacija koristi se pojednostavljeni indeks.

- Uporediti vladine makroekonomske projekcije u posljednjem objavljenom godišnjem budžetu sa projekcijama međunarodnih i domaćih organizacija za isti period.
- Pregledati uzorak budžetskog predloga koji je relevantno ministarstvo dostavilo MF, kako bi se utvrdilo da li je poštovan vremenski okvir, da li su pruženim informacijama obuhvaćeni višegodišnji troškovi i obaveze, da li su jasno naznačeni zahtevi u pogledu kapitalne potrošnje i da li je tekuća potrošnja podijeljena na rashode za zarade i ostale rashode.
- Uporediti planirane budžetske prihode i rashode (posebno analizirajući kapitalne i tekuće rashode) sa stvarnim prihodima i rashodima u posljednjoj kalendarskoj godini za koju su podaci dostupni.
- Proveriti na bazi uzoraka da li IPA fondovi i potrebno sufinansiranje čine deo državnog budžeta.
- Proveriti da li se MF konsultuje sa koordinatorom za IPA o predlozima za finansiranje putem IPA.
- Analizirati postupak odobravanja uzorka dva novija predloga za ulaganja kako bi se utvrdilo da li su prošli odgovarajući postupak procene.
- Analizirati da li postoje informacije o fiskalnim rizicima i mogućim obavezama (uključujući državne garancije i potencijalne negativne tužbe).
- Proveriti da li postoje informacije o dugoročnim projekcijama prihoda i projekcijama.
- Pregledati relevantne propise.
- Proveriti da li vremenski okvir budžeta zadovoljava međunarodne standarde i da li se poštuje.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- Ustav i propisi kojima se uređuje postupak UJF, uključujući i krovni zakon o budžetu;
- objavljeni budžet za proteklu godinu;
- SBO i drugi dokumenti fiskalne politike;
- Završni izveštaj za poslednju godinu za koju su podaci dostupni;
- izveštaji Vrhovne revizorske institucije (VRI); najnoviji planski dokumenti IPA;
- predlog budžeta koji je korisnik budžetskih sredstava koji služi kao uzorak dostavio MF-u;
- izveštaji iz medija;
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima MF, dva resorna ministarstva i jednog vanbudžetskog fonda, kao i članovima skupštinskog odbora zaduženog za razmatranje godišnjeg budžeta.

Indikatori

- Budžetski saldo opšte države.
- Procentualne razlike između planiranih budžetskih prihoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih prihoda u poslednjoj godini za koju su dostupni podaci.
- Procentualne razlike između planiranih budžetskih rashoda (odobrenih u budžetu) i ostvarenih rashoda u poslednjoj godini za koju su dostupni podaci.
- Mera u kojoj predlog godišnjeg budžeta uključuje potpune informacije u trenutku kada se iznosi pred parlament.

Ključni zahtev: Računovodstvenim i praksama izveštavanja obezbeđuju se transparentnost i javni nadzor nad javnim finansijama; i novcem i dugom se upravlja na centralnom nivou, u skladu sa zakonskim odredbama.

Upravljanje gotovinom je u središtu uspešnog praćenja i kontrole troškova tokom godine. Ono obuhvata i prihode i rashode vlade. Neadekvatni sistemi i informacije otežavaju usklađivanje toka gotovine sa izdvajanjima za troškove i blagovremenu primenu korektivnih mera kada je to potrebno.

Upravljanje dugom takođe treba vršiti na centralnom nivou: njime treba obuhvatiti čitavu državnu upravu kako bi se izbeglo neovlašćeno zaduživanje ili zaduživanje po neoptimalnoj ceni.

Robusni sistemi izveštavanja o finansijskim podacima na osnovu pouzdanih računovodstvenih informacija od presudnog su značaja za uspešnu kontrolu rashoda državne uprave. Informacije o javnim finansijama treba redovno objavljivati, kako bi parlament i građani mogli jasno da uoče napredak u potrošnji i naplati prihoda ostvaren tokom svake budžetske godine.

Princip 3: Ministarstvo finansija ili ovlašćeni centralni organ trezora na centralnom nivou kontroliše trošenje sredstava sa jedinstvenog računa trezora i obezbeđuje likvidnost.

1. Propisima o budžetu je predviđen jedinstveni trezorski račun na koji se uplaćuje sav novac koji se prima iz bilo kog izvora (porezi, naknade ili drugi prihodi), obično do kraja istog radnog dana.
2. Propisima je predviđeno da se sa jedinstvenog trezorskog računa mogu vršiti samo odobrene isplate.
3. Novcem ili trezorskom funkcijom se upravlja putem jedinstvenog trezorskog računa koji je pod kontrolom Ministarstva finansija/trezorskog organa.
4. Ministarstvo finansija/trezorski organ priprema sopstvene projekcije toka gotovine na zbirnom nivou, nakon konsultacija sa nadležnim ministarstvima i drugim državnim organima, i to najmanje jednom mesečno.
5. Mesečni profili za svaku organizaciju iz javnog sektora daju jasnu sliku toka gotovine u najvažnijim budžetskim kategorijama i jasno obuhvataju različite elemente – rashodi za zarade, ostali, tekući, kapitalni rashodi i sopstvena sredstva.
6. Trezorski sistem uključuje adekvatne kodne strukture, kako bi se olakšala detaljna analiza rashoda i prihoda.
7. Trezorski informacioni sistem, računovodstveni informacioni sistemi i podaci o bankovnom računu se redovno stvaraju.
8. Postoji sistem praćenja kako bi se obezbedilo da organizacije iz javnog sektora ne premaše budžetska izdvajanja pre pribavljanja zakonskog odobrenja za to, kao i da ne preuzimaju obaveze kojima se ovaj zahtev zaobilazi.
9. Javna preduzeća na državnom (i opštinskom) nivou moraju da traže odobrenje od organa koji nad njima vrši nadzor pre preuzimanja bilo kakvog fiskalnog rizika.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa korišćene su uglavnom kvantitativne metode, uz upotrebu podataka iz trezorskog sistema, dopunjene razgovorima sa višim službenicima, kako bi se procenio kvalitet sistema za upravljanje gotovinom:

- Analizirati zakone/propise kojima se uređuje jedinstveni trezorski račun.
- Razmotriti ovlašćenja MF/trezorskog organa u vezi sa vođenjem jedinstvenog trezorskog računa.
- Proveriti da li se primljeni novac uplaćuje na jedinstveni trezorski račun.
- Proveriti da li se novčani saldo na svim bankovnim računima države (uključujući račune za vanbudžetske fondove i račune za projekte pod kontrolom vlade) utvrđuje i konsoliduje.
- Proceniti da li su projekcije toka gotovine na odgovarajućem agregatnom nivou.

- Proveriti da li svaka organizacija javnog sektora dostavlja ili potvrđuje svoj mesečni profil očekivane potrošnje nakon što se donese odluka o iznosu njenog budžeta i obezbeđuje postojanje internih procedure za praćenje toka gotovine tokom godine.
- Razmotriti adekvatnost procesa za praćenje toka gotovine tokom godine, uz analiziranje kodnog sistema za evidentiranje rashoda i prihoda.
- Analizirati sveobuhvatnost i tačnost uzoraka projekcija toka gotovine za dva korisnika budžetskih sredstava i uporediti ih sa njihovim stvarnim budžetom koji odobri parlament.
- Proveriti da li se, u slučaju da ministarstvo ili druga organizacija koristi informacione i računovodstvene sisteme odvojene od trezorskog računovodstvenog sistema, vrše odgovarajuća sravnjenja.
- Uvesti računovodstvenu bazu za vladine finansijske izveštaje, a naročito aranžmane za evidentiranje finansijskih obaveza i izveštavanje o njima.
- Proveriti da li je dozvoljeno prenositi sredstva u narednu kalendarsku godinu i, ako jeste, u kojoj meri i koliko aktivno se ta mogućnost koristi. Ako to nije dozvoljeno, utvrditi da li se potrošnja povećava krajem godine.
- Proceniti nivo evidentiranih neizmirenih obaveza i eventualnih značajnih promena u odnosu na prethodnu godinu.
- Analizirati izveštaje nezavisnih organizacija, npr. MMF-a, Svetske banke, EK i fiskalnog saveta u pogledu komentara na izvršenje budžeta i računovodstvo.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- zakoni i propisi kojima se uređuje jedinstveni trezorski račun.
- instrukcije koje MF/trezorski organ šalje relevantnim ministarstvima i drugim državnim organima;
- objavljeni mesečni rezultati u odnosu na mesečne projekcije toka gotovine/profile;
- evidencija uplata na jedinstveni trezorski račun;
- izveštaji MF-u o obavezama u pogledu potrošnje;
- izveštaji nezavisnih organizacija (npr. MMF-a, Svetske banke, EK, fiskalnog saveta);
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima iz MF/trezorskog organa.

Indikatori

- Prosečne procentualne razlike između projekcija toka gotovine i stvarnog novčanog salda na mesečnoj osnovi.
- Neizmirene obaveze centralnog nivoa vlasti kao procenat ukupnih rashoda na kraju poslednje kalendarske godine za koju su podaci dostupni.

Princip 4: Postoji jasna strategija upravljanja javnim dugom i sprovodi se tako da se poštuje ciljani iznos ukupnog duga države kao i da se troškovi servisiranja duga drže pod kontrolom.

1. Postoji jasna strategija za upravljanje javnim dugom⁴⁸ (uključujući analizu rizika i osetljivosti), kako bi se obezbedilo da dug bude održiv i servisiran.
2. Strategija za upravljanje javnim dugom je objavljena i koristi se u godišnjem budžetskom procesu.
3. Vladino zaduživanje i garancije su uvek u granicama utvrđenim godišnjim budžetom.
4. Jasno su razgraničene odgovornosti različitih vladinih organa (ministarstvo finansija/trezorska agencija/centralna banka) koji učestvuju u upravljanju dugom.
5. Isključivo se ministarstvo finansija/trezorska agencija zadužuje u ime centralnog nivoa vlasti.
6. Zaduzivanje, davanje garancija, odnosno sklapanje ugovora koji uključuju druge instrumente koji bi mogli nositi finansijski rizik po državne organa, uključujući lokalne samouprave i državna

⁴⁸ Može biti deo drugih vladinih strategija ili objavljena kao zaseban dokument.

preduzeća, ograničeni su zakonom i moraju ih unapred odobriti ministarstvo finansija/trezorska agencija.

7. Ministarstvo finansija/trezorska agencija redovno se izveštava o nivou i troškovima pozajmica lokalnih samouprava i državnih preduzeća, a sve promene se propisno navode.
8. Postoji sistematska saradnja između funkcija upravljanja dugom i upravljanja novcem.
9. Godišnji izveštaj o upravljanju dugom priprema se ubrzo po završetku budžetske godine.
10. Vrhovna revizorska institucija vrši reviziju upravljanja dugom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa koriste se i kvantitativne i kvalitativne metode, pri čemu se za analizu kvaliteta upravljanja dugom upotrebljavaju objavljeni podaci i vrši pregled relevantnih propisa. Ovi podaci se dopunjavaju razgovorima sa višim zvaničnicima MF:

- Razmotriti zakonsku osnovu za kontrolu nad zaduživanjem države i propise kojima se uređuje jedinstveni trezorski račun (JTR).
- Razmotriti ovlašćenja MF/trezorskog organa u vezi sa vođenjem JTR.
- Proveriti da li se novčani saldo na svim vladinim bankovnim računima (uključujući račune za vanbudžetske fondove i račune za projekte pod kontrolom vlade) utvrđuje i konsoliduje.
- Proceniti da li su projekcije toka gotovine na odgovarajućem agregatnom nivou.
- Proveriti da li svaka organizacija javnog sektora dostavlja ili potvrđuje svoj mesečni profil očekivane potrošnje nakon što se donese odluka o iznosu njenog budžeta i obezbeđuje da postoje interne procedure za praćenje toka gotovine tokom godine.
- Razmotriti adekvatnost procesa za praćenje toka gotovine tokom godina, uz analiziranje kodnog sistema za evidentiranje rashoda i prihoda.
- Analizirati sveobuhvatnost i tačnost uzoraka projekcija novčanog toka za dve organizacije i uporediti ih sa njihovim stvarnim budžetom koji odobri parlament.
- Uvesti računovodstvenu bazu za vladine finansijske izveštaje, a naročito aranžmane za evidentiranje i izveštavanje o finansijskim obavezama.
- Proveriti da li je dozvoljeno prenositi sredstva u narednu kalendarsku godinu i, ako jeste, u kojoj meri i koliko aktivno se ta mogućnost koristi. Ako to nije dozvoljeno, utvrditi da li se potrošnja povećava krajem godine.
- Utvrditi nivo evidentiranih neizmirenih obaveza i eventualnih značajnih promena u odnosu na prethodnu godinu.
- Pregledati politiku za upravljanje dugom i izveštaje o upravljanju dugom.
- Proveriti poštovanje godišnjih limita za zaduživanje i garancije u prethodnim godinama.
- Analizirati načine planiranja i sprovođenja dodatnog zaduživanja centralnog nivoa vlasti i izdavanja trezorskih zapisa i sličnih hartija od vrednosti.
- Pregledati procedure za kontrolu zaduživanja lokalnih samouprava i državnih preduzeća i načine izveštavanja o takvom zaduživanju.
- Proveriti da li spoljna revizija obuhvata politiku upravljanja dugom.
- Analizirati izveštaje nezavisnih organizacija, kao što su MMF, Svetska banka, EK i fiskalni savet u pogledu komentara na izvršenje budžeta i budžetsko računovodstvo.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- zakoni i drugi relevantni propisi o upravljanju dugom;
- objavljeni izveštaji o upravljanju dugom;
- instrukcije i uputstva koje MF/trezorski organ šalje drugim državnim organima;
- izveštaji drugih državnih organa ministarstvu finansija/trezorskom organu;
- razgovori sa relevantnim zvaničnicima MF/ trezorskog organa;

- izveštaji VRI;
- izveštaji nezavisnih organizacija (npr. MMF-a, Svetske banke, EK, fiskalnog saveta, centralne banke, agencija za procenu rejtinga).

Indikatori

- Učešće troškova servisiranja javnog duga u bruto domaćem proizvodu.
- Razlika između ciljanog i stvarnog iznosa javnog duga.⁴⁹

Princip 5: Obezbeđeni su transparentnost budžeta i nadzor nad njim.

1. Ministarstvo finansija objavljuje mesečne izveštaje o prihodima, rashodima i zaduživanju centralnog nivoa vlasti u roku od četiri nedelje po završetku svakog meseca.
2. Izveštaj se sastavlja od izveštaja korisnika budžetskih sredstava na centralnom nivou vlasti i poreskih uprava ministarstvu finansija o njihovoj potrošnji i prihodima u prethodnom mesecu.
3. U izveštajima se navode i objašnjavaju odstupanja od prvobitnog profila potrošnje i prihoda i buduće obaveze u pogledu potrošnje koje su preuzete tokom meseca.
4. Ministarstvo finansija objavljuje tromesečne finansijske podatke lokalnih vlada, u skladu sa Direktivom Evropske unije 2011/85/EU, pre kraja narednog tromesečja.
5. Godišnji finansijski izveštaj vlade je sveobuhvatan (obuhvata i sredstva iz Instrumenta za pretpristupnu pomoć) na centralnom nivou vlasti i obuhvata i generičke informacije na nivou opšte države.
6. Fiskalni rizik se neprestano prati, a javna preduzeća dužna su da dostavljaju godišnje revidirane finansijske podatke, uključujući bilans uspeha, bilans stanja, izveštaj o promenama akcijskog kapitala i izveštaj o toku gotovine.
7. Godišnji finansijski izveštaj se objavljuje najkasnije šest meseci po završetku finansijske godine, Vrhovna revizorska institucija vrši reviziju navedenog izveštaja, a o njemu raspravljaju relevantni skupštinski odbori pre rasprave o budžetu za narednu godinu.
8. Podaci za svaku organizaciju se propisno sravnjuju sa računovodstvenim podacima i utvrđuju se računovodstveni standardi.
9. Nacionalni računovodstveni standardi usklađeni su sa minimalnim zahtevima koji se odnose na države članice Evropske unije, a naročito onima utvrđenim Direktivom Evropske unije 2011/85/EU, i omogućavaju dostavljanje podataka usklađenih sa ESA2010.⁵⁰
10. Godišnji finansijski izveštaj je u formatu koji odražava format u kome se predstavlja budžet, i objašnjava svako odstupanje od iznosa navedenih u budžetu.
11. Godišnji finansijski izveštaj obuhvata pregled i analizu državne imovine, u koju ulazi sva aktivu iznad utvrđene minimalne vrednosti.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Za analizu ovog principa uglavnom su korišćene kvantitativne metode, na osnovu informacija iz godišnjeg finansijskog izveštaja i uzorka izveštaja koji se tokom godine dostavljaju MF-u i koje MF objavljuje. Ovi podaci se dopunjavaju razgovorima sa višim zvaničnicima:

- Pregledati mesečne izveštaje koje je objavilo MF u prethodnoj godini, uz analizu ostvarenih mesečnih rashoda u odnosu na profil i ispitivanje razloga za maksimalnu potrošnju (uključujući tzv. „groznicu na kraju godine“).
- Analizirati objavljene mjesečne izveštaje u pogledu revidiranja podataka iz ranijih izveštaja koji bi mogli ukazivati na slabost u sistemu izveštavanja.

⁴⁹ Razlika se izračunava kao procenat pri poređenju stvarnog iznosa javnog duga u poslednjoj kalendarskoj godini sa ciljanim iznosom utvrđenim u budžetu za istu kalendarsku godinu.

⁵⁰ Uredba (EU) 549/2013 o Evropskom sistemu nacionalnih i regionalnih računa u EU.

- Pitati zvaničnike iz MF da li su svi izveštaji korisnika budžetskih sredstava dostavljeni u standardnom formatu, u skladu sa smernicama MF-a, i pregledati da li su u primerima navedena i objašnjena odstupanja.
- Analizirati poslednji izveštaj o budžetu/finansijski izveštaj jednog nadležnog ministarstva, kako bi se utvrdio nivo detalja koji se dostavljaju MF-u.
- Ispitati procedure za praćenje fiskalnog rizika u toku godine.
- Proveriti da li su javna preduzeća dužna da dostavljaju godišnje revidirane finansijske izveštaje, uključujući bilans uspeha, bilans stanja, izveštaj o promenama akcijskog kapitala i izveštaj o toku gotovine.
- Utvrditi da li su tromesečni izveštaji lokalnih samouprava objavljeni i sveobuhvatni.
- Analizirati jasnoću i sveobuhvatnost godišnjeg finansijskog izveštaja.
- Proveriti da li se godišnji finansijski izveštaj jasno poziva na računovodstvene standarde korišćene pri njegovoj izradi.
- Analizirati usklađenost godišnjeg finansijskog izveštaja sa standardima Eurostat-a.
- Razmotriti načine evidentiranja aktive i zaliha, uključujući propisno vrednovanje udela u javnim preduzećima (uključujući i javnim preduzećima u vlasništvu lokalnih samouprava).
- Ispitati na koji način su varijacije uzete u obzir.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- objavljeni mesečni izveštaji;
- Smernice MF-a;
- tromesečni izveštaji lokalnih samouprava;
- razgovori sa zvaničnicima iz MF i dva odabrana ministarstva;
- godišnji izveštaji i objavljeni budžetski dokumenti;
- razgovori sa ključnim osobljem koje sastavlja godišnji finansijski izveštaj i relevantnim osobljem zavoda za statistiku;
- javno dostupni izveštaji skupštinskog odbora za budžet i finansije;
- godišnji izveštaj i revizorsko mišljenje VRI;
- ostali izveštaji VRI.

Indikatori

- Mera u kojoj se kroz finansijsko izveštavanje tokom godine pružaju potpune informacije, kao i koliko su one dostupne javnosti.
- Mera u kojoj godišnji finansijski izveštaj uključuje potpune informacije i mera u kojoj se on blagovremeno dostavlja parlamentu.

Ključni zahtev: Nacionalna politika upravljanja finansijama i njihove kontrole usklađena je sa zahtevima iz Poglavlja 32 iz procesa pregovora o pristupanju Evropskoj uniji i sistematski se sprovodi u javnom sektoru.

Finansijsko upravljanje i kontrola (FUK) predstavlja ključni stub Interne finansijske kontrole u javnom sektoru (IFKJ) koju su u skladu sa odredbama Poglavlja 32 pravnih tekovina EU države koje žele da se pridruže Uniji dužne da sprovedu. Pojedine države članice EU rade na ostvarivanju istih ciljeva u okviru koncepta javne interne kontrole.

Koncept FUK je primenjiv na sve organizacije javnog sektora. Iako finansijsko upravljanje i kontrola predstavljaju složen i težak zadatak, dobro uspostavljeni aranžmani finansijskog upravljanja i interne kontrole javnih resursa od ključnog su značaja za obezbeđivanje njihove efikasne, delotvorne i ekonomične upotrebe. Ovim aranžmanima bi trebalo da se olakša odgovornost koju snosi rukovodeći nivo, kao i da se pojednostavi delegiranje ovlašćenja različitim nivoima rukovodstva uz adekvatno izveštavanje u okvirima odgovornosti.

Princip 6: Operativnim okvirom za finansijsko upravljanje i kontrolu definišu se odgovornosti i ovlašćenja, a korisnici budžetskih sredstava ga primenjuju u skladu sa propisima kojima se uređuju upravljanje javnim finansijama i javna uprava u celini.

1. Zakoni i drugi propisi kojima se utvrđuje operativni okvir za finansijsko upravljanje i kontrolu primenjuju se na sve javne organizacije i u skladu su sa modelom Odbora sponzorskih organizacija⁵¹.
2. Zakoni i propisi o finansijskom upravljanju i kontroli u skladu su sa zakonima i propisima o uređenju državne i javne uprave i organizacionim strukturama.
3. Zakoni i propisi o budžetskom sistemu i trezoru, upravljanju sredstvima Evropske unije, javnom računovodstvu i drugim aranžmanima finansijskog upravljanja olakšavaju unapređenje odgovornosti rukovodilaca kroz adekvatno delegiranje i izveštavanje.
4. Sistemi za upravljanje i kontrolu u pogledu korišćenja sredstava Evropske unije ispunjavaju relevantne zahteve Evropske unije i usklađeni su sa nacionalnim procedurama finansijskog upravljanja i kontrole, izuzev ako nisu konkretno objašnjeni i opravdani.
5. Jasna strategija i akcioni plan u kojem su navedeni realni koraci i planovi za upravljanje promenama u razvoju finansijskog upravljanja i kontrole u organizacijama javnog sektora u skladu su sa opštim sistemom upravljanja javnim finansijama, postoje planovi za njihovu reformu, i redovno se revidiraju i ažuriraju.
6. Ministarstvo zaduženo za finansijsko upravljanje i kontrolu ima jasno javno ovlašćenje za formiranje centralne jedinice za usklađivanje i donošenje podzakonskih akata za sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrole.
7. Ministarstvo zaduženo za finansijsko upravljanje i kontrolu redovno podnosi izveštaje vladi, bilo konkretno o finansijskom upravljanju i kontroli ili u okviru šireg izveštaja o napretku u internoj kontroli javnih finansija / upravljanju javnim finansijama.
8. Tamo gde postoji postupak finansijske kontrole, sprovodi ga ministarstvo zaduženo za budžet opšte države, bavi se poštovanjem pravila, pokreće se na osnovu pritužbi i jasnih naznaka o nepravilnostima, usredsređen je na moguće rizike od prevarnih radnji, korupcije ili teže finansijske zloupotrebe, i ne preklapa se sa ostvarenjem ciljeva interne revizije.

⁵¹ Odbor sponzorskih organizacija Tredvejeve (*Treadway*) komisije. Ovi principi su su prvobitno izrađena kako bi se primenjivala na privredna društva iz privatnog sektora.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje su primenjene u analizi ovog principa uglavnom su kvalitativne, uz korišćenje razgovora sa višim zvaničnicima i pregled pisane dokumentacije koja se obično ne može kvantifikovati:

- Pregledati i analizirati sve relevantne propise (uključujući i podzakonske akte) kako bi se utvrdilo da li su sveobuhvatni, da li se njima olakšava razvoj FUK i da li su različiti zakoni međusobno kompatibilni.
- Utvrditi da li je propisano da se FUK odnosi na sve javne organizacije i da li su omogućeni različiti aranžmani prema tipu i veličini organizacije.
- Utvrditi da li su zakonima utvrđene odgovornosti rukovodioca organizacije, najviše rangiranog državnog službenika i drugih rukovodilaca kojima je poveren zadatak postizanja ciljeva FUK.
- Utvrditi da li su zakonima definisane odgovarajuće organizacione strukture za podršku FUK, uključujući tu i imenovanje visoko rangiranog direktora sektora finansija u organizaciji.
- Analizirati da li broj zaposlenih u centralnoj jedinici za harmonizaciju (CJH) odgovara veličini javnog sektora, da su ti zaposleni pohađali obuku na temu FUK, te da li imaju iskustva u UJF-u i politikama javnih organizacija.
- Pregledati godišnji izveštaj koji priprema CJH i uporediti stvarni napredak u osnovu na strategiju i akcioni plan u pogledu FUK.
- Utvrditi da li šef CJH i drugi zaposleni na rukovodećim položajima redovno konsultuju organizaciju odgovornu za organizacione aranžmane u državnoj upravi i sektore MF koji su zaduženi za budžetsku, trezorsku i računovodstvenu politiku javnog sektora, te da li aktivno promovišu FUK i umrežavanje.
- Proučiti postojeće smernice za javnu upravu kako bi se utvrdilo da li omogućavaju šefovima organizacija da razviju sopstvene organizacione aranžmane, delegiranje ovlašćenja i imenovanje stručnih službenika za finansije.
- Utvrditi da li budžetski i drugi relevantni propisi omogućavaju delegiranje budžeta u organizacijama.
- Pregledati trezorsku dokumentaciju, kako bi se procenio nivo trezorske kontrole nad isplatama (ako postoji).
- Utvrditi da li predložene izmene budžetskog i trezorskog uređenja i zakona o javnom računovodstvu i nabavkama adekvatno održavaju zahteve FUK i da li se CJH redovno konsultuje o takvim predloženim izmenama.
- Utvrditi da li aranžmani za upravljanje promenama prevazilaze granice organizovanja seminara i konferencija i donošenja pravila i smernica.
- Razgovarati sa višim zvaničnicima iz CJH i relevantnim organizacijama, kako bi se procenili eventualni problemi sa primenom i poštovanjem propisa.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- primarni i sekundarni propisi kojim se uređuju finansijsko upravljanje i drugi aranžmani upravljanja u organizacijama javnog sektora;
- instrukcije i druge smernice o organizacionoj strukturi javnih organizacija, delegiranju ovlašćenja i imenovanju službenika na položaju;
- organizacione strukture;
- strategija i akcioni plan FUK;
- Budžetska instrukcija i drugi dokumenti koji se odnose na kontrole koje MF sprovodi nad javnim rashodima;
- izveštaji koji se podnose ministru zaduženom za sprovođenje FUK i odgovori ministra;
- godišnji izveštaj CJH nadležnom ministru ili vladi;

- zapisnici sa sastanaka saveta za IFKJ ili sličnog organa (ako postoje);
- opis radnog mesta višeg službenika zaduženog za finansije;
- FUK smernice koje su poslone rukovodiocima i drugi materijali za obuku (koji se ne šalju finansijskom osoblju nadležnog ministarstva);
- komentari VRI o sprovođenju FUK;
- izveštaji EK ili revizorskog organa o sistemima upravljanja i kontrole za programe koji se finansiraju u okviru IPA;
- izveštaji o projektima tehničke pomoći i izveštaji međunarodnih organizacija, npr. Svetske banke;
- procedure mreže službi za koordinaciju aktivnosti za suzbijanje prevarnih radnji i zapisnici sa sastanaka, ako su dostupni;
- dokumentacija o praktičnim koracima koji su preduzeti kako bi se razvila upravljačka odgovornost u javnim organizacijama, uz prepoznavanje teškoća koje su se pritom javljale.

Indikatori

- Mera u kojoj postoji i primenjuje se potpun operativni okvir za FUK.

Princip 7: Svaka javna organizacija sprovodi finansijsko upravljanje i kontrolu u skladu sa dokumentima politike finansijskog upravljanja i kontrole.

1. Svaka organizacija je izdala interni propis kojim se obavezuje na sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrole, uključujući:
 - imenovanje kvalifikovanog službenika za finansije na visokom nivou u okviru organizacije, sa ovlašćenjem za sprovođenje finansijskog upravljanja i kontrole na nivou čitave organizacije;
 - utvrđivanje budžeta za nadležne rukovodioce, uz delegiranje i raspodelu odgovornosti u skladu sa zahtevima finansijskog upravljanja i kontrole;
 - obezbeđivanje redovnog dostavljanja informacija o upravljanju odgovarajućim nivoima u organizaciji.
2. Tamo gde postoje podređene ili organizacije na drugom (nižem) nivou:
 - svaka organizacija na drugom (nižem) nivou ispunjava zahteve u pogledu finansijskog upravljanja i kontrole koji se odnose na organizaciju tog tipa i obima;
 - njen odnos sa organizacijom na višem ili prvom nivou jasno je definisan propisom ili sličnim dokumentom u pismenom obliku.
3. Javna preduzeća na centralnom i lokalnom nivou podležu čvrstim upravljačkim aranžmanima svojih „vlasnika“ – organizacija prvog nivoa.
4. Interne kontrolne procedure u javnim organizacijama:
 - jasno utvrditi odgovornosti u okviru organizacija;
 - obezbediti da predlozi politika koje iniciraju organizacije uključuju procenu budžetskih troškova;
 - odabrati neki od alternativnih načina za ostvarivanje ciljeva na osnovu proračuna;
 - zadržati finansijske obaveze u okviru budžetskih ograničenja;
 - obezbediti da korišćenje finansijskih sredstava, npr. kroz javne nabavke ili za troškove ljudskih resursa, bude u skladu sa postojećim budžetom;
 - omogućiti otkrivanje i prijavljivanje nepravilnosti (pri korišćenju i državnih sredstava i sredstava iz Instrumenta za pretprijetnu pomoć);
 - omogućiti kontrolu evidentiranja ključnih finansijskih odluka, uključujući one koje su relevantne za programe koji se finansiraju putem Instrumenta za pretprijetnu pomoć.
5. Centralna jedinica za harmonizaciju organizuje najmanje jedan godišnji pregled postignutog napretka u različitim organizacijama javnog sektora na usklađivanju finansijskog upravljanja i internih kontrola sa utvrđenim zakonskim i operativnim zahtevima.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje su primenjene u analizi ovog principa su uglavnom kvalitativne, uz korišćenje razgovora sa višim zvaničnicima i pregled različite pismene dokumentacije koja se obično ne može kvantifikovati. Ako postoje merljivi podaci, oni se koriste za dopunu analize:

- Analizirati interne propise o sprovođenju FUK u dva nadležna ministarstva i jednoj velikoj agenciji ili fondu socijalnog osiguranja.
- Utvrditi meru u kojoj su budžetski i operativni ciljevi delegirani na niže nivoe u rukovodećoj strukturi organizacije.
- Utvrditi da li su delegirani nosioci budžeta konsultovani o potrebnim kompromisima u poštovanju budžetskih limita.
- Utvrditi da li (radni) ciljevi delegiranih nosilaca budžeta odražavaju izmene budžeta koji im je dostupan.
- Analizirati strateški plan svake organizacije kako bi se utvrdilo da li su odgovarajuće raspodele odgovornosti u skladu sa finansijskom odgovornošću za budžet.
- U slučaju kada ministarstvo ili druga organizacija koristi informacione i računovodstvene sisteme odvojene od trezorskog računovodstvenog sistema, utvrditi da li se vrše odgovarajuća sravnjenja.
- Proveriti da li se informacije i podaci o upravljanju sistematski organizuju i analiziraju i dele između različitih nivoa organizacije.
- Analizirati odabir izveštaja od strane jedinica za internu reviziju, kako bi se utvrdilo da li su utvrđene i rešene eventualne slabosti u osnovnim sistemima.
- Analizirati ustrojstva dva nadležna ministarstva i njihovih podređenih organizacija drugog nivoa.
- Analizirati praktične korake koji se preduzimaju na sprovođenju FUK i uvođenju odgovornosti rukovodilaca, uključujući i sledeće:
 - ciljevi utvrđeni za svakog višeg rukovodioca primenjuju se i na podređene rukovodioce;
 - rukovodioci su dužni izveštavati o realizaciji tokom godine u odnosu na zacrtane ciljeve, uključujući i efikasnost i delotvornost u ostvarivanju ciljeva;
 - rukovodioci su dužni da daju objašnjenja za finansijska odstupanja od cilja;
 - rukovodioci na svim nivoima uzimaju u obzir rizike u ispunjavanju svojih dužnosti, izveštavaju šefa organizacije o strateškim rizicima i njima propisno upravljaju.
- Proveriti da li je organizacija razvila adekvatne računovodstvene, troškovne i sisteme izveštavanja kojima će se:
 - dozvoliti rukovodiocima da efikasno kontrolišu obaveze i upravljaju njima;
 - rukovodioci informisati o stvarnom finansijskom napretku tokom finansijske godine;
 - omogućiti ponovno predviđanje troškova i prihoda tokom tekuće godine;
 - obezbediti da predlozi investicija prođu pouzdanu analizu isplativosti pre nego što budu dostavljeni vladi na odobrenje.
- Proceniti da li odgovornosti višeg službenika za finansije u nadležnim ministarstvima i drugim organizacijama koje su korišćene kao uzorak prevazilaze odgovornosti finansijskog kontrolora ili računovođe/knjigovođe.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- interni propisi o sprovođenju FUK za svaku od organizacija korišćenih kao uzorak;
- strateški planovi organizacija korišćenih kao uzorak;
- upravljačke strukture i načini delegiranja u organizacijama;

- postupak pripreme budžeta i izdvajanja sredstava, uključujući proces izrade budžeta prema metodologiji programskog budžeta;
- interni izveštaji koji pokazuju potrošnju u odnosu na budžete, nivoe obaveza, ostvareno u odnosu na cilj i druge informacije o upravljanju, uključujući upravljanje rizikom;
- računovodstveni i troškovni sistemi, uključujući kodnu strukturu, sravnjenja sa trezorskim sistemom i načine finansijskog izveštavanja;
- interne smernice za procedure procene ulaganja;
- sporazumi između organizacija prvog i drugog nivoa i izveštaji organizacija drugog nivoa organizacijama prvog nivoa;
- izveštaji interne revizije;
- izveštaji VRI;
- godišnji izveštaji o učinku;
- razgovori sa ključnim službenicima koji su zaduženi za FUK u svakom nadležnom ministarstvu i javnim organizacijama koje su korišćene kao uzorak.

Indikatori

- Učešće budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima je budžetska struktura usklađena sa organizacionom strukturom u ukupnom broju tih organizacija⁵².
- Učešće budžetskih organizacija prvog nivoa u kojima delegirani nosioci budžeta ispod nivoa ministra ili generalnog sekretara primaju bar mesečne informacije o finansijskim obavezama i potrošnji u odnosu na budžet u okviru njihovog dela budžeta u ukupnom broju tih organizacija⁵³.
- Rasipanje u javnoj potrošnji (indikator Svetskog ekonomskog foruma)⁵⁴.

⁵² Ovo je potrebno uneti u redovnu anketu i analizu koju vrši CJH.

⁵³ Ovo je potrebno uneti u redovnu anketu i analizu koju vrši CJH.

⁵⁴ Anketa koja se uporedno sprovodi svake godine u svim zemljama i objavljuje u dokumentu *The World Economic Forum Global Competitiveness Report*. (Globalni izveštaj o konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma). Direktorima preduzeća u pojedinim državama postavljeno je sledeće pitanje: „U vašoj zemlji, koliko efikasno vlada troši javne prihode? [1 = izuzetno neefikasno; 7 = izuzetno efikasno u obezbeđivanju robe i pružanju usluga]“.

Ključni zahtev: Funkcija interne revizije uvedena je u celokupnom javnom sektoru, a interne revizije se sprovode u skladu sa međunarodnim standardima.

Interna revizija predstavlja ključni stub IFKJ koju su države koje nameravaju da se pridruže EU dužne da sprovedu u skladu sa odredbama Poglavlja 32 pravnih tekovina EU. Evropska komisija internu reviziju definiše na isti način kao i Institut internih revizora, odnosno „Interna revizija je nezavisno, objektivno jemstvo i konsultantska aktivnost čija je svrha da unese vrednost i unapredi poslovanje organizacije. Ona pomaže organizaciji da ostvari svoje ciljeve unošenjem sistemskog, discipliniranog pristupa u proceni i unapređenju delotvornosti upravljanja rizikom, kontrole i procesa upravljanja.“ Interna revizija je sredstvo uz pomoć kojeg najviše rangirani rukovodilac i rukovodeći tim organizacije dobijaju garancije iz internog izvora da su interne kontrole adekvatno osmišljene i delotvorno funkcionišu, kako bi se obezbedilo da organizacija ostvari svoje ciljeve.

Sprovođenje interne revizije unutar organizacije zavisi od njenog obima, složenosti i ciljeva. Stoga, ne očekuje se od svih javnih organizacija da internu reviziju sprovedu na isti način.

Princip 8: Operativni okvir za internu reviziju odražava međunarodne standarde, a korisnici budžetskih sredstava ga primenjuju u skladu sa propisima kojima se uređuju upravljanje javnim finansijama i javna uprava u celini.

1. Zakoni i propisi o internoj reviziji u skladu su sa definicijama Instituta internih revizora⁵⁵ i propisima kojima su uređeni državna uprava i javna uprava, i omogućavaju razvoj interne revizije i imenovanje internih revizora koji su nezavisni od drugih aktivnosti unutar organizacije.
2. Zakonima je propisano da se interna revizija primenjuje na sve javne organizacije, ali su dozvoljeni različiti načini njenog sprovođenja prema tipu i veličini organizacije.
3. U zakonima ili propisima su utvrđeni operativni aranžmani za internu reviziju, uključujući minimalan obim, nezavisnost i načine izveštavanja, standarde interne revizije, priručnike, etički kodeks i sertifikaciju.
4. Ministarstvo zaduženo za uvođenje interne revizije ima jasno javno ovlašćenje za uspostavu centralne jedinice za usklađivanje, kao i za donošenje podzakonskih akata i metodoloških smernica za primenu i razvoj interne revizije.
5. Centralna jedinica za usklađivanje u pogledu interne revizije utvrđuje centralne standarde, koordinira sprovođenje interne revizije i sa njom povezanih aktivnosti obuke, i priprema godišnju kontrolu kvaliteta interne revizije, uključujući prednosti i slabosti i indikatore napretka u sprovođenju u odnosu na ono što je zacrtano akcionim planom.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje su primenjene u analizi ovog principa uglavnom su kvalitativne, uz korišćenje razgovora sa višim zvaničnicima i različite pismene dokumentacije koja se ne može u celini kvantifikovati:

- Proceniti da li se relevantnim zakonima i propisima olakšava razvoj interne revizije, utvrđuju odgovornosti i omogućavaju operativni i prelazni aranžmani.
- Proučiti načine primene standarda interne revizije; u slučaju da su primenjeni međunarodni standardi, proučiti načine prilagođavanja lokalnim prilikama.
- Pregledati (npr. u izjavi o politici IFKJ ili UJF) strategiju i akcioni plan za vršenje interne revizije i uporediti stvarni napredak u odnosu na akcioni plan.
- Proceniti da li planovi za obuku interne revizije i kvalitet sertifikacione sheme za internu reviziju ispunjavaju relevantne standarde.

⁵⁵ Međunarodni standardi za profesionalne prakse interne revizije – Međunarodni okvir profesionalnih praksi.

- Pregledati priručnik interne revizije i druge dokumente koji govore o ključnim principima, ulogama, odgovornostima i operativnim aktivnostima.
- Proučiti godišnji izveštaj CJH o napretku u vršenju interne revizije tokom godine, uključujući kvalitet eventualnih indikatora svrsishodnosti i načina izveštavanja.
- Utvrditi da li je kadrovska popunjenost CJH proporcionalna veličini javnog sektora, upoređujući pritom stvarni broj zaposlenih sa utvrđenom sistematizacijom.
- Utvrditi da li budžet CJH omogućava njeno efikasan rad.
- Analizirati savetodavne materijale koje je CJH izdala za interne revizore.
- Proceniti da li se interna revizija jasno razlikuje od finansijske kontrole i, kako se interna revizija bude razvijala, da li se finansijska kontrola sve više fokusira na zahteve za istraživanjem mogućih područja prevarnih radnji, korupcije i težih finansijskih zloupotreba.
- Proučiti komentare koje je VRI unela u svoje izveštaje o internoj reviziji.
- Razgovarati sa relevantnim zvaničnicima iz dva nadležna ministarstva i jedne organizacije iz javnog sektora, kako bi se utvrdilo da li poštuju zakone o reviziji i da bi se prepoznali mogući problemi sa zakonodavnim okvirom.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- relevantni zakoni i propisi;
- zvanična evidencija o planiranom i stvarnom broju zaposlenih i broju zaposlenih kvalifikovanih za internu reviziju u CJH;
- strategija i akcioni plan za internu reviziju;
- smernice i materijali za obuku i moguća sertifikaciona shema;
- godišnji izveštaj i drugi izveštaji interne revizije koji se podnose MF-u i odgovori MF-a;
- komentari VRI o vršenju interne revizije;
- izveštaji o projektima tehničke pomoći i izveštaji međunarodnih organizacija, npr. Svetske banke;
- razgovori sa ključnim službenicima CJH.

Indikatori

- Učešće organizacija javne uprave koje ispunjavaju zahteve iz nacionalnog zakonodavstva u pogledu formiranja i minimalnog kadrovskeg popunjavanja jedinica za internu reviziju u ukupnom broju ovih organizacija.
- Učešće internih revizora koji poseduju domaći ili međunarodni sertifikat internog revizora u ukupnom broju revizora.
- Mera u kojoj postoji i primenjuje se operativni okvir za internu reviziju.

Princip 9: Svaka javna organizacija sprovodi internu reviziju u skladu sa dokumentima politike interne revizije, na način koji je adekvatan za tu organizaciju.

1. Rukovodilac organizacije je uspostavio funkciju interne revizije koja se uklapa u veličinu i složenost organizacije i u skladu je sa uslovima utvrđenim nacionalnim propisima.
2. Organizacije javnog sektora od kojih se zahteva da to urade donele su povelju o internoj reviziji u skladu sa uslovima utvrđenim nacionalnim propisima.
3. Postoje strateški i godišnji planovi interne revizije u organizaciji i zasnovani su na proceni poslovnog rizika i rizika po poslovni sistem, uključujući i aranžmane za evidentiranje imovine. U pripremi tih planova, uzeta su u obzir mišljenja različitih upravljačkih nivoa.
4. Strateški i godišnji planovi zasnovani su na proceni svih aspekata poslovanja organizacije, uključujući i aktivnosti koje se sufinansiraju iz Instrumenta pretpristupne pomoći.
5. Rukovodilac interne revizije odgovara rukovodiocu organizacije i konsultuje se sa višim službenikom za finansije i glavnim upravnim službenikom o nalazima iz izveštaja o internoj reviziji pre nego što ih podnese rukovodiocu organizacije.
6. Sistematski proces „naknadnih“ aktivnosti obezbeđuje adekvatno sprovođenje dogovorenih preporuka interne revizije.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa uglavnom su kvalitativne, uz razgovore sa višim zvaničnicima i pregled različite pismene dokumentacije koja se obično ne može kvantifikovati. Ukoliko postoje podaci koji se mogu kvantifikovati, analiza se dopunjuje njima:

- Ispitati aranžmane interne revizije u dva resorna ministarstva i jednoj velikoj agenciji ili fondu socijalnog obezbeđenja, uključujući unutrašnje propise o internoj reviziji koje izdaje rukovodilac organizacije;
- Utvrditi da li organizacije na nižem (drugom) nivou imaju snažnu funkciju interne revizije odnosno da li postoje aranžmani koji omogućavaju adekvatnu funkciju interne revizije.
- Ispitati da li je za rukovodioca funkcije interne revizije imenovana adekvatno kvalifikovana i iskusna osoba.
- Tražiti informacije o broju odobrenih radnih mesta za internu reviziju, broju radnih mesta za koje postoji finansiranje, te stvarnom broju zaposlenih na tim radnim mestima i njihovom iskustvu.
- Oceniti adekvatnost finansijskih resursa i broja zaposlenih u odabranim jedinicama za internu reviziju.
- Proučiti strateške i godišnje planove interne revizije.
- Ispitati stvarno sprovođenje godišnjeg plana interne revizije, koji bi trebalo da sledi strateški plan i koji je pripremljen uz konsultacije sa svim ključnim rukovodiocima i višim službenikom za finansije.
- Utvrditi do koje mere rad interne revizije uzima u obzir element rizika i u kojoj meri se njime prepoznaje razlika između poslovnog rizika i rizika po poslovni sistem.
- Ispitati da li se sve revizije sprovode u skladu sa dogovorenim planovima i prema standardima koje je utvrdilo ministarstvo nadležno za sprovođenje interne revizije. Analizirati uzorak skorijih revizija koje su pripremile odabrane organizacije javnog sektora.
- Utvrditi da li postoji adekvatan postupak za „naknadne“ aktivnosti.
- Oceniti odnose između CJH i rukovodioca jedinice za internu reviziju.
- Ispitati upravljačke aranžmane sa ciljem obezbeđenja kvaliteta rada jedinice interne revizije, a naročito:
 - da li rukovodilac jedinice upravlja standardnim obavljanjem interne revizije u skladu sa zahtevanim nivoom učinka koji je dogovoren sa rukovodiocem organizacije;

- mera u kojoj stvarna aktivnost interne revizije sledi plan interne revizije, kako u odnosu na vreme tako i u pogledu sadržaja;
 - da li klijenti revizije imaju priliku da pojasne ili isprave činjenice koje se navode u izveštajima o reviziji;
 - da li unutrašnji aranžmani izveštavanja u organizaciji, a posebno prema višem službeniku za finansije, omogućavaju službeniku da savetuje rukovodioca organizacije o kvalitetu sistema interne finansijske kontrole;
 - na koji način rukovodilac organizacije reaguje na preporuke izveštaja o reviziji i o njima odlučuje;
 - na koji način rukovodilac jedinice za internu reviziju upravlja procesom „naknadnih“ aktivnosti.
- Ispitati uzorak novijih internih strateških i godišnjih planova revizije, kao i izveštaja o reviziji iz uzorka organizacija javnog sektora.
 - Proveriti da li rukovodilac jedinice za internu reviziju omogućava vrhovnoj revizorskoj instituciji pristup izveštajima o internoj reviziji.
 - Pregledati članstvo i aktivnosti svih uspostavljenih komisija za internu reviziju.
 - Proveriti sa CJH da li su godišnji planovi interne revizije javnih organizacija od kojih se zahteva da imaju funkciju interne revizije u skladu sa zahtevima nacionalnog zakonodavstva.
 - Koristiti izveštaje o reviziji iz uzorka od najmanje šest javnih organizacija (od kojih su najmanje polovina ministarstva) da se oceni kvalitet interne revizije.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- unutrašnji propisi o internoj reviziji koje izdaju rukovodioci odabranih organizacija;
- strateški i godišnji programi revizije;
- aranžmani za primenu interne revizije u organizacijama na nižem (drugom) nivou;
- povelja o internoj reviziji;
- upravljačke strukture organizacije i aranžmani za delegiranje;
- veličina, struktura i budžet sektora/jedinice za internu reviziju;
- izveštaji interne revizije;
- eksterni izveštaji o internoj reviziji (npr. koje objavljuje VRI);
- statistika o „naknadnim“ aranžmanima;
- dnevni redovi i zapisnici komisija za internu reviziju;
- razgovori sa ključnim zvaničnicima, uključujući višeg finansijskog službenika i glavnog službenika za upravu, sa zvaničnicima iz VRI.

Indikatori

- Učešće organizacija sa godišnjim planovima interne revizije koji su u skladu sa zakonskim uslovima u ukupnom broju ovih organizacija⁵⁶.
- Kvalitet izveštaja interne revizije.

⁵⁶ Postojanje godišnjih planova interne revizije meri se procentom javnih organizacija od kojih se zahteva da uspostave funkciju interne revizije.

Ključni zahtev: Javne nabavke su uređene politikama i procedurama koje se propisno sprovode i odražavaju principe Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i pravnih tekovina EU, a podržavaju ih nadležne institucije koje poseduju adekvatne resurse.

Dobra praksa javnih nabavki zahteva stabilnost usvajanja politika i regulatornog okvira, kao i institucionalne strukture i aranžmane koji obezbeđuju da regulatorni sistem dobro funkcioniše. Funkcionalan i stabilan sistem javnih nabavki, međutim, ne zavisi samo od svojih zakonskih i institucionalnih struktura, već i od stepena uspešnosti horizontalnih politika, pravnog i institucionalnog okruženja da se prilagode specifičnim potrebama tog sistema. Takvo okruženje podrazumeva, između ostalih elemenata, eksternu reviziju, finansijsku kontrolu, budžetska pravila i planiranje budžeta, i postojanje zakona o javnoj upravi i državnoj upravi, zakona o konkurenciji, zakona o trgovini, zakona o radu i propisa o zaštiti životne sredine.

Kvalitet reforme javnih nabavki i kapacitet za nju konačno se izražavaju kroz snažnu i informisanu političku fokalnu tačku na visokom ministarskom nivou u okviru vlade i putem centralnih organa za javne nabavke koja imaju jasan politički mandat, kao i ovlašćenja i kapacitet da obavljaju svoje zadatke. Donošenje i koordinacija politika treba da karakterišu jasnost, doslednost i kontinuitet. Postoji i potreba da se ovim urede politički odnos i komunikacija sa EU, kao i pregovori o pristupanju EU. Iako se od zemalja kandidata zahteva da unesu pravne tekovine EU o javnim nabavkama u svoje zakonodavstvo, potrebno je da one poštuju i dobre prakse EU koje nisu obuhvaćene detaljnim odredbama direktiva EU i to ne samo zbog ispunjavanja uslova za pristupanje EU već i zbog unapređenja sopstvenog razvoja u okolnostima oskudnih resursa i globalizacije.

Princip 10: Propisi o javnim nabavkama (uključujući i javno-privatna partnerstva i koncesije) usklađeni su sa pravnim tekovinama EU, obuhvataju dodatne oblasti koje nisu propisane pravnim tekovinama EU, usklađeni su sa odgovarajućim propisima u drugim oblastima i propisno se sprovode.

1. Propisi o javnim nabavkama odražavaju osnovne ciljeve politike i principe javnih nabavki (uključujući javno-privatna partnerstva/koncesije), kao što su vrednost za novac, sloboda konkurencije, transparentnost, jednak tretman, uzajamno priznavanje i proporcionalnost, a služe i kao podrška integritetu u javnim nabavkama.
2. Propisi o javnim nabavkama (uključujući javno-privatna partnerstva/koncesije) usklađeni su sa pravnim tekovinama EU i sa uslovima dogovorenim sa državom u okviru postupka pristupanja Evropskoj uniji, kako u materijalnom tako i u vremenskom smislu.
3. U delu koji ne pokrivaju direktive Evropske unije, naročito za postupke ispod vrednosnih pragova koje propisuje Evropska unija, ali i u slučajevima gde države članice imaju slobodu da primenjuju nacionalne odredbe, zakonodavstvo odražava principe Ugovora o Evropskoj uniji i dobru evropsku praksu te nudi adekvatnu regulatornu ravnotežu srazmernu prirodi i veličini ugovora.
4. Sekundarno i tercijarno zakonodavstvo odražavaju ista ključna principe kao i primarno zakonodavstvo, i njima se promoviše pouzdanost i efikasnost javnih nabavki.
5. Novi propisi ili izmene i dopune postojećih propisa pripremaju se uz konsultacije sa celokupnom zajednicom javnih nabavki i donose se tek kada su sve zainteresovane strane relativno dobro pripremljene da to novo zakonodavstvo primenjuju.
6. Čim stupe na snagu, propisi se dosledno i sveobuhvatno primenjuju u celokupnom sistemu javnih nabavki, a primarno zakonodavstvo je adekvatno dopunjeno podzakonskim aktima koji se blagovremeno donose.
7. Propisi o nabavkama su jasni, nema preterane regulacije i nepotrebnih birokratskih zahteva, a izbegavaju se i njihove česte izmene.
8. Propisi o nabavkama, budžetu i rashodima i drugi s tim povezani propisi, poput zakona o obligacionim odnosima, usklađeni su tako da se ugovori o javnim nabavkama mogu pripremati, dodeljivati i da se njima može upravljati u vremenskom okviru i na način koji je srazmeran sa principima dobrog projektnog upravljanja.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa uglavnom su kvalitativne procene koje se zasnivaju na analizi regulatornog okvira i prateće dokumentacije, kao i na razgovorima sa ključnim donosiocima odluka i osobama koje na ovome praktično rade:

- Analizirati stepen usklađenosti sa pravnim tekovinama EU i prepoznati neusklađene delove ili odredbe.
- Analizirati pravila i odredbe o javnim nabavkama ispod vrednosnih pragova EU ili van primene direktiva EU i njihovu adekvatnost i kompatibilnost sa principima Ugovora o Evropskoj uniji i opštom praksom i standardima EU.
- Analizirati podzakonske akte i uputne dokumente, uključujući i dostupnost obrazaca tenderske i ugovorne dokumentacije, da bi se utvrdilo da li je sekundarno zakonodavstvo usklađeno sa pravnim tekovinama EU i primarnim zakonodavstvom, kao i kako se primenjuje.
- Analizirati propise i radne materijale korišćene u postupku javne rasprave da se utvrdi mera u kojoj se javne rasprave održavaju tokom procesa izrade propisa i praćenja njihove primene i adekvatnosti.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- svi propisi o javnim nabavkama, uključujući i javno-privatna partnerstva (JPP)/koncesije;
- ključni podzakonski akti i uputna dokumentacija;
- radni materijali (na primer, konsultacijske tabele, zapisnici i dnevni redovi sa sastanaka);
- razgovori sa donosiocima politika, osobama koje na ovome praktično rade i drugim akterima.

Indikatori

- Mera u kojoj su propisi o javnim nabavkama potpuni i sprovode se.
- Karakteristike i opsežnost javne rasprave tokom postupka izrade propisa za javne nabavke i praćenje njihove primene i adekvatnosti.

Princip 11: Postoje centralni institucionalni i administrativni kapaciteti za delotvornu i efikasnu izradu, sprovođenje i praćenje politike javnih nabavki.

1. Postoji jasan politički i zakonski mandat za telo koje ima funkciju usvajanja politika da pokreće, razrađuje, sprovodi i vrši praćenje reforme javnih nabavki u svim sektorima (osim ukoliko nije drugačije utvrđeno za npr. javno-privatna partnerstva i koncesije) i u svim aspektima (npr. izgradnja kapaciteta, modernizacija postupaka, „zelene“ nabavke i integritet) u čitavoj javnoj upravi.
2. Postoje jasne i sveobuhvatne politike za adekvatan i dugoročan razvoj sistema javnih nabavki, koje mogu biti u formi strategije i akcionog plana konkretno za javne nabavke ili koji pokrivaju celokupan sistem za upravljanje javnim finansijama.
3. Dostupni su i dobro se koriste naročito opredeljeni kapaciteti za sprovođenje i revidiranje strategije za razvijanje javnih nabavki (i javno-privatna partnerstva i koncesije).
4. Postoji i deluje određeno telo koje ima mandat i kapacitet da komunicira sa institucijama Evropske unije i koordinira pitanja javnih nabavki (i javno-privatnih partnerstava i koncesija) koja se tiču Evropske unije.
5. Propisima je definisana raspodela funkcija i odgovornosti među centralnim institucijama za javne nabavke i javno-privatna partnerstva/koncesije, što obično obuhvata:
 - dugoročni okvir politike;
 - primarno zakonodavstvo;
 - sekundarne politike i propise;

- međunarodnu koordinaciju;
 - nadzor i praćenje;
 - savetodavnu i operativnu podršku;
 - objavljivanje i informisanje;
 - profesionalizaciju i izgradnju kapaciteta;
 - operativni razvoj i koordinaciju.
6. Izbegavaju se potencijalni sukobi uloga i interesa, rešavaju se važećim propisima i integrisani su u organizaciono ustrojstvo institucionalne strukture.
 7. Institucije koje sprovode javne nabavke imaju neophodna ovlašćenja i resurse da obavljaju svoje funkcije i dužnosti delotvorno i efikasno i to i čine.
 8. Postoji funkcionalan centralni elektronski portal za objavljivanje obaveštenja o nabavkama i ugovorima, kao i drugih informacija i smernica.
 9. Saveti i smernice za primenu propisa o nabavkama dostupni su javnim naručiocima i državnim telima i privrednim subjektima na zahtev, praktični su i korisni.
 10. Postoji sistem za nadzor nad javnim nabavkama i njihovo praćenje koji omogućava jednostavan pristup podacima o delovanju sistema javnih nabavki a time i o sprovođenju svih važećih principa, politika i propisa.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste predstavljaju kvalitativnu procenu zakonodavstva i radnih praksi kao i kvantitativnu analizu:

- Analizirati zakone i propise kojima se uspostavlja centralni institucionalni okvir da bi se utvrdili kvalitet, potpunost i doslednost institucionalnog okvira i svi mogući sukobi interesa.
- Razgovoriti visoke predstavnike centralnih institucija za javne nabavke (uključujući i politički nivo) i osobe koje se ovom temom praktično bave (javni naručioc, privredni subjekti i njihove organizacije).
- Analizirati i opisati rad portala za nabavke i sisteme praćenja uz primenu kvantitativnog metoda.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- svi akti koji se odnose na uspostavu centralnih institucija za javne nabavke, JPP/koncesije, i akti slične namene u sektoru odbrane;
- ključno sekundarno zakonodavstvo i uputni dokumenti;
- podaci sa portala za nabavke i iz sistema praćenja;
- razgovori sa donosiocima politika i osobama koje se ovom temom praktično bave.

Indikatori

- Mera u kojoj je razvijen i sprovodi se okvir politike za javne nabavke.
- Mera u kojoj institucije pokrivaju pomenute centralne funkcije javnih nabavki i propise kojima se definišu njihove uloge, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resursi.
- Sveobuhvatnost sistema praćenja i izveštavanja o postupcima i praksama javnih nabavki.
- Javnim naručiocima i telima (sektorskim), privrednim subjektima i drugim akterima dostupne su jasne, blagovremene, sveobuhvatne i pristupačne informacije.

Ključni zahtev: U slučaju navodnih kršenja pravila javnih nabavki, oštećene strane imaju pristup pravdi putem nezavisnog, transparentnog, delotvornog i efikasnog sistema pravnih lekova.

Od presudnog značaja za zaštitu zakonitosti i integriteta procesa javnih nabavki jeste garantovanje pristupa pravdi za organizacije i privredne subjekte koji učestvuju u javnim tenderima. Direktivom 2007/66/EZ, kojom su izmenjene direktive 89/665/EEZ i 92/13/EEZ, definišu se osnovni zahtevi za žalbeni sistem kojim se rešavaju žalbe nezadovoljnih ponuđača, i koji podrazumeva brzinu, delotvornost i nezavisnost od javnih naručilaca. Međutim, države članice EU same odlučuju o izboru upravljačkih i zakonskih rešenja za organizovanje ovakvog žalbenog sistema, a rezultat toga je niz različitih modela koji se primenjuju. Među ključnim odrednicama funkcionalnog žalbenog sistema su transparentnost i efikasnost postupaka, institucionalni kapacitet, kvalitet odluka i način njihovog sprovođenja. Teme od posebnog interesa u ovom smislu uključuju periode mirovanja, privremene mere, oglašavanje ugovora nevažećim ili alternativne kazne, naknadu štete, troškove pristupa žalbenom sistemu i pristup sudskoj kontroli i objavljenim odlukama.

Princip 12: Sistem pravnih lekova je usklađen sa standardima pravnih tekovina EU koji se odnose na nezavisnost, pravičnost i transparentnost i omogućava brzo i kompetentno rešavanje pritužbi i sankcije.

1. Regulativa o nabavkama propisuje mehanizme i institucionalno ustrojstvo za rešavanje žalbi u skladu sa direktivama Evropske unije i obuhvata i ugovore o javnim nabavkama i koncesije.
2. Mehanizmi pravnih tekovina EU kojima se uređuju oglašavanje ugovora nevažećim i kaznene odredbe uneti su u nacionalno zakonodavstvo.
3. Adekvatna pažnja je posvećena postizanju glavnih ciljeva javnih nabavki (a naročito ostvarivanju vrednosti za novac putem otvorene, transparentne i nediskriminatorne tržišne utakmice) u odnosu na fokusiranje na isključivo formalne greške i propuste, naročito one koji ne utiču na ishod procesa nabavki.
4. Žalbeni i sistem pravnih lekova omogućavaju brzu, delotvornu i kompetentnu obradu i rešavanje žalbi i sankcije, uključujući sveobuhvatno objavljivanje presuda i njihovih obrazloženja.
5. Žalbeni i sistem pravnih lekova su lako pristupačni privrednim subjektima, bez diskriminacije i nepotrebnih troškova.
6. Institucija za zaštitu prava ponuđača blagovremeno obrađuje žalbe i sankcije, u skladu sa zakonom, i obezbeđuje njihovo delotvorno i kompetentno rešavanje.
7. Podaci o radu sistema pravnih lekova objavljuju se bez odlaganja.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste predstavljaju kvalitativnu procenu zakonodavstva, koja se dopunjuje kroz razgovore i kvantitativnu analiza statističkih podataka:

- Analizirati zakone i propise kojima se uređuje žalbeni sistem i sistem pravnih lekova da bi se utvrdili kvalitet i doslednost institucionalnog okvira.
- Razgovoriti direktore i druge ključne članove žalbenih i kontrolnih organa.
- Razmotriti reprezentativan uzorak donetih odluka kako bi se analiziralo na koji način sistem funkcioniše u praksi.
- Razgovoriti predstavnike javnih naručilaca, privrednih subjekata i drugih aktera.
- Analizirati statističke podatke o radu sistema⁵⁷.

⁵⁷ Iskustvo nalaže da se takvi podaci pažljivo koriste za analize i formulisanje preporuka. Ustvari, podaci za više indikatora u okviru ovog principa generalno su dostupni, ali se mogu tumačiti na drugačije načine u zavisnosti od okolnosti. Drugim

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- zakoni, propisi i sheme interne organizacije, instrukcije i procedure;
- razgovori sa ključnim zvaničnicima i privrednim subjektima;
- statistički podaci o obimu i karakteristikama žalbi, vremenu potrebnom za njihovu obradu, presudama, itd.
- primeri odluka koje je donela institucija za zaštitu prava ponuđača.

Indikatori

- Stvarno vreme potrebno za obradu žalbi koje se odnose na nabavke upoređeno sa maksimalnim zakonskim rokovima.
- Broj predmeta u kojima je telo za žalbe prekoračilo maksimalno zakonsko vreme za obradu žalbe u odnosu na ukupan broj žalbi.
- Broj žalbi u odnosu na broj objavljenih obaveštenja o nabavkama.
- Učešće žalbi u javnim nabavkama koje su osporene na višoj sudskoj instanci u ukupnom broju žalbi.
- Postojanje kontrolnih i žalbenih organa u sistemu javnih nabavki koja pokrivaju pomenute funkcije i propisa kojima se definišu njihove ulogu, odgovornosti, radne prakse, zapošljavanje i resursi, uključujući tu i integritet u radu.
- Postojanje internet stranice koja se odnosi na sistem žalbi u nabavkama i koju je jednostavno koristiti, a sadrži blagovremeno objavljene odluke i statističke podatke i poseduje adekvatne funkcije pretraživanja.

rečima, nije uvek lako na pukoj teoretskoj osnovi i bez razmatranja konkretne situacije utvrditi na šta oni zaista ukazuju i koju vrednost imaju.

Ključni zahtev: Javni naručioc i su adekvatno kadrovski popunjeni i poseduju odgovarajuće resurse, i svoj posao obavljaju u skladu sa relevantnim propisima i prizatom dobrom praksom, uz interakciju sa otvorenim i konkurentnim tržištem dobavljača.

Efikan sistem javnih nabavki zasniva se na dostupnosti profesionalne upravljačke funkcije koja se rukovodi vrednostima i svesna je integriteta u okviru javnih naručilaca i drugih organa i koja ostvaruje vrednost za novac sprovodeći sve ključne aspekte postupka javnih nabavki na profesionalan i ekonomičan način. Uspešno funkcionisanje javnih nabavki veliku korist ima od niza sredstava i pristupa koji mogu smanjiti transakcione troškove u celokupnom procesu nabavki, omogućiti konkurentnije cene i pojednostaviti postupke nabavki i ugovore za javne naručioce i privredne subjekte. Glavni instrumenti u tom smislu su elektronske nabavke (koje mogu uključivati i elektronske licitacije), okvirni sporazumi i uspostavljanje centralnih organa i aranžmana za javne nabavke.

Javne nabavke su izložene riziku od korupcije i prevarnih zbog velikog broja poslovnih transakcija koje se odvijaju. Mere za umanjene tog rizika treba da se usredsrede na razvijanje veština i iskustva javnih naručilaca. Drugi osnovni preduslov za ekonomičan, efikan i delotvoran sistem javnih nabavki jeste otvoreno, konkurentno i privlačno tržište za dodelu ugovora o javnim nabavkama. Privlačnost tržišta javnog sektora za privredne subjekte zavisi od mnogih činilaca, uključujući i pravičnost i relevantnost kvalifikacionih kriterijuma i kriterijuma za dodelu ugovora, te dostupnosti žalbenog mehanizma. Tržište takođe treba da bude oslobođeno barijera za pristup, a zainteresiranim malim i srednjim preduzećima treba da omogućava da učestvuju.

Princip 13: Javne nabavke u skladu su sa osnovnim principima jednakog tretmana, nediskriminacije, srazmernosti i transparentnosti, i njihovim sprovođenjem obezbeđuje se najefikasnije korišćenje javnih sredstava i na najbolji mogući način koriste moderne tehnike i metode javnih nabavki.

1. Adekvatna pažnja se posvećuje planiranju i pripremi javnih nabavki, ono se vrši na kompetentan način, blagovremeno i uz konsultacije sa uključenim stranama.
2. Tehnički aspekti, procena troškova i budžetiranje rade se kratkoročno (kupovina) i dugoročno (funkcionisanje, održavanje, zamena), a njima se uzimaju u obzir i prednosti za korisnike i adekvatno razmatraju alternativna rešenja.
3. Postupci nabavki se biraju sa ciljem obezbeđivanja delotvorne konkurencije te blagovremenih i efikasnih procedura (uzimajući u obzir transakcione troškove koje snose javni naručioc i organi i privredni subjekti), i srazmerni su karakteristikama i vrednostima stavki koje se nabavljaju.
4. Tenderska dokumentacija sadrži javne i nepristrasne tehničke specifikacije, sa uslovima (uključujući kriterijume za odabir i dodelu ugovora) koji su srazmerni predmetu ugovora i bez ikakvih nepotrebno otežavajućih proceduralnih zahteva.
5. Odredbe direktiva Evropske unije koje se odnose na obavezne i fakultativne osnove za isključenje ponuđača adekvatno poznaju i primenjuju svi javni naručioc i organi.
6. Proces nabavki kao prioritet postavlja ekonomičnost, delotvornost i efikasnost, sa posebnim fokusom na ispravno planiranje i pripremu te na efektivno upravljanje ugovorima i njihovu kontrolu.
7. Postoje i koriste se instrumenti koje javni naručilac koristi za ocenu izvršenja ugovora i za merenje ekonomičnosti, delotvornosti i efikasnosti postupaka javnih nabavki i upravljanja ugovorima.
8. Postoje mehanizmi, uključujući pravila o sukobu interesa i praksama dogovaranja, da se prepoznaju i reše koruptivne i prevarne radnje.
9. Sistem za ukazivanje na rizik signalizira potencijalne probleme sa integritetom u procesu nabavki.
10. E-nabavke, kako su predviđene i opisane u direktivama Evropske unije, koriste se kao važno sredstvo za unapređenje konkurentnosti, transparentnosti i smanjenje troškova u procesu nabavki, na osnovu dobro utemeljene i pripremljene strategije i akcionog plana za sprovođenje e-nabavki na nacionalnom nivou, uključujući i e-aukcije, ako je i kada to moguće.
11. Okvirni sporazumi se koriste i provode u skladu sa pravilima Evropske unije, a postoji dovoljno

- regulatorne i savetodavne podrške od strane centralnih institucija za javne nabavke.
12. Centralizirane nabavke se koriste za standardnu robu i usluge od zajedničkog interesa, kako je predviđeno direktivama Evropske unije.
 13. Nabavke se provode uzimajući u obzir situaciju na tržištu i potrebu za održivim razvojem njegove konkurentnosti i kapaciteta.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne i kvantitativne procjene stvarnih operativnih praksi, na temelju analize izveštaja i statističkih podataka i uključuju razgovore sa kreatorima politika, predstavnicima javnih naručilaca i privrednim subjektima:

- Oceniti pripremu planiranja i toka nabavki.
- Ispitati tendersku dokumentaciju i postupke dodele.
- Oceniti upravljanje ugovorom nakon dodele i s tim povezanu ocenu.
- Oceniti primenu okvirnih sporazuma, e-nabavki i funkcionisanje centralnih nabavki, ako postoje.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- izveštaji, tenderska dokumentacija, ugovori i drugi dokumenti;
- informacije koje proisteknu iz razgovora;
- zvanične statistike o nabavkama koje vode nadležni organi.

Indikatori

- Učešće ugovora sa prethodnom objavom u ukupnom broju objavljenih planova nabavki ili indikativnih planova.
- Učešće ugovora dodeljenih putem konkurentskih postupaka u ukupnom broju.
- Učešće ugovora dodeljenih isključivo na osnovu cene u ukupnom broju.
- Učešće ugovora izmenjenih nakon dodele u ukupnom broju.
- Učešće ugovora podvrgnutih formalnoj naknadnoj oceni u ukupnom broju.
- Prosečan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci roba.
- Prosečan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci radova.
- Prosečan broj ponuda koje se dostave za ugovore o javnoj nabavci usluga.
- Mera u kojoj se primenjuju moderne tehnike i metode nabavki.

Princip 14: Javni naručioc i imaju adekvatne kapacitete i praktične smernice i mehanizme da obezbede profesionalno upravljanje celokupnim ciklusom javne nabavke.

1. Svaki javni naručilac ima posvećenu i specijalizovanu funkciju za javne nabavke koja ima neophodni kapacitet i sposobnost da obavlja svoje dužnosti efikasno i delotvorno.
2. Zvaničnici u oblasti javnih nabavki percipirani su kao osobe koje imaju konkretne veštine, uloge i odgovornosti, a postoje adekvatne politike i konkretne mere za stručno usavršavanje zaposlenih i adekvatnu obuku.
3. Postoje i koriste se dobro dokumentovana sredstva za planiranje i upravljanje u svim fazama procesa javne nabavki, a naročito za analizu, budžetiranje, izradu ugovorne dokumentacije, izbor ugovorne strategije i tenderskog postupka, utvrđivanje kriterijuma za odabir i dodelu ugovora, ocenu ponuda, dodelu ugovora i upravljanje ugovorima.
4. Postoje i koriste se sistemi upravljanja i rutine za unapređenje konkurentnosti, povećanje transparentnosti i smanjenje troškova.
5. Prateća dokumentacija (poput priručnika, smernica, modela tenderske dokumentacije, obrazaca za

ocenu, modela obaveštenja o nabavci i dodeli ugovora i modela uslova ugovora za robu, radove i usluge) dostupna je zvaničnicima u oblasti javnih nabavki i privrednim subjektima.

6. Postoje načini praćenja javnih nabavki, sa ciljem merenja svrsishodnosti i ishoda (kako na nacionalnom nivou tako i na nivou svakog javnog naručioca) i prepoznavanja potencijala za unapređenje sistema javnih nabavki.
7. Posvećena i specijalizovana funkcija za nabavke javnog naručioca u potpunosti poznaje svoju ulogu pružaoca usluge i održava odlične odnose sa svim učesnicima u postupku, kako eksternim tako i internim.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste su kvalitativne i kvantitativne procene koje dopunjuju razgovori:

- Analizirati regulatorni okvir, organizacione sheme i instrukcije.
- Analizirati prateću dokumentaciju i statističke podatke.
- Sprovesti razgovore radi analize radnih praksi. U svrhu prikupljanja informacija i razgovora, prepoznati glavne naručioce jer je njihovo učešće u ukupnim javnim nabavkama javnog sektora obično najveće.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- relevantni propisi i interne instrukcije i organizacije;
- predstavnici većeg uzorka javnih naručilaca različitih vrsta i veličina i manjeg uzorka kupaca, privrednih subjekata i drugih aktera;
- sektori za praćenje i izveštavanje centralnih institucija za nabavke i naručilaca.

Indikatori

- Karakteristike i obim jasnih i jednostavnih smernica i instrukcija, standardizovanih dokumenata i drugih sredstava koja su dostupna javnim naručiocima i zvaničnicima u oblasti javnih nabavki.
- Profesionalizacija službenika za javne nabavke.

Ključni zahtev: Ustavnim i pravni okvirom garantuju se nezavisnost, mandat i organizacije Vrhovne revizorske institucije za nezavisno izvršavanje ovlašćenja, u skladu sa standardima koje ova institucija primenjuje u vršenju revizija, čime se obezbeđuje kvalitetno sprovođenje revizija koje utiču na rad javnog sektora.

Sistem odgovornosti u javnim finansijama zahteva nezavisan i profesionalan nadzor VRI nad upravljanjem javnim sredstvima u izvršnoj vlasti. U poglavlju 32 procesa pregovaranja o pristupanju EU razmatra se postojanje operativno i finansijski nezavisne VRI. To znači da se zahteva postojanje VRI koja je osnovana u skladu sa ustavom, propisana posebnim zakonom o VRI na osnovu Deklaracije iz Lime⁵⁸ i koja radi u skladu sa Standardima vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI) Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI). SIGMA je nastojala da utvrdi minimalne uslove za funkcionisanje VRI u ovoj kategoriji.

Vrhovna revizorska institucija bi na osnovu pravnog okvira trebalo da ima ovlašćenje da vrši reviziju svih javnih finansijskih transakcija, bez obzira da li su odražene u nacionalnom budžetu i na koji način, te da preuzima potpunu reviziju finansijskih izveštaja, usklađenosti i svrsishodnosti koje su propisane međunarodnim standardima. Pravni okvir treba da omogućava i nezavisnost VRI time što joj daje neophodne finansijske, operativne i ljudske resurse da obavlja svoje dužnosti. Pored toga, članovi VRI i njeni zaposleni treba da imaju potrebne kvalifikacije i profesionalni integritet da do kraja obavljaju svoje zadatke. VRI sve zadatke izvršava u skladu sa standardima revizije, obezbeđujući time pouzdanost i doslednost usvajanjem priručnika za reviziju i primenom delotvornih procedura za obezbeđenje kvaliteta. Donošenje profesionalnih i objektivnih revizorskih izveštaja pravovremeno predstavlja ključni uslov za održavanje kredibiliteta institucije. VRI treba da radi na tome da ostvari učinak u javnom sektoru tako što će jačati odgovornost vlade i javnog sektora u celini. U tom kontekstu, potrebno je da VRI ima adekvatne procedure da sprovodi praćenje sprovođenja preporuka revizije i da aktivnost revizije prilagođava kako smatra potrebnim.

Princip 15: Nezavisnost, mandat i organizacija Vrhovne revizorske institucije utvrđeni su i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom i poštuju se u praksi.

1. Vrhovna revizorska institucija i njen potrebni nivo nezavisnosti propisani su ustavom ili uporedivim pravnim okvirom. Mogu se usvojiti i propisi kojima se detaljno uređuju pojedina pitanja (na osnovu npr. Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija).
2. Nezavisnost rukovodioca (ili njenih članova, u slučaju da se radi o kolegijumu) vrhovne revizorske institucije zaštićena je zakonom. Imenovanje, uslovi zaposlenja, smenjivanje, razrešenje i imunitet rukovodioca vrhovne revizorske institucije (ili njenih članova, u slučaju da se radi o kolegijumu) tokom uobičajenog obavljanja dužnosti garantovani su ustavnim ili zakonskim odredbama.
3. Revizorski mandat je iscrpan i vrhovna revizorska institucija ima potpunu diskreciju u obavljanju svojih dužnosti. To uključuje i pravo da sprovodi revizije finansijskih izveštaja, svrsishodnosti i usklađenosti.
4. Zaposleni vrhovne revizorske institucije imaju neograničeno pravo pristupa prostorijama klijenta revizije da sprovede revizorsku aktivnost, a uživaju i pravo odlučivanja o tome koje su im informacije potrebne za reviziju. Zakonom im se garantuje neograničen pristup evidencijama, dokumentima i informacijama.
5. Pravni okvir propisuje finansijsku nezavisnost vrhovne revizorske institucije od izvršne vlasti i vrhovna revizorska institucija ima pravo da koristi sredstva koja su joj raspoređena u zasebnoj budžetskoj stavci na način koji ona smatra adekvatnim.
6. Vrhovna revizorska institucija ima upravne i pomoćne strukture da bi mogla da izvršava svoj mandat.
7. Vrhovna revizorska institucija unapređuje teorijsko i praktično profesionalno usavršavanje članova i osoblja kroz interne, eksterne i međunarodne programe.

⁵⁸ <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-1-the-lima-declaration.html>

8. Vrhovna revizorska institucija je ovlašćena i obavezana ustavom da na godišnjem nivou izveštava parlament ili drugo nadležno telo o svojim nalazima; taj se izveštaj objavljuje.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa su kvalitativne. Reč je o analizi odredbi ustava i zakona kojima se uređuje rad VRI, uključujući i interna pravila i procedure te druge relevantne dokumente. Podaci se upotpunjavaju razgovorima:

- Ispitati ustav i propise o VRI da se utvrdi da li jasno i temeljno propisuju nezavisnost VRI (ISSAI 10, principi 1 i 2).
- Utvrditi da li je u praksi garantovano da se izvršna vlast ne meša u rad VRI. Upravljanje VRI treba da bude autonomno, uzimajući istovremeno u obzir propise o upravnom postupku koji važe za celokupan javni sektor.
- Obezbediti da propisi uključuju odredbe kojima se daje sloboda VRI da programira svoje revizorske aktivnosti (ISSAI 1, deo 13; ISSAI 10, principi 3 i 6). Ispitati i obezbediti da se godišnji program rada donosi u skladu sa internim procedurama VRI. Proveriti da li se te revizije sprovode u praksi.
- Utvrditi da li VRI ima neograničen pristup informacijama (ISSAI 10, princip 4). Mogu važiti ograničenja pristupa VRI informacijama koje se smatraju neophodnim za obavljanje revizija; ta ograničenja treba da budu propisana relevantnim pravnim odredbama, npr. zakonom o eksternoj reviziji. Takođe, ispitati da li postoje procedure za rešavanje slučajeva odbijanja pristupa informacijama. Pristup informacijama može biti ograničen ili se čak može odbiti kada je to neophodno za zaštitu nacionalne bezbednosti, privatnosti pojedinca ili poslovne tajne (ISSAI 1, deo 16 [3]).
- Proveriti da li postoji odobrena i primenjena organizaciona struktura kojom se jasno dele odgovornosti za sve poslove koje obavlja VRI.
- Oceniti dostupnost adekvatnih finansijskih i materijalnih resursa, npr. kancelarijskih prostorija i pristupa centrima za edukaciju, arhiva i hardvera i softvera koji omogućavaju zaposlenima da komuniciraju, pristupaju informacijama i dokumentuju svoj rad.
- Evaluirati procedure donošenja odluka, obim administrativne podrške i obim ljudskih, finansijskih i drugih resursa koje VRI koristi u odnosu na one koji su konkretno namenjeni za reviziju.
- Ispitati i uporediti resurse koji se koriste za obavezne revizije sa onim koji se koriste za revizije koje je VRI nezavisno odabrala. Evaluirati u kojoj meri VRI koristi svoje resurse za zahtevane revizije.
- Proveriti da li postoji strategija ili plan za fizičku infrastrukturu, informacione tehnologije i arhivu koja omogućava kvalitetno čuvanje svih relevantnih evidencija.
- Oceniti dostupnost adekvatnog osoblja. Proveriti do koje mere strategija VRI za upravljanje kadrovima (UK) zaista podstiče politiku ljudskih resursa, i to naročito u odnosu na aktivnosti obučavanja (unutar institucije ili izvan nje) i njihovu relevantnost za standarde i rad revizije (ISSAI 40, Element 4). Oceniti kako u praksi funkcioniše proces zapošljavanja, imajući na umu da se smernice koje je objavila Međunarodna federacija računovođa zalažu za pet dana stručne obuke godišnje po revizoru.
- Oceniti da li je plan strateškog razvoja ili sličan dokument zasnovan na detaljnim internim pregledima (npr. samoprocene) i eksternim kolegijalnim pregledima funkcionisanja organizacije koji se redovno vrše (najmanje jednom godišnje). Takođe oceniti da li su predlozi koji su dati na odlučivanje doveli do napretka u ostvarenju ciljeva institucije.
- Utvrditi da li je VRI ovlašćena da o svom radu na godišnjem nivou izveštava parlament ili drugo nadležno telo i do koje mere ona to zaista i radi. Na primer, godišnji izveštaj pokriva sve aktivnosti VRI kao i sve ostale naročito važne i značajne nalaze tokom godine (ISSAI 1, deo 16;

ISSAI 10, princip 5). Utvrditi da li VRI ima slobodu da odlučuje o sadržaju i vremenskom planiranju svojih izveštaja, osim u slučaju da su konkretni uslovi propisani zakonom.

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- Ustav;
- zakon o VRI;
- zakon o budžetu ili ekvivalentan propis;
- godišnji finansijski izveštaj države;
- zakon o socijalnom obezbeđenju ili ekvivalentan propis;
- zakon o fiskalnom savetu;
- zakon o javnim preduzećima;
- zakon o državnoj upravi i prateći propisi, kada postoje;
- interni propisi VRI;
- višegodišnja strategija za reviziju, godišnji plan revizija, promene u godišnjim planovima revizija, uzorak revizorskih izveštaja:
 - komunikacijska strategija/politika;
 - strategija upravljanja ljudskim resursima VRI;
 - procena potreba za obukom VRI i strategija obučavanja;
 - statistika o broju zaposlenih, upražnjenih radnih mjesta, zapošljavanju, usavršavanju zaposlenih i obrazovnoj strukturi zaposlenih;
 - statistika o stalnom stručnom usavršavanju, npr. pohađanje obuka, sertifikacija zaposlenih i njihovo sticanje kvalifikacija;
 - niz godišnjih budžeta VRI (od tri do četiri godine).
- godišnji izveštaj o radu VRI;
- obilazak prostorija i opreme VRI;
- razgovori sa zvaničnicima VRI, članovima i predsednicima skupštinskih odbora, klijentima revizije, međunarodnom zajednicom, nevladinim organizacijama (NVO) i predstavnicima univerziteta iz ove oblasti.

Indikatori

- Razlika između odobrenog budžeta i ostvarenih rashoda VRI.
- Učešće budžeta VRI u državnom budžetu.
- Obim resursa za obavezne revizije u poređenju sa resursima za revizije koje VRI sama bira da sprovodi.
- Mera u kojoj su osnovni uslov nezavisnosti, mandat i organizacija VRI propisani i zaštićeni ustavnim i pravnim okvirom.
- Mera u kojoj rukovodstvo VRI obezbeđuje razvoj institucije.

Princip 16: Vrhovna revizorska institucija primenjuje standarde neutralno i objektivno i time obezbeđuje visokokvalitetne revizije koje imaju pozitivan uticaj na rad javnog sektora.

1. Vrhovna revizorska institucija primenjuje radne i revizorske standarde koje je izdala Organizacija vrhovnih revizorskih institucija ili neko drugo priznato telo za utvrđivanje standarda.
2. Rad vrhovne revizorske institucije zasniva se na nezavisnom profesionalnom rasuđivanju i temeljnoj i strogoj analizi.
3. Vrhovna revizorska institucija planira i sprovodi svoj rad primenjujući temeljne principe obavljanja dužnosti revizije javnog sektora, čime omogućava da se revizijom finansijskih izveštaja, svrsishodnosti i usklađenosti promovišu odgovornost i transparentnost javnih aktivnosti, kao i da ona sama svoje dužnosti ispunjava na potpun i objektivan način.
4. Vrhovna revizorska institucija održava adekvatne procedure kontrole kvaliteta i etike na nivou

organizacije, čime pruža razumnu garanciju da vrhovna revizorska institucija i njeni zaposleni poštuju profesionalne standarde, uključujući integritet, nezavisnost i objektivnost, poverljivost i stručnost.

5. Postoji formalni mehanizam putem kojeg parlament razmatra izveštaje vrhovne revizorske institucije.
6. Vrhovna revizorska institucija dostavlja zakonodavnom telu, a naročito skupštinskim odborima, relevantne, objektivne i blagovremene informacije.
7. Izveštaji vrhovne revizorske institucije su jasni i koncizni, i obuhvataju relevantne i korisne preporuke koje se temelje na nalazima vrhovne revizorske institucije i kojima se utvrđuju procedure za praćenje sprovođenja revizorskih izveštaja.
8. Vrhovna revizorska institucija blagovremeno komunicira za velikim brojem aktera o svojim aktivnostima i rezultatima revizije, koristeći medije, internet stranice i druga sredstva te svoje izveštaje pravovremeno objavljuje.

Analitički okvir

Metodološki pristup

Metode koje se koriste za analizu ovog principa predstavljaju kvalitativne i kvantitativne procene, zasnovane na analizi relevantne dokumentacije i upotpunjene razgovorima:

- Proveriti da li VRI primenjuje svoje kolektivno znanje, veštine i iskustva na postupak vršenja revizije, a naročito da li uvodi i primenjuje standarde za svoje aktivnosti i informiše zaposlene o tim standardima. Pregledati uzorak (otprilike pet) predmeta revizije i revizorskih izveštaja i analizirati njihov sadržaj u odnosu na ono što je predviđeno standardima revizije.
- Proveriti da li su postojeći priručnici za reviziju u skladu sa osnovnim principima revizije (ISSAI 100, 200, 300, 400) i da li se primenjuju u praksi, odnosno da li je planiranje revizije zasnovano na riziku i značaju konkretnih aktivnosti, da li revizija predviđa revizorske dokaze i dovoljan obim dokumentacije, te da li su zaključci revizije uravnoteženi.
- Ispitati etički kodeks VRI ili ekvivalentan dokument te se uveriti da postoje odredbe (uključujući i pravila za korektivne mere) za praćenje sprovođenja tih zahteva i da VRI primenjuje propisane mere u slučajevima nepravilnosti.
- Oceniti da li VRI na adekvatan način uzima u obzir mišljenja klijenta revizije (ISSAI 10, princip 6).
- Ispitati da li postojeće procedure za kontrolu kvaliteta održavaju visoke standarde revizije, što uključuje i poštovanje etičkih zahteva. Proveriti da li je zaposleno dovoljno osoba adekvatne stručnosti i sposobnosti i da li postoji nadzor i objektivno praćenje rada da bi se obezbedilo da se poslovi obavljaju na neutralan i objektivna način i na visokom nivou.
- Ispitati da li je izveštavanje blagovremeno, da li ga VRI meri i da li je odražen (na adekvatan način) u statistici. Treba da postoji zakonski ili dogovoreni vremenski okvir za dostavljanje revizorskih izveštaja.
- Oceniti da li postoje delotvorni mehanizmi praćenja sprovođenja preporuka VRI (ISSAI 10, princip 7), da li postoje funkcionalan skupštinski odbor zadužen da ispituje, razmatra i deluje po izveštajima VRI i dobre prakse komuniciranja sa zakonodavnom i izvršnom vlašću i pravosuđem (ISSAI 20, princip 7).
- Ispitati meru u kojoj VRI preduzima korake da obezbedi da njen revizorski rad utiče na funkcionisanje javnog sektora. VRI (adekvatno) izveštava o merama praćenja svojih preporuka (ISSAI 12, princip 3.6).

Izvori informacija

Spisak korišćenih izvora:

- standardi VRI, priručnici za reviziju, pojedinačni programi revizije, interna uputstva i smernice za odabir i primenu procedura revizije;
- višegodišnja i godišnja strategija revizije, kao i programi revizije;

- uzorak revizorskih izveštaja, sadržina predmeta revizija i radni dokumenti, kada je to moguće;
- izveštaji o kontroli kvaliteta (kada postoje);
- zakon o VRI, etički kodeks ili ekvivalentan dokument;
- organizaciona shema VRI koja prikazuje funkciju odnosa sa štampom i medijima;
- komunikacijska strategija ili politika VRI;
- konferencije za medije, saopštenja za štampu, analiza sadržaja medijskog izveštavanja;
- godišnji izveštaj o radu VRI;
- statistički podaci o praćenju sprovođenja preporuka, ukoliko postoje;
- razgovori sa rukovodstvom VRI i spoljnim akterima, npr. NVO, MF i odabranim klijentima revizije i drugim telima iz javnog sektora, npr. pravosuđem, poslanicima i predstavnicima medija;
- poslovnik o radu parlamenta.

Indikatori

- Učešće revizorskih izveštaja objavljenih na internet stranici VRI u odnosu na ukupan broj usvojenih revizorskih izveštaja.
- Učešće preporuka revizije koje su usvojene i koje klijenti provode u ukupnom broju preporuka.
- Učešće blagovremeno dostavljenih revizorskih izveštaja u ukupnom broju izveštaja⁵⁹.
- Mera u kojoj VRI primenjuje standarde da obezbedi kvalitet revizije.

⁵⁹ Blagovremenost se meri poređenjem broja izveštaja VRI koji su usvojeni na vreme (odnosno u rokovima propisanim internim pravilima VRI) sa brojem planiranih izveštaja za datu godinu.