

Analiza sprovođenja reforme javne uprave u Republici Srbiji u kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji

Elena Čavlin, Ivana Belić

Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Beogradu

SAŽETAK

Pojednostavljenje procedura, povećanje broja usluga javne administracije koje se pružaju građanima, upravljanje ljudskim resursima i osposobljavanje zaposlenih u javnoj administraciji za nove izazove u poslovnom i društvenom okruženju kao i mnoge druge nadležnosti, predstavljaju jedan sveobuhvatni, ključni mehanizam u postupku pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Naša zemlja od 2014. kroz strateški i programski okvir nastoji da sprovede reformu javne uprave u skladu sa principima EU. Glavna okvirna strateška dokumenta su Strategije reforme javne uprave, prva koja je na snazi bila od 2014.-2020. i druga koja je na snazi od 2021.-2030. U okviru perioda 2014-2020, napredak je postignut u uspostavljanju sistema za praćene reformi javnih uprava, u digitalnim uslugama i pojednostavljenju procedura za građane i privredu, dok je zabeležen sporiji napredak od planiranog u oblastima; razvoja i koordinacija javnih politika, upravljački i sistem zasluženog upravljanja u državnoj službi, kao i mehanizmi odgovornosti. Iako su prethodno navedene oblasti u fokusu Strategije za period 2021-2030 nivo ispunjenosti planiranih aktivnosti u ovim oblastima za 2024. godinu, četiri godine nakon donošenja nove strategije, iznosi svega 57% što ukazuje na nedovoljnu efikasnost i lošu koordinaciju planiranih aktivnosti. U ovom radu sprovedena je analiza realizacije procesa reforme javne uprave i mapirani su izazovi i manjkavosti sistema koje postoje i koje onemogućavaju da se reforme sprovede na zadovoljavajućem nivou. Cilj rada je da odgovori na pitanje koji su ključni uzroci stagnacije u pojedinim oblastima reforme i da se daju preporuke za usvajanje mehanizama koji bi povećali njenu efikasnost.

1. UVOD U okviru Sporazuma o stabilizaciji i procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji potpisanog 2008. godine Srbija se obavezala da će svoj razvoj uskladiti sa strateškim ciljevima Evropske unije. Strateški ciljevi pristupanja Evropskoj uniji podeljeni su u okviru dokumenta Revised enlargement methodology donetog 5. februara 2020. godine koji se sastoji od 6 klastera i 35 poglavlja. U okviru prvog klastera, jedan od strateških ciljeva jeste i reforma javne uprave. 2014. godine Srbija je usvojila Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji kao strateški dokument za sprovođenje jedan od osnovnih zahteva u okviru pristupnog procesa. Izveštaji Evropske Komisije za period od 2014.-2020. ukazuju da, iako je došlo do napretka u određenim poljima (digitalizacija, pojednostavljivanje procedura, uspostavljanje elektronskih sistema za praćenje procesa reformi javne uprave), ocena je ostala ista, 3-umereno pripremljeni. U cilju sprovođenja reforme javne uprave za naredni period, Srbija je usvojila Strategiju reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021.

do 2030. godine (u nastavku: Strategija RJU) i u cilju nje-nog sprovođenja usvojen je Akcioni plan za period od 2021. do 2025. godine. Pored Strategije, usvo-jeno je i nekoliko programa za reformu javne uprave: Program razvoja e-uprave (2023-2025), Program za reformu sistema lokalne samouprave (2021-2025), Program reforme upravljanja javnim finansijama (2021-2025), Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa akcionim planom (2021-2025), Program za pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative "e-PAPIR" (2023-2025) i Program za suzbijanje sive ekonomije (2023-2025)¹. Postojanje ovih akata ukazuje na to da je od 2021. godine jasnije određen i tematski rekonstruisan postupak sprovođenja reformi, kao i da su preduzeti koraci kako bi se jasnije odredio način implementacije i željeni ishodi sveobuhvatne reforme javne uprave. Ova faza se odnosi na usvajanje detaljnog i sveobuhvatnog okvira za sprovođenje reformi, a cilj ovog rada je da se kroz analizu Godišnjeg izveštaja za 2024. godinu (u nastavku: Godišnji izveštaj) o sprovođenju Akcionog plana (2021-2025) za sprovođenje Strategije RJU (u nastavku: Akcioni plan) od-govori na pitanje koji su ključni uzroci stagnacije u pojedinim oblastima reforme i da se daju preporuke za usvajanje mehanizama koji bi povećali njenu efikasnost. Prema Izveštaju Evropske komisije o razvoju Srbije za 2025. godinu efikasnost implementacije strate-gije je neophodno unaprediti jer Izveštaj o sprovođenju za 2024. godinu ukazuje na spor progres sa svega 57% ostvarenih planiranih mera i aktivnosti (Serbia 2025 Report 2025, 25). Imajući u vidu da strateško planiranje i izrada akcionih planova podrazumevaju procenu izvodljivosti, uzrok niskom ni-vou ostvarenosti nije preterana ambicioznost postavljenih ciljeva već nedovoljno dobro koordinisan proces i nestabilnost političkog sistema u Srbiji. Kroz analizu sedam tematskih oblasti u okviru Godišnjeg izveštaja u radu će biti prikazan stepen ostvarenosti planiranih mera i aktivnosti u cilju utvrđivanja efikasnosti javne administracije. Te-matske oblasti u okviru Izveštaja su: planiranje i koordinacija javnih politika, upravljanje ljudskim resursima, pružanje usluga, odgovornost i transparentnost, upravljanje javnim finansijama, sistem lokalnih samouprava i komunikacija i koordinacija. Iako postoje jasno definisane smernice i mere koje je neophodno preduzeti, manjkavost sistema se ogleda u nedovoljnoj učinkovitosti procesa im-plementacije što rezultira stalnim odlaganjem sprovođenja reformi i stagnacijom u procesu evroin-tegracija. Na osnovu uvida u nivo ispunjenosti predviđenih aktivnosti od strane različitih institucija, preduzetih mera i aktivnosti koje su trenutno u toku, kao i onih čija realizacija još uvek nije započeta, kroz rad su mapirane institucije koje su bile najmanje ažurne u procesu implementacije i u kojim oblastima je najneophodnija veća podrška u finansijskom i kadrovskom smislu. Reforma javne uprave kao jedan od strateških ciljeva u procesu evrointegracija je usko povezan sa napretkom u drugim poglavljima i zbog toga je od suštinskog značaja da se u ovoj sferi obezbedi potpuna transparentnost, egzaktnost i ažurnost podataka, ali i da se uzmu u obzir kritike, preporuke i smernice institucija Evropske unije koje se tiču nastavka procesa. Prema stavovima organizacija civil-nog društva (u nastavku: OCD) pred institucijama su u kontekstu reforme javne uprave izazovi koji se tiču bolje organizacije i koordinacije procesa sprovođenja Strategije RJU, posebno u pogledu pripreme AP 2026-2030 (Izveštaj o sprovođenju Strategije RJU 2024, 70). Prema istraživanju organizacije SIGMA² u odnosu na prosek Zapadnog Balkana Srbija zaostaje u slede-ćim oblastima: izvršenje budžeta, konsultativni proces pri donošenju javnih politik a, interna kontrola i revizija i koordinacione politike i centralna vlast (Public

administration in Serbia, 12). U prethodnom periodu, političko usmeravanje procesa reforme javne uprave bilo je neefikasno dok su rasprave unutar Saveta za RJU postale neredovna formalnost. Pritom, novi program vlade nije mapirao kao jedan od prioriteta sveobuhvatnu Strategiju za RJU nego samo pojedine njene segmente (Public administration in Serbia 2024, 10). Posledica ove situacije je dostizanje rezultata koji su iznad očekivanih u prioritarnim oblastima prema vladinom razvojnom planu, dok se druge oblasti zanemaruju i u pogledu mera i aktivnosti u tim segmentima ne ostvaruju se ciljane vrednosti. Na kraju rada biće izvršena sistematična analiza i sumiranje uočenih nedostataka u procesu reforme javne uprave u Republici Srbiji, uz posebno isticanje preporuka Evropske komisije sadržanih u Izveštaju o napretku Srbije za 2025. godinu.

2. ANALIZA TEMATSKIH OBLASTI U OKVIRU IZVEŠTAJA O SPROVOĐENJU AP ZA REALIZACIJU STRATEGIJE ZA REFORMU JU U RS (2021-2030)

Stepen implementacije rezultata Strategije za 2024. godinu iznosi svega 57% što ukazuje na nedovoljnu efikasnost reforme javne uprave i da preduzete aktivnosti ne odgovaraju predviđenom okviru. Ukoliko se reforma javne uprave u Srbiji nastavi ovim tempom, proces evrointegracija u ovom segmentu, ali i segmentima koji posledično zaostaju zbog neefikasnosti reforme javne uprave, proces će stagnirati ili će čak doći do degradacije ostvarenog napretka.

2.1. Prva tematska celina: Planiranje i koordinacija javnih politika

Javne politike predstavljaju skup mera i propisa koje se tiču svih građana i odnose se na usluge i društvene oblasti koje se smatraju društvenim (opštim) interesom. Dobro planirane i koordinisane javne politike omogućavaju transparentan proces implementacije, obučene kadrove i adekvatan proces ocenjivanja efikasnosti usvajanja politika. U ovoj oblasti, prema oceni izveštaja Evropske komisije, postoji regulativa, ali ne i sistemsko sprovođenje. U pogledu optimizacije kritikuje se što je reforma sprovedena u svega 3 od ukupno 23 sektora u javnoj administraciji. Takođe, u izveštaju je skrenuta pažnja na to da je objavljeno svega 30% godišnjih izveštaja o sprovođenju sektorskih planskih dokumenata, iako je njihovo donošenje zakonska obaveza, a zaostaje se i u pogledu usvajanja srednjoročnih planova na šta ukazuje podatak da je usvojeno svega 61% za period od 2025. do 2027. godine. Takođe, srednjoročni planovi na republičkom nivou još uvek nisu usvojeni, iako ih je trebalo usvojiti još 2020. godine, usled kašnjenja usvajanja Plana razvoja kao krovnog strateškog dokumenta. (Serbia 2025 Report, 26). Implementacija definisanih ciljeva u okviru planiranja i koordinacije javnih politika je svega 50% od planiranog, implementirano je 43% od predviđenih mera (3 implementirane, 4 nisu implementirane) i sprovedeno je svega 33% predviđenih aktivnosti odnosno jedna je implementirana i dve su u toku. Ovi podaci ukazuju na neažurnost institucija kako na republičkom, tako i na nižim nivoima. Nepostojanje srednjoročnih planova i kašnjenje sa izveštavanjem o sprovedenim reformama posledica su nedovoljnog kapaciteta, čestih izbornih procesa u periodu od 2020. godine do danas, ali i nedovoljnih kapaciteta javne uprave U okviru planiranja i koordinacije javnih politika definisano je četiri posebna cilja: regulatorna reforma u funkciji unapređenja poslovnog okruženja i smanjenja nepotrebnog opterećenja za

građane i privre-du, jačanje kapaciteta i primena instrumenata za kvalitetno kreiranje i praćenje sprovođenja javnih politika i propisa, efektivna koordinacija javnih politika i povećanje stepena učešća civilnog društva, privrede i drugih zainteresovanih strana u ranim fazama pripreme javnih politika i propisa. Prema podacima iz Izveštaja, ocena stepena kvaliteta planiranja politika ostala je ista kao i 2023. godine. Ocena 4 ukazuje na zadovoljavajući kvalitet planiranja, međutim, stagnacija u pogledu povećanja kvaliteta dovodi do zaključka da nisu preduzete aktivnosti kako bi se dalje unapredio ovaj segment. Dodatno, prema oceni Svetske banke, kvalitet propisa je sa 56,13 u 2023. godini porastao na svega 56,6 u 2024. godini što je daleko niže od ciljane ocene (64) (Izveštaj o sprovođenju AP 2021–2025 za sprovođenje Strategije RJU 2024, 8). Iako visoko ocenjena, oblast planiranja politika ostaje ispod ciljanih vrednosti kada se uzme u obzir detaljnija analiza sa više pokazatelja visine kvaliteta. Kako bi se planiranje podiglo na viši nivo potrebno je jačati kapacitete kadrova, povećati transparentnost i povećati nivo uključenosti javnosti u proces planiranja. Neefikasno sprovođenje mera usmerenih na unapređenje procesa planiranja, dovodi do toga da inicijalna faza, u kojoj se postavljaju temelji za realizaciju bude nepotpuna što dovodi do kompromitacije kvaliteta i uspešnosti celokupnog procesa. Tokom 2024. godine zabeležen je rast kvaliteta analiza efekata koje se sprovode pri pripremi uredbi koji je iznad ciljanog trenda i iznosi 77,6% što je za 11% više u odnosu na 2023. godinu, dok je ciljana vrednost bila 62%. Ipak, kada je u pitanju udeo usvojenih zakona koji sadrže potpunu analizu efekata u ukupnom broju usvojenih zakona za koje je analiza efekata bila neophodna, cilj nije dostignut. Ostvarena vrednost je 31,1% u odnosu na ciljanu vrednost u iznosu od 50%. Pritom, došlo je do pada u odnosu na 2023. godinu kada je udeo iznosio 39,6%. Donošenje zakona po ubrzanim procedurama posledica je nestabilnosti političkog sistema i prevremenih parlamentarnih izbora koji su doveli do kašnjenja procedura. Neadekvatno sprovođenje zakonodavnog postupka smanjuje njegovu demokratičnost, onemogućuje sprovođenje javnih konsultacija u kratkom roku i isključuje iz procedure transparentno izveštavanje. Da bi se ovakvi propusti izbegli i da bi se poštovala obaveznost izveštavanja u zakonodavnom postupku, potrebno je krenuti od rešavanja uzroka problema, odnosno, potrebno je jačati stabilnost političkog sistema i vrednovanje demokratskih principa u radu zakonodavnih organa. Takođe, neophodno je jačanje kapaciteta kadrova u javnoj upravi koji se bave ocenom efekata donetih javnih politika kako ne bi dolazilo do velikih odstupanja od ciljanih vrednosti i kako se javne politike ne bi usvajale bez adekvatne procene efekata. Podsticanjem unapređenja ovog segmenta biće omogućena bolja procena efekata, a samim tim i veći kvalitet usvojenih politika. Na polju sprovođenja javnih konsultacija pri donošenju propisa ostvaren je pomak sa 52,9% na 58,3% što je i dalje manje u odnosu na ciljanu vrednost od 75%. Pozitivan trend ogleda se u povećanju upotrebe portala e-konsultacije, ali se i dalje primeti pasivnost i nedovoljna informisanost javnosti o značaju učešća u konsultativnim procesima pri donošenju propisa. U tom smislu, potrebno je povećati

svest građana o značaju konsultativnih procesa i povećati njihovu uključenost u sam proces. Bez učešća javnosti u donošenju javnih politika, nemoguće je ostvariti multidisciplinarni pristup i demokratičnost procesa koja podrazumeva slobodu davanja mišljenja o aktima u proceduri i predlaganja mera koje bi iz ugla privrede, civilnog društva i drugih aktera povećala kvalitet akta u proceduri. Posledično, ovu oblast Evropska komisija ocenjuje kao nedovoljno efikasnu jer i dalje ne postoji centralno telo odgovorno za nadzor i kontrolu kvaliteta javnih konsultacija i jer je upotreba platforme e-konsultacije zastupljena samo u oko 30% slučajeva (Serbia 2025 Report, 26).

Sveukupno gledano, implementacija u ovom segmentu je bila delimična. Upotreba portala e-konsultacije je povećana, ali i dalje nedovoljno normirana. Radna grupa za izmenu pravnog okvira konsultacija i javnih rasprava u narednom periodu treba da formira nacрте izmena i unapređenje kontrole kvaliteta procesa sprovođenja javnih konsultacija. Tokom 2024. godine trebalo je da bude revidirano i optimizovano ukupno 12 planskih oblasti, ali je tokom godine optimizovana samo oblast omladinske politike i broj revidiranih planskih okvira se povećao sa 3 na 4 u odnosu na 2023. godinu.

Kašnjenje optimizacije planskih oblasti posledica je ne-postojanja standarda u procesima planiranja politika i nedostatka kapaciteta javne uprave u oblasti planiranja. Da bi se otklonile ove manjkavosti sistema, potrebno je povećati broj zaposlenih i uspostaviti standarde pomoću kojih će ovaj proces moći mnogo efikasnije da se sprovodi. Takođe, tokom 2024. godine sprovedena je ex-post analiza Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom (2021-2025) sa Akcionim planom i krajem godine je Vlada donela Odluku o izmenama i dopunama Programa, uključujući i izmene pratećeg AP. Ovaj podatak nas dovodi do zaključka da organi javne uprave u Srbiji prate dinamiku promena i oscilacije u planiranim aktivnostima i da u skladu sa tim dugoročne planove prilagođavaju novonastalim okolnostima u procesu reformi.

Međutim, oscilacija u okviru ove tematske oblasti iznosi 43% što ukazuje na nedovoljnu doslednost u realizaciji planova. Iako je prilagođavanje potrebno i ispravno, u procesu implementacije planiranog ne bi trebalo da bude toliko oscilacija i prilagođavanje bi trebalo da bude na nivou neznatnih korekcija, a ne višemesečnih odlaganja propisa. Takođe, kritika koju je i Evropska komisija iskazala u svom Izveštaju za 2025. godinu odnosi se na kašnjenje izveštavanja. Zakasneli izveštaji onemogućavaju da se dokumenta i planovi revidiraju na vreme što dodatno umanjuje efikasnost reformi.

Potrebno je obezbediti da postupak izveštavanja bude ažurniji, transparentniji i bolje organizovan kako ne bi dolazilo do kašnjenja sa narednom fazom reformi. U pogledu usvajanja regulatornih akata, zakasnilo se sa usvajanjem Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika. Ovi akti su usvojeni u prvom kvartalu 2025. godine umesto tokom 2024. godine što je usporilo proces usvajanja metodologije i pravila izrade analiza. U narednom periodu neophodno je prilagoditi metodologiju pri izradi analiza, izveštavanju i proceni efekata sa usvojenim uredbama što će posledično uticati na kvalitet i sveobuhvatnost dokumenata. Kada se

dostigne zadovoljavajuć broj ovih akata i kada njihov kvalitet bude na zadovoljavajućem nivou, to će biti osnov za dalji razvoj planske oblasti i bolji proces implementacije planiranog. Nedovoljno precizna uputstva i dosadašnja nestandardizovana metodologija doveli su do velikih odstupanja, različitosti i kašnjenja, zbog čega nijedna faza od planiranja do evaluacije nisu mogle da budu sprovedene temeljno i na vreme. Stavovi OCD u pogledu planiranja i koordinacije javnih politika su da i dalje postoji nedovoljna transparentnost u pogledu konsultativnog procesa pri njihovom donošenju u pogledu selekcije angažovanih pojedinaca, udruženja i drugih zainteresovanih strana u procesu i da je potrebno jasnije prikazati proaktivnost organa u organizovanju konsultacija. Imajući u vidu sve ove podatke, zaključak je da za razvoj procesa donošenja javnih politika treba povećati transparentnost procesa, ažurnost izveštavanja, standardizaciju metodologije u izradi analiza, bolje informisati javnost i jačati kapacitete službenika u javnoj upravi koji se bave izveštavanjem i pravljenjem procena .

2.2. Druga tematska celina: Upravljanje ljudskim resursima Upravljanje ljudskim resursima predstavlja jednu od centralnih tematskih oblasti reforme javne uprave, budući da kvalitet administracije u velikoj meri zavisi od načina zapošljavanja, razvoja kadrova, sistema napredovanja i profesionalne autonomije zaposlenih. Bez stabilnog i meritornog kadrovskeg sistema teško je očekivati dosledno sprovođenje javnih politika, institucionalnu memoriju i kontinuitet reformskih procesa. Upravo zbog toga Evropska unija i SIGMA kontinuirano ovu oblast tretiraju kao jedan od temelja evropskih principa javne uprave. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije reforme javne uprave za period 2021–2025. godine (4)3, u okviru posebnog cilja 2 definisano je unapređenje procesa regrutacije u javnoj upravi. Kao ključni pokazatelj ishoda naveden je indikator „Meritokratija i efikasnost zapošljavanja državnih službenika (SIGMA princip)“, čija je početna vrednost iznosila 3 u 2019. godini, dok je ciljana vrednost za period od 2022. do 2025. godine postavljena na 4. Ovakvo planiranje pokazuje da je država već u startu prepoznala da sistem zapošljavanja nije na zadovoljavajućem nivou i da je potreban prelazak sa formalnog na stvarno meritokratski model upravljanja kadrovima. Jedna od prvih mera odnosila se na unapređenje kadrovskeg planiranja i promovisanje državne uprave kao poželjnog poslodavca. U tom delu, indikator „zapošljavanje zasnovano na iskazanim kadrovskeg potrebama organa“ planiran je da poraste sa 20–25% u 2021. godini na 40–45% do 2025. godine (ibi-dem). Sam podatak pokazuje da je značajan deo zapošljavanja ranije bio nepovezan sa realnim potrebama institucija, što ukazuje na dugogodišnje strukturne slabosti u planiranju radnih mesta i ljudskih resursa. U toku 2024. godine sprovedene su aktivnosti koje se odnose na modernizaciju metodologije kadrovskeg planiranja, izradu novih kadrovskeg planova i saradnju sa visokoškolskim ustanovama radi privlačenja mladih kadrova u javni sektor. Ipak, prema domaćem izveštaju o sprovođenju Akcionog plana, realizacija mera u ovoj oblasti bila je delimična, uz prisutna kašnjenja u pojedinim aktivnostima i neujednačenu dinamiku sprovođenja. To potvrđuje širi obrazac reforme javne uprave u Srbiji, gde formalno planiranje često nije praćeno jednakim intenzitetom implementacije. Evropska komisija u Izveštaju za Srbiju za 2025. godinu konstatuje da je zemlja u oblasti reforme javne uprave umereno pripremljena (moderately prepared), ali da tokom izveštajnog perioda nije ostvaren napredak (no progress), kao i u svakom izveštajnom periodu u proteklih 10 godina. U

preporukama ovogodišnjeg izveštaja se posebno ističe potreba da se smanji broj vršilaca dužnosti na rukovodećim mestima i osigura zapošljavanje zasnovano na zaslugama. Ova ocena je značajna jer pokazuje da postojanje normativnog okvira samo po sebi nije dovoljno ukoliko ne dolazi do njegove dosledne primene. Na sličan način, SIGMA konstatuje da se princip zapošljavanja po zaslugama ne primenjuje dosledno u praksi (Sigma, 45). Dodatno se naglašava da „the extensive use of acting positions undermines stability and professionalism of the civil service“ (ibidem, 47). Drugim rečima, produženo stanje vršilaca dužnosti ne predstavlja samo tehničko pitanje, već direktno utiče na profesionalizaciju uprave, stabilnost institucija i odgovornost rukovodilaca. Poseban izazov predstavlja i zadržavanje kvalitetnih kadrova u javnom sektoru. U uslovima u kojima postoji konkurencija privatnog sektora, naročito u oblastima informacionih tehnologija, finansija i prava, javna uprava se suočava sa problemom odliva stručnog kadra. Iako su u Akcionom planu predviđene promotivne aktivnosti za predstavljanje državne uprave kao poželjnog poslodavca, njihov dolet je ograničen ukoliko nisu praćene reformom zarada, jasnim karijernim napredovanjem i većom predvidivošću radnog okruženja. Dodatni segment reforme odnosi se na stručno usavršavanje zaposlenih. Nacionalna akademija za javnu upravu predstavlja važan institucionalni mehanizam, ali i dalje ostaje otvoreno pitanje u kojoj meri su programi obuke povezani sa sistemom napredovanja, ocenjivanja rada i upravljanja učinkom. Ukoliko obuke ostanu izolovan instrument bez jasne veze sa karijernim razvojem, njihov stvarni reformski efekat ostaje ograničen. Reformska agenda Republike Srbije za period 2024–2027. godine dodatno naglašava potrebu jačanja institucionalnih kapaciteta, digitalizacije procedura i efikasnije javne administracije kao preduslova ekonomskog razvoja i približavanja jedinstvenom tržištu EU. Time se potvrđuje da upravljanje ljudskim resursima nije izolovana upravna tema, već pitanje koje utiče na investicioni ambijent, kvalitet javnih usluga i ukupnu konkurentnost države. Sa teorijskog aspekta, profesionalna uprava podrazumeva depolitizovan sistem u kome se zapošljavanje, napredovanje i odgovornost zasnivaju na kompetencijama i rezultatima rada. Lilić (1109) ističe da savremena javna uprava mora biti racionalna, efikasna i profesionalna kako bi mogla da ostvaruje javni interes. Evropska komisija (EK, 25), sa druge strane, ukazuje da je Srbija u ovoj oblasti umereno pripremljena, ali bez napretka tokom izveštajnog perioda, što potvrđuje da institucionalni okvir još uvek nije praćen dovoljno snažnom primenom u praksi. Može se zaključiti da je Srbija u oblasti upravljanja ljudskim resursima uspostavila relativno razvijen normativni okvir, ali da suštinski izazovi ostaju u procesu nedovršene implementacije. U narednom periodu biće neophodno da fokus bude premešten sa usvajanja pravila na njihovu doslednu primenu, jer tek tada kadrovska politika može postati stvarni nosilac modernizacije javne uprave.

2.3. Treća tematska celina:

Pružanje usluga, odgovornost i transparentnost

Javna uprava i njene usluge prema građanima dugi niz godina u Srbiji bile su veoma zastarele. Procedure su bile duge, bilo je potrebno mnogo papirologije i za najjednostavnije postupke pred državnim organima. Dugi redovi, nemogućnost zakazivanja termina za vađenje lične karte, pasoša i čekanje po par sati. Danas se zahvaljujući digitalizaciji javne uprave stavlja tačka na neefikasnost sistema pružanja usluga. Pa ipak, u procesu unapređivanja postoje neke manjkavosti. U oblasti pružanja

usluga, odgovornosti i transparentnosti definisan je samo jedan cilj koji nije realizovan, a implementirano je 80% predviđenih mera i predviđena je jedna aktivnost koja nije realizovana, ali je u toku. Poseban cilj u okviru ove tematske celine je pružanje usluga javne uprave na efikasan i inovativan način tako da odgovaraju na potrebe krajnjih korisnika i unapređuju njihovo iskustvo. Prema istraživanju koje je tokom 2024. godine sprovedla SIGMA pod nazivom *Survey of Citizens on public administration 2024*, zadovoljstvo građana uslugama je na visokom, ali nedovoljno zadovoljavajućem nivou. Građani su najmanje zadovoljni uslugama Poreske uprave (60%), dok je najviši nivo zadovoljstva izražen kod usluga organa koji izdaju lična dokumenta (77%). Ovi podaci ukazuju na to da pružanje usluga od strane javne administracije iz ugla građana još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Takođe, podatak o tome da su se o zadovoljstvu uslugama pojedinačnih institucija kao neutralni izjasnili ispitanici u rasponu od 12 do 21% u zavisnosti od institucije koja je bila predmet pitanja, možemo zaključiti da dosta građana nema dovoljno informacija o digitalnim uslugama i reformama koje su omogućile pojednostavljenje određenih procedura. Njihov neutralan stav ukazuje na neinformisanost o benefitima modernizacije sistema javne uprave (Public administration in Serbia 2024, 12). S tim u vezi, potrebno je obezbediti obuke za građane kako bi sistem bio svrsishodan. Sa novinama u sistemu koje građani ne znaju da koriste ili nisu upoznati sa njihovim postojanjem, ne možete ostvariti željeni ishod. Takođe, potrebno je uključiti građane u proceduru unapređenja pružanja usluga kako bi se poboljšalo korisničko iskustvo i kako bi oni u inicijalnoj fazi reforme neke usluge bili u mogućnosti da se upoznaju sa njenim funkcionalnostima. Evropska komisija smatra da se u ovoj oblasti ostvaruje kontinuirani napredak, pogotovo kada je u pitanju pružanje e-usluga građanima i biznisima, ali kritikuje fragmentiranost odgovornosti i nadležnosti između institucija i nedostatak adekvatnog sistema koordinacije (Serbia 2025 Report, 28). U pogledu broja organa državne uprave koji su usvojili CAF4 ili neki drugi alat za upravljanje kvalitetom usluga u toku jedne kalendarske godine, a na osnovu postojećeg pravnog okvira ciljana vrednost je bila 8, a tokom 2024. godine je ukupno 23 organa usvojilo ove alate što ukazuje na napredak značajno iznad očekivanog. Takođe, tokom 2024. godine, Kancelarija za borbu protiv droga i Akreditaciono telo Srbije dobili su evropsku oznaku kvaliteta, a imajući u vidu da se ova tela bave veoma bitnim društvenim oblastima, podizanje kvaliteta njihovih usluga na evropski nivo je od izuzetnog značaja. Ipak, potrebno je u narednom periodu nastaviti sa praćenjem njihovog rada i da li će postignuti kvalitet ostati na zadovoljavajućem nivou. Kada je u pitanju obučavanje zaposlenih koju pružaju usluge građanima, ciljana vrednost je bila između 49,5 i 55, a dostignuta 0 što je posledica nepostojanja konsenzusa oko definicije pojma javnih usluga, pa samim tim nije bilo moguće utvrditi koji broj službenika je pohađao obuke u ovoj oblasti. U pogledu jačanja kapaciteta javne uprave u oblasti pružanja usluga, tokom 2024. izrađen je Predlog razrade Metodologije za unapređenje radnih mesta i broja izvršilaca koji rade na poslovima u vezi sa pružanjem javnih usluga. Ovo je samo jedan od mnogih pojmova u zakonskom i podzakonskom sistemu u Srbiji koji nije dovoljno preciziran i zbog kojeg onda dolazi do zastoja u praćenju nekih pojava, u realizaciji procedura, u kažnjavanju jasno neprihvatljivog ponašanja i sl. Isto tako, da bi se ovaj predlog kompletirao, potrebno je jasno definisati pojam javnih usluga i omogućiti nastavak procedure. Dostupan podatak je da je u 2024. godini obuke za unapređenje kvaliteta pružanja usluga pohađalo svega 1.706 službenika što je značajan

pad u odnosu na 3.649 obučenih službenika tokom 2023. godine. Kako bi se prevazišao izazov praćenja broja obučenih zaposlenih, potrebno je jasno utvrditi obuhvat pojma javnih usluga. Pojednostavljenije administrativnih procedura za građane je u periodu 2021. do 2024. godine premašilo ciljanu vrednost od 450 sa ukupno 556 pojednostavljenih procedura. Tokom 2024. godine kroz program e-PAPIR optimizovan je 81 postupak, 109 postupaka je digitalizovano, a 39 postupaka je ukinuto. Inova-cije u javnoj upravi su na zadovoljavajućem nivou, a proces pojednostavljivanja i ukidanja bespotrebnih međukoraka u procedurama ukazuje na visok nivo efikasnosti reforme pružanja usluga. Pored toga, uspo-stavljeno je ukupno 65 jedinstvenih upravnih mesta u odnosu na ciljanu vrednost koja je bila između 30,6 i 34, od toga je 10 formirano tokom 2024. godine. Iako je ostvareni napredak značajan, dalji koraci treba da budu usmereni ka uspostavljanju standarda u oblasti unapređenja pružanja usluga i utvrđivanje indikato-ra na osnovu kojih bi se merio kvalitet pruženih usluga uz jasna uputstva za korisnike. Konkretno, neke od najznačajnijih aktivnosti su: povećanje broja JLS koje koriste usluge ePisarnice, odno-sno koje za svu administraciju koriste pisarnicu što omogućava znatno smanjenje papirologije i unapre-đenje sistema elektronskog plaćanja taksi za izdavanje dokumentacije usled čega građani više ne moraju da odlaze u poštu ili menjačnicu da plate takse nego sva plaćanja mogu da obave elektronski i to na objedinjenoj uplatinici. Takođe, iako se ova aktivnost realizovala nakon izveštajnog perioda, značajno bi bilo pomenuti i kampanju Svoj na svome za primenu Zakona o posebnim uslovima za evidentiranje i upis prava na nepokretnostima. Ovom inicijativom, omogućeno je da elektronskim putem građani legalizuju svoje nepokretnosti po povoljnim cenama i bez potrebe da odlaze u organe lokalnih samouprava i čekaju u redovima. Takođe, zahvaljujući izgradnji digitalnog zoning plana Srbije, za nepokretnosti koje su vidljive na mapi snimljenoj dronom neće biti potrebe da inspekcije izlaze na teren radi provere realnog stanja ukoliko je zemljište u posedu podnosioca zahteva za legalizaciju. Bez terenskih poseta i bez potrebe za ličnim podnošenjem zahteva uz gomilu prateće dokumentacije u fizičkom obliku, a uz to i jeftinijoj pro-ceduri, ova akcija će dovesti do smanjenja utaje poreza i boljeg uvida u imovinsko stanje građana, a sa druge strane građanima će biti obezbeđena pravna sigurnost u pogledu vlasništva nad nepokretnostima. Zabeležen je blagi zaostatak u procesu uspostavljanja ključnih preduslova za EU benchmark elektronske uprave (indeks 0-100) od ciljanog raspona 67,5-75 ostvareno je 62,5. Kako bi se unapredilo poštovanje5 standarda upravljanja, transparentnosti i odgovornosti neophodno je da se aktivno nastavi rad na prilago-đavanju principa funkcionisanja javne uprave u Srbiji sa EU regulativama. Broj državnih organa koji poslovanje obavljaju preko E-pisarnice je do kraja 2024. godine bio 220, u od-nosu na ciljanih 350. Potrebno je pružiti podršku državnim organima koji i dalje nisu počeli sa korišće-njem e-pisarnice i omogućiti da proces usvajanja ovog alata bude efikasniji. Neusklađenost u primeni ovakvih alata dovodi do velikih razlika u radnom učinku između različitih jedinica lokalne samouprave, ali i republičkih organa što onemogućava sveobuhvatno unapređenje sistema. Na primer, veliki broj jedinica lokalnih samouprava još uvek nije usvojio ovaj sistem što usporava procedure i otežava koor-dinaciju između lokalnog i republičkog nivoa. Evropska komisija u svom izveštaju kritikuje nedovoljnu mogućnost razmene informacija između postojećih elektronskih sistema unutar javne adminstracije (Serbia 2025 Report, 28) što je posledica ove nedoslednosti u usvajanju alata. U pogledu zadovoljstva

korisnika e-uprave ciljana vrednost je bila 30%, a ostvarena 95%. Broj izdatih parametara za mobilnu aplikaciju Consent ID je bio 1.128.385, dok je ciljana vrednost bila 61.000. Ipak, ne postoji jasna metodologija ocenjivanja zadovoljstva korisnika, a broj korisnika aplikacije Consent ID iako visok i dalje ne obuhvata značajan deo populacije iznad 18 godina te je potrebno da se poveća informisanost građana o tome na koji način posedovanje aplikacije ubrzava administrativne postupke i kako da koriste ovaj alat. Procenat zdravstvenih ustanova povezanih na Jedinственu informaciono-komunikacionu mrežu e-uprave raste. Tokom 2024. godine umesto očekivanih 2,5% na ovu mrežu je povezano 8,6% zdravstvenih ustanova. Tokom 2025. godine radilo se na razvoju sistema e-bolovanja koji je od velikog značaja kako za privredne subjekte tako i za zaposlene i zdravstvene ustanove, a cilj uvođenja ovog rešenja jeste povećanje transparenčnosti procesa odobravanja bolovanja, kao i veću efikasnost zdravstvenog sistema. Sistem e-bolovanja je stavljen u funkciju, a efekti ovog alata biće utvrđeni u narednom periodu. U pogledu digitalizacije zdravstvenog sistema, Crna Gora je korak ispred Srbije. U januaru 2026. godine Narodna skupština Crne Gore je usvojila Zakon o upravljanju podacima u oblasti zdravstva i digitalnom zdravlju i izmene i dopune postojećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Donošenjem zasebne zakonske regulative u ovoj oblasti Crna Gora je obezbedila transparentnost zdravstvenog sistema u skladu sa principima koji se tiču zaštite podataka o ličnosti, a samim tim i standardizovanu digitalizaciju sistema u skladu sa etičkim principima koja će doprineti ažurnosti i pojednostavljenju administrativnih postupaka, kao i debirokratizaciji i modernizaciji zdravstvenog sistema⁶. Kao jedan od izazova mapirana je nemogućnost povezivanja servera e-inspektor i e-sanduče⁷. Tokom 2024. godine nije ostvaren planirani cilj da se dostavi 30.000 akata iz softvera e-inspektor ka softveru e-sanduče. Takođe, zbog kašnjenja sa uvođenjem softverskog sistema e-sud⁸ za upravljanje predmetima, nije ostvarena ciljana vrednost od 16 pokrenutih i vođenih sudskih postupaka posredstvom ove aplikacije. Ovi podaci ukazuju na nespremnost pravosudnog sistema u Srbiji na digitalizaciju koja podrazumeva transparentnost i efikasnost. Pravosudni sistem u Srbiji je poznat po sporim i dugim procedurama, velikim troškovima, netransparentnosti i koruptivnim radnjama. Kako bi se onemogućile malverzacije i kako bi se omogućio veći nadzor i lakši uvid javnosti u postupke potrebno je da se ovaj postupak privede kraju i da se omogući neometano korišćenje ovih alata. Kada je u pitanju omogućavanje pristupa otvorenim podacima, predviđeno je bilo da se pruži podrška za otvaranje i ponovno korišćenje otvorenih podataka za ukupno 50 organa, dok je ostvarena vrednost bila 15 tokom 2024. godine. Infrastruktura sistema javne uprave koja je u službi građana podrazumeva transparentnost kao osnovni princip i odnosi se na obezbeđivanje lakog pristupa relevantnim informacijama o budžetu, projektima i aktivnostima koje se tiču javnog interesa. Ipak, u procesu reforme ova oblast niti je označena kao prioritarna niti su u njoj ostvarene vrednosti koje su očekivane za posmatrani period. S tim u vezi, potrebno je da se preduzmu dalje aktivnosti na izgradnji infrastrukture otvorenih podataka i da se ti podaci učine dostupnim, preglednim i potpunim. Pre svega potrebno je organizovati i isplanirati obuke za državne službenike koji će biti zaduženi za otvaranje podataka u okviru svojih institucija i sprovesti obuku na temu važnosti i benefita koje otvaranje podataka donosi u kontekstu transparentnosti i efikasnosti javne uprave. Inspekcijski organi u Srbiji su pre početka reformi uglavnom imali restriktivnu ulogu, ali sa početkom reformi postavljen je cilj da se redefiniše njihova

uloge od restriktivne ka savetodavnoj. Tokom 2024. godine realizovano je 6.312 službenih savetodavnih poseta inspeksijskih organa. Pa ipak, i dalje se često dešava da novootvoreni privredni subjekti koji tek započinju svoje poslovanje dobijaju kazne što nije posledica njihove namerne greške, već nedovoljne informisanosti i nerazumevanja obaveza koje bi iz-mirili da su bili adekvatno informisani. Prema podacima iz izveštaja tokom 2024. godine nisu zabeležene službene savetodavne posete sledećih inspekcija: poreska, budžetska inspekcija, uprava za sprečavanje pranja novca, geodetska inspekcija, upravni inspektorat, fitosanitarna inspekcija, inspekcija za radijaci-ONU i nuklearnu sigurnost i bezbednost, inspekcija za lekove i medicinska sredstva, inspekcija socijalne zaštite i inspekcije u oblasti kulture što ukazuje na njihovu neaktivnost u pogledu vršenja savetodavne funkcije. Nadležnost ovih inspekcija odnosi se kako na rad privrednih subjekata (fitosanitarna inspekcija, poreska, uprava za sprečavanje pranja novca i dr.), tako i na rad državnih organa i preduzeća (geodetska inspekcija, upravni inspektorat). Periodično posećivanje pravnih lica za čije poslovanje su nadležne trebalo bi uvesti kao praksu u sistemu kako bi se omogućilo poslovanje u granicama zakona i kako bi se prvenstveno na savetodavnom nivou obezbedila podrška poslovanju, a u krajnjoj instanci sankcionisalo nepoštovanje zakonskih odredbi vezanih za poslovanje. U tom kontekstu, potrebno je izraditi ex post i ex ante analize Zakona o inspeksijskom nadzoru, nove funkcionalne analize inspekcija, kao i intenzivirati rad radnih grupa radi prevazilaženja različitih izazova u pogledu koordinacije rada inspekcija. U tom kontekstu, potrebno je obezbediti mere zaštite početnika u poslovanju i inspekcije rada usmeriti na savetodavne alate kao sredstvo za borbu protiv sive ekonomije. Na taj način bi se postiglo suzbijanje sive ekonomije jer bi se na inspeksijske organe gledalo kao na saradnike u procesu stabilizacije bizni-sa, a ne kao na pretnju. Umesto sankcija, potrebno je razmotriti mere podrške i podići svest delatnika o značaju legalizacije biznisa umesto da se na ovakve slučajeve odgovara sankcijama bez prethodnog upozorenja i davanja prilike da registruju svoje poslovanje. U pogledu treće tematske celine, percepcija OCD je da izvori podataka o zadovoljstvu korisnika elektron-skim servisima treba da budu javno dostupni uz referencu u Godišnjem izveštaju, kao i da je potrebno jasnije prikazati povezanost inspeksijskih nadzora sa sprovođenjem Strategije RJU i reformskim rezultati-ma jer trenutno nije vidljivo kako redovne kontrolne aktivnosti doprinose ciljevima u ovoj oblasti (70 str). Ni tokom 2025. godine nisu sprovedene predviđene izmene i dopune Zakona o inspeksijskom nadzoru, nije sprovedeno merenje učinka pružalaca javnih usluga, niti je uspostavljeno softversko i hardversko rešenje u svim JLS u cilju implementacije merenja zadovoljstva krajnjih korisnika pruženim uslugama javne uprave, jedino je tehnička specifikacija za kreiranje platforme ovog tipa izrađena tokom drugog kvartala 2024. godine. Pored toga, nije kreiran i objavljen spisak administrativnih zahteva na portalu Registra administrativnih postupaka tako da oni još uvek nisu javno dostupni za sve privredne subjekte. Potrebno je unapređenje Registra kako bi se omogućilo prikazivanje ovih zahteva na korisnički-orijentisan način. Takođe, nije došlo do izmene pravnog okvira u skladu sa preporukama analize za unapređivanje optimalnog institucionalnog okvira za kreiranje i sprovođenje politike pružanja javnih usluga, koordinisanu optimizaciju i digitalizaciju administrativnih postupaka. U proceduri se stalo kod podnošenja inicijative za sprovođenje analize institucionalnog okvira za kreiranje usluga i kontrolu kvaliteta, ali zbog procedura Svetske banke došlo je do zastoja u izboru izvođača. Dodatno, izrađen

je nacrt izmena i dopuna Zakona o elektronskoj upravi koji je usklađen sa Direktivom EU 2019/1024, ali koji još uvek nije usvojen.

2.4. Četvrta tematska celina: Upravljanje javnim finansijama

Upravljanje javnim finansijama predstavlja jednu od najznačajnijih oblasti reforme javne uprave, bu-dući da neposredno utiče na fiskalnu stabilnost države, kvalitet javnih usluga i poverenje građana u institucije. Način na koji država planira prihode i rashode, sprovodi budžet, upravlja investicijama i kontroliše trošenje javnih sredstava u velikoj meri određuje ukupnu efikasnost javnog sektora. U kontekstu evropskih integracija, ova oblast ima dodatni značaj jer podrazumeva usklađivanje sa standardima Evropske unije u pogledu budžetske discipline, transparentnosti, interne finansijske kontrole i spoljne revizije. Strategija reforme javne uprave Republike Srbije i prateći Akcioni plan za period 2021–2025. godine prepoznaju upravljanje javnim finansijama kao jedan od ključnih stubova modernizacije administracije. Paralelno sa tim, usvojen je i poseban Nacrt programa reforme upravljanja javnim finansijama za period od 2026. do 2030. godine⁹, čime je potvrđeno da se ova oblast posmatra kao horizontalna reforma koja utiče na rad gotovo svih državnih institucija. Takav pristup je opravdan, jer bez stabilnog sistema finansijskog upravljanja ni druge reformske politike ne mogu biti uspešno sprovedene. Prema Izveštaju Evropske komisije za Srbiju za 2025. godinu (EK, 89), Srbija je u oblasti finansijske kontrole ocenjena kao umereno pripremljena (“moderately prepared”), dok je u toku izveštajnog perioda ostvaren samo ograničen napredak (“limited progress”). Ista ocena je data i u Izveštaju za 2015. godinu gde je ostvaren dobar napredak („good progress“), Slična ocena data je i u oblasti javnih nabavki, gde je Srbija takođe umereno pripremljena, uz ograničen napredak (ibidem, 84). Ovakve formulacije Evropske komisije ukazuju da institucionalni okvir postoji, ali da sprovođenje reformi ne napreduje željenom dinamikom. U oblasti makrofiskalne stabilnosti Srbija je tokom prethodnog perioda ostvarila određene pozitivne pokazatelje. Reformska agenda Republike Srbije (9-10) navodi da je fiskalni deficit u 2022. godini iznosio 3,2% BDP-a, dok je u 2023. godini smanjen na 2,2% BDP-a. Istovremeno, javni dug je sa 52,3% BDP-a krajem 2023. godine smanjen do jula 2024. godine na 50,3% BDP-a. Ovi podaci ukazuju da je Srbija uspela da očuva relativnu fiskalnu stabilnost uprkos spoljnim ekonomskim pritiscima, energetske krizi i inflatornim kretanjima. Međutim, fiskalna stabilnost sama po sebi ne znači i visok kvalitet upravljanja javnim finansijama. Evropska komisija i SIGMA ukazuju da ključni izazovi ostaju u vezi između strateškog planiranja i budžetskog procesa, transparentnosti kapitalnih ulaganja i jačanja sistema kontrole trošenja javnih sredstava. SIGMA (109) posebno navodi da “javne politike i budžetska izdvajanja nisu uvek dovoljno usklađeni”. Ovakav nalaz je naročito značajan jer ukazuje na čest problem javnih uprava u tranzicionim sistemima, što je posledica kreiranja ambicioznih strategija bez adekvatnog finansijskog utemeljenja. Ukoliko strateški dokumenti nisu povezani sa budžetskim planiranjem, dolazi do kašnjenja u realizaciji mera, parcijalnog sprovođenja politika ili potpunog odustajanja od pojedinih reformskih ciljeva. Jedan od najvažnijih izazova u Srbiji odnosi se na upravljanje javnim investicijama. Evropska komisija (EK, 26) preporučuje uspostavljanje „jedinственog, sveobuhvatnog i transparentnog sistema za planiranje kapitalnih investicija i upravljanja njima“ (str. 26), dok SIGMA konstatuje da „upravljanje javnim investicijama nema jedinstven i transparentan okvir“ (SIGMA, 112). Drugim rečima, sistem planiranja i sprovođenja kapitalnih projekata još uvek nije dovoljno standardizovan i transparentan.

Ovaj problem je od posebne važnosti imajući u vidu da se značajan deo javne potrošnje u Srbiji od-nosi upravo na infrastrukturne projekte (saobraćajnice, energetiku, zdravstvene ustanove i obrazovne objekte). Bez jedinstvenih kriterijuma prioritizacije projekata, procene troškova i ex-post evaluacije, postoji rizik da se javna sredstva neće koristiti na najefikasniji način. Dodatnu dimenziju upravljanja javnim finansijama čini sistem javnih nabavki. Iako je zakonodavni okvir unapređen prethodnih godina, Evropska komisija ukazuje da je i dalje potrebno dalje usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, jačanje kapaciteta Kancelarije za javne nabavke i efikasniji nadzor nad spro-vođenjem procedura (EK, 84–85). Posebno zabrinjava široka upotreba izuzetaka od primene Zakona o javnim nabavkama, čime se smanjuje transparentnost trošenja javnog novca. Iako je ukupna vrednost ugovora izuzetih od primene Zakona o javnim nabavkama smanjena sa 7,1 milijarde evra u 2023. godini na 5,7 milijardi evra u 2024. godini., broj tendera sa jednom ponudom je ostao konstantan kao u prošlim godinama, oko 50%. Međudržavni sporazumi bili su drugi najčešće korišćen pravni osnov za izuzeća prema vrednosti, u iznosu od 1,2 milijarde evra, i činili su 21% prijavljenih izuzeća u 2024. godini. U oblasti interne finansijske kontrole i revizije takođe postoje izazovi. Iako institucionalni mehanizmi formalno postoje, Evropska komisija ukazuje da je potrebno dalje jačanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole nad korisnicima javnih sredstava, kao i bolja primena preporuka Državne revizorske institucije (EK, 89–90). To pokazuje da kontrolni sistem još uvek nije dovoljno snažan da preventivno deluje na nepravilnosti. U domaćem okviru reforme, Program upravljanja javnim finansijama i Akcioni plan RJU predvideli su unapređenje programskog budžetiranja, digitalizaciju budžetskih procedura, veću transparentnost budžetskih podataka i unapređenje upravljanja kapitalnim projektima. Ipak, da ponovimo, ukupna re-alizacija reforme javne uprave u 2024. godini iznosila je svega 57% planiranih aktivnosti, što ukazuje da ni mere u ovoj oblasti nisu sprovedene predviđenom dinamikom. Može se zaključiti da Srbija u oblasti upravljanja javnim finansijama beleži mešovite rezultate. Sa jedne strane, makrofiskalni pokazatelji, poput smanjenja deficita i javnog duga, ukazuju na određeni nivo stabilnosti. Sa druge strane, ograničen napredak u finansijskoj kontroli, problemi u javnim nabavkama, nedovoljna povezanost planiranja i budžetiranja, kao i slabosti u upravljanju investicijama pokazuju da reformski proces još uvek nije dostigao pun kapacitet. U narednom periodu biće neophodno jačati transparentnost, izvršivost revizorskih preporuka i strateško planiranje rashoda, kako bi javne finansije postale stvarni oslonac ukupne reforme javne uprave.

2.5. Peta tematska celina: Komunikacija i koordinacija

Kvalitet javnih politika ne zavisi samo od sadržine propisa, već i od sposobnosti organa uprave da međusobno razmenjuju informacije, koordiniraju aktivnosti i prema javnosti komuniciraju ciljeve i re-zultate reformskih procesa. Ova oblast je naročito značajna kod horizontalnih reformi, kakva je reforma javne uprave, budući da u njenom sprovođenju učestvuju brojna ministarstva, posebne organizacije i jedinice lokalne samouprave. Strategija reforme javne uprave Republike Srbije za period 2021–2030. godine prepoznaje potrebu jača-nja centralne koordinacije reforme, unapređenja sistema praćenja rezultata i razvijanja komunikacije sa građanima i zainteresovanom javnošću. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije za period 2021– 2025. godine (2-3) predviđene su mere koje se odnose na unapređenje međuinstitucionalne saradnje, redovno izveštavanje o sprovođenju reforme, kao i aktivnosti usmerene ka većoj

vidljivosti procesa reforme javne uprave. Već više puta spomenuti podatak o realizaciji planiranih aktivnosti iznosila je **57%**, koji ukazuje da značajan broj predviđenih reformi nije sproveden, iako se na celokupan reformski proces, on istovremeno predstavlja i pokazatelj kvaliteta koordinacije, jer kašnjenja u realizaciji mera često proizlaze iz neusklađenosti institucija, sporog donošenja odluka ili nedovoljno jasne podele nadležnosti. Evropska komisija (EK, 26) dodatno ukazuje na potrebu jačanja upravljačkih i koordinacionih kapaciteta za sprovođenje reformi, kao i na važnost doslednijeg praćenja strateških dokumenata i rezultata njihovog sprovođenja. Ovi podaci ukazuju da koordinacija reforme nije samo tehničko pitanje administrativne saradnje, već i pitanje političkog prioriteta i kontinuiteta upravljanja reformskim procesom. Važan segment ove oblasti odnosi se i na komunikaciju sa građanima. Reforma javne uprave često ostaje nedovoljno vidljiva javnosti, iako njeni efekti direktno utiču na svakodnevni život građana kroz dostupnost usluga, dužinu procedura, digitalizaciju i transparentnost rada institucija. Zbog toga Akcioni plan (3) predviđa mere promocije reformskih rezultata i informisanja javnosti, kako bi građani jasnije prepoznali koristi modernizacije uprave. Reformska agenda Republike Srbije za period 2024–2027. godine (138-139) dodatno insistira na jača-nju administrativnih kapaciteta, efikasnijoj koordinaciji politika i sposobnosti institucija da sprovedu reformske prioritete povezane sa Planom rasta Evropske unije. Time se potvrđuje da komunikacija i koordinacija prevazilaze okvir same javne uprave i postaju važno razvojno pitanje države. Može se zaključiti da Srbija raspolaže osnovnim institucionalnim mehanizmima za koordinaciju reforme javne uprave, ali da njihova efektivnost još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Ograničena realizacija planiranih aktivnosti, ocena Evropske komisije da nije ostvaren napredak, kao i raniji nalazi o slabijoj funkcionalnosti koordinacionih tela ukazuju da komunikacija i koordinacija ostaju važan izazov reform-skog procesa. U narednom periodu biće neophodno ojačati centralne mehanizme praćenja reforme, unaprediti međuinstitucionalnu saradnju i razviti proaktivniju komunikaciju sa javnošću, kako bi reforma javne uprave dobila veću dinamiku i vidljivije rezultate.

2.6. Šesta tematska celina: Sistem lokalnih samouprava

Poseban cilj u okviru ove tematske celine za 2024. godinu bio je uspostavljanje sistema lokalne samo-uprave koji omogućava efikasno i održivo ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu. Status implementacije na nivou cilja je 50%, na nivou mera 50% i na nivou aktivnosti 59%, odnosno implementirano je 22 aktivnosti, 9 je u toku, dok 7 nije implementirano. Ovaj posebni cilj je razrađen u okviru Programa za reformu sistema lokalne samouprave za period 2021-2025. godine, gde su definisana četiri posebna cilja: unapređenje položaja i odgovornosti lokalne samouprave, sistema finansiranja lokalne samouprave, organizacije i kapaciteta LS i kvaliteta i dostupnosti usluga lokalnih organa uprave, komunalnih usluga i usluga javnih ustanova. Kada je u pitanju udeo rashoda lokalnih samouprava u konsolidovanim rashodima u 2024. godini u Republici Srbiji, ciljana vrednost je bila 16-17%, a ostvarena 11,7 %. Udeo poreskih prihoda u lokalnim samoupravama u ukupnim poreskim prihodima u RS tokom 2024. godine iznosio je 10,3%, a ciljana vrednost je bila 11,7%. Udeo kapitalnih izdataka u ukupnim izdacima lokalne samouprave bio je 17,2% u odnosu na ciljanih 18%. Ovi

podaci ukazuju na neadekvatno upravljanje finansijama na lokalnom nivou koje ne prati potrebe reforme. U tom kontekstu, potrebno je jačati kapacitete lokalnih samouprava u upravnim jedinicama nadležnim za finansije i projektno planiranje. Takođe, neefikasnost u radu lokalnih samouprava zabeležena je u oblasti naplate poreskih prihoda. Imajući u vidu da su poreski prihodi osnovni izvor finansiranja, neefikasno obavljanje ove delatnosti dovodi do finansijske nestabilnosti i nemogućnosti realizacije predviđenih planova. Udeo jedinica lokalnih samouprava koje imaju usvojen srednjoročni plan iznosio je 12,4% u odnosu na ciljanih 30%. Srednjoročni planovi se ne usvajaju ni na republičkom nivou, tako da inicijativa za usvajanje ovih planova nije pokrenuta ni na centralnom nivou što ukazuje na nedovoljnu ažurnost i ne-prepoznavanje značaja izrade ovih planova, ali i nedovoljne kapacitete lokalnog nivoa za kreiranje ovih planova. Srednjoročni planovi predstavljaju most između dugoročnih strateških ciljeva i kratkoročnih operativnih aktivnosti i da bi se obezbedilo efikasnije upravljanje resursima, veća fleksibilnost i prilagodljivost i praćenje i evaluacija ostvarenih rezultata, usvajanje ovih dokumenata na lokalnom nivou je od ključnog značaja. Tokom 2024. godine unapređen je sistem finansiranja lokalnih samouprava kroz izmene pravnog okvira, uvođenje u sisteme SPIRI i ISKRA, poboljšanje budžetskog planiranja i transparentnosti, sa posebnim fokusom na izradu srednjoročnih planova i kapitalno budžetiranje. Ipak, imajući u vidu da procenat donetih srednjoročnih planova na lokalnom nivou nije zadovoljavajuć, potrebno je nastaviti razvoj kapaciteta lokalnih samouprava u ovom segmentu. Paralelno su jačani kapaciteti uprave kroz obuke, unapređene funkcije interne kontrole i revizije, kao i sistem razvojnog planiranja, pri čemu je obuhvat lokalnih samouprava premašio planirane vrednosti, uz vidljiv napredak u oblasti komunalnih delatnosti i javno-privatnih partnerstava. Potrebno je izraditi predlog izmena i dopuna Zakona o lokalnoj samoupravi jer trenutno važeće zakon-sko rešenje ne dozvoljava ispunjenje punog potencijala i kapaciteta lokalne samouprave pri uključivanju u postupke izrade propisa i javnih politika na centralnom nivou i to onih koji se na nju odnose. Pa ipak, ovaj nacrt nije izrađen ni tokom 2025. godine. Iako je do kraja 2024. godine trebao biti usvojen Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o lokalnoj samoupravi to je učinjeno tek u oktobru 2025. godine što je znatno usporilo proces usklađivanja funkcionisanja sistema lokalnih samouprava u Srbiji sa principi-ma obuhvaćenim EPLS-om. Kašnjenje u donošenju bazičnih regulatornih akata kojima se utvrđuje smer reformi dovodi do neadekvatnih procedura i potrebe za ponovnim prilagođavanjem ranije reformisanih segmenata državne uprave kako bi se već reformisane oblasti dodatno prilagodile ranije predviđenim, ali kasnije usvojenim normama što dovodi do bespotrebnog povećanja izdataka, rasipanja resursa i usložnjavanja samog procesa reforme. Jedan od osnovnih pokazatelja reforme sistema lokalnih samouprava tokom 2024. godine bilo je povećanje međupštinske saradnje na 61% u odnosu na planirani raspon 33-42% što ukazuje na značajno povećanje kooperacije između lokalnih samouprava u različitim oblastima delovanja. Ovakav vid

kooperacije na lokalnom nivou je od izuzetnog značaja za ujednačenost rada i međusobnu podršku, razmenu iskustava i uzajamno delovanje pri prevazilaženju istih izazova. Od velikog je značaja da se u narednom periodu nastavi sa dobrom praksom međuopštinske saradnje uz uspostavljanje konkretnih planova o ciljevima i oblastima saradnje, ali i o svrsishodnosti ovakvih projekata na duži rok. U okviru mere koja se tiče unapređenja učešća LS u procesu izrade nacionalnih propisa i javnih politika sistem Stalne konferencije gradova i opština doprineo je većem učešću jls u primeni propisa i javnih politika kroz unapređenje njihove inforisanosti o sadržaju ključnih novina ili izmena sadržanih u nacionalnim dokumentima, a koji su referentni za funkcionisanje ls. Ipak, potrebno je dalje unapređivati mehanizme za sistemsko učešće ls u zakonima i politikama koji su relevantni za ovaj nivo vlasti.

3. KOMPARATIVNA ANALIZA: STANJE REFORMI JAVNE UPRAVE U REGIONU ZAPADNOG BALKANA - PRIMER SRBIJA VS CRNA GORA - DOKLE SMO STIGLI?

Poređenje dometa reformi javne uprave u Srbiji i Crnoj Gori posebno je važno imajući u vidu sličan isto-rijski i institucionalni kontekst dve države, kao i zajedničku stratešku orijentaciju ka članstvu u Evrop-skoj uniji. Obe zemlje prošle su tranzicioni period obeležen transformacijom upravnih sistema, depolitizacijom administracije, usklađivanjem zakonodavstva i nastojanjem da usvoje standarde evropskog upravnog prostora. Ipak, uprkos brojnim sličnostima, dinamika i rezultati reformskih procesa nisu bili identični. Crna Gora je u procesu evropskih integracija formalno napredovala brže od Srbije. Kao država kandidat od 2010. godine i zemlja koja je otvorila sva pregovaračka poglavlja, Crna Gora je duži vremenski period posmatrana kao institucionalno najnapredniji kandidat Zapadnog Balkana. U oblasti javne uprave to se ogledalo kroz ranije usvajanje strateških dokumenata, intenzivniji fokus na profesionalizaciju administracije i snažnije povezivanje reforme uprave sa pregovaračkim procesom. U literaturi se ističe da je evropska perspektiva imala snažan uticaj na brzinu i intenzitet reformi u tranzicionim državama, uključujući Crnu Goru (Hađina, 19). Srbija je, sa druge strane, reformu javne uprave razvijala u složenijem institucionalnom i teritorijalnom okviru, sa većim brojem zaposlenih u javnom sektoru, većim administrativnim aparatom i izraženijim problemima koordinacije između različitih nivoa vlasti. To je reformu činilo sporijom i operativno zahtevnijom. Ipak, Srbija je poslednjih godina razvila obimniji normativni okvir, usvojila Strategiju reforme javne uprave 2021–2030, prateći Akcioni plan i posebne sektorske programe u oblastima upravljanja ljudskim resursima i javnih finansija. Kada je reč o kvalitetu administrativnog sistema, obe države suočavaju se sa sličnim strukturnim problemima, kao što su politizacija rukovodećih mesta, nedovoljno razvijen meritokratski sistem, česta reorganizacija institucija i ograničen kapacitet za sprovođenje javnih politika. Zemlje Zapadnog Balkana, uključujući Srbiju i Crnu Goru, već decenijama pokušavaju da naprave otklon od autoritarnih upravnih režima, korumpiranih struktura, slabe

demokratske tradicije i niskog poverenja građana ka otvorenoj i transparentnoj upravi (Vranješ, 29). Jedna od ključnih razlika između dve države ogleda se u obimu sistema. Crna Gora, kao manja država sa centralizovanim administrativnim aparatom, ima određenu institucionalnu prednost kada je reč o koordinaciji reformi, digitalizaciji procedura i upravljačkoj preglednosti. Manji sistem omogućava brže organizacione promene i jednostavnije vertikalno usklađivanje politika. Srbija, nasuprot tome, raspolaže kompleksnijim sistemom u kome reforme često zahtevaju duži rok implementacije, veći broj aktera i snažnije koordinacione mehanizme. U oblasti digitalizacije i pružanja usluga građanima obe države ostvarile su vidljiv napredak. Srbija je razvila portal eUprava i niz digitalnih usluga koje su postale široko korišćene, dok je Crna Gora takođe poslednjih godina ulagala u elektronske servise i modernizaciju administracije. Međutim, u obe zemlje digitalizacija još uvek nije uvek praćena potpunom organizacionom transformacijom institucija, pa se deo procedura i dalje odvija paralelno i elektronski i papirno. Kada je reč o kadrovskom sistemu, izazovi su gotovo identični. U oba slučaja formalno postoje zakoni i procedure koje afirmišu profesionalizaciju državne službe, ali praksa pokazuje da politički uticaj na imenovanja i dalje nije u potpunosti prevaziđen. Upravo zato se u savremenim analizama regiona de-politizacija službeničkog sistema navodi kao jedan od centralnih izazova reforme javne uprave (Vranješ, 29–32). Crna Gora je u pojedinim fazama imala prednost u formalnom usklađivanju sa evropskim standardima, dok je Srbija pokazivala snažnije administrativne kapacitete u pojedinim sektorima, naročito u digitalizaciji usluga i fiskalnom upravljanju. To ukazuje da napredak reforme javne uprave ne zavisi isključivo od veličine države ili brzine pregovora sa EU, već od političke volje, institucionalnog kontinuiteta i spo-sobnosti sprovođenja usvojenih politika. Ni Srbija ni Crna Gora nisu završile reformu javne uprave, već se obe nalaze u fazi prelaska sa normativne modernizacije ka pitanju stvarne implementacije. Ipak, kao dodatni pokazatelj napretka može se uzeti činjenica da je Crna Gora, prema podacima Evropske komisije i pratećim analizama iz 2025. godine, ispunila ili zatvorila 81 od ukupno 99 merila potrebnih u pregovaračkom procesu, čime je sebi obezbedila status formalno najspremnijeg kandidata iz regiona. Na osnovu svega navedenog se može zaključiti da je Crna Gora trenutno dalje odmakla u formalnom procesu evropske integracije i u meri pregovaračke pripremljenosti, dok Srbija raspolaže većim administrativnim i fiskalnim kapacitetima za sprovođenje reformi. Crna Gora trenutno prednjači u tempu približavanja evropskim institucionalnim standardima, dok Srbija poseduje potencijal za snažnije reformske efekte ukoliko obezbedi dosledniju implementaciju. U obe države konačni uspeh reforme javne uprave neće zavisiti samo od usvojenih strategija i otvorenih/zatvorenih poglavlja, već pre svega od profesionalizacije administracije, političke odgovornosti i poverenja građana u institucije.]

4. ZAKLJUČAK

Analiza sprovođenja reforme javne uprave u Republici Srbiji pokazuje da je ovaj proces ostao jedan od ključnih, ali istovremeno i najzahtevnijih segmenata evropskih integracija. Iako je od 2021. godine uspostavljen obimniji strateški i programski okvir kroz Strategiju reforme javne uprave, Akcioni plan i prateće sektorske programe, rezultati realizacije ukazuju da normativni napredak nije u potpunosti praćen institucionalnom efikasnošću i doslednom primenom u praksi. Ukupan stepen sprovedenosti planiranih aktivnosti od svega 57% tokom 2024. godine jasno potvrđuje jaz između planiranja reforme i njene operativne implementacije. Istraživanje je pokazalo da Srbija u pojedinim oblastima beleži vidljiv napredak. To se naročito odnosi na digitalizaciju uprave, razvoj elektronskih usluga, pojednostavljivanje administrativnih procedura i unapređenje dostupnosti usluga građanima i privredi. Napredak u oblasti eUprave, razvoj jedinstvenih upravnih mesta i rast broja pojednostavljenih procedura, pokazuju da su reformski pomoci mogući kada postoji politička podrška, jasna institucionalna odgovornost i merljivi ciljevi. Slično tome, u oblasti javnih finansija uočljivi su pozitivni trendovi, poput smanjenja fiskalnog deficita i relativne stabilizacije javnog duga. Međutim, centralni nalaz rada jeste da najveći problemi nisu više u odsustvu strategija, već u slabo-stima sistema sprovođenja. U oblastima planiranja javnih politika, koordinacije institucija, upravljanja ljudskim resursima i lokalne samouprave reforme se odvijaju sporije od planiranog. Posebno zabrinjava stagnacija u meritokratskom sistemu zapošljavanja, produžena upotreba statusa vršioca dužnosti, kašnjenja u izveštavanju, nedovoljna međuinstitucionalna saradnja i neujednačeni kapaciteti jedinica lokalne samouprave. Evropska komisija zato Srbiju ocenjuje kao umereno pripremljenu, ali bez napretka u oblasti reforme javne uprave tokom posmatranog perioda. Komparativni osvrt na Crnu Goru dodatno potvrđuje da formalni evropski napredak zavisi pre svega od kontinuiteta reformi i sposobnosti njihove primene. Iako Srbija raspolaže većim administrativnim i finansijskim kapacitetima, Crna Gora je trenutno ispred u tempu približavanja evropskim institucionalnim standardima. To ukazuje da veličina sistema sama po sebi nije odlučujući faktor, već kvalitet upravljanja reformskim procesom, politička volja i stabilnost institucija. Na osnovu sprovedene analize može se zaključiti da će dalji uspeh reforme javne uprave u Srbiji zavisiti od prelaska sa faze normativnog planiranja na fazu dosledne implementacije. Prioriteti u narednom periodu trebalo bi da budu profesionalizacija službeničkog sistema, jačanje koordinacionih mehanizama, veća transparentnost rada institucija, snažnija podrška lokalnim samoupravama i uspostavljanje sistema odgovornosti za neispunjavanje reformskih ciljeva. Bez takvog zaokreta reforma javne uprave rizikuje da ostane administrativni proces bez dubljeg transformativnog efekta. Sa druge strane, ukoliko se postojeći strateški okvir dosledno sprovede, javna uprava može postati jedan od najvažnijih nosilaca evropske modernizacije Srbije i jačanja poverenja građana u institucije države.

Spisak literature

1. European Commission. (2025). *Commission staff working document: Serbia 2025 report accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (SWD(2025) 755 final). 2.
- European Commission. (2025, July 8). *2025 Rule of Law Report*
-
Country Chapter Serbia [SWD(2025) 755 final]. Directorate-General for Justice and Consumers. 3.
- Hađina, B. (2023). *Komparativni prikaz reformi javne uprave u tranziciji i zemalja Europske unije* (Doctoral dissertation, Sveučilište u Zagrebu, Sveučilište u Zagrebu-Pravni fakultet, Katedra za upravnu znanost). 4.
- Lilic, S. (2011). Strategy of Administrative Reform in Serbia in the context of European integration. *Croat. & Comp. Pub. Admin.*, 11, 1107. 5.
- Milovanović, D. (2016). Reforma javne uprave u Republici Srbiji u kontekstu pristupanja EU. *Srpska politička misao*, (4), 331-347. 6.
- Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave. (2021). *Akcionni plan za period od 2021. do 2025. godine za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2021–2030. godine*. <https://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcionni-plan-za-period-od-2021.-do-2025.-godine-za-sprovođenje-Strategije-RJU-u-Republici-Srbiji-2021-2030..pdf?script=lat> 7.
- OECD. (2025). *Public administration in Serbia 2024: Assessment against the principles of public administration* (SIGMA Monitoring Reports). <https://doi.org/10.1787/9c2f22f8-en> 8.
- Pejanović, D. Ključni pravci unapređivanja javne uprave u Crnoj Gori u sada sagledivoj budućnosti - Pravci djelovanja, kratkoročno, srednjoročno i dugoročno na području regulisanja, organizacije, informacionog sistema i kadrovski. 9.
- Rabrenović, A., & Malezić Rapajić, T. (2022). Reforma javne uprave u Srbiji u kontekstu evropskih integracija. 10.
- Vlada Republike Srbije. (2024). *Reformska agenda Srbije 2024–2027*. Ministarstvo za evropske integracije. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf 11.
- Vranješ, N. (2022). Aktuelni izazovi reforme državne uprave u zemljama Zapadnog Balkana. *Društvo i politika*, 3(3), 29-41