



Смернице о управљачкој одговорности



Стално поступање у јавном интересу

Циљ ових смерница је да се корисницима јавних средстава помогне да на јасан и свеобухватан начин разумеју концепт управљачке одговорности, као и да се омогући успостављање овог концепта у њиховим организацијама у складу са постојећим екстерним и интерним прописима и организационом структуром, као и да се остваре бољи услови за управљачку одговорност која је усредсређена на остваривање позитивних исхода и утицаја



ОВА ПУБЛИКАЦИЈА ЈЕ НАСТАЛА УЗ ФИНАНСИЈСКУ ПОДРШКУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ. САДРЖАЈ ОВЕ ПУБЛИКАЦИЈЕ ЈЕ ИСКЉУЧИВА ОДГОВОРНОСТ ТВИНИНГ ПРОЈЕКТА „ПОДРШКА ДАЉЕМ РАЗВОЈУ ИНТЕРНЕ ФИНАНСИЈСКЕ КОНТРОЛЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ (ПИФЦ) “И ПАРТНЕРА НА ПРОЈЕКТУ И НЕ ПРЕДСТАВЉА НУЖНО СТАВОВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Смернице су настале у оквиру пројекта који је финансиран средствима Европске уније.

Општи циљ ПИФЦ твининг пројекта је успостављање модерног и ефикасног система управљања јавним финансијама на свим нивоима власти, што се огледа у транспарентном коришћењу и уштедама јавних средстава у Републици Србији.

Специфични циљ пројекта је унапређење и модернизација система управљања јавним финансијама са фокусом на интерну финансијску контролу и примену консолидованих методологија и процедура интерне финансијске контроле у јавном сектору, у складу са међународним стандардима и добрим ЕУ праксама.

Аутори:

Џ. Тојнисен (Национална академија за финансије и економију Холандије)

Ф. Декер (Министарство финансија Француске)

Уз подршку лица из Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија Републике Србије



Садржај

УВОД У КОНЦЕПТ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ.....	3
КОНТЕКСТ И ИЗАЗОВИ	5
ДЕФИНИЦИЈА	7
КОРИСТИ	12
АЛАТИ.....	14
КРАЈЊИ ЦИЉ	27
ЗАКЉУЧАК.....	32
ПРИЛОГ 1: ДА ЛИ САМ ДОБАР РУКОВОДИЛАЦ?	33



УВОД У КОНЦЕПТ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Јавни сектор има кључну улогу у сваком друштву. Јавни сектор одређује, најчешће кроз политички процес, које резултате жели да оствари и које су то различите интервенције које треба да предузме. У ово спада доношење закона или прописа; производња робе и пружање услуга; прерасподела прихода кроз механизме као што су наплата пореза или исплата социјалне помоћи; власништво над имовином или субјектима, као што су јавна предузећа.

У претходних тридесет година, значајно су оживеле вредности интегритета, транспарентности и одговорности у јавним управама. Добро јавно управљање прати и поверење јавности. Грађани од запослених у јавној управи очекују да буду истински посвећени јавном интересу и да у свом свакодневном раду користе јавна средства на исправан начин. Пружањем правичних и поузданих јавних услуга и доношењем предвидивих одлука у јавној управи, подстиче се поверење јавности и стварају се равноправни услови за пословање, чиме се доприноси добром функционисању тржишта и привредном расту. Интегритет, транспарентност и одговорност корисника јавних средстава (у даљем тексту: КЈС) су предуслов и основ за поверење јавности, што представља стуб доброг управљања. Последице непостојања интегритета, транспарентности и одговорности – што доводи до корупције и злоупотреба – су несагледиве. Неморалне праксе, корупција и проневере имају веомависоку цену коју плаћају грађани – било да се говори о животима и здрављу људи којима је ускраћена квалитетна здравствена заштита и лекови или о деци која не добијају квалитетно образовање.

Ефективно управљање код КЈС подстиче боље доношење одлука и ефикасно коришћење средстава и самим тим се јача одговорност за располагање тим средствима. Ефективно управљање може унапредити руковођење, што за резултат има ефективније спровођење одабраних интервенција, боље пружање услуга и напослетку, боље резултате. На овај начин се обезбеђује бољи живот грађанима.

Концепт управљачке одговорности (у даљем тексту: УО) обухвата бројне односе: између јавне службе и политичког система, између јавне службе и Народне скупштине, као и између јавне службе и грађана. Распрострањена је сагласност о томе да је УО сложен концепт који је садржан у уставним и важећим законодавним оквирима. Ово је случај и у Републици Србији, где се, на пример, у оквиру Закона о државним службеницима¹ наглашавају одговорности сваког државног службеника, односно, Закона о буџетском систему (у даљем тексту: Закон о БС), где се конкретно наводи за шта су одговорни

¹ „Службени гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014 и 94/2017



ПИФЦ као темељ
Модерно јавно управљање
Делегирана овлашћења и надлежности
Поверење у јавни систем
Транспарентност
Поступање у јавном интересу
Јасни и остварљиви циљеви
Ефикасност
Интегритет
Извештавање о резултатима и учинку
Довољна средства

функционери, односно, руководиоци директних и индиректних буџетских корисника (на пример, за законито, економично и ефикасно коришћење буџетских средстава).

У Републици Србији, правни аспект УО отиче од концепта Интерне финансијске контроле у јавном сектору (у даљем тексту: ИФКЈ) који је уведен у правни оквир кроз Закон о БС. Према овом закону управљачка одговорност дефинисана је као “обавеза руководиоца свих нивоа корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовао или им пренео одговорност.”²

Сходно томе, управљачка одговорност је почела да се јавља као законска обавеза у целом јавном сектору, а да у исто време није адекватно обухваћена ширим правним и институционалним оквиром управе. Код КЈС, концепт управљачке одговорности захтева постојање одговорности за рад унутар оквира јасно додељених, односно, делегираних надлежности у оквиру којих је одговорност руководиоца усмерена на учинак, а не само на усклађеност са прописима. Другим речима, Реформа јавне управе (у даљем тексту: РЈУ) и Реформа управљања јавним финансијама (у даљем тексту: ПФМ) треба да буду кровне реформе у оквиру којих ће се наћи концепт ИФКЈ. Предуслови за успешно успостављање ИФКЈ су усклађеност прописа, јасно дефинисаних циљева, одговарајућа расподела ресурса, структурне реформе и реформа буџета.

У марту 2018. године, Централна јединица за хармонизацију је у оквиру Твининг пројекта издала Брошуру о концепту управљачке одговорности „Стално поступање у јавном интересу“. Ова Брошура представља основ за ове Смернице и приказује добре праксе и начин на који се концепт УО реализује у Европској унији, као и додатну вредност модерног система јавног управљања. Циљ Смерница јесте да подстакне кориснике јавних средстава у Србији тако што ће пружити додатне информације и представљати референтни материјал у погледу концепта управљачке одговорности.

² (Закон о буџетском систему (“Сл. гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - испр., 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017, 95/2018, 31/2019 и 72/2019)).



КОНТЕКСТ И ИЗАЗОВИ

Активности демократски изабраних влада и свих лица који раде у њој морају уважавати вољу народа коме напослетку одговарају за свој рад. Уопштено говорећи, са већим степеном образовања и информисаности, јавност по правилу постаје свеснија, захтевнија, мање толерантна и мање вољна да прихвати просечни учинак или лош квалитет пружене услуге органа власти и јавне управе. У таквим околностима, постаје јасно да је неопходно посветити одговарајућу пажњу питањима одговорности и оставареног учинка на свим нивоима власти.

Најважнији ризик са којим се суочавају сви КЈС јесте могућност постојања прекомерне концентрације моћи у рукама највишег руководства. Самим тим је очигледно да је неопходно да се у сваком тренутку обезбеди систем уједначене расподеле надлежности. Такође, у циљу реаговања на могуће финансијске и оперативне ризике и избегавања било каквог сукоба интереса, јавља се неизбежна потреба за успостављањем снажног контролног окружења, као и за јасним дефинисањем линија овлашћења, одговорности и извештавања.³

Најнепожељније стање је када је организациони модел КЈС заснован на строгом монократском принципу, односно, када су све управљачке надлежности на нивоу организације додељене руководиоцу КЈС. Руководилац КЈС представља лице које је на челу КЈС и у том својству одлучује о његовом уређењу и раду.

Ефикасна јавна управа има кључну улогу у процесу евроинтеграција, јер омогућава спровођење најважнијих реформи и успешне преговоре о приступању са Европском унијом. Искуство је показало да су сви напори који су били улагани у реформу традиционално централизованих система јавне управе ка стварању окружења које је у складу са начелима интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) и које је усредсређено на учинак, заправо често били спутавани непостојањем делегирања и одсуством управљачке одговорности.

³ Accountability and good governance in the public sector (*Одговорност и добро управљање у јавном сектору*), Günther Withhöft



“Типичан“ систем јавног управљања:
Модерни систем јавног управљања
(делегирање):



“Управљачка одговорност захтева децентрализацију/делегирање надлежности и овлашћења. Додељивање овлашћења мора да буде употпуњено довољним степеном надлежности и ресурса да би се остварили циљеви и индикатори учинка. Потребно је да постоје успостављене линије извештавања, будући да су руководиоци дужни да извештавају своје надређене о томе на који начин су извршена овлашћења која су им додељена.”⁴ Од суштинског је значаја да се изнова инсистира на томе да корисници јавних средстава који су задужени за спровођење политика Владе свој посао обављају на начин којим се обезбеђује **ефективно пружање услуга и одговарајућа вредност за уложени новац.**

⁴ Радни документ Управљачка одговорност и управљање ризиком, ReSPA, 2017. године

ДЕФИНИЦИЈА

Концепт управљачке одговорности добија на све већем значају у преговорима за приступање Европској унији, стратегијама РЈУ и током дијалога на високом нивоу са Европском комисијом. Ова тема се неретко сматра кључним питањем у бројним расправама о интерној финансијској контроли у јавном сектору (ИФКЈ) и предуслов је за све делове система ИФКЈ. Иако се овај концепт у великој мери користи у стратешким дијалозима, јединствена дефиниција овог концепта и даље не постоји, чак и међу државама чланицама Европске уније.

Европска комисија у свом *Прегледу система интерних контрола у јавном сектору* дефинише управљачку одговорност као „процес на основу ког су руководиоци на свим нивоима одговорни за, и по потреби дужни да образложе, одлуке и поступке предузете у правцу остваривања циљева организације којом управљају. Управљачка одговорност подразумева одговорност за добро финансијско управљање на свим нивоима, односно, одговарајућу организацију, процедуре и извештавање о резултатима организације.”⁵

Концепти одговорности, овлашћења и надлежности су међусобно повезани, што је приказано и на слици испод.

Одговорност⁶ је обавеза да се лицима која су доделила одређена *овлашћења* одговара за испуњавање тих *овлашћења* (обавеза поступања). Овлашћења се додељују на основу *надлежности* даваоца – права на поступање. Одговорност обухвата и давање информација, као и образложења и разлога за спровођење одређених поступака, активности или одлука.



Лице демонстрира истинску одговорност када:

- јасно истакне шта намерава да предузме, начин на који ће то остварити и у којој мери;
- верује у све што истакне;
- оствари предвиђено;
- прикаже шта је учињено.

Овлашћење представља обавезу извршења додељених задужења/дужности.

⁵ У Прегледу система интерних контрола у јавном сектору за државе чланице Европске уније за 2012. годину дат је приказ дефиниција и приступа питању управљачке одговорности у државама чланицама ЕУ. Европска комисија (2011), *Compendium of the public internal control systems in the EU Member States 2012 (Преглед система интерних контрола у јавном сектору за државе чланице Европске уније за 2012. годину)*, Издаваштво Европске уније, Луксембург.

⁶ Извор: Принципи интерне контроле у јавном сектору, Заједнички став бр. 1, Интерна контрола у јавном сектору и приступ ЕУ, 2015-1, стр. 7. Још једно образложење је дато у СИГМА документу бр.58 “Управљачка одговорност у државама Западног Балкана- Упоредна анализа препрека и могућности са којима се суочавају виши руководиоци у остваривању стратешких циљева “ Не постоји универзална дефиниција управљачке одговорности. У овом Документу ће се образложити садржина управљачке одговорности кроз упућивање на већи број међусобно повезаних идеја у погледу овлашћења, надлежности и аутономије (која се у овом контексту понекад назива и „стратешки простор“ руководиоца).“



Надлежност представља способност или право да се наложи доношење одлука које се односе на коришћење делегираних ресурса (људских, буџетских) да би се остварили циљеви који су обухваћени датим овлашћењима.

Након увођења у законодавни оквир Републике Србије (Законом о буџетском систему), појам УО је даље разрађен Правилником о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору (у даљем тексту: Правилник ФУК), према којем је управљачка одговорност заснована на три међусобно повезана елемента:

- Надлежност - представља право и дужност доношења одлука које се односе на управљање делегираним ресурсима (људским, финансијским) да би се остварили циљеви корисника јавних средстава,
- Овлашћењем – се преноси обавеза извршења додељених задужења, а која се додељују на основу надлежности даваоца (право на поступање),
- Одговорност - представља обавезу да се даваоцу овлашћења одговара за испуњавање тих овлашћења (обавеза поступања). Одговорност обухвата и давање информација и образложења за спровођење одређених поступака, активности или одлука.⁷

Управљачка одговорност се односи на одговорност руководиоца за рад и резултате својих организација. Под овим се подразумева преузимање одговорности за све аспекте руковођења, од планирања до извештавања, и од делегирања до контроле. Управљачка одговорност подразумева и поступање у складу са законском регулативом, правилима и процедурама, односно, усклађеност, као и јасну усредсређеност на резултате, односно, учинак и то на транспарентан начин.

Шта представља управљачка одговорност?



⁷ Правилник ФУК, члан 16. ("Службени гласник РС", број 89/19"),



5 најчешћих грешака које онемогућавају ефективну одговорност

Непознате или лоше дефинисане улоге и задужења: Ефективна одговорност у односима може постојати једино када су улоге и задужења свих страна у таквом односу јасно дефинисане. Уколико дође до лоших резултата, веома је тешко очекивати да ће нека од страна сносити одговорност уколико улоге и задужења нису јасно дефинисани.⁸

Нејасна или недефинисана очекивања у погледу учинка: Сви учесници у оквиру одговорности треба да буду упознати са својим циљевима у погледу учинка. Неопходно је јасно дефинисати краткорочне и дугорочне циљеве и очекиване исходе. Уколико ово изостане, оквир одговорности губи на снази, будући да није лако захтевати одговорност учесника уколико се не оствари учинак.

Непостојање равнотеже између очекивања и капацитета: Очекивања у погледу остваривања учинка морају бити у јасној вези и усклађена са капацитетима свих страна. Очекивања која превазилазе постојеће ресурсе или за чије спровођење нема довољно ресурса утичу на слабљење оквира одговорности. Потребно је да постоји равнотежа између постојећих ресурса и очекиваног учинка.

Непостојање или неадекватно извештавање о учинку: Адекватним извештавањем, које је правовремено и у коме се истичу доприноси које су остварили субјекти који подносе извештај, унапређује се ефективност одговорности.

Нису примењена претходна искуства: Потребно је успоставити контролне радње/активности у случајевима када нису остварена очекивања у погледу учинка. Ова контролна радња се може остварити у виду ревидирања циљева, прилагођавања постојећих ресурса или неких других радњи у циљу превазилажења препрека.

Управљачки принципи за ефективну управљачку одговорност су стимулативни правни оквир, етичко окружење, инспиративан “тон на врху” и усредсређеност на процесе (а не на организационе јединице), што ће бити додатно образложено у поглављу “Алати”.

Пример: фудбалски тренер⁹

Када постоје задужења која треба да остварите, подразумева се да сте укључени, кроз обављање јасно дефинисаног задатка, и добар крајњи исход може да зависи од вашег учинка. Одговорност подразумева да од вас зависи да обезбедите да исход буде позитиван, иако је могуће да нећете бити непосредно укључени у реализацију задужења.¹⁰

Узећемо фудбал као пример.

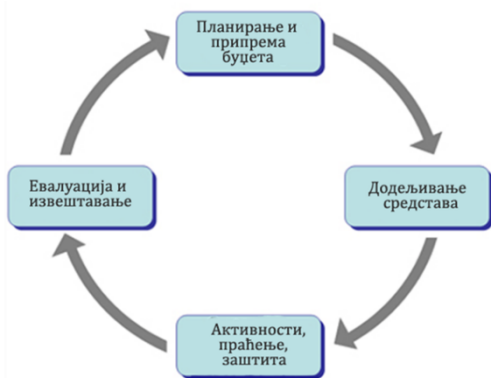
⁸ Детаљније о делегирању задужења и овлашћења у оквиру надлежности и одговорности који из тога произилазе видети у Смерницама о делегирању које је израдила Централна јединица за хармонизацију уз подршку Твининг пројекта ЕУ “Поршка даљем развоју интерне финансијске контроле у јавно сектору”, које се налазе на сајту Министарства финансија

⁹ <http://danblackonleadership.info/archives/2921>

¹⁰ Детаљније видети Смернице о делегирању

Играчи имају задужења за пасове, организацију напада и одбране и постизање голова, на основу чега ће се одредити победник утакмице. Тренер је одговоран за крајњи резултат. Уколико његов тим изгуби, он ће морати да изнађе оправдање својим надређенима, и могуће је да ће сносити последице уколико тим забележи низ пораза.

Многи сматрају да то није правично, будући да тренер није тај који директно учествује у игри на терену. Међутим, тренер је тај који врши селекцију играча, тренира их, одлучује о тактици, мотивише играче и дефинише стратегију за меч и има могућност да током утакмице мења играче или прилагођава тактику.



- Обавеза извршења
- Право поступања
- Извештавање: поштовати правила или образложити одступање

Одговорност треба да буде повезана и усклађена са циклусима планирања и контроле.

У систему у којем постоји делегирање:

- Јасно су дефинисани остварљиви циљеви, на основу датих ресурса;
- Овлашћења и надлежности а онда и задужења су усклађене да би се остварили наведени циљеви;
- Извештава се о резултатима и учинку.

У складу са традиционалним начином управљања, фокус управљања и контроле је најчешће на праћењу извршења буџета и трошења финансијских средстава,

као и усклађености са законским захтевима. Веома мало или нимало пажње се посвећује остваривању циљева и стандардима учинка и, сходно томе, ефикасности и ефективности у трошењу јавних финансијских средстава. Модеран начин управљања захтева да се сам процес управљања посматра у ширем смислу, при чему: “Управљање подразумева успостављање плана или мапе пута за циљеве које је потребно остварити, опредељивање средстава за реализацију плана у складу са предвиђеним роковима, као и утврђивање онога што је заиста остварено у поређењу са првобитно планираним, утврђивање одступања и разлога одступања, као и њихово уношење у првобитне планове и одлуке о опредељивању средстава. Руководство сноси одговорност, што захтева постојање транспарентности. Одговорност зависи од јасноће и разумљивости извештавања, као и капацитета лица којима се информације достављају на преглед, разматрање и оспоравање”^{11, 12}

Циклус финансијског управљања¹³ отпочиње формулисањем стратешког и годишњег плана и повезаног финансијског плана. У финансијском плану се наводи колико и која врста улазних садржаја (инпута) је потребна и на који начин ће се управљати њима у циљу остваривања жељеног исхода. Потребни улазни садржаји (инпути) се добијају „распакивањем“ плана организације. Ово се може илустровати такозваним радом уназад¹⁴:

¹¹ Noel Herworth, Управљачка одговорност, темељ система ИФКЈ; Конференција о ИФКЈ, Брисел, септембар 2009., стр. 2

¹² RESPA, Радни документ

¹³ www.who.int

¹⁴ Видети поглавље “Крајњи циљ” у коме се наводи овај ланац, као и одговарајући пример



Након што је КЈС одобрен предвиђени буџет, руководилац организације треба да изврши расподелу додељеног буџета организационим јединицама у складу са предложеним планираним активностима. Додељени буџет треба да одражава приоритете КЈС. Ово укључује и ревидирање стратешког и годишњег плана и (пре)расподелу (по правилу мањег) износа средстава.

У делу “Активности, праћење, заштита“ из горе наведеног дијаграма, наводе се активности у пословању које се реализују током једне финансијске године. Овде се наглашава значај интерних контрола и наводи се на који начин је вршено управљање приходима, расходима, имовином и губицима. Део „међугодишње управљање ресурсима“ подразумева успостављање добрих административних процедура, обезбеђивање финансијских средстава за рад, праћење располагања средствима и управљање приходима, расходима, имовином и обавезама.

У циљу остваривања одговорности, руководство мора да зна да ли је управљање средствима и услугама било добро. Стога, руководство мора да спроведе оцену и анализу расхода у поређењу са извршеним услугама и оствареним јавним интересом. Поступак праћења се одвија током целе године, док се оцена спроводи на крају финансијске године. На основу добијених налаза, постављају се основе за будуће пружање услуга и финансијско планирање.

Интервенције у поступку планирања¹⁵

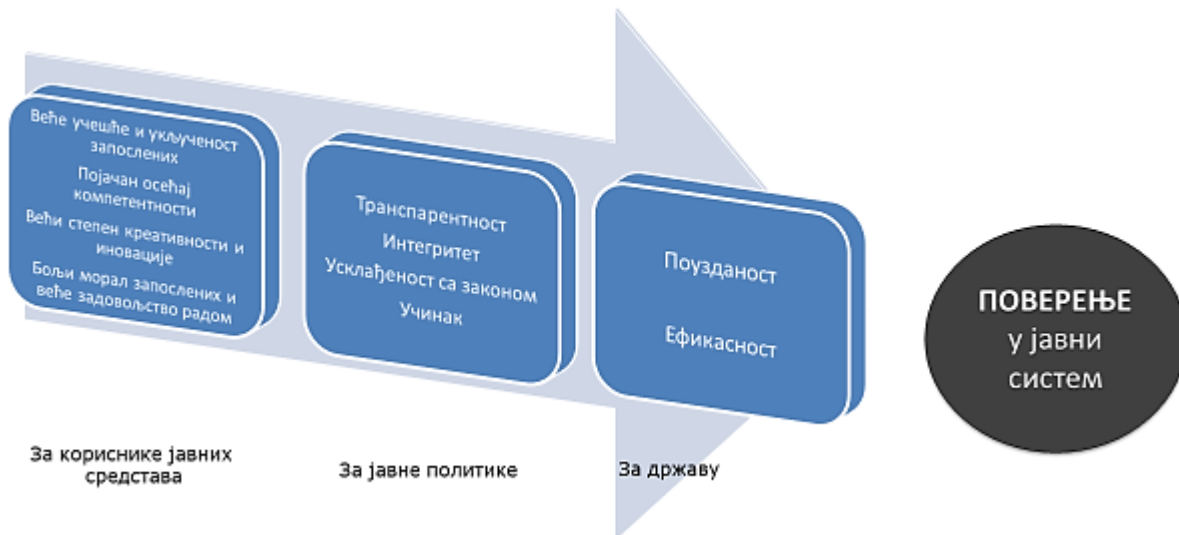
Током процеса планирања, унутар сваког КЈС треба да се одлучи на који начин ће се вршити мерење пружених услуга и пројеката, као и да се успоставе одговарајући Кључни индикатори учинка и да се обезбеди да КЈС има капацитете да произведе (обухвати, обради, анализира и извести) информације које су потребне да би се редовно анализирале пружене услуге и њихов квалитет. Под овим се подразумева да је потребно обезбедити да постојећи процеси, системи и оквири буду логични и да се обезбеди тачно и ефикасно праћење различитих улазних вредности, привремених и коначних исхода, као што су јавни расходи, на пример.

Имајући у виду дугорочност и свеобухватнији утицај њихових активности, КЈС треба да припреме своје буџете у складу са сопственим организационим циљевима, стратегијама и средњорочним финансијским планом.

¹⁵ Видети и Смернице о учинку које је објавила Централна јединица за хармонизацију

КОРИСТИ

Већа одговорност је у непосредној вези са бољим учинком. Унапређење учинка је од суштинског значаја за остваривање свеукупних циљева Програма реформе јавне управе.



Одговорност подразумева полагање рачуна за остваривање одређеног циља или задужења. Нажалост, реч „одговорност“ неретко подсећа на санкцију или негативне последице. Уколико се концепту одговорности приступи на правилан начин, могу се остварити позитивни и корисни резултати:¹⁶

- Бољи учинак,
- Веће учешће и укљученост запослених,
- Појачан осећај компетентности,
- Већа посвећеност и мотивација запослених раду,
- Већи степен креативности и иновације, и
- Бољи морал запослених и веће задовољство радом.

До ових позитивних резултата долази када запослени доживљавају концепт одговорности као користан и напредан начин додељивања и остваривања радних задужења.

На пример, руководиоци који укључују запослене у поступак дефинисања циљева и очекивања, уочиће да запослени имају јаснију слику о томе шта се очекује од њих и имају веће самопоуздање у погледу способности за остваривање тих очекивања, и уопштено, свој рад обављају на вишем нивоу.¹⁷

Модерно управљање за поуздан јавни систем:

¹⁶ <https://www.opm.gov>

¹⁷ <https://www.opm.gov>



Укупна и коначна надлежност, овлашћење и одговорност лица задужених за управљање: највиши политички и/или административни нивои код КЈС – на пример, министри, виши руководиоци, управљачки органи – имају надлежност, овлашћење и напослетку одговорност за све аспекте функционисања тог КЈС, његове резултате и утицај.¹⁸

У јавном сектору, одговорност је процес у оквиру ког корисници јавних средстава, као и сви запослени у њима, одговарају за своје одлуке и поступке, као и за располагање јавним средствима и све аспекте учинка, и подлежу одговарајућим екстерним проверама. Одговорност се једним делом остварује тако што ће сви актери јасно разумети која су њихова овлашћења и јасно дефинисане улоге унутар велике структуре.

Уопштено говорећи, концепт одговорности код КЈС се може илустровати следећим дијаграмом:



¹⁸ Принципи интерне контроле у јавном сектору, Заједнички став бр. 1, приступ ЕУ, 2015-1, стр. 8



АЛАТИ

Концепт управљачке одговорности функционише заједно/синергично са Интерном финансијском контролом у јавном сектору, која је осмишљена да би се утврдило и управљало ризицима како би се повећала вероватноћа остваривања задатих циљева, као и да би се обездили најважнији системи и организационе структуре за остваривање циљева корисника јавних средстава, који се односе на пословне активности, усклађеност и извештавање. Концепт управљачке одговорности обухвата бројне заинтересоване стране.

Да би се унапредила ефективност концепта одговорности, потребно је:¹⁹:

- спровести реформу **правног оквира** који треба да пружи већу недвосмисленост и извесност у погледу **улога и надлежности** министара и државних службеника, укључујући и одговорност Влади и Народној скупштини;
- остварити ефективнију одговорност виших руководиљаца укључујући и обелодањивање конкретних **циљева** (очекивања у погледу учинка);
- преиспитати **кадровску политику**, укључујући и услове ангажовања виших функционера (равнотежа између очекивања и капацитета);
- поједноставити и разјаснити линије **извештавања** и садржину извештаја (поуздано извештавање о учинку)
- **континуирано унапређивати** поступак дефинисања циљева и успоставити баланс у погледу ресурса (одговарајући преглед и прилагођавања)
- истаћи и оснажити **етику** и **вредности** државне службе;
- формирати структуре које ће подстаћи ефективну **хоризонталну** управљачку одговорност а којима ће се решити проблем одсуства комуникације између Министарства и других организационих јединица (на пример, услед повезаних сложених друштвено-економских изазова).

Јасне улоге, овлашћења и надлежности

КЈС се морају трудити да јасно разграниче улоге и одговорности, као и надлежности унутар читаве организације да би се остварила боља синергија и усклађеност, као и јасно дефинисану поделу рада, уз додељивање одговорности за средства и резултате.

Државним службеницима се поверавају јавна средства за остваривање одређених, добро дефинисаних функција. У начелу посматрано, са становишта јавности, веома је важно да грађани имају поверење у рад државне управе. Иако сви државни службеници сnose одговорност за извршење својих функција, виши руководиоци²⁰ имају већи обим одговорности у смислу да су одговорни за средства која су им дата на располагање. Руководиоци на одговарајућим нивоима морају припремити адекватне информације за израду информатора о раду институције у коме ће навести која је њихова улога у управљању јавним средствима, дужностима и обавезама у циљу очувања, обезбеђивања и унапређења доброг управљања код корисника јавних средстава. У информатору је потребно навести и појединости о утрошеним средствима и оствареним резултатима.

¹⁹ Видети и 5 принципа одговорности и потребно окружење

²⁰ У контексту државне управе, израз “виши руководиоци” односи се на државне службенике на положају



Иако су руководиоци КЈС одговорни за све што се догађа код тог корисника јавних средстава, укључујући и добро финансијско управљање унутар организације, ипак су у обавези да делегирају велики део својих надлежности лицима на нижим нивоима и да се ослањају на рад својих запослених. Руководиоци КЈС морају да добију уверавање да ће њихови запослени извршити задужења која су им додељена на начин на који се то очекује од њих²¹.

Одговорности руководиоца КЈС у погледу финансијског управљања се могу једноставно формулисати на следећи начин:

- Програми који се спроводе у КЈС треба да буду реализовани кроз остваривање најбоље вредности за уложени новац.
- Одлуке се доносе благовремено и на темељу поузданих финансијских информација и анализа.
- Успостављене су трошковно прихватљиве интерне контроле у циљу чувања имовине и информација.
- Успостављено је одговарајуће окружење које омогућава државним службеницима да своја задужења обављају на правилан и правичан начин.
- Успостављен је механизам који обезбеђује да руководиоци на свим нивоима могу да извештају о сопственом учинку и финансијској одговорности.
- Структуре финансијског управљања су у складу са текућим и предвиђеним будућим потребама организације.
- У циљу остваривања ових задужења, руководиоци КЈС треба да захтевају од руководиоца организационих јединица да прибаве одговарајуће доказе као потврду остварености свих наведених задужења.

Задужења руководиоца морају да буду јасна и у погледу надлежности које има организација или руководиоца, и у погледу временских рокова за остварење кључних задужења и могућности.²² На пример, уколико руководиоца треба да припреми предлог буџетских средстава неопходних за реализацију послова из своје надлежности, потребно је да унапред буде упознат са форматом достављања предлога, лимитима и временској динамици, као и да се обезбеди да целокупан овај поступак буде јасан и предвидив. У противном, руководиоца не може сносити одговорност за остваривање резултата.

Пример улога и одговорности у погледу финансија²³

Министарство финансија је задужено за послове припреме и извршења буџета, контроле расхода, пружања смерница о финансијском управљању, обуке руководиоца КЈС из области финансијског управљања, састављања финансијских извештаја буџета државе, давања информација о буџетском учинку, итд.

Тела задужена за наплату прихода имају обавезу да примењују законе, правила и прописе на транспарентан и правичан начин, да правовремено и савесно врше наплату пореских прихода, извештавају о оствареним пореским приходима и у случају неплаћања, поступају по жалбама и решавају спорове по овом питању.

²¹ Смернице о делегирању које је израдила Централна јединица за хармонизацију уз подршку Твининг пројекта ЕУ "Подршка даљем развоју интерне финансисјке контроле у јавном сектору"

²² SIGMA документ бр. 56, "Управљачка одговорност у државама Балкана".

²³ Видети и Смернице о делегирању које је објавила Централна јединица за хармонизацију



Руководиоци задужени за праћење јавног дуга су дужни да обезбеде да све обавезе које се односе на отплату дуга буду измирене на дан доспећа. Све уговорене обавезе треба да буду евидентирани и благовремено прослеђене КЈС и информације о управљању дугом треба да буду правовремено припремљене на прописан начин.

Руководиоци задужени за послове буџета су дужни да управљају одговарајућим буџетима, врше прераспodelу средстава између буџетских класификација, воде пословне евиденције у циљу праћења одступања у извршењу буџета и дају информације о стварним приходима и расходима у поређењу са онима који су предвиђени буџетом.

Лица из службе рачуноводства имају обавезу вођења пословних књига и правовременог састављања финансијских извештаја.

Ревизори имају обавезу да, између осталог, изврше ревизију финансијских извештаја и проверу система интерних контрола. Ревизори су по потреби у обавези да изврше ревизију сврсисходности.

Задовољавајући систем одговорности захтева да сви ови актери извршавају своје функције и испуњавају своје обавезе економично, ефикасно и ефективно.

Циљеви и извештавање

У концепту интерне финансијске контроле у јавном сектору (ИФКЈ) и COSO оквиру, велика пажња се поклања циљевима. Управљачка одговорност, која мора да буде децентрализована, захтева не само постојање организационих циљева, већ и њихову разгранатост према свим нивоима унутар организације, уз најширу могућу дистрибуцију овлашћења. Под овим се подразумева да стратешки циљеви на високом нивоу (по правилу садржани у релевантним стратегијама) треба да буду конкретизовани кроз оперативне (краткорочне) циљеве, дакле, не само да постоје на нивоу организације (на пример, министарства или КЈС), већ и на нивоу појединачних организационих јединица. Овако структурирани, циљеви ће се идеално превести на ниво појединачних руководилаца, што све заједно представља добро окружење за остваривање организационих и појединачних резултата.²⁴

Важност интерне поделе надлежности на основу које се успоставља јасан оквир овлашћења је нарочито препозната у COSO моделу, у коме је препоручено да интерна подела треба да укључује:

1. Успостављање повезаности између општих надлежности организације и надлежности њених оперативних јединица, да би се приказала повезаност између оперативних нивоа и мисије целокупне организације;
2. Утврђивање повезаности између надлежности појединачних организационих јединица, у циљу унапређења могућности за њихову сарадњу;

²⁴ За систем државне управе а у вези остварености циљева и оцењивања државних службеника детаљније се може видети у Уредби о успешности државних службеника и Уредби о оцењивању државних службеника



3. Утврђивање исхода за додељене надлежности за сваки појединачни ниво у организацији, чиме се омогућава мерење (и извештавање о) ефективности и ефикасности пословних активности, као и рационално додељивање средстава²⁵.

Програмски буџет је ефективан алат за остваривање одговорности²⁶

- Потребан је детаљан оквир за припрему буџета на основу ког ће руководиоци у јавном сектору бити у обавези да оправдају своје буџетске захтеве, у оквиру којих ће се навести очекивана остварења, индикатори остварености, очекивани исходе и потребна улазна средства (инпуте).
- Руководиоци у јавном сектору треба да извештавају о свом учинку уз навођење износа утрошених буџетских средстава. Потребно је успоставити детаљне смернице о начинима прикупљања доказа који ће потврдити оствареност резултата који су наведени у извештају о учинку.

²⁵ SIGMA, "Managerial Accountability in Public Administration: Practical aspects of the concept and its implementation," (Управљачка одговорност у јавној управи: Практични аспекти овог концепта и његова примена), радни документ, четврта регионална конференција о ИФКЈ за државе кандидате за чланство у ЕУ, 29-30. септембар 2016. године, <https://www.slideshare.net/SIGMA2013/discussion-paper-4th-regional-pifc-conference-for-eu-enlargement-countries-montenegro-2930-september-2016>.

²⁶ Упутство за праћење и извештавање о учинку програма, које је израдио Сектор буџета Министарства финансија и налази се на интернет страници Министарства финансија www.mfin.gov.rs



Транспарентност / Примена добрих пракси у извештавању

- КЈС треба да прикажу да су остварили све преузете обавезе, захтеве и приоритете и да су у свом раду ефективно користили јавна средства. Стога, КЈС морају да подносе извештаје јавности, најмање једном годишње, да би заинтересоване стране могле да се упознају и донесу суд о учинку тог КЈС и да добију одговор на питања да ли КЈС пружа најбољу вредност за уложени новац и да ли добро управља средствима. Веома је важно да се процесом прикупљања информација и састављања годишњег извештаја обезбеди да управљачки орган и највише руководство имају „власништво“ над исказаним резултатима.

Да би се приказала добра пракса, управљачки органи треба да оцене у којој мери се у КЈС примењују принципи ИФКЈ, укључујући и састављање „акционог плана“ за унапређење постојећег стања. Управљачки органи треба да омогуће упоређивање са другим, сличним КЈС и да буду спремни на примену међународно прихваћених стандарда квалитета.

Управљање ризицима и учинком на темељу снажног система интерне контроле

Концепт управљачке одговорности се може посматрати као путања кроз систем ИФКЈ²⁷, у противном, систем ИФКЈ ће се састојати само од засебних компоненти, при чему ће свака компонента бити површно успостављена.²⁸

КЈС морају да успоставе и раде на очувању и унапређењу ефективног система управљања учинком који ће им омогућити да ефективно и ефикасно реализују планиране услуге. Управљање ризицима и контролне активности су важан и саставни део система управљања учинком и од суштинске су важности за остваривање исхода. Ове мере обухватају сталне процесе који су осмишљени у циљу идентификације и поступања са значајним ризицима за остваривање циљева организације. Снажан систем интерних контрола (ФУК и ИР) је важан за реализацију политика у јавном сектору и остваривање планираних исхода кроз примену финансијске дисциплине, стратешке алокације ресурса, ефикасног пружања услуга и одговорности.

Праксе у погледу људских ресурса

Четврти принцип COSO оквира инсистира да се најважније функције у области управљања људским ресурсима (у даљем тексту: УЉР), као што су регрутација, усавршавање и задржавање запослених, реализују у складу са циљевима, као и да појединци сnose одговорност за интерна контролна овлашћења током поступка рада на реализацији циљева.

Функција УЉР омогућује организацији да успостави повезаност сопствених организационих циљева (предвиђених стратегијама и плановима) са управљањем кадровима у организацији. Функција УЉР може „омогућити организацији да процени и предвиди текуће и будуће потребе у погледу броја запослених, њихов распоред у организацији, као и знања, вештина и компетенција које су потребне за остваривање мисије организације“²⁹.

²⁷ 3 стуба ИФКЈ су ФУК, интерна ревизија и Централна јединица за хармонизацију.

²⁸ Видети Приручник за ФУК за уопштени приказ система ИФКЈ и додатне информације о систему ФУК

²⁹ Huerta Melchor, O. (2013), "The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries", OECD Working Papers on Public Governance, No. 21, (Радна снага државне управе у будућности: Иновације у стратешко планирање кадрова у државама OECD), Радни документ о јавном управљању, бр. 21, OECD Издаваштво, Париз. <http://dx.doi.org/10.1787/5k487727gwvb-en>, стр. 5



Капацитети руководилица у погледу рада на реализацији сопствених циљева зависе, поред њихових личних знања и компетенција, од квалитета особља које је запослено у њиховим секторима, службама и јединицама, као и од питања да ли компетентни и стручни кадрови раде квалитетне ствари.³⁰ Уколико руководилац има одговорност да утиче на планирање потребних људских ресурса у својој јединици, онда мора да размишља унапред и да сноси одговорност за начине на које ће државни службеници односно запослени допринети остваривању стратешких и оперативних циљева. Уколико руководиоци нису укључени у планирање људских ресурса, то може довести до смањеног осећања одговорности за резултате које остварују запослени у њиховим јединицама.

Процес регрутовања кадрова, од самог свог почетка, захтева извесни степен контроле са централног нивоа, нарочито у политизованим административним окружењима где је ризик од политичког патроната висок, и у складу са тим, истиче се да се централизованим поступком запошљавања обезбеђује да меритократија доводи до нижег степена политизације³¹. Међутим, најновији трендови уочени у државама чланицама ОЕСД указују на већу усредсређеност на начела ефикасности и ефективности, што само по себи захтева проналажење иновативних приступа. Ови приступи заузврат „подразумевају већи степен делегирања надлежности за управљање људским ресурсима министарствима и агенцијама и линијским руководиоцима, да би им се на тај начин омогућило да развију нове начине рада”³². Сходно томе, логично је очекивати од линијских руководилица да буду укључени у селекцију кадрова у оквиру своје јединице и да, чак, приликом постављења одређених руководилица на положајима и на средњем нивоу управљања, дају коначан суд у последњој фази поступка запошљавања заснованог на заслугама. Важно је успоставити одговарајућу равнотежу између активности надзора (или чак контроле) који је потребан за сузбијање корупције и непотизма, са једне стране, и то нарочито у случајевима запошљавања лица изван система државне управе, и стратешког простора који је руководиоцима потребан за стварање тима који ће остваривати резултат (делегирање).

Дијалог о учинку

Циљ јавног сектора Србије је да грађанима пружи најбољу вредност за уложени новац. Да би се постигао овај циљ, морају се испунити предуслови стварањем здравог контролног окружења у погледу људских ресурса, као што су лидерство, јасна подела улога (кроз делегирање овлашћења и задужења), тимски рад, професионални развој и остваривање циљева.

Усвајањем Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017–2020. године (ИФКЈ)³³ заједно са Акционим планом за 2017–2018. годину, односно новим АП за период од 2019-2020. године³⁴ укључујући Стратегију

³⁰ У Србији је за државну управу у току реализација мерења успешности државних службеника и детаљније о овоме се може видети у Уредби о вредновању радне успешности државних службеника („Сл.гласник РС“ бр. 2/2019 и 69/2019) и Уредби о оцењивању службеника („Сл.гласник РС“ бр. 2/2019)

³¹ Sundell, A. (2014), *Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries.* (Да ли су званични испити за државне службенике најбољи начин за запошљавање државних службеника према заслугама? Не у свим државама.), 92: 440-457. doi:[10.1111/padm.12077](https://doi.org/10.1111/padm.12077)

³² ОЕСД (2015), *Building on Basics, Value for Money in Government*, (Надоградња темеља, Вредност за новац у државној управи) ОЕСД Издаваштво, Париз. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235052-en>, стр. 218

³³ („Сл. гласник РС“, бр. 51/17- пречишћен текст, 69/08, 98/12 и 87/13)

³⁴ (Службени гласник РС", број 26/19),

реформе јавне управе Републике Србије³⁵ као и Акциони план за период 2018-2020. године, Влада се обавезала да спроведе низ реформских мера које су усмерене на унапређење одговорности руководиоца и запослених у јавном сектору, управљањем јавним средствима у складу са принципима интерне финансијске контроле, а ради остваривања стратешких циљева јавног сектора и јачања транспарентности и одговорности у вршењу функција државне управе.

Стога је кључно да запосленима омогућимо пун и ефективан допринос у остваривању циљева и да подстакнемо континуирану едукацију и постизање високог учинка у раду. За ово је неопходно промовисати културу која утиче и на запослене као и на више руководство.

Дијалог о учинку

Дијалози о учинку су редовни, структурирани разговори лицем у лице између руководиоца и лица и субјеката којима су они надређени (филијале или организације у саставу, у складу са Споразумом о учинку).

Дијалог о учинку је процес путем којег различити нивои размењују информације у циљу доношења заједничке одлуке. Дијалог о учинку омогућава да се обезбеди усклађеност између различитих задужења и ресурса који су додељени за те сврхе.



Стратешки циљеви

Свако министарство дефинише сопствене стратешке циљеве, у складу са Законом о планском систему

Споразуми о учинку

Споразуми о учинку су споразуми између министарства и организација из надлежности тог министарства

Вертикално повезивање организационих циљева са индивидуалним/личним циљевима унутар КЈС је кључни елемент система управљања учинком који је у основи управљачке одговорности. Разлог је тај што руководиоци морају да буду у стању да на правилан и тачан начин изврше оцену учинка својих запослених да би могли да буду одговорни за сопствени учинак.

У исто време, “сви запослени треба и заслужују да знају какав учинак остварују, при чему је потребно истаћи њихове снаге и помоћи им да свој рад унапреде указујући на слабости, односно, да се подстакне њихово усавршавање након што се утврде одступања у погледу њихових компетенција, као и да им се укаже на могуће напредовање у служби.” Алати за УЉР – укључујући оцену учинка, стручно усавршавање и развој – „нису неопходни само да би се привукли добри кадрови у систем државне управе, већ и да би се они задржали и мотивисали у правцу остваривања стратешких циљева државе.“

Креирање ефективних пракси и њихово успостављање унутар КЈС није лако и за ово дијалози о учинку могу бити одлична почетна тачка. Уколико се воде како треба, дијалози о учинку могу бити покретач свеукупног напретка. Дијалози између руководиоца КЈС и руководиоца организационе јединице, или између надређеног и запосленог, представљају

³⁵ („Сл. гласник РС“, бр. 9/14, 42/14-исправка и 54/18),

начин за проналажење могућности за напредак, као и спровођење корективних мера, и као такав доводи до непосредних резултата. Ефективни дијалози доводе до већег степена управљачке одговорности.

Циљ дијалога о учинку је да се:

- Размотре циљеве из претходне године и формулишу циљеве за предстојећу годину.
- Обезбеди усредсређеност на повратне информације и структуру за стално усмеравање и комуникацију између надређеног и запосленог.
- Размотри квалитет учинка у раду и личног доприноса
- Изврши оцењивање и осмисли поступак оцене учинка у циљу остваривања договорених циљева.



Накнада у складу са учинком

На крају, “флексибилност система зарада, укључујући и концепт накнаде у складу са учинком, једно је од питања које је највише оспоравано када се говори о успостављању система управљачке одговорности. С једне стране, чини се да је логично да уз успостављање, праћење и мерење остварености циљева, као и вредновање учинка запослених, руководиоцима треба омогућити да дају одређену финансијску награду најефикаснијим члановима свог тима. У том смислу, накнада у складу са учинком има централно место у свим концептима управљачке одговорности. Чињеница је да „зарада представља важан алат за управљање, а највећи предуслов мотив за успостављање децентрализованог система зарада јесте тај да руководиоци морају да имају приступ и вољу за коришћењем овог алата, уколико желе да буду у могућности да раде у правцу остваривања учинка и циљева који се заснивају на резултатима. Релативне разлике у



зарадама и кориговање зарада се може искористити да се укаже на очекивања, као и да се награди добро понашање и добар учинак, односно, санкционише лоше понашање.”³⁶

Са друге стране, постојање жеље да се сноси одговорност, **уз санкције због неостваривања учинка**, такође представља важан темељ.

Провере и унапређења

Жалбени механизми и одговори на жалбе

У оквиру кадровских правила и прописа, политика и процедура које се односе на жалбе на рад, повреде правила рада (на пример, узнемиравање), борбу против превара и узбуњивање, прописане су смернице о дужностима и обавезама запослених, као и оне које се односе на просес подношења жалбе и одговора на жалбу.

Заштитник грађана (Омбудсман)³⁷, који је неутралан и независан, помаже да се унапреди комуникација кроз неформалне разговоре и медијацију и помаже грађанима тако што проверавајући наводе притужбе или поступајући по сопственој иницијативи, да ли органи државне управе, републички јавни правобранилац, органи и организације које врше јавна овлашћења према грађанима поступају у складу са законима и другим прописима Републике Србије или начелима рада добре управе.

Проналажење мирних начина за решавање радних конфликта је улога Републичке агенције за мирно решавање радних спорова.

Претходна два описана менаџизма представљају екстерне начине обезбеђивања грађанима али и запосленима услуге односно помоћи у остваривању права из ових области, док сектор за људске ресурсе, као интерни механизам у организацији, има кључну улогу у очувању достојанственог радног окружења, као и у унапређењу система права и правде кроз неформално решавање спорова између запослених и званично заступање организације у кривично-правном систему.

Постоје различити начини на које екстерне заинтересоване стране могу поставити питања или изразити забринутост поводом одређених поступака и одлука КЈС. Механизми за добијање повратних информација се разликују у зависности од питања које је предмет разматрања, његовог степена осетљивости и потреба за поверљивошћу.

Веома је важно да руководство буде отворено за повратне реакције/жалбе и да прихвата оцене које добија од запослених на основу сопственог учешћа, као и од шире јавности, јер се на тај начин успоставља тон културе одговорности. У појединим КЈС се наводи да се врше редовне и систематичне анкете о активностима стручног усавршавања, затим анкете о степену задовољства запослених и клијената, да би се континуирано добијале повратне информације с циљем да се унапреде постојеће праксе. Све ово, допуњено ефективним механизмима награђивања, представља изврсну прилику да се ради на увођењу културолошких промена.

³⁶ SIGMA документ бр. 56. Управљачка одговорност у државама Балкана

³⁷ када је оваква могућност применљива



Независна и објективна интерна ревизија која унапређује одговорност и транспарентност

У складу са међународним стандардима, независност и непристрасност су најважнији захтеви за интерну ревизију.

- Положај функције интерне ревизије треба да буде такав да омогућује независно обављање послова;
- Потребно је подићи свест о значају независности и објективности кроз обуке и семинаре са ревизорима, руководиоцима јединица интерне ревизије и осталим руководиоцима.

Пример: објавити водич за најбоље праксе

Рад јавне управе је веома сложен. Нова искуства се брзо стичу, али још брже и заборављају, што је последица обимности и сложености послова у управи. Руководиоци КЈС нису у могућности да помно прате сва знања и искуства која су се стекла у прошлости и стога би периодично објављивање водича за најбоље праксе представљало веома важан ресурс у раду.

Управљачки принципи

Стимулативно окружење пружа основ за ефективну одговорност у организацији и унутар њега се препознаје да је одговорност применљива на све нивое унутар организације. Важни елементи стимулативног окружења укључују:

Законодавни оквир

Законодавни органи треба да буду предводници

- У образлагању концепта управљачке одговорности и давања одговарајућих смерница: за делегирање задужења, буџета, ресурса и простора за одлучивање
- У доношењу потребних закона на основу којих ће сви КЈС бити у обавези да извештавају о свом учинку, што подразумева и спровођење Међународних рачуноводствених стандарда за јавни сектор
- У формулисању смерница за циклусе планирања и контроле: припрема и усвајање плана рада, начин праћења планова, извештавање о учинку, развој портфолиа доказа за извештаје о учинку, систем потврђивања и праћења извештаја о учинку

Благовремено ревидирање прописа / прегледање правила

- Ефективност правног оквира зависи од благовременог ревидирања правилника, у циљу њиховог усклађивања са изменама и допунама прописа, променама у структурама јавне управе, као и новим праксама у Европској унији и најбољим међународним праксама.
- Правила временом често застаревају, што отежава поступање у складу са концептом одговорности, будући да руководиоци у јавном сектору имају потешкоће да се придржавају прописаних правила. Правила такође треба редовно прегледати да би се обезбедила њихова ажурност и усклађеност са основним принципима добре јавне



управе, као што су неподмитљивост, правичност, промишљеност, објективност и неутралност.

Стварање окружења за концепт управљачке одговорности: Етичко понашање и тон на врху

Потребно је да се успостави снажна, подстицајна култура одговорности и транспарентности, у виду заједничке вредности коју треба да испоље и реализују сви руководиоци, као и запослени у организацији, и да учине да оваква култура буде саставни део свих активности у КЈС.

Етичко окружење се може подстаћи успостављањем одговарајућег етичког кодекса, организовањем обука у погледу етичког понашања, као и видљивим једнаким поступањем виших руководилаца према свим запосленима.

Тон на врху

Одговорност се примењује на свим нивоима и представља суштинску вредност. Виши руководиоци знају да морају да дају лични пример да би се успоставила култура одговорности у целој организацији.

Виши руководиоци своју посвећеност унапређењу културе одговорности остварују тако што успостављају одговарајући тон и својим понашањем дају пример осталима, постављају јасне циљеве, улоге и одговорности и јасно формулишу очекивања у погледу етичких вредности и модела понашања на свим нивоима, као и кроз охрабривање и учествовање у отвореним дискусијама. Руководјење које је засновано на поштовању вредности је основ за све остале кључне компетенције сваког руководиоца. Поступање у складу са вредностима које произилазе из надлежности, овлашћења и одговорности које произилазе треба да буде први приоритет у свакодневном раду организације, сектора и уопште свих организационих јединица. Руководиоци у свим својим одлукама треба нарочиту пажњу да усмере на одговорност. Уколико постоје међусобно супротстављене одлуке, аспект одговорности увек треба да буде на првом месту. Самим тим, веома је изражена потреба за снажним оквиром одговорности, али и потреба за постојањем снажне културе поступања у складу са прописима, личним интегритетом и одговорношћу.

У свакој организацији, понашање руководилаца се по правилу преноси на ниже нивое у хијерархији („са врха надоле“). У пракси, тон на врху треба да буде у потпуности недвосмислен и сваки руководилац мора апсолутно да поступа у складу са прописима, правилима и политикама.

- Руководјење кроз информисање и комуникацију (транспарентно одлучивање)

Информисање и комуникација су најважнији елементи позитивне културе одговорности. Руководство треба да уложи највеће могуће напоре да обезбеди да различити нивои у хијерархији, сектори и службе унутар организације буду подједнако информисани. Када се говори о вештинама управљања и култури унутар организације, одговорност се унапређује



транспарентним одлучивањем. Запослени и остале заинтересоване стране треба да буду информисани о процесу одлучивања и исходима тих одлука, и такав процес мора да буде транспарентан. Одсуство информација и комуникације може озбиљно угрозити ефективност организације.

- **Руковођење мотивисањем (награђивање рада запослених)**

Одговорност и интегритет се морају у сваком тренутку подржавати и охрабривати стварним или психолошким подстицајима. Краткорочне погодности и могућности неретко надмашују дугорочну перспективу. Стога су континуирани и снажни позитивни подстицаји неопходни за превазилажење овакве ситуације. У сваком тренутку је неопходно подржавати одговорност и мотивисати запослене да раде у духу одговорности. Неке једноставне мере подстицаја могу довести до већег степена одговорности запослених. Награде и бонуси могу представљати додатне мере, али је њихов утицај ограничен у смислу времена и трајања. Континуирани подстицаји од стране надређених и колега су од велике важности за подизање свести о питањима одговорности.

- **Руковођење кроз усмеравање и дисциплину (политика нулте толеранције за неприхватљиво понашање на свим нивоима)**

Да би запослени доживели одговорност као једну од основних вредности Уједињених нација, неопходно је да пре свега, руководство успостави јасна правила. Потребно је инсистирати на постојању прихватљивог понашања и навести и образложити разлоге зашто се одређени видови понашања сматрају неприхватљивим. Морају бити успостављени прописи и правила понашања запослених и уз њих приложени засебни делови/документа у којима се указује на санкције које се изричу у случају непоштовања тих правила. Санкције треба да се примењују правично, систематично и транспарентно са врха хијерархије. Све санкције морају бити адекватно образложене и примењене, уз накнадну темељну проверу њихове ефективности. У систему државне управе правила понашања су разрађена кроз Кодекс понашања државних службеника.³⁸

- **Руковођење кроз учешће (отворени дијалог)**

Учешће је од кључне важности за остваривање одговорности, из разлога што се кроз учешће трансформише начело одговорности са појединачног етичког обрасца на колективну традицију, чиме се успоставља основ за постојање заједничке културе одговорности. Осећање „власништва“ у таквом окружењу није само у рукама руководства, већ на свим нивоима. Запослени који учествују у успостављању такве културе треба да се осећају награђеним и њихова стручност се може искористити да се унапреде постојећи системи. Њиховим искуством се добија потпуно другачија слика постојећих пракси.

Етичке вредности

Етичке вредности и стандарди понашања код корисника јавних средстава представљају темељ за остваривање културе одговорности и транспарентности. Постоји неколико инструмената који могу да пруже смернице у погледу вредности и етике у организацији и постоје управо са циљем да подстакну и информишу запослене о очекиваним моделима

³⁸ („Сл. Гласник РС“ бр.29/2008, 30/2015, 20/2018, 42/2018, 80/2019 и 32/2020)



понашања – одговорно поступање, интегритет и поштовање политика и процедура, поверљивост и лојалност организацији, укључујући и обавештавање уколико се посумња на постојање неправилности као и превара (који могу бити предмет за узбуњивање). Релевантне политике и праксе морају бити наведене унутар Етичког кодекса, Кодекса понашања и Плановима интегритета у свим организацијама.

Од свих запослених се очекује да поступају у складу са начелима интегритета и привржености амбицијама, циљевима и вредностима својих организација, као и да поступају у складу са прописима, правилима и политикама које се односе на рад запослених.

Алати за ФУК унапређују управљачку одговорност

Развојем циљева интерне контроле и ефективним управљањем ризицима унапредиће се поступање у складу са прописима, а успостављени тон на врху ће обликовати окружење одговорности на свим нивоима. Приликом сваког покушаја унапређења управљачке одговорности у управљању јавним средствима, потребно је узети у обзир и чињеницу да се управљање ризицима ослања на јасно дефинисане циљеве у погледу учинка, и то је уједно сигнал руководиоцима у јавном сектору да нико није ослобођен обавезе одговорности.

Извештавање о учинку захтева да мерила ефикасности буду успостављена за све КЈС. Информације о учинку треба искористити за позивање на одговорност и стицање нових знања у погледу остваривања најбоље вредности за уложена средства.

За постојање доброг оквира одговорности, неходно је увести детаљан систем обрачуна трошкова у јавној управи, да би се на одговарајући начин евидентирали, додељивали и пратили сви трошкови.



КРАЈЊИ ЦИЉ

Крајњи циљ се може илустровати уз помоћ ланца резултата.

Ланац резултата представља поједностављени приказ одређеног програма, предлога или интервенције која представља одговор на дату ситуацију. У ланцу се такође приказује логичка повезаност између уложених средстава, активности које се предузимају и низа резултирајућих промена.³⁹

УЛАЗНЕ ВРЕДНОСТИ

Сви програми, политике или услуге захтевају неку врсту ресурса. Ове ресурсе називамо улазним вредностима (инпутима).

Најчешће, под улазним вредностима се сматрају новац, радно време запослених, материјали и опрема, трошкови превоза, инфраструктура, информације итд.

АКТИВНОСТИ

Наведене улазне вредности су неопходне за реализацију активности.

Активности су поступци у којима се користе улазне вредности за стварање резултата на вишем нивоу – „остварења“.

Уобичајене активности у областима јавног управљања или усавршавања су припрема стратешких аката у министарству у виду правног оквира, организовање медијске кампање за промоцију, обука запослених о новим приступима раду, итд.

ОСТВАРЕЊА

Наредни ниво представљају остварења, најчешће резултат више окончаних активности.

У области усавршавања и јавног управљања, до остварења долази када група лица или организација унапреди капацитете, способности, вештине, системе, политике, или, уколико се нешто ново осмисли, сагради или поправи.

Остварења су директан резултат низа активности реализованих током спровођења програма, политике или услуга. Остварења се разликују од наредног, вишег степена резултата – исхода – из разлога што реализацију остварења у великој мери можете контролисати. Ово подразумева да уколико ми – и наши партнери – имамо ресурсе и време на располагању да реализујемо одређено остварење, то заправо значи да можемо у великој мери гарантовати да ће се то остварење реализовати. Све ово такође подразумева да смо у потпуности задужени за реализацију остварења. Уобичајена остварења могу бити припремљен нацрт стратешког акта у министарству, организована медијска кампања за промоцију, унапређене вештине, итд.

ИСХОД

Исход представља оно што се надамо да ћемо остварити и представља резултат свега онога што радимо. У областима усавршавања и јавног управљања, исход подразумева да институције или појединци раде:

- а) другачије (промена понашања) или
- б) боље (промена учинка)

Исход се разликује по томе што – за разлику од остварења које у великој мери можемо контролисати – можемо утицати само на поступак реализације исхода, али исход сам по себи превазилази нашу контролу.

³⁹ <http://winderl.net/resultschain/>



Уобичајени исходи су када скупштина усвоји нови закон, када људи промене своје понашање као резултат медијске кампање, када запослени примењују нове вештине у свакодневном раду, итд. Исходи се по правилу остварују на крају, или чак након спровођења програма, политике или услуге.

УТИЦАЈ

На крају, исходи треба да допринесу остваривању већег утицаја. Утицај представља дугорочни ефекат програма, политике или услуге. Под утицајем се подразумева видљиво побољшање у животима људи. Утицај се по правилу доводи у везу са позитивним економским, друштвеним, културолошким и технолошким променама у животима циљане популације. Утицај се често повезује са националним циљевима у ширем смислу, или међународним амбицијама, попут Циљева одрживог развоја. Утицај је најчешће далеко свеобухватнији од неког програма, политике или услуге.

Такође, утицај се по правилу уочава тек након неколико месеци или чак, година.

Концепт управљачке одговорности треба да обезбеди спровођење јавних политика



Примери:



Уобичајени исходи КЈС обухватају све од политика, прописа и услуга. Неки од примера су:

- **Политике и законодавни исходи:** Политике министарстава надлежних за финансије, привреду, туризам, пољопривреду и др. у циљу промовисања конкуренције; Прописи које доноси министарство надлежно за заштиту животне средине у циљу борбе против климатских промена; Прописи које доноси министарство надлежно за унутрашње послове у циљу веће безбедности граничних прелаза; Просветни планови и програми министарства надлежног за просвету у циљу унапређења квалитета образовања и сл.
- **Регулаторни исходи:** Ревизије ДРИ или поступак праћења заштите животне средине које спроводи министарство надлежно за област заштите животне средине.
- **Функционални исходи:** Управа за трезор обезбеђује извршење буџета корисника јавних средстава; Пореска управа и Управа царина врши наплату прихода; министарство надлежно за област инфраструктуре врши одржавање путева итд..
- **Исходи у вези са пружањем услуга:** Брза и ефикасна јавна услуга; Управљање здравственим центрима; Одржавање школа; Санација путева које обављају органи и службе јединица локалне самоуправе итд.

Уобичајени исходи рада КЈС могу укључивати већи раст инвестиција (као резултат нове политике о конкуренцији), или већи степен писмености становништва (као резултат унапређеног система образовања) или нижу стопу смртности (као резултат побољшаних здравствених услуга).



40

- **Економичност** подразумева да средства која корисник јавних средстава употребљава за спровођење својих делатности буду благовремено доступна, у одговарајућим количинама, одговарајућег квалитета и по најповољнијој цени.⁴¹ Аспект економичности стога подразумева разматрање трошкова улазних вредности. Економичност представља аспект најбоље вредности за уложени новац и реализацију потребне услуге у складу са буџетом, роковима и другим органичењима ресурса. За запослене и њихове представнике у КЈС је уобичајено да се жале на недостатак средстава, али они су дужни да остваре вредност за пореске обвезнике, као и за све оне који раде у КЈС и кориснике услуга КЈС.
- **Ефикасност** значи постизање најбољег односа између употребљених средстава и постигнутих резултата.⁴² Ефикасност подразумева максимално увећање остварења

⁴⁰ Извор: <https://aifs.gov.au/cfca/publications/evaluation-and-value-money>

⁴¹ Правилник ФУК, члан 2.

⁴² Правилник ФУК, члан 2.



према датим улазним вредностима. За ефикасност је најважније остваривање прихватљивог повраћаја у односу на новац и средства која су уложена за одређену услугу. Ефикасност се израчунава када се резултат рада подели са улазним вредностима и ефикасност је највећа када се од дате висине улазних вредности у систему добије највећи могући резултат. На основу овога проистиче да ефикасни КЈС, на основу истих улазних ресурса, остварују више од неефикасних.

- **Ефективност представља однос између постигнутих резултата и предвиђених циљева.**⁴³ Ефективност обезбеђује да се на основу исхода неке услуге или програма дође до успешног остваривања циљева. Ефективност се односи на степен до којег КЈС оствари оно што је планирано да се оствари.

Транспарентност / Спровођење добрих пракси у извештавању (такође видети страну 15)

Корисници јавних средстава треба да прикажу да су остварили своје обавезе, захтеве и приоритете и да су у том раду ефективно користили јавна средства.

Да би се приказала добра пракса, управљачки органи треба да оцене у којој мери се у КЈС примењују принципи ИФКЈ, укључујући и састављање акционог плана/плана активности за унапређење постојећег стања. Управљачки органи треба да омогуће упоређивање са другим, сличним КЈС и да буду спремни кроз примену међународно прихваћених и квалитетних стандарда.

У склопу своје опште стратегије управљања, коришћењем оцене учинка руководиоци у јавном сектору ће бити у стању да (1) врше евалуацију; (2) спроводе контролу; (3) припремају буџет; (4) мотивишу запослене; (5) промовишу свој рад; (6) награђују; (7) уче; и да (8) унапређују постојеће стање. Било би пожељно да сваки одговорни руководиоца приликом управљања организацијом размотри следећа питања :

- Евалуација: Какав учинак остварује моја институција?
- Контрола: На који начин могу да обезбедим да моји запослени раде како треба оно што треба?
- Буџет: За које програме, лица или пројекте би требало издвојити јавна средства?
- Мотивација: На који начин могу мотивисати запослене, руководиоце на средњем нивоу, непрофитне и профитне организације, заинтересоване стране и грађане, да предузму радње које су неопходне за унапређење учинка?
- Промовисање: На који начин могу да убедим политичке функционере, законодавне органе, заинтересоване стране, новинаре и грађане, да моја институција остварује добар учинак?
- Награђивање: Која су то остварења која заслужују да наша институција јавно препозна и награди успех?
- Учење: Зашто нешто даје резултат, а нешто не?
- Унапређење: Шта је то што треба учинити другачије да би се унапредио учинак?

⁴³ Правилник ФУК, члан 2.



Важно је обезбедити да циљана остварења заиста буду она која су од стратешке важности за постизање жељених исхода. Исходи су управо ово чему сви тежимо – већи привредни раст, веће запошљавање, краће време путовања, безбеднији саобраћај и здравија животна средина и сл. Потребно је да корисници јавних средстава континуирано проверавају да ли остварења која они пружају (политике, прописи, услуге) заиста помажу њиховим корисницима и заједници да остваре све наведене позитивне исходе.



ЗАКЉУЧАК

Свест о концепту управљачке одговорности и поступање у складу са препорукама које одражавају начело управљачке одговорности треба да обезбеде да се ефикасно и на благовремено открију и реше сви потенцијални проблеми. Не постоји ниједан систем управљања на свету који може обезбедити потпуну заштиту од грешака у управљању или превара. Међутим, могуће је умањити ризике тако што ће сви учесници у процесу управљања – чланови управљачких органа, запослени, ревизори и све остале заинтересоване стране - бити свесни онога што се очекује од њих.

Очекивања јавности у погледу понашања и поступања КЈС се стално повећавају. Ове смернице, дакле, нуде неку врсту првог одговора на таква растућа очекивања и представљају практичан корак ка унапређењу ефикасности управљања у целом јавном сектору, кроз постојање свести о важности учинка.

Да ви се успоставио ефикасан оквир одговорности, потребно је да постоји прихватање и јасна демонстрација посвећености на самом врху у хијерархији. Руководство треба јасно да искаже потребу за постојањем одговорности и да буде у стању да прикаже ефикасне праксе у погледу одговорности, као и стално преиспитивање тих пракси. Успостављање ефикасног оквира одговорности у пракси је незамисливо без његовог повезивања и адекватног инкорпорирања у правни оквир и употребе механизма делегирања, дијалога о учинку и усмерености на остваривање перформанси, као и активног подизања свести код свих учесника јавне управе као предуслова за његово оперативно спровођење. Уколико ово заживи, такве праксе ће се институционализовати. Разматрање питања одговорности са интерног становишта помоћи ће да се обезбеди добра дисциплина управљања унутар корисника јавних средстава.



ПРИЛОГ 1: ДА ЛИ САМ ДОБАР РУКОВОДИЛАЦ?

Да ли сам добар руководилац?

1- Циљеви

Јасна очекивања у погледу учинка: Сви учесници у оквиру одговорности треба да знају сопствене циљеве учинка. Резултати, циљеви и очекивани исходи треба да буду јасно дефинисани. Уколико се то не учини, оквир одговорности губи на снази, будући да није лако надокнадити одсуство учинка.

Алати	Да	Не
а. У стратешким плановима су дефинисани „SMART“ ⁴⁴ стратешки циљеви и најважнији индикатори учинка		
б. Усклађени су стратешки планови/програми и буџети		
в. Јавност и запослени су упознати са стратешким плановима		
г. Оперативни планови (планови јединица) проистичу из стратешког плана и садрже описе „SMART“ оперативних циљева и индикатора		
д. Појединачни планови проистичу из оперативних планова и садрже описе „SMART“ циљева и индикатора		
ђ. Руководиоци учествују у формулисању стратешких планова/програма, циљева и индикатора		
е. Запослени учествују у формулисању оперативних и појединачних планова		
ж. Ограничен је број циљева по једном плану (нпр. максимално 6) да би било могуће одржати фокус и правити приоритете		

⁴⁴ „SMART“ циљеви (Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Time-bound) – циљеви који су конкретни, мерљиви, остварљиви, реалистични и временски одређени



2. Улоге и задужења⁴⁵

Јасно дефинисане улоге: Ефективна одговорност у односима може постојати једино када су улоге и задужења свих страна у таквом односу јасно дефинисане. Уколико дође до лоших резултата, веома је тешко очекивати да ће нека од страна сносити одговорност уколико нису јасно дефинисане улоге и задужења.

а. Јасно је описан процес делегирања овлашћења и надлежности		
б. У пракси се врши делегирање овлашћења и и задужења које проистичу из надлежности (када су оне усклађене)		
в. Начином на који се врши делегирање обезбеђује се равнотежа између делегираних овлашћења и одговорности		
г. Постоји усклађеност између руководства и делегирања овлашћења и задужења у оквиру надлежности и јасних линија извештавања		
д. Сви руководиоци и запослени имају описе радних места		
ђ. Описи радних места су усклађени са свакодневним радним активностима руководства и запослених		
е. Обезбеђено је да сви руководиоци и запослени буду у потпуности свесни својих улога и задужења		
ж. Врши се редовна провера и ажурирање описа радних места		

3. Капацитети

Уравнотежена очекивања и капацитети: Очекивања у погледу учинка морају бити у јасној вези и усклађена са капацитетима свих страна. Очекивања у виду остварења одређених перформанси (разматрана у оквиру дијалога о учинку или одређена уговором о пружању одређеног нивоа услуге) која превазилазе постојеће ресурсе или за чије спровођење нема довољно ресурса (неадекватно делегирање ресурса) и аутономије одлучивања, утичу на слабљење оквира одговорности. Потребно је да постоји равнотежа између постојећих ресурса и очекиваног учинка.

а. Учинак који се очекује од руководиоца је у равнотежи са предвиђеним и/или делегираним ресурсима		
б. О равнотежи ресурса и очекиваног учинка се преговара са релевантним руководиоцима и запосленима (дијалог о учинку)		

⁴⁵ Детаљније се може видети у Смерницама о делегирању на сајту Министарства финансија



в. Успостављене су и организују се обуке које имају за циљ да обезбеде да запослени поседују стручност за обављање ангажмана.		
---	--	--

4. Извештавање

Учинак у погледу поузданог извештавања: Адекватним извештавањем, које је правовремено и у коме се истичу доприноси које су остварили субјекти који подносе извештај, унапређује се ефективност одговорности.

а. На годишњем нивоу, руководиоци достављају „изјаву о интерним контролама“ (или, допис, формулар, образац, потврду)		
ба. На годишњем нивоу, институција доставља „изјаву о интерним контролама“, на основу информација добијених од појединачних руководиоца		
б. Свака јединица врши анализу ризика и извештава руководство о најзначајнијим ризицима		
в. Врши се анализа стратешких ризика, уз укључивање руководства / управљачког органа		
г. Учинак руководиоца и запослених се вреднује (према успостављеним циљевима и индикаторима)		
д. Оцена учинка за све нивое (руководиоци и запослени) укључује и повратне информације добијене на основу анкете „360 степени“		

5. Преглед

Објективни прегледи и кориговања: Потребно је успоставити контролне радње у случајевима када нису остварена очекивања у погледу учинка. Ова контролна радња се може остварити у виду ревидирања циљева, прилагођавања постојећих ресурса или неких других радњи у циљу превазилажења препрека.

а. КЈС спроводи поуздане, сврсисходне евалуације и заинтересоване стране обавештава о налазима, закључцима и препорукама		
б. Прати се учинак руководиоца и запослених и по потреби се предузимају корективне радње		



в. Изузетан учинак се препознаје и награђује се похвалама / наградама / бонусима		
г. Разговара се о стеченом искуству на основу дијалога о учинку (стечено искуство и сагледавање квалитета успостављених циљева и индикатора, сагледавање равнотеже између очекивања и ресурса, мере за додатно унапређење)		
д. Дobar учинак се препознаје и награђује		
ђ. Спроводи се само-процена на нивоу појединачних служби и на нивоу КЈС		
е. Прате се препоруке и евалуације надзорних тела/интерне ревизије, информису се запослени унутар КЈС и препоруке се спроводе, односно, уколико се не спроведу, наводе се јасни разлози		
ж. Изречене санкције и награде/бонуси се јавно објављују		

Управљачки принципи

Стварање окружења за концепт управљачке одговорности: Етичко понашање и тон на врху

Потребно је да се успостави снажна, подстицајна култура одговорности и транспарентности, у виду заједничке вредности коју треба да испоље и реализују сви руководиоци, као и запослени у организацији, и да учине да оваква култура буде саставни део свих активности у организацији.

Етичко окружење се може подстаћи успостављањем одговарајућег етичког кодекса, организовањем обука у погледу етичког понашања, као и видљивим једнаким поступањем виших руководилаца према свим запосленима.

а. КЈС има успостављену политику о обелодањивању информација/политику транспарентности		
б. О резултатима активности КЈС редовно се обавештавају законодавни органи, надзорни одбори и друге заинтересоване стране, укључујући донаторе, кориснике и ширу јавност		
в. КЈС има усвојене акте о поступању запослених/правила понашања (који обухватају теме као што су узнемиравање по било којој основи, давање и добијање поклона, пружање услуга, активности ван радног места и/или организације, дисциплинске мере, забрана запошљавања сродника, итд)		



г. Периодично се разматра да ли постоји усклађеност са овим правилима понашања		
д. У КЈС постоји функција која прати поштовање етичких принципа		
ђ. Постоји успостављена заштита од одмазде због пријављивања преступа (политика заштите узбуњивача)		
е. Спроводи се обука о правилима понашања, сузбијању превара и борби против корупције		
ж. На основу политике УЉР ограничава се запошљавање чланова породице и сродника		
з. Финансијским прописима и правилима у организацији предвиђене су политике које се односе на борбу против превара и финансијске преступе и примењују се у пракси		
и. Сви запослени имају приступ релевантним и поузданим информацијама које унапређују доношење одлука, у складу са надлежностима које су им делегиране		
ј. У потпуности се користе интерни и екстерни канали комуникације		
к. Запослени и сви корисници имају приступ неформалним жалбеним механизмима		