



Смернице о систему делегирања



Стално поступање у јавном интересу

Циљ ових Смерница је да се помогне корисницима јавних средстава у целокупном јавном сектору у унапређењу система делегирања овлашћења за административно одлучивање. У овом документу наводе се одређени принципи који треба да усмеравају процес делегирања у јавној управи, као и у финансијском управљању.





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 НЕОПХОДНЕ 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:

Фабијен Декер (Министарство финансија Француске)

Ивета Турчанова (Министарство финансија Словачке)

уз подршку запослених из Централне јединице за хармонизацију Министарства финансија и Секретаријата Министарства финансија Републике Србије



САДРЖАЈ

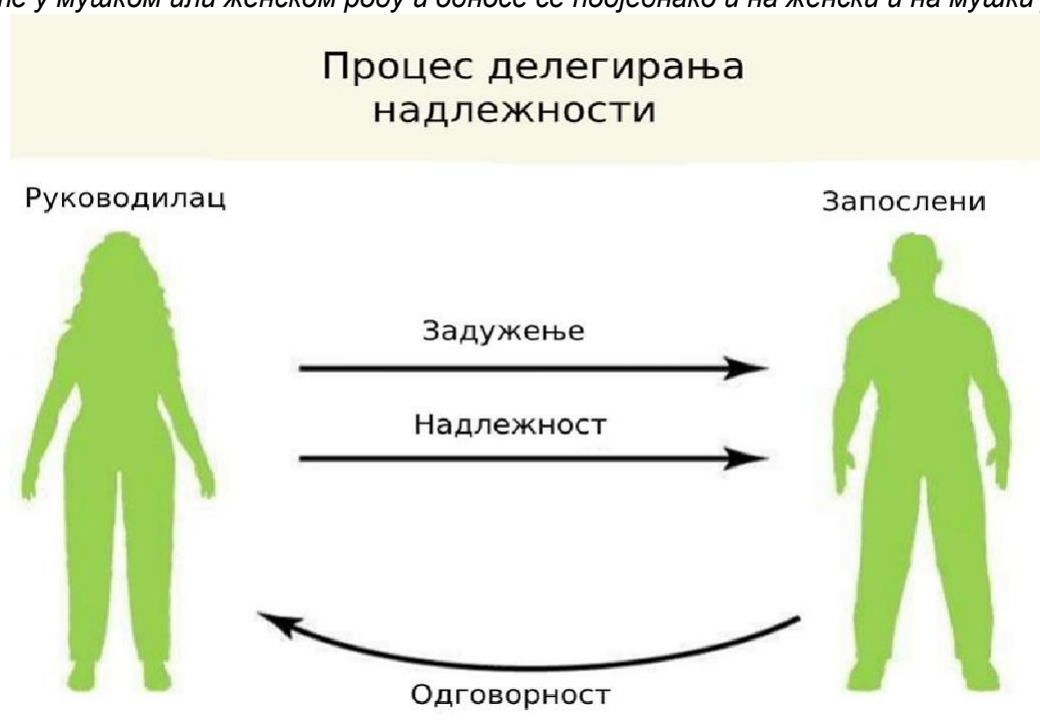
ИЗРАЗИ КОЈИ СЕ УПОТРЕБЉАВАЈУ	3
Увод	4
ПОГЛАВЉЕ 1: ДЕФИНИЦИЈЕ И ИЗРАЗИ	5
СВРХА ДЕЛЕГИРАЊА	5
ДЕФИНИЦИЈА: ШТА СЕ ПОДРАЗУМЕВА ПОД ДЕЛЕГИРАЊЕМ?	6
ЕЛЕМЕНТИ ДЕЛЕГИРАЊА	7
ПОГЛАВЉЕ 2: ПРОЦЕС ДЕЛЕГИРАЊА	9
ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОГ ДЕЛЕГИРАЊА	9
ПОТРЕБА ЗА ДЕЛЕГИРАЊЕМ	10
ОГРАНИЧЕЊА ДЕЛЕГИРАЊА	11
ПРЕПРЕКЕ ЗА ЕФЕКТИВНО ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА	12
ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ РИЗИКА У ВЕЗИ СА ДЕЛЕГИРАЊЕМ	15
ПОГЛАВЉЕ 3: ТЕНДЕНЦИЈЕ И ИЗАЗОВИ ЗА ЈАВНИ СЕКТОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ	17
МЕЂУНАРОДНИ ТРЕНДОВИ	17
ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ	17
ПРИЛОЗИ	21
Задужења и улоге / Примери добре праксе	21
Пример делегирања задужења и овлашћења у појединим пословним процесима у министарству	22
Компетенције руководиоца сектора и директора управа	32
Спровођење RACI анализе и креирање RACI матрице (корак по корак)	34
Упоредивање (бенчмаркинг)	39
Процедура за праћење делегираних овлашћења	43
Образац за спровођење праћења	45
Образац Плана замене запосленог	46

ИЗРАЗИ КОЈИ СЕ УПОТРЕБЉАВАЈУ

Најважнији изрази који се користе у овим Смерницама:

- а) **делегирање** - формални пренос овлашћења и права на други орган или лице, уз задржавање одговорности за пренета овлашћења;
- б) **лице које делегира** – руководилац органа који, у оквиру законом утврђеним надлежностима и законским могућностима за даљи пренос надлежности, преноси овлашћења и задужења другима, али никада у целини;
лице коме је делегирано овлашћење или задужење – лице овлашћено да извршава функције, задужења, надлежности и дужности, односно, да поступа у име, или да заступа;
- в) **ефективност и ефикасност** - представљају однос између постигнутих резултата и предвиђених циљева односно постизање најбољег односа између употребљених средстава и постигнутих резултата;¹
- г) **праћење** – интерни процес на основу ког се врши надзор над делегираним надлежностима, овлашћењима и задужењима који проистичу из надлежности с циљем да се испита и контролише њихова реализација, као и да се спрече могуће претње до којих би могло да дође у случају реализације делегираних овлашћења на неодговарајућ начин; овај процес обухвата различите технике, поступке, бројне контроле, провере и по потреби, коришћење управљачког информационог система;

Напомена: Сви изрази у овим Смерницама имају једнако родно значење, без обзира да ли се користе у мушком или женском роду и односе се подједнако и на женски и на мушки род.



¹ Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору



УВОД

Делегирање и управљачка одговорност као предуслов успешног управљања

То што руководилац корисника јавних средстава сноси крајњу одговорност не значи да је он дужан да доноси све одлуке и да потписује све или већину докумената која иду изван организације. Доношење свих одлука и потписивање свих докумената не обезбеђује ефикасну контролу активности организације.

Заправо је потпуно супротно јер:

- руководилац корисника јавних средстава неће бити у могућности да посвети време стратешким питањима/циљевима или општем надзору и контроли, као и руковођењу унутар организације,

- сложеност одвијања свих пословних процеса на нивоу целе организације може изискивати детаљну посвећеност руководиоца организације која се односи како на стручни, тако и на технички део посла што би заправо отежало ефикасност руковођења услед немогућности делегирања овлашћења и задужења.

- чак и када су запослени укључени у процес интерног одлучивања, они нису овлашћени за доношење крајњих одлука, нити да се појављују као одговорне особе својим именом и потписом, што за последицу има непостојање одговорности и неодговарајући развој кадрова,

Имати организацију под контролом не значи да руководилац корисника јавних средстава мора контролисати сваку појединачну финансијску и пословну активност и одлуку. Руководилац корисника јавних средстава је одговоран да обезбеди да организација буде у стању да ефикасно и ефективно оствари своје утврђене циљеве. Руководилац корисника јавних средстава треба да успостави организацију и именује руководиоце који поседују капацитет за остваривање циљева организације, као и да уреди систем делегирања надлежности и овлашћења, одговорности и задужења. Таква организација рада, руководиоцу корисника јавних средстава може пружити разумно уверавање да се циљеви постижу у складу са буџетом, да се услуге и активности испоручују на ефективан и ефикасан начин, као и да се релевантни закони и прописи поштују и да се одлуке доносе у јавном интересу.

Процеси и препоруке које се наводе у овим смерницама могу помоћи у успостављању интерног механизма за руководиоце који би им омогућило да изврше пренос (делегирање) једног дела својих надлежности и на тај начин стекну бољи увид у све функције које се у оквиру наведених надлежности реализују.

Систем делегирања има значајан утицај на стратешко планирање и доношење одлука и њиме се у великој мери утиче на даљи развој система финансијског управљања кроз реализацију циљева и планова организације са једне стране и са њима повезан процес извршења буџета са друге стране, а све у циљу пружања квалитетних услуга грађанима и привреди.

Стога је и припрема ових смерница иницирана жељом да се успостави веза између делегирања и пружања услуга, а та жеља је већ препозната и у Реформи јавне управе, која је усредсређена на ефикасан, ефективан и развојно оријентисан систем пружања услуга грађанима и привреди. Самим тим, циљ ових смерница је да се представе начела на основу којих ће се развијати ефективан и ефикасан систем делегирања.



ПОГЛАВЉЕ 1: ДЕФИНИЦИЈЕ И ИЗРАЗИ

У управљачкој хијерархији, већина учесника има двојак улоге – руководиоца и подређеног лица, осим за лица која су на највишем или на најнижем нивоу. У оваквој организационој структури, неопходно је да постоје успостављени „вертикални односи“ између руководиоца и лица којима је он надређен, што се још назива и „однос делегирања и одговорности који произилазе из утврђене надлежности“. У управљачкој хијерархији, потребно је да постоје и неформални бочни (латерални) односи између руководиоца који су на истом нивоу, у различитим организационим јединицама.

Однос делегирања и одговорности који произилазе из утврђене надлежности захтева од руководиоца да имају више улога. Пре свега, руководиоца контролише рад лица којима је он надређен. Друго, будући да је руководиоца одговоран другом руководиоцу на непосредно вишем нивоу за резултате лица којима је он надређен, од њега се очекује да испољи лидерске особине. Лидерство подразумева додељивање задужења, креирање окружења за додељена задужења, информисање о очекиваним резултатима и роковима за реализацију. Лидерство такође укључује пружање подршке запосленима кроз обезбеђивање ресурса који ће им помоћи да свој посао ураде како треба, као и кроз саветовање, менторство и стручно усавршавање, а све у циљу постизања позитивног контролног окружења. Најкраће речено, руководиоца у односу делегирања и одговорности који произилазе из утврђене надлежности обавља све три улоге – контроле, усмеравања и подршке лица којима је надређен.

СВРХА ДЕЛЕГИРАЊА

Сврха делегирања је да унапреди учинак организације, а то се може остварити на разне начине. На пример, један министар је одговоран и јавности, посредством скупштине, за управљање својим министарством. У првом реду, дакле, министар је одговоран за целокупан рад и за резултате министарства. Проблем са којим се министар суочава је начин на који он може делегирати рад осталим запосленима у министарству, а да не угрози сопствену одговорност према јавности.

У складу са утврђеним надлежностима, а кроз делегирање појединих овлашћења и задужења помоћницима и осталим запосленима, министар може допринети бољој реализацији програма и циљева, преношењем радних задужења лицима која поседују свеобухватније и темељније вештине односно потребне компетенције за обављање посла. Такође, на потребе грађана (корисника) ће се боље одговорити уколико министар пренесе део овлашћења или задужења помоћнику, а помоћник након тога задужења пренесе лицу које је у директном контакту са корисницима и које поседује искуство у раду са корисницима и које ће одговорити на њихове потребе боље него сам министар.

Делегирањем се такође остварује могућност да министар и његови помоћници добију драгоцену време да се усредсреде на „кључне функције“, као што је разматрање активности које су у интересу јавности, формулисање политика, стратешко планирање и реализација стратешких циљева. Називају се кључним функцијама из разлога што одражавају „компаративну предност“ вештина које поседују помоћници министра у односу на оне које поседују други руководиоци и запослени. Претпоставка је да ове функције остварују већу додатну вредност од функција које нису кључне.

Међутим, приликом преноса (делегирања) овлашћења и задужења у оквиру надлежности, неопходно је строго водити рачуна о законом утврђеним надлежностима и могућностима за пренос тих надлежности, јер руководиоца корисника јавних средстава, своју надлежност не може пренети (делегирати) у целини на друго лице. Руководилац корисника јавних средстава може своју надлежност за обављање појединих послова пренети на друго лице, или нпр. на руководиоца на нижем хијерархијском нивоу, али само за оне послове који су већ законом или другим прописом



утврђени да су за њих надлежни, с тим да се руководилац корисника јавних средстава преношењем овлашћења не ослобађа одговорности.

ДЕФИНИЦИЈА: ШТА СЕ ПОДРАЗУМЕВА ПОД ДЕЛЕГИРАЊЕМ?

Реч „делегирање“ потиче из латинског језика и значи „послати“ или „овластити“, што значи да када делегирасте задужења, ви заправо неког другог „овлашћујете“ да та задужења реализује.

Делегирање представља пренос овлашћења и задужења од стране руководиоца на подређене, чиме се подређеном омогућава да извршава задужења и испуњава очекивања руководиоца. Подређеност не подразумева инфериорност, већ кроз прихватање дефинисаних услова и накнаде, подразумева прихватање и хијерархије у руковођењу. Накнада се може у ширем смислу односити на плате и зараде запослених, субвенције државе или трансфере који се реализују према институцијама или појединцима.

Пример односа између стране која делегира овлашћење и стране којој је делегирано овлашћење може бити: лице задужено за реализацију одређеног програма у министарству и његов подређени, или однос делегирања када су стране министарство и институција која добија субвенцију државе, односно, трансфер, на пример: школа, факултет, универзитет, болница, дом здравља.

Обавезе које проистичу делегирањем обухватају дужност да се извршавају делегирана задужења и да се при том поступа у складу са правилима и принципима која је прописало руководиоца или организација а у оквиру своје надлежности која је утврђена прописима. Поједина правила и принципи могу бити: правила и процедуре у погледу заснивања радног односа, одлучивања у вези права и обавеза запослених, распоред буџетских средстава, правила у вези поступања са поверљивим документима и опште прихваћени рачуноводствени стандардима и принципима.

У овим смерницама, пажња је посвећена делегирању код корисника јавних средстава **с циљем унапређења учинка**, као и превазилажења препрека описаних у наставку. Може се назвати још и „управљачко делегирање“ будући да је циљ таквог делегирања решавање проблема у управљању без негативног утицаја по административне процесе и без замагљивања јасних линија одговорности, које морају у сваком тренутку бити недвосмислене.

Потребно је да се направи и **разлика између „делегирања задужења“ и „делегирања права потписа“** (ово најчешће проистиче из додељених овлашћења). Делегирање права потписа не подразумева увек и делегирање задужења за обављање неког задатка, будући да лице које делегира може остати надлежно за одлучивање за поједине области, док лице коме је делегирано ово овлашћење искључиво врши потписивање, у име лица које делегира. (Пример тога је могућност делегирања потписа руководиоцу организационе јединице надлежне за људске ресурсе за потписивање Решења о годишњем одмору државних службеника кроз овлашћење које је добио за потписивање, иако је секретар Министарства задужен да помаже министру у управљању **кадровским**, финансијским, информатичким и другим питањима.)

За разлику од процеса делегирања права потписа (у поменутом примеру руководиоца организационе јединице надлежне за људске ресурсе потписује решења о коришћењу годишњег одмора запослених), делегирање задужења заправо подразумева пренос надлежности за одлучивање у вези задужења а у циљу реализације постављених циљева организационих јединица (секретар Министарства) и организације као целине (министар) и као такво не подразумева нужно потписивање аката.

Појам „делегирати задужење“, у смислу ових смерница, се може посматрати и као начин како доделити, распоредити па и организовати рад у организацији да би се циљеви остварили на ефикасан, ефективан и економичан начин.



То делегирање задужења може бити и усмени налог непосредног руководиоца, при чему се мора водити рачуна о оквирима надлежности које су прописима утврђене. Дакле, задужења се могу делегирати формално кроз пренос овлашћења али могу бити и неформална кроз усмени налог руководиоца, под условима да се не излази из окрива надлежности која је утврђена (закони, подзаконски акти, Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и други прописи) и да се делегирањем задужења води рачуна о потребним квалификацијама и компетенцијама о лицима којима задужење треба делегирати.

ЕЛЕМЕНТИ ДЕЛЕГИРАЊА

1. Надлежност и овлашћења на основу надлежности (енг. *authority*) - Надлежност, представља право и дужност доношења одлука које се односе на управљање делегираним ресурсима (људским, буџетским) да би се остварили циљеви корисника јавних средстава.¹ Надлежност се може дефинисати и као право неког лица да ефикасно користи и располаже средствима, доноси одлуке и издаје задужења у правцу остваривања циљева организације. Надлежност мора да буде јасно дефинисана. Сва лица којима је додељена одређена надлежност морају познавати границе своје надлежности и не смеју је злоупотребљавати. Надлежност представља право да се пренесу овлашћења, издају задужења и наредбе у циљу стварања резултата. Највише руководство увек има највећу надлежност.

Надлежност се увек креће са врха надолу. Руководилац ће добити добре резултате од лица коме је надређен уколико му јасно назначи шта се од њега очекује и начин на који треба да поступа. С друге стране, надлежност треба да прати и одговарајући степен задужења. Делегирање надлежности и овлашћења која произилазе из надлежности другом лицу не подразумева бежање од одговорности. Лица која имају највећу надлежност носе крајњу одговорност.

2. Задужење (енг. *responsibility*) – представља обавезу запосленог да изврши задатак који му је додељен (делегиран). Лице коме је додељено одређено задужење треба да обезбеди његову адекватну реализацију. Уколико задаци за која је задужено одређено лице нису окончани, од тог лица ће се очекивати да такво стање образложи или оправда. Лице коме је додељено задужење је и одговорно за његово извршење. Уколико лице изврши задужења на начин на који се то очекује, за то би требало бити и похваљено или награђено уколико могућности дозвољавају, међутим, уколико се задужења не реализују на очекивани начин, лице које је задужено би требало да сноси одговорност за то.

3. Одговорност (енг. *accountability*) – подразумева полагање рачуна за крајњи резултат и образлагање свих одступања између оствареног учинка и очекивања и постојећих околности. Одговорност, је обавеза да се даваоцу овлашћења одговара за испуњавање тих овлашћења (обавеза поступања). Одговорност обухвата и давање информација и образложења за спровођење одређених поступака, активности или одлука².

Одговорност се не може делегирати односно одговорност се не може избећи приликом делегирања, без обзира да ли се ради о делегирању задужења или делегирању права потписа. На пример, уколико је особи „А“ додељен задатак и уз то одговарајућа овлашћења из надлежности, а затим особа „А“ делегира овај задатак особи „Б“ и од ње

¹ Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору

² Правилник о заједничким критеријумима и стандардима за успостављање, функционисање и извештавање о систему финансијског управљања и контроле у јавном сектору



затражи да обезбеди његову адекватну реализацију, задужење (*responsibility*) за реализацију делегираног задатка почива код особе 'Б', док је одговорност (*accountability*) и даље на особи „А“. Највише руководство сноси највећу одговорност. Одговорност захтева и иновативност, јер лице мора да размишља и изван граница свог радног места. Укратко, одговорност представља полагање рачуна за крајњи резултат и исход. Одговорност није могуће избећи и она проистиче из додељеног овлашћења и задужења. Виши руководиоци којима је дата надлежност или којима је задата одређена дужност остају одговорни за исход делегираног овлашћења или задужења.



Примери делегирања појединих пословних процеса из области извршења буџета, јавних набавки и кадровска решења дати су у анексу ових смерница. (Прилог 2)



ПОГЛАВЉЕ 2: ПРОЦЕС ДЕЛЕГИРАЊА

ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ ЕФЕКТИВНОГ ДЕЛЕГИРАЊА

Добро познавање циљева: Пре него што им се делегирају овлашћења, запослени треба да разумеју своје дужности и задужења. Такође, запосленима треба јасно предочити циљеве и политике организације, што ће им омогућити да у процесу делегирања обављају своје улоге и задужења на одговарајући начин.

Усаглашеност надлежности и задужења: Овим принципом предвиђа се да надлежности и овлашћења која се делегирају одређеном лицу буду сразмерни његовим задужењима. Заправо, надлежности и задужења треба јасно предочити запосленом да би он недвосмислено знао шта се од њега очекује. Потребно је да постоји одговарајућа равнотежа/усаглашеност или коегзистенција надлежности и задужења. Запослени неће радити ефикасно ако су им додељена неодговарајућа овлашћења из надлежности и задужења. Такође, и у случају добијених прекомерних овлашћења, могуће је да дође до њихове злоупотребе. Видети и принцип „Апсолутна одговорност“ у наставку.

Један руководиоца: Овај принцип делегирања подразумева да свако треба да има само једног непосредно надређеног руководиоца. Запослени треба да добијају налоге и инструкције од једног надређеног и њему треба да одговарају. У пракси би то значило да ниједан запослени не може имати више од једног непосредног руководиоца коме је одговоран. Уколико се од запосленог затражи да поднесе извештај неколицини руководиоца, такво стање може довести до конфузије и могућег конфликта.

Принцип скалирања: Овим принципом у делегирању подразумева се да треба да постоје јасне и директне линије преноса овлашћења у организацији, које теку са врха надоле. Запослени треба да зна ко му може делегирати овлашћења и коме се може обратити за сва питања која превазилазе овлашћења која су му додељена.

Недвосмисленост делегирања: Принципом недвосмислености подразумева се да приликом делегирања овлашћења запосленима, сви морају имати пред собом јасне лимите овлашћења и знати обим рада, као и степен слободе у поступању која им је додељена.

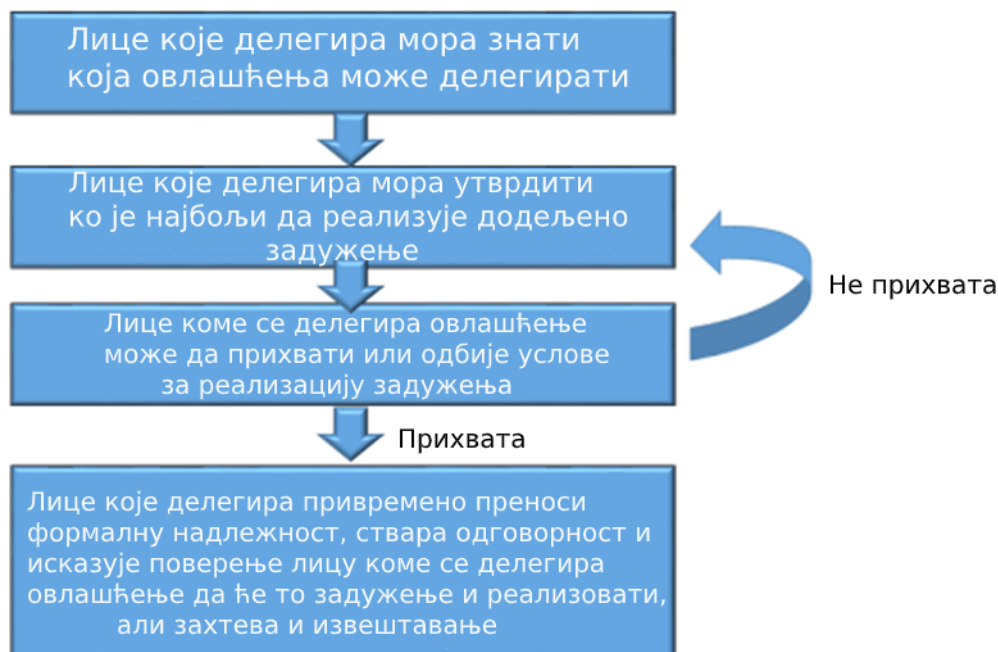
Апсолутна одговорност: Овим принципом у делегирању подразумева се да се делегирање односи само на задужења, а не на одговорност. Одговорност је апсолутна и остаје са руководиоцем. Руководилац одговара за поступке и пропусте својих запослених.

Примена принципа изузетка: Овим принципом у делегирању подразумева се да приликом делегирања надлежности и овлашћења, од запосленог се очекује да изриче сопствени суд и доноси одлуке у границама своје надлежности. Овлашћеном лицу треба омогућити одговарајући степен слободе да поступа у оквиру надлежности, чак и по цену грешке. Избегавати непотребно мешање у рад овлашћеног лица.

Потпуност делегирања: Овим принципом у делегирању подразумева се да процес делегирања треба да буде потпун, односно, да има логичан след и крај. У противном, може доћи до конфузије у погледу разумевања надлежности и одговорности.

Систем ефективне подршке у комуникацији: Овим принципом подразумева се да треба да постоји континуирани проток информација између руководиоца и запослених да би се запосленима обезбедиле релевантне информације за доношење одлука. На овај начин се поспешује доношење одлука, а запослени ће на одговарајући начин тумачити овлашћења која су им додељена.

Награђивање ефективног делегирања: Овим принципом подразумева се да ефективно делегирање као и успешно преузимање надлежности треба наградити. На овај начин ће се поспешити потпуније делегирање и ефективно преузимање надлежности у организацији.



ПОТРЕБА ЗА ДЕЛЕГИРАЊЕМ

Потреба за делегирањем је очигледна ако се узму у обзир неке од предности делегирања, као што се може видети у наставку.

1. Ефективно руковођење:

Процес делегирања омогућава лицу које делегира да посвети своје време и енергију важнијим одлукама у организацији. Велики део рутинског посла се обавља на нижим нивоима, а само се важна питања прослеђују руководиоцу. Ефективно руковођење је могуће искључиво захваљујући процесу делегирања.

“Једна од трагедија пословања је та да ће људи, који су по правилу ефикасни у решавању свега што од њих зависи, исувише често поклекнути и постати жртва нагомиланих обавеза које на знају или не могу да науче да делегирају другима.” Делегирање овлашћења је, самим тим, прво начело доброг руковођења.

Добар руководилац је онај који зна када и шта треба да делегира. Истински лидери лако делегирају овлашћења и то чине чим уоче потребу, али не заборављају да једну ствар не могу пренети другима, а то је сопствена надлежност и одговорност која проистиче из ње.

Управо због овог осећања одговорности, руководилац је спреман да делегира различита задужења, чим уочи да ће целокупан обим задужења премашити његове ограничене могућности.

Руководиоци који добро познају систем организације по правилу инстинктивно препознају да је неопходно делегирати уколико желе да остваре колективну ефикасност у раду ка заједничком циљу. Као закључак, делегирањем се елиминише велики терет



неважног рада са леђа руководиоца, односно, лица које делегира. Значајна едукативна вредност:

Једна од обавеза руководиоца је и да учествује у усавршавању својих запослених, да им укаже на вештину расподеле задужења и доношења одлука, што је могуће искључиво делегирањем. Делегирање као процес на овај начин остварује и значајну едукативну вредност.

Запослени ће развити већу лојалност и већи степен идентификације са организацијом ако се препознају као партнери у извршењу надлежности. На овај начин се побољшава задовољство радом, запосленима се обезбеђује признање, јача се њихов морал и даје им се подстрек за напоран рад.

2. Економичност и ефикасност:

Одговарајућим делегирањем овлашћења смањује се могућност кашњења, јавне услуге постају ефективније, економичније и ефикасније. Све ово су предности поделе рада и делегирања овлашћења.

Подразумева се да предности делегирања неће бити видљиве истог тренутка и аутоматски. Предности ће се уочити тек када процес делегирања заживи без препрека. Проблеми се могу јавити уколико се делегирање врши без одговарајућег планирања или без одговарајућег приступа. На пример, овлашћења која су дата запосленом су неадекватна, или запослени не поседује одговарајуће компетенције за обављање додељених задужења, или руководилац не прати на ефективан начин цео процес делегирања. У свим наведеним случајевима, делегирање неће бити ефективно и очекиване предности неће бити доступне организацији као и лицима који су укључени у овај процес.

ОГРАНИЧЕЊА ДЕЛЕГИРАЊА

Потребно је истаћи да ниједан руководилац не може да дозволи да постане сувишан тако што ће све своје надлежности пренети својим запосленима. Степен до ког је могуће вршити делегирање зависи од конкретних особености случаја, датих околности и задужења која су у питању.

Начелно говорећи, није могуће делегирати следеће надлежности:

- а) Вршење надзора над радом који обављају запослени на непосредно нижем хијерархијском нивоу;
- б) Општи финансијски надзор⁵ и овлашћење за санкционисање расхода извршеног изнад одређеног износа;
- в) Овлашћење за санкционисање нових политика и планова и одступања од утврђених политика и пракси;
- г) Овлашћења за доношење аката када је оно додељено руководиоцу који делегира; д) Вршење одређених именована на вишем нивоу;
- ђ) Разматрање жалби на одлуке које је донело лице на непосредно нижем хијерархијском нивоу, или ниже;
- е) Надлежности чије делегирање је ограничено Уставом, законима и прописима.

Овлашћење за координирање рада у организацији почива код руководиоца и не може се делегирати. Међутим, избегава се делегирање нестручним лицима. Са друге стране, ово не треба да буде изговор да се овлашћења по сваку цену задржавају у рукама руководиоца корисника јавних средстава. Ситуације када није могуће вршити делегирање су и када су услови рада нестабилни и када се често мењају. Поред овога, делегирање се не врши уколико је организација тек основана или се предвиђа да ће се сучити са кризом. На крају, непостојање

⁴ На пример, када је запослени тек недавно засновао радни однос

⁵ Не узимају се у обзир појединачне одлуке, већ укупни праг



ефективног система процедура у интерној комуникацији, као и непостојање контрола у раду отежавају функционисање система делегирања.

ПРЕПРЕКЕ ЗА ЕФЕКТИВНО ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА

За најважнију препреку за делегирање у јавном сектору по правилу сматра се постојећи правни оквир, односно, стратешко усмеравање које долази са вишег нивоа.

Додатне препреке за ефективно делегирање овлашћења у јавно-службеничком систему, као и изван њега, укључују:

Код руководиоца (лица која делегирају): непостојање воље руководиоца да делегира овлашћења услед: страха од конкуренције, недовољног поверења у запослене, одсуства управљачких вештина, непостојања контрола које указују на могуће проблеме, конзервативног и опрезног темперамента руководиоца или жеље за контролом својих запослених.

Код запослених (лица којима се делегирају овлашћења): прекомерна зависност од руководиоца у процесу одлучивања, страх од критике, недовољна информисаност, непостојање позитивних иницијатива, недовољно самопоуздање, проблеми у одлучивању, лоши односи на релацији руководиоца-запослени, непримерени утицај руководиоца, страх од разоткривања („комплекс инфериорности“).

У циљу унапређења учинка у реализацији активности у организацији, руководилац корисника јавних средстава (или лице које он одреди) може извршити упоређивање (бенчмаркинг) да би се проценило да ли је потребно увести свеобухватан систем делегирања (видети још и Прилог 5 у Смерницама).

Делегирање овлашћења и задужења у оквиру надлежности представља основ односа између надређеног и подређеног и укључује следеће кораке:

1. Расподела дужности – Лице које делегира утврђује улоге и задужења која треба делегирати запосленима. У ову сврху, могуће је креирати „**Мапу задужења**“ која омогућује руководиоцима на истим или различитим организационим нивоима да учествују у фокусираној и систематичној дискусији о описима процеса унутар активности које је потребно реализовати за остваривање очекиваног циља. Да би се спречили повезани ризици, Мапа задужења се као техника може искористити за утврђивање функционалних области у којима постоје нејасноће у погледу процеса.

Лице које делегира такође мора да дефинише резултате које очекује од својих запослених. Први корак у делегирању мора да буде обезбеђивање јасних задужења и очекиваних резултата. У ову сврху, могуће је развити „**RACI модел**“, као алат за утврђивање улога и задужења и који ће омогућити њихово јасније сагледавање (видети детаљну процедуру за креирање RACI матрице у Прилогу бр.4).

2. Додељивање овлашћења у оквиру надлежности⁶ – Расподела овлашћења у оквиру надлежности се реализује када руководилац подели надлежност и овлашћења која су му додељена са запосленима којима је надређени. Разлог је тај што сваки запослени треба да има одговарајућу аутономију за реализацију задатака које му је руководилац доделио. Степен аутономије зависи од одлуке руководиоца. Приликом одлучивања, руководилац узима у обзир вештине, искуство и управљачке способности својих запослених. Расподела надлежности и

⁶ Пренос одређених овлашћења из области радних односа предвиђен је чланом 140. Закона о државним службеницима (у складу са којим, одређена овлашћења може делегирати искључиво руководилац организације, а не други руководиоци „на нижим нивоима“). Да би се применио предложени концепт, неопходно је да се размотри потреба за одговарајућим изменама и допунама Закона о државним службеницима



овлашћења је од велике важности да би се добили ефективни резултати и исходи. Видети примере добре праксе у Прилогу 1 ових Смерница.

3. Дефинисање задужења (*responsibility*) и одговорности (*accountability*) – Процес делегирања се не завршава додељивањем овлашћења и задужења запосленима у оквиру надлежности. Делегирање као поступак треба да постане стални елемент управљачких активности. За задужење се може рећи да представља фактор или обавезу појединца за обављање својих дужности на најбољи могући начин, у складу са инструкцијама руководиоца. Веома је важно јасно дефинисати задужења. Додељивање овлашћења у оквиру надлежности запосленима се најчешће врши у писаном облику и препорука је да се наведе сажет, али концизан опис делегираних овлашћења, уз навођење рокова за реализацију. На овај начин се обезбеђује, или барем, треба да се обезбеди, валидност за реализацију овлашћења. Одговорност, са друге стране, представља обавезу појединца да своје дужности обавља према стандардима учинка. На основу овога, понекад се каже да се овлашћења додељују, задужења настају а одговорност намеће. Одговорност проистиче из задужења, а задужења настају на основу надлежности и овлашћења. Имајући ово у виду, важно је обезбедити да уз свако додељено овлашћење постоји сразмерни степен задужења.

4. Размена информација – Размена информација је основни предуслов за остваривање успешног делегирања овлашћења и испуњење циљева организације. Размена информација се може дефинисати као формална или неформална процедура унутар организације која је усмерена ка задовољењу потреба организације у обављању својих активности. Размену информација треба да усмерава руководилац како би се обезбедило адекватно преношење и евидентирање јасних упутстава запосленима. Такође, да би се радило ка унапређењу радног окружења, потребно је и искористити повратне реакције у циљу бољег управљања активностима. Руководилац мора да обезбеди да информације које су пренете запосленима буду потпуне, ажурне и транспарентне, да би се избегли било какви будући неспоразуми у процесу извршења делегираних овлашћења. Постоје различити начини размене информација: усменим, писаним, електронским путем или путем интранета. Комуникација која се односи на делегирана овлашћења и задужења мора да постоји у сваком тренутку. Руководилац мора да буде уверен да су информације које је пренео схваћене на прави начин, те су због тога сталне обуке у области управљачких вештина и више него неопходне.

5. Праћење – ова процедура треба да буде успостављена да би се избегли ризици који проистичу на основу делегирања и раздвајања дужности. Под овим се не сматра да лице које делегира треба свакодневно да проверава реализацију задатака које је делегирао, већ да кроз успостављање циљних тачака докаже сопствене управљачке способности. Редовно информисање о испуњености задатака обезбеђује добру основу за стварање конкурентног и ефективног радног окружења. У већим организацијама, могуће је одредити лице које ће у име руководиоца добијати и прикупљати ове информације. Образац и процедура за додељивање задужења и праћење делегираних задужења налазе се у Прилогу 6 и 7 ови Смерница.

Препоручени кораци за спровођење процеса делегирања су наведени у наставку:

Делегирање првенствено мора да се заснива на стратешким и оперативним циљевима.



Корак 1 – Одлучити о овлашћењима и задужењима (дужностима) које треба делегирати. Задужења која су по својој природи једнолична и репетитивна могу се делегирати без већих проблема. Поједини примери надлежности руководиоца корисника јавних средстава налазе се у Прилогу 1 и 2. Важно је, међутим, делегирати задужења која су захтевнија да би се подстакло самопоуздање запослених и створило конкурентније радно окружење.

Корак 2 – Одлучити ко треба да изврши овлашћења и задужења (дужности). Приликом одлучивања треба узети у обзир доступно време, потребне компетенције и вештине, као и искуство запослених.

Корак 3 – Обезбедити довољна средства за извршавање делегираних овлашћења и задужења (дужности). Под овим се подразумевају људски, финансијски, технички, информациони и други материјални ресурси. Без довољно расположивих ресурса, запослени неће бити у могућности да извршавају овлашћења и дужности које су им делегиране.

Корак 4 – Делегирати овлашћења и задужења (дужности) и успоставити ограничења и услове. Виши руководиоца који делегира овлашћења и задужења треба да информише овлашћено лице и обезбеди му релевантне информације о задужењима, ограничењима, условима и очекиваним резултатима. Потребно је да постоји отворена комуникација између руководиоца и запосленог о свим питањима која се односе на делегирање.

Корак 5 – Успоставити систем извештавања. Ово је од заиста великог значаја, будући да је исход процеса делегирања информисање о извршењу делегираног овлашћења или задужења (дужности). Извештавање представља меру на основу које се оцењује извршење и основ за сагледавање система делегирања овлашћења и задужења. Саставни део успешног система делегирања је и праћење делегираних задужења. Овакво праћење не треба схватати као рутинску и свакодневну проверу остварености циљева. Успостављање система извештавања је неопходно у периоду замене руководиоца. Засебна табела са задужењима који се делегирају подређенима наведена је у Прилогу 7 ови Смерница.

Ефективним праћењем се успостављају јасна правила за запослене, која се односе на питања када, колико често и у ком облику руководиоца очекује (од овлашћеног лица) извештај о извршењу делегираних овлашћења и очекиваних резултата. Праћење представља и адекватан алат за комуникацију о очекиваним циљевима, као и резултатима који су већ остварени. Руководилац (лице које делегира) одлучује и обавештава све запослене о роковима за извештаје. Да би се спречили могући проблеми у вези са испуњењем задатака, потребно је организовати редовне састанке на којима ће



се водити отворена дискусија. Извештај о праћењу се саставља и чува за касније потребе.

Препорука је да се садржина извештаја о праћењу договори унапред. Такође, предуслов за адекватно праћење и делегирање је и да очекивања руководиоца буду недвосмислено предочена.

Извештавање и праћење се могу користити и као мотивационо средство за сагледавање очекиваног квалитета рада. Добра комуникација о очекиваним резултатима омогућава свима који учествују у овом процесу да боље разумеју циљеве и да на крају они постану његов саставни део. (Видети Прилог ови Смерница)

Препоруке

1. Јасно образложити шта очекујете од овлашћеног лица у извршењу делегираних овлашћења / задужења ;
2. Обезбедити да запослени буду у потпуности упознати са циљевима, очекиваним резултатима и приступом који се очекује од њих;
3. Одредите одговарајуће рокове и садржину (као и обим) извештавања о делегираним овлашћењима/задужењима;
4. Користите постојеће податке за праћење када су вам на располагању; не захтевајте додатне извештаје ако постојећи извештаји садрже информације које су вам потребне;
5. Комуницирајте директно са овлашћеним лицем када нисте задовољни реализацијом додељених овлашћења/задужења; не чекајте крајњи рок за обављање задатка, јер тада може бити прекасно;
6. Организовати редовне управљачке састанке са релевантним руководиоцима на којима ћете их обавештавати о најновијим променама.
7. Контролишите потенцијалне и постојеће проблеме које сте утврдили током праћења да бисте их успешно спречили;
8. Праћење треба да буде стално присутно, али не треба да се доживљава као трајно оптерећење.

Правним оквиром у Србији (видети Поглавље 3) који је тренутно на снази предвиђене су основне одредбе којима се омогућава лицу које делегира да изврши пренос овлашћења и задужења. У овом тренутку, чини се да већи проблем представља реализација а не прописивање такве могућности, као и да ова пракса зависи од уређења унутар корисника јавних средстава. Као што је већ напоменуто, **степен делегирања превасходно зависи од воље руководиоца**. Треба напоменути да је приликом припреме за процес делегирања потребно јасно утврдити сва задужења да би се лакше донела одлука о томе шта ће се делегирати. Процес делегирања треба осмислити у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места и обезбедити упутства за вршење праћења и спровођења надзора. Сва таква интерна правила морају бити усклађена са постојећим прописима. Неопходно је да постоји ефективна комуникација да би се избегло могуће неразумевање.

ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ РИЗИКА У ВЕЗИ СА ДЕЛЕГИРАЊЕМ

Могући ризици ће варирати у зависности од овлашћења или задужења (дужности) која се разматрају за делегирање. Неки од ризика могу бити незадовољавајући учинак и нежељени или непланирани исходи, негативан ревизорски извештаји, покретање судских поступака, негативни прикази у медијима, изложеност превари, лоше управљање или неетичко понашање, односно, кршење Кодекса понашања.

Стратегије за умањење ризика могу обухватати и наведене ставке:



- Делегирање треба да буде у оквиру граница предвиђених правним оквиром;
- Лице које делегира и овлашћено лице треба да буду упознати са својим улогама и задужењима;
- Овлашћена лица треба да поседују неопходна знања и компетенције да би извршавали овлашћења и у складу са њима задужења која су им додељена;
- Потребно је да постоји управљање учинком као и механизми за давање повратних реакција и извештавање;
- Интерна ревизија и интерне контроле треба да буду успостављене;
- Неопходно је да се спроводе редовни прегледи и праћење;
- Овлашћена лица морају похађати релевантне обуке, на само стручно-тематске, већ и оне које се односе на систем управљања;
- Овлашћења се редовно ревидирају/разматрају са аспекта адекватности и тачности, а посебно након реорганизације или реструктурирања, ступања на снагу нових прописа, промена у политикама, промена у структури програмског буџета, као и у случају преузимања функција између различитих сектора;
- Неопходно је да се дају јасна усмеравања и упутства, као и да се успоставе јасни услови којима се ограничава извршење делегираних овлашћења;
- Решења о преносу овлашћења треба да се званично објављују.

Да би се сагледало постојеће стање система делегирања, потребно је размотрити да ли:

- а) Више руководство и даље држи под контролом систем делегирања тако што, на пример, захтева да виши руководиоци дају одобрење на све поступке овлашћених лица;
- б) Овлашћена лица поступају као заступници вишег руководства. Слична је ситуација када виши руководилац донесе одлуку, али одреди друго лице да о њој обавести страну на коју се одлука односи, тако што ће је, на пример, потписати у име руководиоца који је донео одлуку;
- в) Овлашћена лица поступају по упутству или наредби другог лица или субјекта који нема овлашћења за доношење тих одлука; или
- г) Овлашћена лица избегавају да донесу одлуку тако што је упућују некоме другом на одлучивање. Под овим се не подразумева консултовање о одређеним питањима.

У сваком систему делегирања морају се:

- а) Направити усклађивања са Планом рада, мерљивим циљевима, организационом структуром и буџетским програмом или структуром која је одговорна за имплементацију;
- б) Дефинисати идеални и жељени резултати и учинак радних активности;
- в) Јасно и конкретно одредити овлашћења или задужења која се делегирају;
- г) Поштовати принципе одговорности за додељено задужење, одговорности према другима, ефективности и ефикасности;
- д) Вршити повремене провере са аспекта правилности и потпуности од стране правне службе, и у случају да постоје овлашћења која укључују финансијска средства, од стране интерне ревизије;



ПОГЛАВЉЕ 3: ТЕНДЕНЦИЈЕ И ИЗАЗОВИ ЗА ЈАВНИ СЕКТОР РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

МЕЂУНАРОДНИ ТРЕНДОВИ

Различите реформе јавне управе које се реализују у великом броју земаља указују на постојање све распрострањенијег тренда децентрализације, односно, преноса (деволуције) функција управљања људским ресурсима и финансијама на ниже нивое у управи. У великом броју реформи јавне управе, дефинисани су следећи општи циљеви:

- Децентрализација и пренос овлашћења за одлучивање у државној управи.
- Обезбеђивање јасних граница између административних функција у управи и функција креирања политика.
- Повећање ефикасности додељивањем финансијских, кадровских и административних ресурса руководиоцима.
- Бољи квалитет услуга за грађане може се остварити делегирањем овлашћења, чиме се обезбеђује боље разумевање њихових потреба.
- Унапређена одговорност и мање могућности за корупцију.
- Веће инсистирање на резултатима који су засновани на исходима, уз стриктне системе за праћење учинка и процену односно вредновање.

ПОСТОЈЕЋЕ СТАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Модерна демократска држава и њени органи не могу обављати своја задужења без администрације. Имајући у виду несагледив број стратешких питања о којима државни органи одлучују, њихову сложеност и расположиве ресурсе за решавање, избрани политички представници немају другог избора, осим да барем један део својих овлашћења и задужења из своје надлежности делегирају другима. Подразумева се да ће се оног тренутка када политички представници одлуче да делегирају овлашћења/задужења, они заправо суочити са могућим губитком контроле над питањима која су делегирани. На овај начин се ствара „напетост“ између потребе за делегирањем и могућих проблема које такво делегирање може произвести.

У већини, а веома могуће и у свим државама источне Европе, као изразито наслеђе прошлости и даље постоји снажна и дуготрајна пракса концентрисања одговорности за одлучивање у самом врху хијерархије у министарствима и осталим институцијама у јавном сектору. Овакво стање је названо „доминација вертикалности“.

Према студији коју је објавила СИГМА ⁷, наведено стање има извешан број негативних последица, као што су:

1. Тенденција да се политизују административне одлуке, односно, одлуке које се доносе у већој мери постају засноване на политичким критеријумима, а не на одредбама прописа, чиме се угрожавају начела законитости и правне извесности, која морају да превладају у административном одлучивању.

⁷ СИГМА, Делегирање овлашћења за административно одлучивање: алат за бољи учинак јавне управе, Francisco Cardona SIGMA/OECD (SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, *THE DELEGATION OF ADMINISTRATIVE DECISION-MAKING POWERS: A TOOL FOR BETTER PUBLIC PERFORMANCE*, Francisco Cardona SIGMA/OECD)



2. Оваквим стањем се такође доприноси замагљивању политичких и административних одговорности и непостојању јасне линије раздвајања између ове две области.
3. Прекомерно гомилање свих врста административних одлука, и значајних и безначајних, на врху организације доводи до оптерећења и застоја на врху, што прети да угрози ефикасност административног одлучивања, као и развој стратешког приступа креирању политика (политика постаје девалвирана, а администрација неупотребљива).
4. Државни службеници на нижим нивоима се по правилу повлаче из учешћа у административном одлучивању, осим уколико се то лично од њих не захтева, из разлога што одлучивање не сматрају најважнијим делом свог посла.
5. Слабо учешће, односно, изостанак учешћа по правилу производи демотивишуће ефекте и напослетку се развија у препреку за развој професионалнијег државно-службеничког система.

Такође, постоји и додатни проблем а то је да су поједини административно-правни механизми који би могли да допринесу већој ефикасности и ефективности јавне управе или формално недовољно развијени или недовољно регулисани прописима и што је нарочито забрињавајуће, не примењују се у култури организационог понашања у јавној управи.

Успостављање показатеља учинка је нови процес у систему јавне управе Србије, као једна од одредаба Закона о планском систему Републике Србије који је ступио на снагу 28. априла 2018. године, а примењује се од 29. октобра 2018. године. У овом тренутку, од практичне примене ових одредаба зависи да ли ће се подстаћи ефективнији учинак јавне управе и да ли ће индикатори учинка постати најважнији део овог система. Наведене одредбе, додатно су прецизиране и у Уредби о методологији за израду средњорочних планова, која се примењује од 16. фебруара 2019. године.

Такође, још један импулс у реализацији процеса индикатора учинка оствариће се кроз даљу имплементацију Упутства за праћење и извештавање о учинку програма, које је израдио Сектор буџета Министарства финансија са циљем да одреди начин праћења и извештавања о учинку програмског буџета државних органа и органа локалне власти - аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Упутство је објављено на интернет презентацији Министарства финансија.

Делегирање овлашћења за административно одлучивање је тема која ће се разматрати у овом тексту и представља правни механизам који треба да унапреди сарадњу политике и администрације у самом процесу одлучивања и у области примене политика и закона.

Делегирање, као правни инструмент, такође има и организационе и управљачке последице, будући да се њим предлажу извесни организациони обрасци у погледу административних структура и поступака, с циљем да се промовише ефективније и ефикасније одлучивање док се у исто време одржавају јасне и познате линије одговорности у управи.

Основни разлог за успостављање система делегирања јесте његов практични утицај. Руководиоци свих корисника јавних средстава по правилу имају нефлексибилан распоред свакодневних обавеза и од њих се захтева да своје улоге и задужења која су различитих приоритета извршавају у врло кратким роковима и чак и онда када нису присутни на радном месту. Овакав начин рада производи додатни притисак на руководиоце, али и на друга лица која су на хијерархијски нижим нивоима, а који су онемогућени да своја задужења реализују из разлога што недостају одлуке руководиоца.

У недавним студијама и анализама указано је на то да је релативно ограничен број



државних службеника мотивисан за промену постојећег система. Из овог разлога, иницијативе за успостављање система делегирања треба да потекну од врха надоле. У једном тренутку, сваки руководилац у органима државне управе мораће да призна да је потребно да пронађе додатно време да би се усредсредило на захтевније послове.

У комуникацији са државним службеницима на нижим хијерархијским нивоима треба инсистирати да је делегирање ништа друго до практични инструмент који треба да подстакне процес реализације задатака, како би он био у већој мери усредсређен на резултат тј. да буде ефективан. Из овог разлога, систем делегирања не треба посматрати као додатно оптерећење за запослене.

Циљ ових смерница је да се размотри изванредан број основних концепата који могу бити од користи приликом осмишљавања, на темељу прописа и управљачке праксе, система делегирања – механизма који може допринети већој ефикасности и већем степену одговорности, као и успостављању система управљачке одговорности. Темељи су већ предвиђени актима примарног законодавства, док је препорука да се интерни акти који су на нижем нивоу уреде по питањима области које треба да буду предмет делегирања, као и области за која то није могуће. Постојање детаљних процедуралних правила један је од предуслова за успостављање успешног система делегирања у организацији.

Влада Републике Србије је препознала потребу за модернизацијом јавне управе која би била ефикасна, ефективна и усредсређена на развој, чиме би се обезбедило боље пружање услуга грађанима и остваривање жељених резултата и исхода.

Према студији коју је објавила СИГМА, указано је на постојање појединих системских питања која утичу на начин на који руководиоци управљају својим запосленима. Једно од питања је и непостојање повезаности између организационих и индивидуалних циљева, што може представљати демотивишући фактор и за руководиоце на вишим и нижим нивоима, као и на запослене у њиховим организационим јединицама. У наведеној студији се наводе и поједине препреке за остваривање система делегирања, при чему је једна од њих и мали број квалификованих кадрова. Додатна чињеница која утиче на развој овог система је и непостојање (или барем непостојање адекватног) дијалога на нивоу вишег руководства. Током интервјуа које је СИГМА водила са 13 органа државне управе, утврђено је да у свим органима постоје описи радних места који у великој мери одговарају задужењима која се обављају на послу, иако су ови описи повремено веома нејасни и уопштени. Препоручена пракса за увођење одговарајућих компетенција у описе радних места је утврђивање кључних компетенција за појединачне категорије и положаје државних службеника, на основу аналитичке евалуације или класификације. Сви интервјуисани органи су у овом тренутку укључени у овај процес и требало би да се усредсреде на обезбеђивање несметаног спровођења оквира компетенција.

У пракси постоји хоризонтална комуникација и координација која се остварује према различитим нивоима учесталости и квалитета. Као један елемент комуникације, оцењивање радног учинка државних службеника од стране руководиоца треба да се заснива на сталном дијалогу између државних службеника и руководиоца, да би се боље разумела вредност овог оцењивања за организацију, као и за запослене.

Јасна и свеопште прихваћена правила о систему управљачке одговорности и делегирања могла би да допринесу да се реше и проблеми који постоје у комуникацији и размени информација.

Једно од ограничења које се наводи у СИГМА студији јесте и постојећи правни оквир у коме се не нуди ниједан детаљан пропис којим би се уредио поступак интерног праћења спровођења делегираних овлашћења, као ни начин и услови надзора и утврђивања одговорности руководиоца којима су пренета таква овлашћења.

У актима примарног законодавства Републике Србије успостављене су основне одредбе којима се омогућује успостављање поступка делегирања у државним органима на



централном нивоу. У већини случајева, међутим, недостаје интерни акт којим би се дефинисала организација рада у министарству и начин делегирања појединих функција.

За стално запослене државне службенике је могуће примењивати постојеће правно окружење за имплементацију система делегирања. Међутим, поједина радна места и положаји који имају одредницу „вршилац дужности“ нису обухваћени наведеним одредбама, будући да се на тај положај постављају на одређено време. Управо из овог разлога, правила која се предвиђају националним законодавством не могу се применити на ова лица. Ово је једно од ограничавајућих фактора за успешно делегирање у јавној управи у Србији. Ова чињеница, појачана високом флукуацијом кадрова, проузрокује нестабилност постојећег финансијског система али и система управљања.

Препорука је да се приликом измена и допуна одредаба Закона о државној управи и Закона о државним службеницима, организационо обухвате сви постојећи положаји, као и сви вршиоци дужности постављени у органима централне власти. Уколико је организација обухваћена стандардним управљачким системом, биће могуће применити постојеће законске одредбе.

Препоруке

У сваком министарству увести радно место Генералног секретара, који ће бити административни руководиоца у министарству и директно извештавати министра. Генерални секретар би имао следећа најважнија задужења:

1. да министру пружи савет у погледу политике (стратегије);
2. да обезбеди да стратешке одлуке и друге мере министарства буду ефикасно и ефективно реализоване;
3. да обезбеди да се реализација мера у министарству редовно прати и да се предузимају корективне радње у зависности од уочених слабости;
4. да руководи државним службеницима и другим запосленима у министарству;
5. да управља финансијама и другим средствима министарства;
6. да руководи протоком информација кроз министарство;
7. да редовно сарађује са секретарима других министарстава;
8. да координира односе између министарства и зависних административних тела и органа.



ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ 1

ЗАДУЖЕЊА И УЛОГЕ / ПРИМЕРИ ДОБРЕ ПРАКСЕ

Извршни руководиоци (министар)	Руководилац сектора / Директор управе
Одговара Влади и Народној скупштини Одговара грађанима Одговоран председнику у односу на споразум о учинку који је закључен са њим	Одговара извршном руководиоцу (министру) у односу на споразум о учинку који је закључен са њим
Креира политике у складу са утврђеним приоритетима у Акционом плану за спровођење програма Владе, успоставља оквир политика и визију Припрема измене и допуне прописа	Руководи процесом израде политика Руководи процесом израде прописа Даје подршку и савете извршном руководиоцу у вези са формулисањем политика – кључни саветник Даје подршку извршном руководиоцу у вези са изменама и допунама прописа; сектор обезбеђује стручно-правну подршку
Координира функционисање сектора и управа	Задужен за управљање сектором Задужен за ефикасно руковођење и управљање сектором, укључујући и ефективно коришћење и обуку запослених, одржавање радне дисциплине, промовисање добрих радних односа и одговарајуће коришћење и старање о имовини у јавној својини
Одговоран за резултате	Задужен за остваривање мерљивих исхода успостављених у циљу остваривања резултата утемељених на принципима ефикасности, ефективности и економичности у својој надлежности
Настоји да од Народне скупштине обезбеди сагласност и усвајање буџета министарства	Задужен за ефикасно, ефективно, економично, транспарентно, коришћење финансијских средстава, укључујући и успостављање одговарајућих система за јавне набавке, финансијско управљање, управљање ризицима и интерне контроле Задужен за исходе и спровођење и одговара извршном руководиоцу (министру) за управљање и извршење додељеног буџета из своје надлежности.



ПРИЛОГ 2

ПРИМЕР ДЕЛЕГИРАЊА ЗАДУЖЕЊА И ОВЛАШЋЕЊА У ПОЈЕДИНИМ ПОСЛОВНИМ ПРОЦЕСИМА У МИНИСТАРСТВУ

Пример делегирања везано кадровске послове у Министартву финансија: на секретара Министарства и руководиоца организационе јединице надлежне за људске ресурсе, Решењем су пренета поједина овлашћења у вези поступања у складу са задужењима која су им делегирана а у оквиру своје надлежности – кадровски послови али и други послови.

Тачније, министар је Решењем о овлашћењу пренео право да одлучују (потписују) у вези акта из надлежности (делокруга) Секретаријата односно Одељења за људске ресурсе. Министар је задужио ниже руководиоце да у оквиру своје надлежности обаве одређене задатка (делегирање задужења) и одлучују уместо њега (најчешће делегирање права потписивања кроз овлашћење). Министар је пренео/делегирао и задужења (која проистичу из своје надлежности) и право на потпис, кроз Решење о овлашћењу за потписивање на ниже руководиоце. Нижи руководиоци (у овом случају секретар и руководилац организационе јединице надлежне за људске ресурсе) су одговорни министру за испуњавање тих додељених овлашћења односно обавеза за извршења додељених задужења.

Пример делегирања појединих овлашћења и задужења у Министартву финансија

Табеларни приказ делегирања задужења и овлашћења (права потписа) у вези појединих кадровских послова

	Надлежност	Задужење	Одговорност	Овлашћење
Министар/државни секретар	Министарство финансија (утврђена Законом о министарствима, Закон о државној управи)	Произилазе из закона о државној управи и др законима као и Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија (Помаже министру у оквиру овлашћења која одреди министар, замењује министра у његовом одсуству или спречености, координира рад Министарства са управама у саставу Министарства, координира радом сектора у	Министар за свој рад одговара Влади и Народној скупштини (члан 23. Закона о државној управи), Државни секретар је одговоран министру за задужења и овлашћења која су додељена.	Министар овлашћењем задужује државног секретара за обављање појединих послова и може да му делегира право потписа. (у складу за Законом о државној управи и другим законима).



		Министарству, обавља и друге послове које одреди министар.)		
Секретар Министарства	Секретаријат Министарства финансија - обавља послове од заједничког интереса за Министарство, и то кадровске, финансијске и информатичке, а који се односе на: усмеравање, организовање, обједињавање и усклађивање рада унутрашњих јединица Министарства и других послова од заједничког интереса за Министарство(Закон о државној управи)	Секретар - помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима (Члан 26. Закона).	Одговара министру за делегирана задужења и овлашћења из поменуте надлежности	Министар је Решењем овластио секретара Министарства да потписује (између осталог) акта којима се одлучује о правима и обавезама државних службеника и намештеника, правима и обавезама осталих лица у вези са радом по другим основама, изузев аката којима се одлучује о заснивању и престанку радног односа државних службеника и намештеника а то су: Решење о додатку за прековремени рад, Решење о додатку за приправност, решење о коришћењу слободних сати, Решење о плаћеном и неплаћеном одсуству, Решење о распоређивању државних службеника, Решење о премештају државних службеника (унутар органа)
Руководилац организационе јединице	Организациона јединица надлежна за људске ресурсе - организациона јединица Секретаријата	Руководи, планира, координира рад у Одељењу и	За свој рад одговара секретару и министру (члан	Министар је Решењем овластио начелника



<p>надлежне за људске ресурсе</p>	<p>Министарства обавља све послове из области људских ресурса – радно правних односа и обавеза</p>	<p>надзире и организује рад државних службеника и намештеника Одељењу; припрема и реализује стратегију политику управљања људским ресурсима у Министарству; организује и надгледа израду интерних општих и појединачних аката из делокруга Одељења и израђује нацрте и предлоге општих аката којима се прописује унутрашње уређење и систематизацију радних места Министарства и органа управе у саставу Министарства итд.</p>	<p>18. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места) а из своје надлежности</p>	<p>Одељења да потписује акта из делокруга рада Одељења за људске ресурсе и то нпр: Решење за коришћење годишњег одмора за државне службеник и немештенике, Дописе и информације, које се односе на комуникацију са другим органима и организацијама, потврде из радног односа, које се издају на основу евиденције које се воде у Одељењу и обрасце пословних банака које подносе запослени и ангажована лица по основу уговора у Министарству.</p>
<p>Запослени</p>	<p>Произилази из делокруга организационе јединице</p>	<p>Произилазе у складу са описом послова дефинисаним у систематизацији радних места али и дневним задужењима које им одреди руководилац организационе јединице</p>	<p>За свој рад и испуњење својих задатака и циљева одговарају руководиоцу организационе јединице</p>	<p>Углавном немају овлашћења, осим ако им по члану 140. Закона о државним службеницима није додељено овлашћење као руководиоцу организационе јединице надлежне за људске ресурсе</p>



ПРОЦЕС ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА

Министар/државни секретар као налогодавац одлучује/потписује Решење о распореду и исплати средстава. Секретар министарства и руководилац организационе јединице надлежне за финансијске послове потписују Захтев за плаћање заједно, којим заправо потврђује најављену обавезу у програму управе за трезор односно Захтева за преузимање обавезеу програму Управе за трезор ИСИБ. Сва ова овлашћења у вези креирања Захтева за преузимање обавеза и Захтева за плаћање доделила је Управа за трезор у складу са Правилником о систему извршења буџета Републике и другим правилницима.

У складу са чланом 71. тачка 3. и чланом 72. Закона о буџетском систему на овај начин је извршено делегирање односно пренета су поједина овлашћења али су и испоштоване поделе одговорности између налогодаваца и рачунопологача. (тј. министар потписује Решење о распореду и исплати средстава као налогодавац а секретар и руководилац одељење надлежан за финансијске послове потписивањем захтева за плаћање се јављају у улози рачунопологача).

Табеларни приказ делегирања задужења и овлашћења (права потписа) у вези појединих послова извршења буџета

	Надлежност	Задужење	Одговорност	Овлашћење
Министар/државни секретар	Министарство финансија (утврђена Законом о министарствима)	Произилазе из закона о државној управи и др законима као и Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија	Министар за свој рад одговара Влади и Народној скупштини(члан 23. Закона о државној управи), Државни секретар је одговоран министру за задужења и овлашћења која су му додељена.	Министар овлашћењем задужује државног секретара за обављање појединих послова и може да му делегира право потписа (у складу за Законом о државној управи и другим законима).
Секретар Министарства	Секретаријат Министарства финансија - обавља послове од заједничког интереса за Министарство, и то кадровске, финансијске и информатичке, а који се односе на: усмеравање, организовање, обједињавање и усклађивање рада унутрашњих јединица Министарства и других послова од заједничког интереса за Министарство	Секретар - помаже министру у управљању кадровским, финансијским , информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима (Члан 26. Закона).	Одговара министру за делегирана задужења и овлашћења из поменуте надлежности	Министар је Решењем овластио секретара Министарства да потписује (између осталог) захтеве за креирање преузетих обавеза и захтеве који се електронски потписују и друга управна и вануправна акта (дописе, мишљења из надлежности) из делокруга



<p>Управа за трезор</p>		/	/	<p>рада Секретаријата Додељује овлашћења у вези извршења буџета у складу Правилником о систему извршења буџета Републике Србије и свим осталим правилима и упуштвима из своје надлежности а на основу Захтева руководиоца органа или овлашћеног лица (нпр. ако је секретар Министарства добио овлашћење).</p>
<p>Руководилац организационе јединице финансијске послове</p>	<p>Организациона јединица за финансијске послове - организациона јединица Секретаријата Министарства обавља између осталог: праћење и спровођење законитог, наменског и економичног трошења буџетских средстава, планирање и извршење буџета Министарства и припрему финансијског плана Министарства за текућу годину из надлежности Одељења; припрему извештаја о извршењу буџета; праћење динамике прилива и утрошка средстава; припрема, контрола и праћење извршења буџетских средстава по основу програма и пројеката; вођење књиговодствених</p>	<p>Руководи, планира, координира рад у Одељењу и надзире и организује рад државних службеника и намештеника у Одељењу; пружа стручна упутства и надзире рад државних службеника; организује, припрема и израђује општа акта из делокруга рада Одељења; организује, координира, прати и контролише спровођење законитог, наменског и економичног трошења буџетских средстава из надлежности Одељења; евидентира и прати реализацију буџета из надлежности Одељења у складу са одобреним месечним квотама; израђује извештаје и решења за исплату која су из надлежности Одељења; припрема</p>	<p>За свој рад одговара секретару и министру (члан 18. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места) а из своје надлежности</p>	<p>У складу са Правилником о систему извршења буџета Републике Србије и осталим правилницима, додељена су овлашћења приступа и рада у програму управе за Трезор. У складу са тим руководиоца организационе надлежне за финансијске послове има унапред одређена овлашћења, која су на захтев секретара министарства одобрена од стране Управе за трезор</p>



	<p>послова, помоћних књига и евиденција и њихово усклађивање са Управом за трезор; припрему решења и захтева за исплату средстава; као и друге послове из ове области.</p>	<p>Предлог финансијског плана из надлежности Одељења, за израду Закона о буџету; припрема Финансијски план и План за извршење буџета из надлежности Одељења и учествује у припреми плана јавних набавки у делу који је из надлежности Одељења;</p>		
<p>Запослени у организационој јединици надлежни за финансисјке послове</p>	<p>Произилазе из делокруга организационе јединице</p>	<p>Произилазе у складу са описом послова дефинисаним у систематизацији радних места али и дневним задужењима које им одреди руководиоца организационе јединице</p>	<p>За свој рад и испуњење својих задатака и циљева одговарају руководиоцу организационе јединице</p>	<p>Овлашћења су им додељена од стране Управе за трезор у складу са Правилником о систему извршења буџета Републике Србије и другим правилницима.</p>



ПОСТУПАК ЈАВНИХ НАБАВКИ

Поступак јавних набавки почиње планирањем односно израдом Плана јавних набавки. Процес припреме предлога плана обавља стручна служба или одређена особа (службеник за јабне набавке). У фази планирања, организационе јединице исказују потребе за планираним набавкама а након усвајања буџета односно финансијског плана усклађују се потребе са усвојеним финансијским средствима и израђује Предлог плана јавних набавки. **Руководилац органа/овлашћено** лице усваја План јавних набавки (овлашћено лице је дифинисано Законом о јавним набавкама); **Руководилац Групе** одговоран је за координирање и контролисање припремљеног предлога плана набавки; **Запослени на стручно-оперативним пословима из области јавних набавки одговоран је** за обраду прикупљених података и припрему нацрта плана набавки; **Руководиоци организационих јединица** одговорни су за достављање захтева са исказаним потребама за набавкама, са процењеном вредношћу, образложењем потребе за набавкама и начином одређивања процењених вредности.

Поступком јавних набавки се даље управља односно спроводи се План набавки. У овом поступку, такође сваки учесник има своје задужење као и одговорност. У табели у наставку дат је део примера у вези процеса набавки где је представљено делегирање задужења, овлашћења и одговорности појединих учесника.

Табеларни приказ делегирања задужења и овлашћења (права потписа) у вези појединих послова спровођења јавних набавки.

	Надлежност	Задужење	Одговорност	Овлашћење
Министар/државни секретар	Министарство финансија	Произилазе из закона о државној управи и др законима као и Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству финансија	Министар за свој рад одговара Влади и Народној скупштини (члан 23. Закона о државној управи) Државни секретар је одговоран министру за задужења и овлашћења која су му додељена.	Министар овлашћењем задужује државног секретара за обављање појединих послова и може да му делегира право потписа.
Секретар Министарства	Секретаријат Министарства финансија - обавља послове од заједничког интереса за Министарство, и то кадровске, финансијске и информатичке, а који се односе на: усмеравање, организовање, обједињавање и усклађивање рада унутрашњих јединица	Секретар - помаже министру у управљању кадровским, финансијским, информатичким и другим питањима и у усклађивању рада унутрашњих јединица министарства и сарађује са другим органима	Одговара министру за делегирана задужења - конкретна овлашћења нема	У вези процеса јавних набавки на секретар није делегирано право потписа, међутим из надлежности Секретаријата а у оквиру кога је организациона јединица надлежна за послове јавне набавке произилази да секретар има задужења



	Министарства и других послова од заједничког интереса за Министарство	(Члан 26. Закона).		којима заправо координира рад, како планирања јавних набавки тако и у вези реализације, праћења и извештавања у вези поступака јавних набавки.
Руководилац организационе јединице за послове јавне набавке	Организациона јединица за послове јавних набавки из Секретаријата обавља послове који се односе на: поступак израде Плана јавних набавки спровођење поступка јавних набавки за потребе Министарства и праћење реализације јавних набавки;	Руководи, планира, координира рад у Групи и надзире и организује рад државних службеника у Групи; припрема и израђује општа акта Министарства из делокруга рада Групе, припрема акта која доноси министар из области јавних набавки, припрема нацрт пројекције потребних средстава из делокруга рада Секретаријата, у циљу сачињавања буџета за наредне три буџетске године; координира рад на изради плана јавних набавки и измене плана јавних набавки након усвајања финансијског плана за текућу годину, организује послове у вези спровођења поступка јавних набавки и прати спровођење поступка	За свој рад одговара секретару и министру (члан 18. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизациј у радних места) а из своје надлежности	У складу са Правилником о јавним набавкама одговоран је за израду Предлога плана јавних набавки (за своја задужења), одговоран је за координацију рада у спровођењу поступка јавне набавке и давање сагласност на предлог одлуке о покретању поступка јавне набавке, предлог решења о образовању комисије за јавну набавку, предлог одлуке о додели уговора и предлог уговора за предметну набавку и сл.



		јавних набавки и у односу на то даје одређене смернице и упутства и прати реализацију плана јавних набавки; и др.		
Запослени у организационој јединици надлежни за финансисјке послове	Произилази из делокруга организационе јединице	Поизилазе у складу са описом послова дефинисаним у систематизациј и радних места али и дневним задужењима које им одреди руководилац организационе јединице	За свој рад и испуњење својих задатака и циљева одговарају руководиоцу организационе јединице	Овлашћења су им додељења од стране Управе за трезор у складу са Правилником о систему извршења буџета Републике Србије и другим правилницим. (извршавају плаћање на основу документације која проистиче из уговора)
Комисија за јавне набавке или службеник за јавне набавке	Дефинисан а Законом о јавним набавкама којим је прописано и шта одлука/решење о формирању комисије мора да садржи односно која је надлежност службеника за јавне набавке	На основу Закона о јавним набавкама и Правилником који ближе уређује поступак јавних набавки – Комисија или службеник за јавне набавке су задужени за поступак спровођења јавне набавке	Чланови комисије/службеник одговорни су за припремање: конкурсне документације, записника о отварању понуда и извештаја о стручној оцени понуда и сл	Произилазе из одлуке/решења о формирању комисије или дефинисана су овлашћењем дата службенику за јавне набавке.
Запослени на пословима јавних набавки у Групи	Произилазе из делокруга организационе јединице	Поизилазе у складу са описом послова дефинисаним у систематизациј и радних места али и дневним задужењима које им одреди руководилац организационе јединице	Одговорни су за обраду и проверу поднетог захтева за покретање јавне набавке, припремање и објављивање позива за подношење понуда када је Законом предвиђено, учествовање у раду комисија	Углавно парафом потврђују да су израдили документацију која прати процес јавне набавке. Немају специфична овлашћења



			за јавне набавке, пружање стручне помоћи комисијама у вези са спровођењем поступака, израду нацрта: одлука о покретању поступака јавних набавки, решења о образовању комисија за јавне набавке, одлуке о додели уговора, сачињавање модела уговора, објављивање обавештења о доделама уговора, закљученим уговорима или обуставама поступака, вршење провере у вези са достављеним рачунима са пратећом документацијом за одређене уговоре (прате реализације уговора) итд.	
--	--	--	---	--



ПРИЛОГ 3

КОМПЕТЕНЦИЈЕ РУКОВОДИЛАЦА СЕКТОРА И ДИРЕКТОРА УПРАВА

Елемент компетенције	Опис компетенције
Предводи промене	<p>Креира окружење у којем се подстичу промене, иновације и побољшање. Идентификује свеобухватне стратегије промене у циљу остваривања жељених резултата.</p> <p>Подржава „носиоце промена“ (лица задужена за спровођење промена) и ствара мрежу лидера који подржавају и спроводе промене.</p> <p>Лично комуницира јасну визију о широком утицају промена.</p> <p>Прилагођава постојећу инфраструктуру захтевима за промену.</p> <p>Упућује друге о начинима управљања променама.</p> <p>Ствара иновативне начине за интензивирање промена, награђује прихватање и ради на сузбијању отпора ка променама.</p>
Успоставља визију организације и правац	<p>Предводи и управља визијом и стратегијом у контексту приоритета Владе у ширем смислу.</p> <p>Схвата и обједињује трендове у пословној заједници на макро плану и одређује приоритете међу њима у циљу остваривања организационих успеха.</p> <p>Руководи праксом прихватања одговорности у организацији и делегирањем задужења</p>
Предводи организацију	<p>Упозорава организацију на свеобухватну будућу потребу за учењем и усавршавањем која може утицати на организационе способности.</p> <p>Ствара окружење у којем се запослени труде да остваре бољи учинак и продуктивност.</p> <p>Развија и успоставља најбоље праксе у процесима управљања кадровима.</p> <p>Ствара окружење које подстиче ефективно управљање различитошћу.</p> <p>Развија и обезбеђује да стратешки фокус буде на управљању људским ресурсима.</p> <p>Креира и подстиче визију и корпоративну културу у којој се запослени подстичу да стичу и деле нова знања.</p> <p>Развија и подстиче нове концепте, моделе, иновације или теорије који имају значајан утицај на одређену област, политику или програм, на националном или чак међународном нивоу.</p> <p>Врши интеграцију процеса, политика и структура</p>



Елемент компетенције	Опис компетенције
На стратешком нивоу планира и организује	<p>Преводи визију у мање елементе од којих касније настају стратешки и организациони планови.</p> <p>Предводи развој стратешких планова у циљу адекватног обезбеђивања и опредељивања средстава за различите програме који морају бити у складу са стратешким опредељењем организације. Утиче на политички именоване руководиоце да усвоје и спроведу резултате/исходе пројекта.</p> <p>Иницира програме/пројекте који доводе до остваривања дугорочних стратешких циљева организације.</p> <p>Предводи и координира превођење политика у оперативне и акционе планове. Интегрише процесе, политике и структуре у организацији у циљу остваривања веће ефикасности и ефикасности пружања услуга.</p>
Финансијско управљање	<p>Пружа смернице према којима треба руководити целокупним финансијским активностима у организацији.</p> <p>Стратешки развија алате за дугорочно праћење и евалуацију финансијског управљања на организационом нивоу. Успоставља смернице за припрему буџета за министарство/организацију на основу стратешког усмерења и циљева.</p> <p>Трага за и одобрава партнерства и проналази друге начине за остваривање финансијских уштеда.</p> <p>Врши оцену учинка организације у односу на додељени буџет и иницира корективне активности.</p> <p>Развија дугорочне планове, мере учинка и буџете који су у складу са стратешким циљевима.</p> <p>Врши оцену учинка организације у односу на додељени буџет.</p> <p>Врши евалуацију процеса финансијског планирања и извештава о расходима сектора.</p>

ПРИЛОГ 4

СПРОВОЂЕЊЕ RACI АНАЛИЗЕ И КРЕИРАЊЕ RACI МАТРИЦЕ (КОРАК ПО КОРАК)

Без јасно дефинисаних улога и задужења, организација се може суочити са бројним проблемима. Када запослени знају шта руководиоци очеују од њих, лакше им је да посао заврше на време, у складу са расположивим средствима и према очекиваном нивоу квалитета.

Анализа радне оптерећености: може се веома лако утврдити оптерећеност појединаца и сектора.

Реорганизација: обезбеђује се да не дође до превида кључних функција и процеса.

Флукуација кадрова: новозапослени могу лако препознати своје улоге и задужења.

Расподела рада: омогућава се ефективна прерасподела дужности између група и појединаца.

Пројектно управљање: омогућена је флексибилност у управљању матрицом чиме се обезбеђује одговарајућа равнотежа између линијских и пројектних одговорности.

Решавање спорова: ствара се простор за дискусију и решавање међусекторских конфликта.

Документује се постојеће стање: резултат RACI анализе је једноставан и ефективан метод утврђивања улога и задужења у организацији.



*RACI (енг. *Responsible, Accountable, Consulted, Informed*) – задужен, одговоран, консултован, обавештен.



Како спровести RACI анализу?

- Идентификовати функције и процесе унутар организације или сектора и описати кључне активности које се одвијају;
- Избегавати очигледне или генеричке активности, попут: учествовање на састанцима;
- Описати сваку активност или одлуку коришћењем одговарајућег акционог глагола. На пример: *Проценити, евидентирати, пратити, прикупити, креирати, објавити, овластити, заказати, одредити, припремити, одобрити, проверити, известити, одлучити, написати, управљати, ажурирати, спровести, обучити, сагледати или планирати*;
- Када активност подразумева просуђивање или одлучивање (нпр., проценити, пратити, проверити и сагледати), треба осмислити израз којим ће се назначити примарни исход;
- Активности или одлуке које треба донети треба да буду кратке и прилагођене и да се односе на функцију или потребу, а не на одређено лице које у том тренутку обавља наведено задужење;
- Креирати матрицу са функцијама на горњој оси, а активности или задатке са леве стране, а поља у табели попунити одговарајућом RACI ознаком.

Када је окончана анализа и попуњена RACI матрица, потребно је решити све недоумице. Матрица се разматра и постављају се питања која се односе на добијене податке, да би се утврдило шта наведени подаци сугеришу. Ово се ради тако што се прате наизменично вертикална и хоризонтална оса и за сваку колону или ред, поставља се питање: *Уколико се уочи...шта то заправо значи?*

Креирање RACI матрице (корак по корак)

1. Идентификовати све задатке који учествују у остваривању циљева и назначити их са леве стране матрице, по редоследу по ком се обављају. Важан елемент Мапе задужења је осмишљавање активности које треба навести у матрици и поводом којих се треба усагласити. Списак активности се може направити на различите начине и један од њих је прикупљање информација о функцијама, одлукама или активностима током интервјуа са појединцима. Ова врста интервјуа је аналитички процес постављања питања и може обухватити широк спектар питања, као што су „који су циљеви вашег сектора?“, или „шта тим треба да оствари?“, или чак веома конкретна питања која се односе на улазне и излазне вредности рада, на нивоу појединачног запосленог. Алтернатива интервјуу је групна „размена мишљења“ (*brainstorming*) или креирање идеја заједно са представницима сектора који учествују у процесу. Лице које прави матрицу евидентира активности које се касније додатно формулишу на заједничким састанцима.
2. Идентификовати све функције и назначити их на горњој страни матрице.
3. Попунити поља у матрици и навести ко је задужен, ко је одговоран, ко се консултује и ко се обавештава о сваком задатку.
4. Обезбедити да за сваки задатак постоји функција (лице) која је задужена за њега, као и функција (лице) која је одговорна за наведени задатак.
5. Ниједан задатак не сме да има више од једне функције која је одговорна за њега. Решити све неусклађености у ситуацијама када постоји више од једне функције (лица) одговорне за одређени задатак.
6. Проследити, дискутовати и усагласити се поводом RACI матрице са учесницима пре него што отпочнете анализу.

RACI матрица						
Функција \ Задатак	Функција 1	Функција 2	Функција 3	Функција 4	Функција 5	Функција 6
Задатак 1	R		C			
Задатак 2	R		A		C	
Задатак 3	R	R	I	A		I
Задатак 4			C		R	
Задатак 5	A	C		I		
Задатак 6		I	C	C		R

Задужен

Лице које је одређено да изврши задатак

Одговоран

Лице које доноси коначну одлуку и сноси одговорност

Консултован

Лице које мора бити консултовано пре доношења одлуке или предузимања радње

Обавештен

Лице које мора бити обавештено пре доношења одлуке или предузимања радње

Вертикална анализа

Велики број ознака **R**: Да ли је могуће да један појединац стално буде задужен за велики број активности? Да ли је изводљиво активност прерасподелити у мање подактивности које ће се лакше реализовати?

Ниједно празно поље: Да ли појединац мора непрекидно да буде укључен у тако велики број активности? Да ли је могуће применити принципе поступања по потреби (који су усредсређени на учинак) или је појединац ту искључиво због формалних разлога (систем који је усредсређен на усаглашеност са прописима и правилима)? Да ли је могуће да Консултован (**C**) постане Обавештен (**I**), или, да ли је могуће оставити појединцу да поступа по сопственом нахођењу уколико се појави питање које захтева нарочиту пажњу?

Ниједна ознака **R** или **A**: Да ли ову позицију треба изоставити, или је можда дошло до измене процеса у мери у којој се омогућава прерасподела ресурса?

Превише ознака **A**: Да ли постоји одговарајуће „раздвајање дужности“? Да ли и друге групе лица треба да снесу одговорност за неке од ових активности, чиме ће се обезбедити одговарајућа прерасподела овлашћења и адекватно одлучивање током целог процеса? Да ли је ово „уско грло“ у процесу? Да ли сви чекају на одлуке или инструкције?

Квалификације: Да ли категорија лица одговара захтевима дате функције? Да ли има превише виших руководилаца који су укључени у свакодневне одлуке које је могуће делегирати нижим нивоима?

Хоризонтална анализа

Ниједна ознака **R**: Ко заправо обавља посао? Да ли постоји превише функција које траже одобрење за поступање, које желе да буду консултоване или информисане? Ко уопште треба да преузме иницијативу?



Превише ознака **R**: Да ли је ово назнака да се активности само пребацују са једног на друго лице?

Ниједна ознака **A**: Из ког разлога? Неопходно је да постоји ознака „А“, јер је неопходно да неко буде одговоран за активност која се спроводи – ту почива крајња одговорност.

Превише ознака **A**: Да ли се ствара конфузија јер има превише умешаних? До конфузије може доћи и зато што свако коме је додељена одговорност верује да треба да има последњу реч о начину на који треба обавити посао.

Премало ознака **A** и **R**: Процес се може успорити док се не заврши активност, односно, могуће је да је процедура застарела и потребно ју је реинтегрисати уколико није потребна.

Попуњено свако поље: Да ли заиста све функције треба да буду консултоване? Да ли постоји оправдана корист да се консултују сва лица, или се ово ради само да би се попунила сва поља?

Превише ознака **C**: Да ли се сва лица по правилу обавештавају или само у посебним околностима? Превише лица у активности може успорити целокупни процес.

Велики број ознака **I**: Уколико је превише лица укључено, а најчешће оних са ознаком **C** и **I**, процес реализације активности ће се драматично успорити.

Практичне сугестије у вези са RACI матрицом

1. Одговорност (A) и Задужење (R) сместити на најнижи одрживи ниво.
2. Може бити одређено само једно одговорно лице за једну активност.
3. Уз овлашћење мора да постоји и одговорност.
4. У највећој мери смањити број лица која се консултују (C) и обавештавају (I).
5. Све функције и одговорности морају бити евидентирани и саопштени.
6. За успостављање јасних функција и одговорности, неопходно је да постоји дисциплина. Одступања се дешавају. RACI матрицу треба периодично проверавати, а нарочито када се појаве симптоми конфузије улога у матрици.

Управљање променама

Креирањем RACI матрице на површину ће избити бројни организациони проблеми, из разлога што се у матрици обједињују три елемента која се односе на улоге и задужења:

Концепт додељене улоге: оно што запослени мисле да им је посао.

Очекивања у погледу додељене улоге: оно што други у организацији мисле да је нечији посао и како би такав посао требало обављати.

Понашање у оквиру додељене улоге: оно што запослени заправо раде у обављању свог посла.

Када се говори о последњем елементу, понашање у оквиру додељене улоге, у RACI матрици се уочава шта су чија задужења у односу на додељену ознаку. Уколико је потребно бити конкретнији у овом случају, а најчешће јесте, могу се користити мапе пословних процеса или списак корака/одлука које се предузимају и документовати специфичне појединости.

Могу се прво креирати мапе процеса а затим RACI матрица, а могуће је приступити и обрнути редоследом.



Такође, можете и на друге начине евидентирати поступке које очекујете у оквиру функције тако што ћете из RACI матрице преузети кораке/одлуке и назначити појединости које се обављају, кроз једноставна питања и категорије, као што су ко, шта, када, улазне и излазне вредности. Овај начин се може показати као тежи него ако радите само са RACI матрицом. Користећи ову табелу биће свима јасно шта су чија задужења и ко је коме заиста одговоран за свој део посла у оквиру датог процеса.

Задатак / Одлука	RACI	Ко	Шта	Када	Улазне вредности од	Излазне вредности коме

RACI матрица је користан алан који се ипак може и прекомерно примењивати и користити за све врсте проблема који се могу јавити, тако да је неопходно предузети разуман приступ о степену детаља приликом дефинисања задужења и активности. Треба бити разуман и практичан по овом питању, јер заиста није неопходно да наводите у матрици лице које ће бити задужено за кување кафе, на пример. Такође је веома важно да не заборавите примарни разлог због ког се прави RACI матрица и да је најважније обезбедити да тај циљ буде остварен. Уместо да се трудите на направити савршену RACI матрицу која ће изузетно детаљно представити целу организацију, потребно је да budete реалистични и да схватите да ће се открити 80% чињеница о организацији које уопште нису ни биле познате пре ове активности.

Варијације RACI модела су:

- **RASCI:** при чему ознака 'S' означава „Подршку“ (*Support*)
- **RACIO:** при чему ознака 'O' означава „Изостављен“ (*Out of the Loop* или *Omitted*)
- **RACI-VS:** при чему ознака 'V' означава „Верификовати“ (*Verify*), а ознака 'S' „Потписник“ (*Signatory*)



ПРИЛОГ 5

УПОРЕЂИВАЊЕ (БЕНЧМАРКИНГ)

Према препорукама Приручника за финансијско управљање и контролу, постојање ефективне система делегирања надлежности и овлашћења представља предуслов за унапређење система ФУК и самим тим, целокупног система интерних контрола. Интерне контроле треба да подстичу управљачку одговорност и делегирање овлашћења различитим нивоима управљања у организацији, уз успостављене одговарајуће одговорности за извештавање.

Циљ упоређивања (бенчмаркинга) је да се:

- размотри постојећи ниво и претпоставке за делегирање овлашћења,
- добије уверавање о законитости и потпуности делегираних овлашћења,
- утврде потенцијални ризици, или
- уведу нове процедуре за превазилажење утврђених недостатака.

Постоје две области у којима је могуће извршити упоређивање да би се успоставио ефективан систем делегирања:

1. ДЕЛЕГИРАЊЕ ОВЛАШЋЕЊА

Бр.	Мерило	Питање које се поставља	Опис / референтна тачка
1.	Јасан траг команде	Да ли је вертикални ланац команде <u>јасан</u> и <u>недвосмислен</u> ?	Вертикални ланац команде, од законодавних органа, преко руководиоца и целокупног секретаријата у разрађеној структури, мора бити јасно утврђен. Свеукупна надлежност и одговорност руководиоца, као највишег административног руководиоца у организацији, предвиђена је повељом или Уставом, законом или неким другим еквивалентним документом у коме се такође може навести да руководилац може делегирати један део сопствених надлежности лицима на наредном нивоу у ланцу команде.
2.	Јасно утврђено делегирање	Да ли је делегирање овлашћења <u>јасно</u> утврђено?	Истинско делегирање задужења у погледу управљања људским ресурсима у организацији мора да структурно проистиче из самих извора надлежности, тачније, управљачких органа, преко руководства до руководиоца организационих јединица и линијских руководиоца, и за такво делегирање мора да постоји јасна политичка посвећеност на свим нивоима.
3.	Дефинисање делегирања у актима организације	Да ли је делегирање надлежности и овлашћења <u>јасно</u> дефинисано у општим административним	Општа документа треба, по потреби, да буду допуњена појединачним решењима о преносу овлашћења у којима се недвосмислено описују конкретна додељена задужења, као и надлежности додељене



Бр.	Мерило	Питање које се поставља	Опис / референтна тачка
		инструментима и/или појединачним решењима о преносу овлашћења, и да ли се _____ доследно тумачи?	руководиоцима организационих јединица.
4.	Одговарајући информациони систем за управљање	Да ли је постојећи <u>информациони систем за управљање</u> подршка за делегирање надлежности?	Информациони системи за управљање не успостављају се увек да би подстакли делегирање надлежности и овлашћења. Иако велики број организација развија интегрисане информационе системе за управљање с циљем да изврше оптимизацију административних и финансијских процеса и боље разматрање људских и финансијских ресурса, постоји тенденција да целокупан фокус буде на развоју финансијских компоненти информационог система за управљање. Информациони системи могу да послуже као алат за руководиоце за потребе праћења делегираних овлашћења и извештавања о њима.
5.	Приступ информацијама	Да ли је руководиоцима обезбеђен <u>одговарајући приступ информацијама</u> ?	Важно је да административна документација и смернице буду редовно ажуриране и да одражавају нове политике и промене у систему делегирања.
6.	Службе за подршку и помоћ	Да ли постоје <u>одговарајуће службе за подршку и помоћ</u> за руководиоце?	Успешна реализација делегирања надлежности и овлашћења у великој мери зависи од ефикасности подршке која се пружа појединачним руководиоцима од стране административног особља које ради под надзором руководиоца, као и од стране централних административних служби.
7.	Демонстрација компетенција	Да ли руководиоци <u>демонстрирају</u> неопходне <u>компетенције на одговарајући начин</u> ?	Ефективна реализација управљачких функција захтева специфичне компетенције које превазилазе темељно знање из одређене техничке или основне области рада. Корисници јавних средстава треба да уложе напор и прецизно дефинишу које су то управљачке компетенције, у склопу ширег оквира за развој свеобухватних компетенција за своје запослене.
8.	Управљачка обука	Да ли програм <u>обуке за руководиоце одговара</u> њиховим потребама?	Неопходно је обезбедити посебне обуке да би се осигурао одговарајући развој управљачких компетенција које је сваки КЈС идентификовао.



2. Одговорност

У одсуству ефективних механизма одговорности, додатно оснаживање руководиоца може да доведе до произвољног одлучивања и у појединим случајевима, злоупотребе положаја.

Бр.	Мерило	Питање које се поставља	Опис / референтна тачка
1.	Јасан правни оквир за одговорност	Да ли су донети национални прописи који се односе на систем управљања <u>заснован на резултатима</u> ?	Након што КЈС донесу стратешку одлуку да пређу на систем управљања заснован на резултатима, неопходно је да се спроведе преглед и ревидирају релевантна правила и прописи, као и сродне процедуре и административни инструменти. Циљ је да се креира правни оквир за целокупни систем одговорности.
	Системи засновани на учинку	Да ли постоје одредбе којима се уводи систем <u>заснован на учинку</u> уместо система заснованог на усаглашености?	Појам одговорности се и даље схвата у рестриктивном смислу са аспекта поступања у складу са финансијским правилима, формалним процедурама и употребом средстава. Одговорност, међутим, од сада треба да се односи и на остваривање резултата. Традиционална одговорност: оријентисана на проналажење кривца, конфронтативна и усредсређена на избегавање негативног учинка, сада мора да се замени новим схватањем одговорности, где се акценат ставља на усмеравање одговарајућег понашања код руководиоца и давање континуиране подршке да би се остварио учинак.
	Одговорност је применљива на свим нивоима (са врха надоле)	Да ли је одговорност <u>применљива на свим нивоима</u> у организацији?	Руководство и руководиоци најважнијих организационих јединица први треба да буду одговорни за резултате, уколико се од њих очекује да их остваре. Делегирање надлежности се може реализовати, а одговорност се може применити када је могуће утврдити траг одговорности кроз организацију. Што су линије одговорности више разуђене, теже постаје делегирати надлежности и позивати лица на одговорност.
	Управљачке компетенције за остваривање резултата	Да ли остварени резултати имају <u>корист од компетенција</u> руководиоца организације у реализацији својих задужења?	Одговорност се заснива не само на процени степена реализације очкиваних резултата, већ и на процени управљачких компетенција исказаних у процесу остваривања резултата.
	Ефективни системи праћења	Да ли организација поседује средства и предуслове за <u>праћење</u> , односно, да ли је такав систем већ успостављен?	Имајући у виду да се организације крећу у правцу управљања заснованог на резултатима, функција праћења и повезане активности извештавања постаће саставни део свих активности. Овај систем обухвата: систем за



Бр.	Мерило	Питање које се поставља	Опис / референтна тачка
			<p>праћење и верификацију на текућој основи, неколико унапред одабраних и добро дефинисаних исхода и резултата, заједно са процесима на основу којих су ти резултати и остварени, с циљем да се обезбеде ажурне, валидне и релевантне информације о текућим активностима.</p> <p>Напомена: Видети и Смернице о учинку, а нарочито део о Дијалогу о учинку</p>

Са резултатима упоређивања (бенчмаркинга) треба да се упознају и сви релевантни запослени.



ПРИЛОГ 6

ПРОЦЕДУРА ЗА ПРАЋЕЊЕ ДЕЛЕГИРАНИХ ОВЛАШЋЕЊА

Процес делегирања захтева да руководиоци и запослени размењују информације и комуницирају у дефинисаном временском оквиру. Комуникацијом морају да буду обухваћени сви неопходни детаљи и релевантне основне информације да би се избегли могући непоразуми у вези са реализацијом делегираних овлашћења и задужења. Руководиоци треба да посвете довољно времена образлагању садржине делегираних овлашћења, као и појединости којима се дефинише шта, на који начин и када треба да се реализује. Овакав приступ је важна „инвестиција“ за будући успех процеса делегирања.

Добар руководилац је свестан да адекватна координација може да уштеди много времена. Руководилац такође треба да буде реалан приликом дефинисања рокова и да обезбеди довољно времена за реализацију задужења. Препорука је и да се добије и сигнал да су запослени разумели информације које су им пренете. У исто време, потребно је исказати поверење и веровање у рад који запослени обављају. Саставни део процеса делегирања треба да буде и сагледавање и праћење планираног напретка. Праћење треба да буде процес који укључује стално разматрање и процену система контроле квалитета, укључујући и периодично сагледавање узорка обављених задужења.

На који начин вршити праћење

Након што је одређено задужење или овлашћење делегирано, лице које делегира треба да прати даљи напредак да би се обезбедило успешно обављање задужења. Ово може укључивати редовно проверавање, давање континуиране подршке и упутстава, као и похвалу. Руководилац треба редовно да врши провере, али не и превише често, да би обезбедио да овлашћено лице има сва средства која су му потребна за обављање посла, имајући у виду да ипак задржава укупну одговорност за делегирана овлашћења. У исто време, могуће је утврдити и могуће ризике или проблеме.

У циљу праћења напретка, може се саставити план спровођења

праћења. Ово су неки од алата за праћење:

- тимски састанци,
- умрежавање,
- редовни састанци,
- евидентирање делегираних задужења,
- извештаји,
- имејлови,
- неформални разговори ...

Руководилац треба да буде реалан у погледу својих очекивања али такође, треба да буде онај који ће водити цео процес. Запослени морају да знају да ће од руководиоца добити управљачку и професионалну подршку и такође, морају да буду упознати са дефинисаним циљевима.

Размена информација је од суштинског значаја за будући успех. Учесталост и обухват праћења треба да буде сразмеран делегираним задужењима и степену могућих ризика који су утврђени на основу праћења и управљачког надзора.

Опште надлежности у вршењу надзора прописане су примарним законодавством (члан 47. Закона о државној управи) према коме руководилац органа државне управе може,



на пример: захтевати изештаје и податке о раду, утврдити стање извршења послова, упозорити на уочене неправилности и одредити мере и рокове за њихово отклањање, издати инструкције, покренути поступак за утврђивање одговорности, итд.

Опис средстава за вршење праћења обухвата административне и управљачке провере делегираних задужења које се може вршити на нивоу узорка. Руководилац мора да буде упознат и са начинима на које запослени извршава делегиране задатке, те би постављање одговарајућих питања представљало адекватну основу за несметано делегирање.

Нека од питања која руководиоци могу поставити:

- *Да ли су достављене информације довољно детаљне и правовремене да би се омогућила ефикасна и ефективна реализација задужења?*
- *Да ли сте уочили било какве недостатке у овом процесу које би могле да значајно утичу на реализацију задатака и овлашћења?*
- *Да ли постоје одређене мере које треба хитно предузети да би се превазишли потенцијални ризици?*
- *Да ли поседујете техничке, људске и друге ресурсе неопходне за реализацију задужења?*
- *Да ли проверавате информације које достављате руководиоцу пре слања?*
- *Да ли сматрате да је постојећи систем праћења оствареног напретка адекватан? Да ли сматрате да треба укључити додатне индикаторе или детаљније сагледавати одређена питања?*



ПРИЛОГ 7

ОБРАЗАЦ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ПРАЋЕЊА

Делегирана активност (задатак) <назив>	1.	2.	3.	4.	5.
Разлог? / Дефинисан циљ < назив >					
Коме?					
Одговоран: <име и презиме>					
Задужен: < име и презиме >					
Замена: < име и презиме >					
Уз помоћ? Орг. јединице / позиције: <назив>					
Рок < датум >					
Датум периодично г извештаја					
Индикатори () 201. <текст>					
Додатни коментари / упутства < текст >					



ПРИЛОГ 8

ОБРАЗАЦ ПЛАНА ЗАМЕНЕ ЗАПОСЛЕНОГ

Радно место	Замена у случају одсуства	Коментари / Ограничења
Руководство		
Радно место <име и презиме>	Радно место <име и презиме >	
Организациона јединица		
Радно место <име и презиме >	Радно место <име и презиме >	
Радно место <име и презиме >	Радно место <име и презиме >	
Организациона јединица		
Радно место <име и презиме >	Радно место <име и презиме >	
Радно место <име и презиме >	Радно место <име и презиме >	

	Припремио	Контролисао	Одобрио
Име и презиме			
Радно место			
Датум			