

# ОДГОВОРНОСТ НА ДЕЛУ







---

# ОДГОВОРНОСТ НА ДЕЛУ

---

**Издавач**

Пројекат Реформа локалних финансија III у Србији (РЕЛОФ3)

[www.lokalnefinansije.rs](http://www.lokalnefinansije.rs)

[office@lokalnefinansije.rs](mailto:office@lokalnefinansije.rs)

**Аутор**

Весна Копања

Израду ове публикације омогућила је Влада Швајцарске.

Ова публикација не представља нужно званични став Владе Швајцарске.

# Садржај

---

<b>1. УВОД</b>	<b>2</b>
1.1. МАПА УМА - ПРИРУЧНИК.	3
<b>2. ПОЈАМ И КОНЦЕПТ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ У ЈЛС</b>	<b>4</b>
2.1. СИСТЕМ ЈЛС	4
2.1.1. ГРАФИЧКИ ПРИКАЗ СИСТЕМА ЈЛС	6
2.2. ОСНОВЕ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ	7
2.3. ЗАКОНОДАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР.	10
<b>3. ПРЕДУСЛОВИ ЗА ПРИМЕНУ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ</b>	<b>13</b>
3.1. РАЗВОЈ УПРАВЉАЧКИХ КАПАЦИТЕТА ЈЛС.	15
3.2. ЈАСАН СИСТЕМ ОДЛУЧИВАЊА И ДЕЛЕГИРАЊА	19
3.2. УПРАВЉАЊЕ УЧИНКОМ	21
3.4. ИНТЕРНЕ И ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ	22
3.5. СИСТЕМСКИ НАДЗОР НАД АКТЕРИМА ВАН ЈЛС	24
3.6. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА	26
3.7. ОРГАНИЗАЦИОНА КУЛТУРА ОДГОВОРНОСТИ	27
3.8. ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ.	28
<b>4. УПРАВЉАЊЕ УЧИНКОМ</b>	<b>30</b>
4.1. ОСНОВЕ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ	30
4.2. ПРОЦЕС И ЕЛЕМЕНТИ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ	31
4.2.1. ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ – ИЗРАДА ПЛАНА УЧИНКА	34
4.2.2. ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ – ИЗРАДА ИЗВЕШТАЈА О УЧИНКУ	35
4.2.3. ЕЛЕМЕНТИ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ	38
4.3. РАЗЛИКА ИЗМЕЂУ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ И УПРАВЉАЊА ЗАПОСЛЕНИМА	39
4.4. ЗНАЧАЈ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ – КОРИСТИ ЗА УПРАВУ, ЗАПОСЛЕНЕ И ГРАЂАНЕ	40
<b>5. ХИЈЕРАРХИЈА УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ</b>	<b>42</b>
5.1. ОДГОВОРНОСТ И ОБАВЕЗА	42
5.2. УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ	43
5.3. ДОКУМЕНТА ЗА УПРАВЉАЊЕ УЧИНКОМ	45



# 1. Увод

---

концепт управљачке одговорности представља системски приступ у коме сваки руководи-лац у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) преузима одговорност за резултате свог рада, као и рада свог тима. То значи да циљеви морају бити јасно постављени, ресурси правилно усмерени, активности редовно праћене, а постигнути резултати мерљиви и транспарентни. Имплементација концепта управљачке одговорности није само још једна формална обавеза ЈЛС, већ је она кључна тачка добре управе, основа за стицање поверења грађана и бољу употребу јавних средстава за развој заједнице.

Увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС није питање једнократне одлуке која се донесе једног дана и потом се једноставно спроводи. То је трајан, свеобухватан и често изазован процес. Увођење концепта управљачке одговорности подразумева промену начина размишљања, преузимање иницијативе, јачање сарадње међу секторима и развој културе у којој су одговорност, транспарентност и резултати свакодневна пракса.

---

**Увођење концепта управљачке одговорности захтева више од усвајања правила и процедура; тражи ангажованост, лидерство, промену навика, као и разумевање да је одговорност не само обавеза, већ и прилика да се покаже професионалност, стручност и посвећеност јавном добру.**

---

Највећи утицај на успех овог процеса имају људи – службеници, односно њихова воља да прихвате промене, спремност да сарађују и способност да делују у складу са новим стандардима. Посебно су важни руководиоци, јер они постављају “правила игре”, односно креирају организациону културу у којој управљачка одговорност може да заживи и својим примером значајно доприносе њеном увођењу.

Изазови нису мали. Почевши од непотпуно развијене функције планирања и *ad hoc* одлучивања, преко недовољне повезаности између стратешких циљева и оперативног рада, па до отпора променама и недостатка мотивације код запослених. Зато је важно да се овај процес не спроводи стихијски, већ системски и поступно, уважавајући све предуслове за његову успешну имплементацију.

Овај приручник је намењен свима који желе да у својој ЈЛС уведу или унапреде концепт управљачке одговорности. Његов циљ је да пружи практичан, јасан и применљив оквир за разумевање, планирање и спровођење овог процеса. Приручник прво уводи читаоца у појам и концепт управљачке одговорности у локалном контексту, а затим обрађује кључне предуслове за њено увођење. Посебан акценат ставља се на управљање учинком као један од кључних алата управљачке одговорности, као и на успостављање хијерархије одговорности унутар саме управе.

Приручник садржи конкретне смернице, обрасце и препоруке који могу помоћи ЈЛС да унапреде сопствени рад и постану ефикаснији, транспарентнији и одговорнији партнери грађанима и свим друштвеним актерима.

## 1.1. МАПА УМА - ПРИРУЧНИК



---

## 2. Појам и концепт управљачке одговорности у ЈЛС

---

### 2.1. СИСТЕМ ЈЛС

У Републици Србији, ЈЛС је основни ниво јавне управе који је најближи грађанима и директно одговоран за пружање широког спектра јавних услуга. ЈЛС имају законску и практичну улогу да непосредно обављају послове од локалног значаја, у складу са потребама локалне заједнице. Према Закону о локалној самоуправи<sup>1</sup>, ЈЛС представља облик остваривања права грађана да непосредно и путем изабраних представника учествују у одлучивању о пословима из своје надлежности. Кључне функције које обавља ЈЛС се могу поделити на:

1. нормативну функцију, која обухвата доношење општих правних аката којима се уређују односи, права, обавезе и поступања у оквиру надлежности ЈЛС;
2. функцију планирања, која обухвата припрему и доношење докумената развојног планирања, јавних политика, средњорочног плана и слично;
3. регулаторну функцију, која обухвата доношење локалних управних и других аката за све надлежности и области деловања;
4. функцију пружања услуга, која обухвата пружање административних и јавних услуга грађанима и привреди;
5. контролну функцију, која обухвата контролу примене прописа у областима у којима ЈЛС има надлежност;
6. управно стручну подршку, која обухвата широк спектар активности попут управљања људским ресурсима, спровођење јавних набавки и слично; и
7. остале пратеће функције.

Са становишта функције пружања услуга, ЈЛС обављају **изворне и поверене надлежности**. Изворне надлежности обухватају јавне послове које ЈЛС спроводи у свом интересу и на сопствену одговорност, као што су локални економски развој, урбанизам, комуналне

---

<sup>1</sup> Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 111/2022 и 92/2023

делатности, култура, предшколско образовање, спорт и друге области од значаја за свакодневни живот грађана. Ради остваривања ових надлежности, ЈЛС може оснивати јавна и јавно-комунална предузећа, као и установе у различитим јавним делатностима.

---

**Децентрализација је процес преноса надлежности, овлашћења, одговорности, доношења одлука и/или ресурса са централног нивоа власти на ниже/локалне нивое власти, односно ниже организационе јединице у оквиру једне институције.**

---

Са друге стране, поверене надлежности су послови државне управе које у име и за рачун централних органа обављају органи ЈЛС. Поверене надлежности су последица децентрализације којом се пружа већа самосталности и одговорности локалним институцијама. Основна идеја је да јавне послове треба обављати на нивоу најближем грађанима. Децентрализација се темељи на прин-

ципу супсидијарности који доприноси ефикаснијем функционисању јавне управе, бољем прилагођавању услуга локалним потребама и јачању демократског легитимитета власти. Исте принципе управа треба да примењује у свом раду.

Поверене послове које је Република Србија пренела на ЈЛС ради ефикаснијег спровођења су, на пример: вођење матичних књига, инспекцијски надзор у појединим областима, избори и други послови утврђени законом.

ЈЛС у Републици Србији представљају сложене институционалне системе који се састоје од више међусобно повезаних и функционално зависних актера. ЈЛС у Републици Србији, у складу са Законом о локалној самоуправи<sup>2</sup>, имају следеће органе:

---

**Супсидијарност је принцип по којем процесе одлучивање и извршавање јавних послова треба спроводити на најнижем могућем нивоу власти, односно на оном нивоу који је најближи грађанима, под условом да је тај ниво у стању да ефикасно обави дате задатке. Виши нивои власти треба да интервенишу само када задаци превазилазе капацитете нижих нивоа.**

---

- Скупштину ЈЛС – као представнички орган грађана и носиоца нормативне и контролне функције,
- Председника општине / градоначелника – као појединачни извршни орган,
- Општинско / градско веће – као колегијални орган извршне власти и
- Општинску / градску управу – као стручну службу која обавља управне и друге послове из надлежности ЈЛС.

Поред ових органа, систем ЈЛС чине и други актери који имају значајну улогу у остваривању надлежности локалне самоуправе, као што су:

- јавна и јавно-комунална предузећа,
- установе и организације у области образовања, културе, социјалне заштите, спорта и др.,

---

<sup>2</sup> „Службени гласник РС“, бр. 129/2007, 83/2014, 101/2016, 47/2018, 111/2022 и 92/2023

- савети, комисије и радна тела која се образују ради спровођења појединих политика или одлука.

Овако устројен систем ЈЛС функционише на основу бројних формалних и неформалних односа, одлука и механизма координације. Сваки орган и/или организација унутар система ЈЛС има сопствену улогу, надлежности, ресурсе и одговорности, али резултати њиховог рада утичу на резултате других актера, и обрнуто. Управо због те међузависности, ЈЛС се мора сагледавати као јединствени систем, као функционална целина у којој су појединачни делови узајамно повезани.

Увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС није могуће ако се посматрају само појединачне организационе јединице без разумевања целокупног система и начина на који он функционише. Да би се постигао крајњи циљ, а то је унапређење квалитета јавних услуга и обезбеђивање веће вредности за новац који грађани улажу кроз порезе, неопходно је да сви актери у систему ЈЛС делују усклађено, на основу заједничких циљева, јасних улога и мерљивих резултата. Управљачка одговорност стога мора бити уграђена у све нивое и све делове система, а не третирана као изолован механизам у једном његовом сегменту. Ефикасно управљање овим системом захтева јасно дефинисане принципе одговорности, транспарентности и усмерености ка остваривању конкретних резултата.

### 2.1.1. ГРАФИЧКИ ПРИКАЗ СИСТЕМА ЈЛС



## 2.2. ОСНОВЕ УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ

У теорији организације јавног сектора, управљање (енг. *governance*) и руковођење (енг. *management*) су два различита, али међусобно повезана појма. Иако се у свакодневном говору често користе као синоними, постоји неколико кључних разлика:

Критеријум	Управљање ( <i>Governance</i> )	Руковођење ( <i>Management</i> )
Дефиниција	Одређивање циљева, смерница, политика и надзора над системом јавне управе	Спровођење одлука, управљање ресурсима и процесима ради постизања постављених циљева
Фокус	Постављање циљева јавних политика и вредности организације	Оперативна реализација активности како би се испунили циљеви јавних политика
Кључне активности	Стратешко планирање, надзор, именовања	Планирање, организација, руковођење и контрола спровођења задатака
Одговорност	Политичка и стратешка одговорност према грађанима и јавности	Извршна одговорност према онима који су их поставили или пренели одговорност
Однос према ресурсима	Одређује где и зашто ће се ресурси користити	Обезбеђује ефикасно коришћење добијених ресурса

У пракси у Републици Србији, додатну конфузију унело је непрецизно коришћење термина у Закону о буџетском систему, где је у члану 2 дефинисана „управљачка одговорност“ као обавеза „руководилаца свих нивоа код корисник јавних средстава“. Међутим, суштински се не ради о „*governance*“ одговорности, већ о руководилачкој (*management*) одговорности. Због тога је увођење системског концепта управљачке одговорности у ЈЛС могуће само ако се ова разлика правилно разуме. Имајући у виду да Закон о буџетском систему Републике Србије користи појам „управљачка одговорност“ за опис обавеза руководиоца, у овом приручнику ћемо користити тај појам у истом смислу.

Поред тога, поставља се питање дефиниције појма **ОДГОВОРНОСТ**. Одговорност представља обавезу појединца или организације да своје понашање, одлуке и резултате рада усмери ка остваривању постављених циљева, поступајући у складу са законом, стручним стандардима, етичким нормама и очекивањима друштва, те да сноси последице за своје

поступке или пропусте. У том смислу можемо идентификовати више међусобно повезаних врста одговорности, на пример:

- **Политичка одговорност** - везана за изабрана лица која одговарају грађанима кроз изборни процес, јавност рада и транспарентност одлука
- *Етичка одговорност* - поступање у складу са етичким нормама јавне службе, укључујући интегритет, непристрасност, поштовање јавног интереса и избегавање сукоба интереса
- *Правна (нормативна) одговорност* - односи се на обавезу поступања у складу са позитивним правним прописима и интерним актима
- *Финансијска одговорност* - обухвата одговорност за наменско, рационално и транспарентно коришћење буџетских и других јавних средстава
- *Оперативна одговорност* - односи се на спровођење конкретних задатака, активности и услуга у складу са плановима и утврђеним стандардима
- *Лична одговорност* - односи се на индивидуалну одговорност сваког запосленог за квалитет и законитост свог рада, као и за евентуалну штету проузроковану радом или пропустом
- *Управљачка одговорност* - односи се на одговорност руководиоца (на челу организације и организационих јединица) за планирање, организацију, надзор и остваривање резултата рада.

Нас посебно занима **УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ**. Када преводимо са енглеског на српски језик речи које се користе у концепту управљачке одговорности, као што су *accountability* и *responsibility*, ми увек користимо исту реч – ОДГОВОРНОСТ. Међутим, у енглеском језику постоје значајне разлике између ове две речи – особа која је одговорна (*responsible*) за спровођење неког процеса, овлашћена је и одговорна за извршење тог процеса. Са друге стране, особа која је одговорна (*accountable*) за неки процес, а има могућност, односно надлежност да измени процес тј. да донесе одлуку, онда је она одговорна за целокупни учинак тог процеса.

Ако желимо да дефинишемо појам управљачке одговорности у складу са ОЕЦД/СИГМА принципима, онда та дефиниција гласи да одговорност подразумева обавезу јавних органа и службеника да раде у складу са законом и јавним политикама, да поступају транспарентно, поштују права грађана, омогуће контролу свог рада и сnose последице у случају неправилности.

---

У складу са ОЕЦД/СИГМА принципима, Закон о буџетском систему Републике Србије у члану 2. дефинише да је **УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ:**

„...обавеза руководиоца свих нивоа код корисника јавних средстава да све послове обављају законито, поштујући принципе економичности, ефективности, ефикасности и јавности, као и да за своје одлуке, поступке и резултате одговарају ономе који их је именовao или им пренео одговорност“.

---

Такође, у разумевању концепта управљачке одговорности изузетно је важно разликовати и разумети појмове:

- **НАДЛЕЖНОСТ** - представља право и дужност доношења одлука које се односе на управљање делегираним ресурсима (људским, финансијским) да би се остварили циљеви корисника јавних средстава (право поступања).
- **ОВЛАШЋЕЊЕ** – представља обавезу извршења додељених задужења (обавеза поступања) и она се добијају именовањем или делегирањем.

Према томе, управљачка одговорност подразумева задржавање контроле без контролисања свега и свакога, што значи да у примени концепта управљачке одговорности мора постојати **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НАДЛЕЖНОСТИ И ОВЛАШЋЕЊА КРОЗ ПРОЦЕС ДЕЛЕГИРАЊА**.

**Делегирање** има значајну улогу у процесу управљања ЈЛС. У оквиру управљачке одговорности, делегирање подразумева јасно дефинисање очекиваних резултата, ресурса, рокова и начина извештавања, као и праћење и оцењивање учинка особе којој су

---

Делегирање је формалан процес преноса одређених задатака, овлашћења и одговорности са вишег нивоа управљања на нижи ниво, при чему крајња одговорност за резултате остаје на руководиоцу који је делегирао.

---

задачи поверени. Делегирање у контексту овог документа значи да за доношење одлуке није потребно ни формално ни фактичко одобрење надређених руководиоца, односно примењује се принцип супсидијарности по којем сва питања треба решавати и све одлуке треба доносити на најнижем и најнепосреднијем нивоу који је за то прикладан.

Како би се процес делегирања успешно спровео, ЈЛС мора имати јасно дефинисану и функционалну организациону структуру која представља чврст и стабилан оквир за односе који се успостављају између хијерархијски различитих позиција у процесу одлучивања у ЈЛС. Делегирањем доношења одлука на појединце који имају потребну стручност и знање омогућава се брже и тачније доношење одлука, те се спречава кашњење у процесу одлучивања, па самим тим делегирање значајно утиче на ефикасност и ефективност функционисања ЈЛС и омогућава специјализацију унутар управе. Посебан утицај делегирање има на оснаживање и мотивацију појединаца у ЈЛС. Када се појединцима повери ауторитет за доношење одлука, они имају већи осећај одговорности и власништва над резултатима свог рада, побољшану мотивацију, задовољство послом и укупни учинак, што доводи до унапређења резултата ЈЛС. Са друге стране, делегирање не подразумева одрицање од одговорности. Делегирање мора бити праћено ефикасном комуникацијом, координацијом и механизмима надзора како би се осигурало да се делегирана овлашћења обављају одговорно и у складу са циљевима и вредностима ЈЛС.

---

И да нагласимо још једном:  
**УПРАВЉАЧКА ОДГОВОРНОСТ СЕ НЕ МОЖЕ ПРЕНЕТИ ДЕЛЕГИРАЊЕМ.**

---

Посебно питање када говоримо о управљачкој одговорности и делегирању је питање **АУТОНОМИЈЕ** руководиоца организационих јединица и/или овлашћених лица, тачније степен аутономије у процесу доношења одлука. Руководиоци организационих јединица и/или овлашћена лица треба да имају слободу да самостално одлучују о начину на који ће постићи постављене циљеве, испоручити очекиване резултате и користити расположиве ресурсе. Неопходно је да сваки руководилац делује у оквиру јасно дефинисаног стратешког простора, који му омогућава да буде креативан у креирању решења, а не само извршилац задатака.

---

Аутономија руководиоца представља право и капацитет руководиоца унутар управе да самостално доносе одлуке, управљају ресурсима, организују рад и преузимају иницијативу у оквиру својих надлежности, уз пуно поштовање законског оквира, унапред дефинисаних циљева и правила система интерне контроле.

---

*“Управљачка одговорност захтева децентрализацију / делегирање надлежности и овлашћења. Додељивање овлашћења мора да буде употпуњено довољним степеном надлежности и ресурса да би се остварили циљеви и индикатори учинка. Потребно је да постоје успостављене линије извештавања, будући да су руководиоци дужни да извештавају своје надређене о томе на који начин су извршена овлашћења која су им додељена.”<sup>3</sup>*

Управљачка одговорност у ЈЛС није само формална обавеза, већ суштински елемент модерног управљања који обезбеђује да руководиоци и запослени у локалној управи преузимају пуну одговорност за законитост, ефикасност и квалитет услуга које пружају грађанима. Овај концепт обухвата системске принципе управљања - од јасно дефинисаних надлежности и хијерархије одговорности до стратешког приступа, управљања учинцима и ефикасних контрола.

## 2.3. ЗАКОНОДАВНИ И СТРАТЕШКИ ОКВИР

Успостављање управљачке одговорности у ЈЛС темељи се на више закона који уређују функционисање јавне управе, надлежности локалног нивоа власти, буџетски процес, управљање људским ресурсима и рад јавног сектора у целини. Ови закони се не односе увек експлицитно на управљачку одговорност, али заједно чине нормативни оквир који поставља основе за делегирање овлашћења, доношење одлука, праћење резултата и одговорност руководиоца. У наставку је дат преглед најзначајнијих закона који подржавају увођење концепта управљачке одговорности у локалну управу.

Закон	Кључне одредбе у вези са управљачком одговорношћу
Закон о буџетском систему (“Службени гласник РС”, бр. 54/09... и др.)	Уводи појам <i>управљачке одговорности</i> (чл. 3), обавезу планирања и извештавања о коришћењу буџетских средстава; прописује одговорност за реализацију програма и коришћење средстава у складу са циљевима.
Закон о локалној самоуправи (“Службени гласник РС”, бр. 129/07... и др.)	Уређује органе, надлежности и организацију ЈЛС; уводи обавезу транспарентности, одговорности и учешћа грађана; поставља основу за делегирање овлашћења и доношење одлука на локалном нивоу.
Закон о запосленима у АП и ЈЛС (“Службени гласник РС”, бр. 21/16 и 113/17)	Дефинише радно-правни статус запослених у локалној управи; предвиђа одговорности руководиоца за рад и управљање запосленима; уређује вредновање рада, стручно усавршавање и дисциплинску одговорност.
Закон о државној управи (“Службени гласник РС”, бр. 79/05... и др.)	Иако се примарно односи на државну управу, поставља општа начела јавне управе као што су одговорност, ефикасност, транспарентност и оријентација ка грађанима, применљива и на ЈЛС.
Закон о јавним службама (“Службени гласник РС”, бр. 42/91... и др.)	Уређује функционисање јавних служби (установа и предузећа) које оснива ЈЛС; предвиђа обавезу ефикасног и одговорног пружања услуга у јавном интересу.
Закон о јавним предузећима (“Службени гласник РС”, бр. 15/16... и др.)	Утврђује одговорности органа управљања и надзора у јавним и јавно-комуналним предузећима; наглашава одговорност за пословање, транспарентност, као и обавезу извештавања оснивачу.

Поред нормативног оквира, увођење управљачке одговорности јасно је подржано и стратешким документима Републике Србије. Ови документи дају смернице за реформу јавне управе, управљање јавним финансијама и унапређење рада ЈЛС. Њихов значај је у томе што не само да препознају потребу за јачањем одговорности, већ постављају конкретне циљеве, активности и рокове, чиме подстичу системску примену овог концепта у пракси.

Стратешки документ	Кључне одреднице у вези са управљачком одговорношћу
Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период 2021–2030. године („Службени гласник РС“, бр. 42/21)	Управљачка одговорност дефинисана је као један од стубова реформе. Посебан фокус је на унапређењу управљања учинком, одговорности руководиоца, интегрисаном планирању и унапређењу квалитета јавних услуга. ЈЛС су препознате као кључни део система јавне управе.
Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2021–2025. године (документ Владе Републике Србије)	Предвиђа мере за успостављање система управљачке одговорности, унапређење управљања учинком и јачање капацитета локалне управе. Прецизира активности, носиоце, показатеље и рокове.
Стратегија јавних финансија за период 2021–2025. године (усвојена јула 2021.)	Подржава програмско буџетирање, јачање одговорности руководиоца, праћење резултата, унапређење планирања и извештавања. Јача везу између стратешког и буџетског планирања.
Програм реформе управљања јавним финансијама 2021–2025. године (енг. PFM)	Детаљни технички оквир унапређења управљања јавним финансијама, са посебним акцентом на управљачку одговорност, интерну контролу, PIFC (енг. <i>Public Internal Financial Control</i> ), интегритет и транспарентност.
Програм економских реформи (енг. ERP) – више циклуса	Увек укључује мере које се односе на ефикасност јавне управе, управљачку одговорност и рационализацију управе. ЈЛС се посматрају као део реформе јавног сектора.
Извештаји Европске комисије и ОЕЦД/SIGMA	Утврђују да је систем управљачке одговорности у Србији и даље недовољно развијен и позивају на унапређење праћења учинка, одговорности руководиоца и примену принципа доброг управљања на свим нивоима власти, укључујући локални.

Увођење управљачке одговорности у рад ЈЛС није питање административног захтева, већ темељ за ефикасније, транспарентније и резултатима усмерено управљање у интересу грађана. Управљачка одговорност треба да буде системски успостављена – да обухвати све нивое и организације ЈЛС које се финансирају из локалног буџета, са јасно дефинисаним циљевима, одговорностима и показатељима учинка.

---

## 3. Предуслови за примену управљачке одговорности

---

Успостављање управљачке одговорности у ЈЛС представља сложен процес изградње институционалне културе засноване на резултатима, транспарентности и одговорности. Као што смо већ рекли, увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС није питање једнократне одлуке која се донесе једног дана и потом се једноставно спроводи. То је трајан, свеобухватан и често изазован процес. Он захтева више од усвајања правила и процедура: тражи ангажованост, лидерство, промену навика, као и разумевање да је одговорност не само обавеза, већ и прилика да се покаже професионалност, стручност и посвећеност јавном добру.

---

**Увођење концепта управљачке одговорности подразумева промену начина размишљања, преузимање иницијативе, јачање сарадње међу секторима и развој културе у којој су одговорност, транспарентност и резултати свакодневна пракса.**

---

Да би овај концепт био функционалан и одржив, неопходно је обезбедити постојање низа предуслова који заједно граде институционално, организационо и културолошко окружење у којем управљачка одговорност може да се развија и примењује у пракси. Кључни предуслови за увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС су:

### 1. Развој управљачких капацитета ЈЛС

Развој управљачких капацитета ЈЛС представља први предуслов за ефикасно, одговорно и транспарентно функционисање локалне управе. Управљачки капацитети подразумевају способност локалних власти да планирају, координишу и спроводе јавне политике и документа развојног планирања у складу са приоритетима и потребама заједнице. Управљачки капацитети представљају основу на којој се гради свако успешно, одговорно и транспарентно јавно деловање и то кроз добро постављене институционалне структуре, развијене функције, стручне људске ресурсе, стабилне финансијске механизме и унапређене административне процесе. Системски приступ развоју управљачких капацитета доприноси не само бољој организационој ефикасности, већ и већем поверењу јавности у рад локалне власти кроз доследно спровођење стратешких и планских докумената заснованих на потребама и реалним могућностима.

## 2. Јасан систем одлучивања и делегирања

Без јасног система одлучивања и делегирања, није могуће успоставити концепт управљачке одговорности у ЈЛС, јер овај систем обезбеђује прецизно дефинисање одговорности на свим нивоима. Основу тог система чини јасна организациона структура која обезбеђује уређену расподелу послова, надлежности и одговорности међу свим учесницима у управљању. У оквиру такве структуре, процес одлучивања подразумева јасно разграничење стратешких и оперативних одлука и дефинисање ко је надлежан за њихово доношење и спровођење. Делегирање, као суштински механизам управљачке одговорности, заснива се на принципу супсидијарности – одлуке се доносе на најнижем могућем нивоу уз обезбеђену аутономију руководиоца да у оквиру својих надлежности самостално предузимају мере усмерене ка унапређењу рада и остваривању постављених циљева.

## 3. Управљање учинком

Управљање учинком представља самосталан и неопходан механизам за успостављање управљачке одговорности у ЈЛС. Оно подразумева дефинисање организационих и индивидуалних циљева, праћење напретка, мерење резултата и евалуацију на основу унапред утврђених циљева, резултата и показатеља. На тај начин се омогућава објективно вредновање рада, повезивање резултата са одговорношћу руководиоца и запослених, као и унапређење ефективности и ефикасности управе. Управљање учинком доприноси бољем усмеравању ресурса, подстицању професионализма и прилагођавању рада управе стварним потребама грађана.

## 4. Успостављене интерне и екстерне контроле

Систем интерних и екстерних контрола има важну улогу у увођењу управљачке одговорности у ЈЛС. Интерне контроле обухватају систем финансијског управљања и контроле (ФУК) и интерну ревизију. Интерне контроле нису само технички алати, већ суштински елемент управљачке контроле, која подразумева стално праћење, усмеравање и корекцију управљачких процеса у складу са постављеним циљевима и начелима доброг управљања. Поред тога, интерне контроле доприносе већој одговорности, транспарентности и бољем управљању јавним средствима.

Екстерна контрола, с друге стране, се спроводи преко Државне ревизорске институције и овлашћених ревизорских кућа. Државна ревизорска институција обезбеђује независну и системску проверу законитости, ефикасности и сврсисходности рада ЈЛС, у складу са својим уставним и законским овлашћењима, док овлашћене ревизорске куће могу бити ангажоване ревизију финансијских извештаја.

## 5. Уведен системски надзор над актерима ван ЈЛС

ЈЛС је сложен систем пружања јавних услуга грађанима у коме, поред органа управе, учествују и јавна предузећа, индиректни корисници буџета (установе) и други актери који користе јавна средства или реализују локалне политике. Управљачка одговорност ЈЛС од-

носи се на цео тај систем, па је неопходан јасан и ефикасан надзор над свим субјектима, укључујући и кориснике субвенција и дотација. ЈЛС треба да интегрише надзор свих актера у један управљачки механизам који обухвата планирање, извештавање и оцењивање на основу усвојених политика власничког управљања и јасно дефинисаних финансијских и оперативних резултата и показатеља. На тај начин, ЈЛС интегрише концепт управљачке одговорности у свакодневни рад, што представља темељ доброг управљања и развоја локалне заједнице.

## **6. Развијен систем управљања људским ресурсима**

Управљачка одговорност у ЈЛС не може се остварити без стратешког и развојно оријентисаног система управљања људским ресурсима. Овај систем обухвата све фазе рада са запосленима, од планирања и запошљавања, преко развоја и вредновања, до планирања каријере, а све са циљем да се обезбеди стручан, мотивисан и резултатима усмерен кадар. Професионално и стратешко управљање људским ресурсима омогућава идентификовање кадровских потреба, развој кључних компетенција и усклађивање радне снаге са циљевима ЈЛС. Управљање људским ресурсима, као интегрални део управљачке одговорности, доприноси унапређењу ефикасности, поузданости и легитимитета локалне управе.

## **7. Подстицајна организациона култура одговорности**

Организациона култура одговорности представља темељ за успешно спровођење управљачке одговорности у јединицама локалне самоуправе. Она подразумева вредносни оквир у ком запослени поступају у складу са законом, стратешким приоритетима и јавним интересом, не због формалне контроле, већ из личног и професионалног уверења. Тамо где су етички стандарди, транспарентност, поверење и информисаност присутни, управљачка одговорност постаје део свакодневног рада, а не само формалан принцип. Руководиоци својим примером постављају стандарде, а запослени, уз подршку јасних правила, система интегритета и отворене комуникације, доприносе већој ефикасности и поверењу грађана у институције. Кроз овакву културу, управљачка одговорност прераста из техничког механизма у стварну праксу доброг управљања.

## **8. Унапређена транспарентност**

Проактивна транспарентност подразумева редовно, добровољно, правовремено и систематско објављивање релевантних информација о раду органа локалне власти, чиме се грађанима омогућава да прате доношење и спровођење одлука, контролишу резултате и активно учествују у јавним пословима. Тиме се јача поверење у институције, повећава предвидљивост у поступању и осигурава да је одговорност руководиоца јасно видљива и мерљива. Транспарентност у области услуга омогућава грађанима лак приступ информацијама, али и давање повратних информација, што доприноси унапређењу квалитета услуга и ефикаснијем управљању. Управо оваква отвореност у раду чини основу стварне управљачке одговорности и одговорног односа према грађанима.

### 3.1. РАЗВОЈ УПРАВЉАЧКИХ КАПАЦИТЕТА ЈЛС

Ефикасно управљање ЈЛС заснива се на способности локалних власти да промишљено планирају, координишу и реализују јавне политике у складу са потребама заједнице и расположивим ресурсима. Основу таквог управљања чине управљачки капацитети ЈЛС који обухватају: јасно успостављене и функционално имплементирани функције, капацитет за стратешко управљање и планирање, програмски буџет као инструмент повезивања политика и ресурса и систематско праћење и оцењивање квалитета услуга. Када су сви ови елементи доследно успостављени и усклађени, ЈЛС постаје способна да сагледа „ширу слику“, односно да целокупно своје деловање сагледа у контексту динамичних промена у окружењу и расположивих ресурса. Тек тада може да дефинише развојне правце и усмери расположиве ресурсе према приоритетима.



Добро постављене **ФУНКЦИЈЕ ЈЛС**, попут нормативне, регулаторне, контролне и функције планирања и пружања услуга, омогућавају јасну поделу надлежности и одговорности и стварају предуслове за доследно, транспарентно и ефикасно извршавање послова. Иако су функције у оквиру ЈЛС формално успостављене и дефинисано је ко је њихов носилац, у пракси су те функције често неразвијене, неуравнотежене, слабо координисане и недовољно подржане одговарајућим ресурсима, што умањује њихову стварну делотворност.

**СТРАТЕШКИ ПРИСТУП УПРАВЉАЊУ** подразумева способност ЈЛС да формулише визију развоја и дугорочне циљеве, усклади их са расположивим ресурсима и реалним потенцијалима и да активности планира на начин који омогућава њихову ефективну реализацију. Такав приступ обухвата три међусобно повезана нивоа планирања:

- стратешки ниво, који се односи на дугорочно постављање приоритета и развојних праваца,
- тактички ниво, у оквиру којег се средњорочно дефинишу програми, мере и пројекти и
- оперативни ниво, који се односи на краткорочно планирање конкретних активности, расподелу ресурса и праћење реализације планова.

Ниво планирања	Временски хоризонт	Типичне активности	Улога управљачких капацитета
Стратешки	7 – 10 година и више	Формулисање визије, циљева развоја, политика и приоритета; израда стратегија и планова развоја	Осигурање капацитета за аналитичко промишљање, међу секторску координацију, учешће актера и усклађеност са ресурсима
Тактички	3 – 5 година	Разрада програма, мера и пројеката у складу са стратегијом; повезивање са буџетом (нпр. програмским)	Планирање реализације стратешких циљева, управљање буџетом, расподела надлежности и ресурса
Оперативни	1 година	Израда годишњих планова и/или акционих планова спровођење активности	Ефикасна организација, кадровска подршка, административни и финансијски надзор, праћење реализације

Управо оваква структура планирања омогућава ЈЛС да поступа одговорно и системски, прилагођавајући се променама и континуирано пратећи ефекте јавних политика. Осим тога, она подстиче учешће грађана у формулисању и праћењу развоја. Кроз ову стратешку усмереност и везу између планирања и реализације, управљачки капацитети постају инструмент дугорочне одрживости, ефикасног управљања променама и унапређења квалитета живота у заједници.

**ПРОГРАМСКО БУЏЕТИРАЊЕ** представља један од кључних механизма стратешког управљања. Оно трансформише буџетски процес из формалног и статистичког алата у инструмент који повезује политике, циљеве, активности и ресурсе. На тај начин ЈЛС јасно

дефинише очекиване резултате, прати реализацију програма, јача одговорност носилаца буџета и осигурава већу транспарентност у трошењу јавних средстава. Уједно, програмски буџет подстиче артикулацију приоритета грађана и усмеравање средстава ка областима које доносе највећу друштвену вредност.

**СИСТЕМАТСКО ПРАЋЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА КВАЛИТЕТА УСЛУГА** представљају показатељ зрелог управљања. Континуирано мерење перформанси омогућава ЈЛС да идентификује снаге и слабости у свом раду, прилагоди активности у складу са очекивањима грађана и унапреди укупни квалитет услуга. Ова повратна информација служи као основ за стално унапређење интерних процеса, кадрова, контролних механизма и стратешке оријентације саме управе.

---

Управљачки капацитети нису апстрактан појам, већ конкретан скуп елемената који омогућава ЈЛС да своје надлежности реализује на одговоран, транспарентан и резултатима оријентисан начин. Њихово јачање кроз повезивање функција, стратешки приступ управљању, унапређење буџетског процеса и увођење система за евалуацију услуга омогућава ЈЛС да делује у корист грађана, управља ресурсима ефективно и одговорно и гради поверење у институције локалне самоуправе.

---

Да бисмо утврдили да је предуслов за развој управљачких капацитета испуњен, неопходно је успоставити системско праћење и евалуацију кључних процеса у ЈЛС. То подразумева:

- Редовну организационо-функционалну анализу која ће показати да ли су структуре, надлежности и одговорности јасно дефинисане и усклађене са стварним потребама и циљевима;
- Праћење квалитета и доступности услуга које се пружају грађанима и привреди, уз коришћење показатеља ефективности и повратних информација од корисника;
- Примену транспарентних и стандардизованих процедура у кључним областима као што су финансијско планирање и интерна контрола;
- Увођење и праћење показатеља за мерење резултата буџетских и развојних програма, како би се обезбедила повезаност ресурса са конкретним и мерљивим циљевима;
- Активно укључивање грађана и других релевантних актера у процес планирања, спровођења и праћења јавних политика.

Само систематским радом на овим аспектима, уз посвећеност сталном унапређењу и отвореност за повратне информације, ЈЛС могу уверено констатовати да поседују развијене управљачке капацитете и спремност за ефективно, одговорно и транспарентно управљање у служби заједнице.

## 3.2. ЈАСАН СИСТЕМ ОДЛУЧИВАЊА И ДЕЛЕГИРАЊА

Значај јасног система одлучивања и делегирања, као предуслова за увођење концепта управљачке одговорности у ЈЛС, огледа се у томе што управо овај систем обезбеђује прецизно дефинисање одговорности на свим нивоима управљања. Добро постављен систем одлучивања у ЈЛС подразумева јасну расподелу надлежности кроз функционалан процес делегирања као алата за расподелу одговорности и оснаживање нижих нивоа управе.

---

Одлучивање и делегирање су међусобно повезани, јер се одлуке не доносе увек на највишем нивоу, већ се управо кроз процес делегирања овлашћења омогућава брже и ефикасније доношење одлука на нивоу који је најближи кориснику.

---

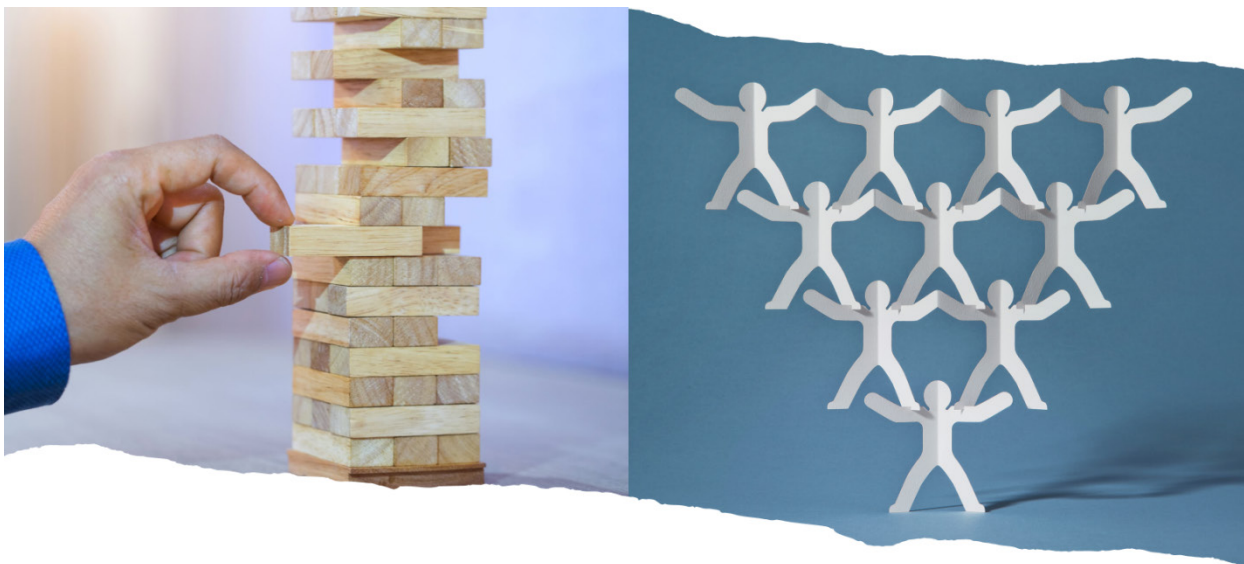
Јасан и недвосмислен систем одлучивања у ЈЛС се наслања на **ОРГАНИЗАЦИОНУ СТРУКТУРУ** која представља основ за ефикасно и одговорно управљање. Организациона структура омогућава прецизну расподелу послова, надлежности и одговорности на свим нивоима, од руководиоца до извршилаца. Она треба да буде довољно флексибилна да омогући адаптацију променама у окружењу, али и довољно стабилна да обезбеди континуитет рада и јасноћу унутрашњих процеса. Добро осмишљена структура подржава процес доношења одлука и делегирање одговорности тако што јасно дефинише ко има право и обавезу да доноси одлуке у оквиру које надлежности.

Са друге стране, **ПРОЦЕС ОДЛУЧИВАЊА** захтева да сваки учесник у систему, од највиших руководиоца до службеника на различитим позицијама, буде упознат са јасном поделом одлука на стратешке и оперативне, као и са тим ко је тачно одговоран за доношење и спровођење сваке од њих. Управо та прецизна подела одговорности омогућава да се избегну двосмислености и кашњења у доношењу одлука.

Стратешке одлуке, које се доносе са циљем прихватања нових могућности или решавања сложених проблема, захтевају да ЈЛС приликом њиховог избора припрема адекватну документацију која укључује свеобухватну анализу проблема, развој неколико алтернативних решења, процену расположивих ресурса, као и анализу дугорочних ефеката на заједницу и финансијских импликација по рад ЈЛС. Овај систем обезбеђује да стратешке одлуке буду добро осмишљене и усклађене са циљевима и ресурсима локалне заједнице. Такође, важан сегмент јасног система одлучивања јесте континуирано праћење и евалуација спровођења донетих појединачних стратешких одлука. Праћењем реализације конкретних одлука омогућава се контролисано и транспарентно управљање у ЈЛС, што доприноси већој одговорности и бољим резултатима.

Што се тиче оперативних, односно рутинских одлука, неопходно је да постоје унапред дефинисана правила одлучивања и јасно делегирана овлашћења за њихово доношење. Ово омогућава брз и ефикасан рад, без непотребних бирократских препрека и доприноси бољем функционисању свакодневних процеса у ЈЛС.

**ДЕЛЕГИРАЊЕ** је кључни елемент управљачке одговорности и значи да за доношење одлуке није потребно ни формално ни фактичко одобрење надређених руководиоца, односно примењује се принцип супсидијарности по којем сва питања треба решавати и све одлуке треба доносити на најнижем и најнепосреднијем нивоу који је за то прикладан. Правилно делегирање повећава мотивацију запослених, јер им даје прилику да показују иницијативу и да одговорно управљају повереним задацима. Међутим, делегирање не умањује одговорност руководиоца који морају пратити, контролисати и вредновати рад својих подређених.



## Одлучивање

## Делегирање

Управо зато, да би делегирање заиста имало ефекат који се од њега очекује, неопходно је да буде спроведено ефикасно, уз јасну расподелу овлашћења, обезбеђене ресурсе и механизме подршке и контроле. Ефикасно делегирање подразумева:

- да је јасно шта се делегира (процес доношења одлуке, поступак извршења задатка),
- да је особа којој се делегира компетентна да донесе одлуку или спроведе задатак,
- да особа којој се делегира прихвата делегирану функцију,
- да постоје механизми надзора, подршке и повратне информације и
- да постоји формална одлука о делегирању (појединачно овлашћење).

Такво делегирање доприноси бржем решавању проблема, развија компетенције службеника, олакшава оптерећење руководиоца и укупно повећава ефикасност управе.

С друге стране, неефикасно делегирање настаје када:

- се делегирање врши формално, али без стварног овлашћења за одлучивање,
- задатак није јасно дефинисан,
- запослени нема потребне ресурсе или подршку,
- или када нема праћења, одговорности и контроле.

У таквом случају, одлуке се „враћају“ назад на више нивое, стварају се кашњења, демотивација и ризик од институционалног застоја.

Делегирање мора укључити развој одговарајућег степена **АУТОНОМИЈЕ** тј. омогућити руководиоцима организационих јединица да делују самостално у оквиру својих надлежности, доносећи одлуке и предузимајући мере које доприносе унапређењу рада и постизању постављених циљева. Аутономија подстиче креативност, иновације и већи осећај одговорности, што позитивно утиче на квалитет услуга према грађанима. Ипак, аутономија мора бити усклађена са јасним правилима, политиком и стандардима рада, као и са системом интерне контроле и евалуације, како би се обезбедила одговорност и превенција ризика од злоупотреба.

Овако успостављен и доследно спровођен систем управљачке одговорности, који почива на јасној организационој структури, дефинисаном процесу одлучивања, ефективном делегирању и контролисаној аутономији, омогућава ЈЛС да делују ефикасно, транспарентно и одговорно према својој заједници.

### 3.3. УПРАВЉАЊЕ УЧИНКОМ

Управљање учинком представља системски и континуиран процес постављања институционалних циљева, мерења резултата, праћења напретка и евалуације учинка у циљу унапређења ефикасности, ефективности и одговорности у раду градске или општинске управе. Оно обухвата: јасно дефинисање очекиваних исхода, расподелу одговорности за њихово остварење, праћење реализације активности и предузимање корективних мера уколико резултати изостају.

Управљање учинком је нераскидиво повезано са управљачком одговорношћу, јер обезбеђује механизме којима се руководиоци и запослени држе одговорним за резултате свог рада. Док управљачка одговорност подразумева да сваки носилац овлашћења зна за шта је надлежан и шта се од њега очекује, управљање учинком пружа алате за праћење тих очекивања и објективну процену да ли су она испуњена. На тај начин, управљање учинком представља оперативни оквир унутар ког се управљачка одговорност остварује у пракси.



О управљању учинком детаљније ће бити речи у Поглављу 4.

## 3.4. ИНТЕРНЕ И ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ

Интерне и екстерне контроле представљају кључне механизме у остваривању управљачке одговорности у ЈЛС. Без функционалног система контрола, није могуће обезбедити сврсисходно, одговорно и законито управљање јавним средствима, нити је могуће пратити и вредновати начин на који руководиоци спроводе своје надлежности.

Интерне контроле се успостављају унутар организације и представљају континуирану подршку руководству у доношењу одлука, процени ризика и обезбеђивању законитости и сврсисходности у раду. Њихова улога је да осигурају да активности и ресурси буду усмерени на остваривање циљева, да се ризици правовремено уоче и да се поступања запослених одвијају у складу са дефинисаним правилима и процедурама.

Добро постављен систем интерних контрола омогућава предвидљивост и стабилност у функционисању, смањује простор за грешке и злоупотребе и јача поверење грађана у институције.

У оквиру интерних контрола, посебно место заузима **СИСТЕМ ФИНАНСИЈСКОГ УПРАВЉАЊА И КОНТРОЛЕ** који представља организовани оквир за планирање, реализацију и праћење послова у складу са принципима законитости, ефикасности, транспарентности. Он се заснива на јасној подели одговорности, формализованим процедурама, управљању ризицима и редовном извештавању, а примењује се у свим сегментима управљања јавним средствима. Добро успостављен систем финансијског управљања и контроле омогућава да се одлуке доносе на основу поузданих информација, да се ресурси користе рационално и у складу са циљевима, као и да се правовремено откривају и отклањају слабости у раду.

**УПРАВЉАЊЕ РИЗИЦИМА** представља један од кључних елемената интерних контрола, усмерен на систематично препознавање, процену и праћење догађаја који могу угрозити остваривање циљева јединице локалне самоуправе. Ефективно управљање ризицима омогућава благовремено доношење превентивних и корективних мера, јача отпорност система, смањује неизвесност и подржава одговорно доношење одлука. Када се ризици препознају, документују, редовно процењују и интегришу у процес планирања и управљања, то директно доприноси транспарентности и укупном квалитету јавног управљања. Највише руководство је дужно да дефинише и упозна остале руководиоце са апетитом за ризик, односно са одлуком које ризике организација прихвата, а којима активно управља.

Неизоставно место у оквиру интерних контрола заузима **ИНТЕРНА РЕВИЗИЈА**, која пружа независно и објективно мишљење о законитости рада ЈЛС, управљању ризицима и процесима са сврхом да допринесе унапређењу пословања. Њена вредност се огледа у способности да целовито и непристрасно процени кључне аспекте пословања, идентификује слабости и ризике и препоручи мере за унапређење. На тај начин интерна ревизија допри-

---

Интерне контроле нису само технички алати, већ суштински елемент управљачке контроле, која подразумева стално праћење, усмеравање и корекцију управљачких процеса у складу са постављеним циљевима и начелима доброг управљања.

---

носи јачању управљачке одговорности, доношењу информисаних одлука и унапређењу ефикасности и интегритета система управљања.

С друге стране, **ЕКСТЕРНЕ КОНТРОЛЕ** имају функцију јавног надзора и објективне провере рада ЈЛС од стране спољних тела. Ове контроле спроводе Државна ревизорска институција и независне ревизорске куће. Екстерне контроле служе као корективни механизам, али и као подстицај за стално унапређивање интерних система. Упутства, налази и препоруке екстерне контроле пружају шири увид у начин на који се управља јавним средствима, али и постављају основе за унапређење транспарентности, одговорности и јавне одговорности локалне власти. Вредност екстерне контроле посебно долази до изражаја онда када се њени резултати користе као основа за одлучивање и корективно поступање унутар саме управе.

---

**Интерни и екстерни механизми контроле су међусобно повезани и допуњују се. Њиховим квалитетним функционисањем омогућава се да управљачка одговорност буде не само формално прокламована, већ и стварно остварена кроз одговорно, сврсисходно и транспарентно управљање јавним ресурсима. Управљачка контрола тако постаје свакодневна пракса, а не декларативна обавеза, што је предуслов за изградњу ефикасне, отпорне и грађанима одговорне јавне управе.**

---

Да би интерне и екстерне контроле постале стварни ослонац управљачке одговорности у ЈЛС, неопходно је њихово систематско и доследно увођење, праћење и унапређивање. То подразумева, пре свега, институционално успостављање свих елемената система финансијског управљања и контроле, укључујући именовање одговорних лица, формализацију процеса и процедура, управљање ризицима и редовно извештавање. Истовремено, од суштинске важности је изградња капацитета и унапређење свести руководиоца и запослених о значају интерних контрола као алата за квалитетније управљање. Функција интерне ревизије мора бити успостављена и њене препоруке и корективне мере доследно спровођене. Са друге стране, екстерна контрола треба да се схвати не као претња, већ као подршка добром управљању, чији налази служе за институционално учење и унапређење праксе. Потпуна функционалност система контрола подразумева да се на налазе и препоруке интерне и екстерне ревизије реагује правовремено, систематично и транспарентно, те да се исте препоруке не понављају из године у годину.

Испуњавање овог предуслова - успостављање и активна примена интерних и екстерних контрола – представља неопходан темељ за увођење и функционисање управљачке одговорности у ЈЛС. Тиме се гради окружење у коме су одговорност, ефикасност и транспарентност не само вредности, већ и свакодневна пракса у раду јавне управе.

## 3.5. СИСТЕМСКИ НАДЗОР НАД АКТЕРИМА ВАН ЈЛС

ЈЛС представља сложен систем који обухвата не само органе управе већ и различите актере који учествују у пружању јавних услуга и реализацији локалних политика. Управљачка одговорност ЈЛС не односи се искључиво на рад органа управе, већ обухвата целокупан систем – укључујући јавна предузећа, установе и све друге актере којима се поверавају јавна средства или улоге у спровођењу јавних политика. За пружање одређених услуга, ЈЛС може оснивати јавна и јавно – комунална предузећа јавна, установе и организације (индиректне буџетске кориснике), док се активности других актера, попут малих и средњих предузећа, невладиних организација и медија, могу подржати кроз доделу субвенција и дотација. Овакав приступ омогућава интеграцију функционисања свих релевантних актера у оквир стратешких циљева и јавног интереса које ЈЛС дефинише, обезбеђујући њихову усклађеност и допринос развоју локалне заједнице. У том контексту, надзор над актерима ван органа управе ЈЛС представља кључни механизам за остваривање управљачке одговорности, као и за контролу и осигурање ефикасности, одговорности и транспарентности у коришћењу јавних средстава.

**НАДЗОР НАД ЈАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА** треба да се заснива на јасно утврђеним политикама власничког управљања које дефинише оснивач, односно општинско/градско веће или скупштина. Ове политике треба да прецизирају одговорности и обавезе јавног предузећа, одређују кључне финансијске

---

Политика власничког управљања (енг. *ownership policy*) представља стратегијски и нормативни оквир којим јавна власт, најчешће држава или ЈЛС, дефинише циљеве, очекивања и правила понашања у односу на јавна предузећа и индиректне буџетске кориснике чији је оснивач.

---

и оперативне показатеље, као и начин планирања, извештавања и праћења пословања. Посебан значај има праћење реализације програма пословања и обезбеђивање да јавна предузећа послују у складу са јавним интересом и стратегијама развоја. Поред тога, надзор укључује и контролу рада надзорних одбора, као и поступке за именовање и праћење рада директора.

**ИНДИРЕКТНИ БУЏЕТСКИ КОРИСНИЦИ**, који укључују разне установе и организације чији је рад финансиран из локалног буџета, подлежу посебном облику надзора у циљу осигурања исправне и ефикасне потрошње средстава. И код њих је кључни документ политика власничког управљања. Надзор над установама подразумева прецизно дефинисане финансијске и програмске показатеље, као и обавезу редовног планирања, извештавања и праћења пословања. ЈЛС кроз овај надзор контролише усаглашеност активности установа са утврђеним локалним развојним приоритетима и јавним интересом, како би се обезбедила максимална корист за заједницу.

**СИСТЕМ ДОДЕЛЕ И ПРАЋЕЊА СУБВЕНЦИЈА И ДОТАЦИЈА** је такође интегрални део надзора у оквиру ЈЛС. Јасно дефинисане процедуре и критеријуми за доделу средстава обезбеђују транспарентност и праведност у подршци различитим секторима локалне економије и друштва. Праћење намене, ефеката и утицаја додељених субвенција и дотација

врши се кроз редовне контроле, извештаје и анализе, са циљем унапређења ефикасности коришћења јавних ресурса и постизања стратешких развојних циљева.

Да би управљачка одговорност обухватила целокупан систем ЈЛС, неопходно је да надзор над актерима који делују ван општинске/градске управе буде уређен као део јединственог управљачког механизма. То значи да ЈЛС, поред дефинисања јавних политика и стратешких приоритета, мора да обезбеди и одговарајуће ресурсе, механизме и поступке којима ће се омогућити стално праћење, усмеравање и надзор над радом свих актера који учествују у њиховој реализацији. Надзор над јавним предузећима, установама, као и над корисницима субвенција и дотација, мора бити интегрисан у систем планирања, финансирања, извештавања и оцењивања учинка, како би се осигурала транспарентност, ефикасност и одговорност у управљању јавним ресурсима. Тиме се ствара основ за остваривање управљачке одговорности као суштинског принципа доброг управљања, који не обухвата само органе управе, већ све актере који учествују у пружању јавних услуга и реализацији развојних циљева заједнице.

## 3.6. СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

Управљачка одговорност у ЈЛС подразумева способност управе да, у оквиру законских надлежности и доступних ресурса, доследно реализује постављене јавне политике у складу са јавним интересом и очекивањима грађана. Остваривање управљачке одговорности зависи не само од институционалних механизма, већ и од квалитета и капацитета људских ресурса.

---

Систем управљања људским ресурсима се намеће као један од кључних стубова ефикасности, одговорности и професионалности у функционисању ЈЛС.

---

**СИСТЕМ УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА** у ЈЛС обухвата све аспекте управљања запосленима, од планирања и запошљавања, преко увођења у посао, развоја и мотивисања, до вредновања учинка и планирања каријере. Његова сврха није само да обезбеди попуњавање радних места, већ да створи и одржи организациону културу засновану на стручности, транспарентности, интегритету и оријентацији ка резултатима. Овај систем омогућава да људски ресурси буду у потпуности интегрисани у реализацију јавних политика и да њихов рад буде усклађен са стратешким циљевима саме ЈЛС.

Управљање људским ресурсима на стратешки начин омогућава ЈЛС да унапред идентификује кадровске потребе, политике наслеђивања кључних позиција, дефинише профиле запослених у складу са надлежностима и развојним приоритетима, као и да обезбеди

континуирано унапређење знања и вештина. Такав приступ подржава способност ЈЛС да управља променама, имплементира реформе и одговори на све комплексније захтеве у области јавне управе.

Посебан значај има институционални приступ пракси у области људских ресурса који укључује транспарентне процедуре запошљавања, објективне процене компетенција и систем праћења и вредновања учинка запослених. Стварањем јасних правила и применом стандардизованих метода, ЈЛС гради поверење грађана, јача интегритет управе и умањује ризик од дискреционог поступања, непотизма и корупције.

Поред тога, систем управљања људским ресурсима у ЈЛС мора бити усмерен на развој кадрова као дугорочну инвестицију. То подразумева сталну процену потреба за обукама, увођење програма стручног усавршавања, размену знања и увођење механизма менторства, као и креирање подстицајног радног окружења у ком се запослени мотивишу да дају свој пуни допринос.

На тај начин, управљање људским ресурсима постаје саставни део шире управљачке одговорности ЈЛС и директно утиче на квалитет пружених услуга, задовољство корисника и способност управе да реализује политике у интересу грађана. Без функционалног, институционализованог и развојно оријентисаног система људских ресурса, није могуће говорити о дугорочној ефикасности, одрживости и резултатима у раду ЈЛС.

### 3.7. ОРГАНИЗАЦИОНА КУЛТУРА ОДГОВОРНОСТИ

Успешно спровођење управљачке одговорности у ЈЛС не зависи искључиво од административне структуре, прописа или алата управљања, већ се у највећој мери темељи на вредносном систему који је укоренењен у организационој култури саме управе. Управљачка одговорност, схваћена као обавеза руководиоца и запослених да поступају у складу са законом, стратешким приоритетима и јавним интересом, захтева постојање јасних норми понашања, високих етичких стандарда и узајамног поверења.

---

<p><b>Организациона култура одговорности представља скуп вредности, уверења и понашања који подстичу транспарентност, доследност, законитост и проактивност.</b></p>	<p>Управо ту кључну улогу има организациона култура одговорности, као невидљива, али суштинска спона која повезује формалне механизме одговорности са стварним, свакодневним понашањем и доношењем одлука унутар управе.</p>
--	--

---

Тамо где је организациона култура одговорности добро развијена, запослени се не ослањају искључиво на контролу „одозго“, већ преузимају личну и професионалну одговорност за квалитет свог рада и одлука. Такав амбијент подстиче поверење грађана у институције, унапређује професионализам и јача капацитет ЈЛС да одговори на друштвене и економске изазове.

Када руководиоци, својим примером и поступцима, доследно промовишу вредности одговорности, поштовања правила и јавног интереса, они не само што постављају стандарде, већ и креирају културу у којој се одговорно понашање очекује, препознаје и вреднује. Систематско праћење и мерење те посвећености не само да омогућава идентификацију добрих пракси, већ и открива изазове који могу ометати развој одговорног управљања – од недоследне примене процедура, преко слабости у интерној комуникацији, до отпора променама. Препознавање тих изазова је предуслов за њихово превазилажење и унапређење целокупне културе одговорности.

Истовремено, у срцу културе одговорности стоји информисаност и ангажованост запослених. Службеници и намештеници који разумеју политике, приоритете и унутрашње процедуре, као и сопствена права и обавезе, у стању су да доносе боље одлуке, ефикасније комуницирају и доследније поступају у складу са јавним интересом. Информисаност доприноси унутрашњој транспарентности, унапређује сарадњу и подстиче културу учења и одговорности у раду. Тамо где је култура информационе размене подржана и охрабрена, запослени су мотивисани да делују у складу са циљевима организације, али и да изразе своје мишљење и уоче могућности за унапређење.

Непрекидно одржавање и развој културе одговорности не може се замислити без чврстих етичких и антикорупцијских оквира. Кодекси понашања, планови интегритета и други нормативни акти служе као водичи који постављају границе прихватљивог поступања и јачају отпорност организације на ризике од непрофесионалног и незаконитог понашања. Њихова улога није само репресивна, већ пре свега превентивна и едукативна – они граде свест о значају личног интегритета и јасно показују да су транспарентност, непристрасност и одговорност саставни делови професионалног идентитета запослених у јавном сектору.

Коначно, култура одговорности мора се одразити и у односу управе према грађанима. Отвореност за иницијативе, правовремено и поштено поступање по жалбама, успостављени механизми за пријаву злоупотреба, као и активан приступ у спречавању и управљању сукобом интереса – све то чини мрежу поверења и одговорности у којој ЈЛС делује не као затворен систем, већ као поуздан партнер грађанима. Оваква пракса не само да подиже стандард институционалне одговорности, већ и јача демократски карактер управљања и подстиче активно учешће заједнице у јавном животу.

---

**Организациона култура одговорности представља основни предуслов који обезбеђује амбијент у ком концепт управљачке одговорности може бити не само формално уведен, већ и суштински примењиван. Она омогућава да институције буду више од механичких структура, да постану заједнице у којима се одговорност живи, подстиче и развија као заједничка вредност свих запослених и као темељ поверења грађана. Без ње, систем одговорности остаје декларативан; са њом, он постаје средство за подизање квалитета управљања.**

---

## 3.8. ПРОАКТИВНА ТРАНСПАРЕНТНОСТ

Управљачка одговорност подразумева да органи ЈЛС јасно и отворено одговарају за своје одлуке и поступке. Проактивна транспарентност је један од најважнијих алата за остварење те одговорности, јер обезбеђује да грађани имају лак, правовремен и непосредан приступ информацијама о раду ЈЛС без потребе да их посебно траже.

Када ЈЛС, њени ИБК и предузећа редовно и самостално објављује квалитетне и релевантне податке о одлукама, активностима и резултатима, грађани добијају могућност да прате рад органа – скупштине, председника општине/градоначелника, већа и управе – као и да учествују у доношењу одлука и контролишу њихову примену.

Спровођење транспарентности у овом контексту не доприноси само већој одговорности појединачних актера, већ и предвидљивости њихових активности, јер јасно повезује надлежности и конкретне резултате које ти актери остварују. На тај начин се успоставља поверење између ЈЛС и грађана, што је темељ за успешно управљање. Јавност има право да зна ко је и за шта конкретно одговоран у процесу доношења и спровођења одлука, чиме се значајно олакшава надзор и унапређење квалитета локалних политика.

Као што смо већ неколико пута рекли, једна од најважнијих улога ЈЛС јесте пружање услуга грађанима. Отвореност и транспарентност у области услужних активности значе да су све релевантне информације о услугама доступне грађанима на јасан и приступачан начин. Поред тога, омогућавање повратних информација, предлога и жалби грађана није само формални акт, већ суштински механизам кроз који ЈЛС унапређује и прилагођава своје услуге потребама заједнице.

У том смислу, транспарентност се посматра кроз два међусобно повезана приступа: реактивни, који подразумева одговор на захтеве за информацијама, и виши, проактивни ниво, који подразумева редовно и систематско објављивање података и информација без потребе за непосредним захтевом јавности. Проактивна транспарентност олакшава јавности праћење процеса доношења одлука и реализације јавних политика, чиме се додатно оснажује однос поверења и одговорности између локалне власти и грађана.

ЈЛС које примењују принципе проактивне транспарентности отворено комуницирају о свом раду, обезбеђујући да су грађани не само информисани, већ и активно укључени у обликовање и праћење јавних политика и услуга. Ова отвореност према дијалогу и сарадњи представља основу за успостављање истинске управљачке одговорности и гаранцију да ЈЛС дели своје одговорности према јавности на највиши могући начин.

## 4. Управљање учинком

### 4.1. ОСНОВЕ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ

Потпуна одговорност за изградњу и очување поверења између институција система ЈЛС и грађана лежи управо на локалној (градској или општинској) управи. Грађани морају имати сигурност да све институције у оквиру ЈЛС одговорно користе јавне ресурсе ради задовољавања њихових потреба. Управљање у јавном сектору обухвата политичке и институционалне процесе кроз које се доносе и спроводе стратешке и оперативне одлуке. Управљање даје најбоље резултате када су ти процеси ефикасни, партиципативни и транспарентни, као и када се поштује владавина права. Кључни услов за то је управљачка одговорност, односно одговорност носилаца управљачких функција за донете одлуке. Без те одговорности, не може се говорити о квалитетном и добром управљању у јавном сектору.

Традиционални модел управљања локалном управом, који је дуго доминирао у Србији, довео је до гломазне, бирократске и неефикасне локалне управе. У том моделу, фокус је најчешће био на праћењу извршења и усаглашености са законским обавезама, док су резултати и остварење постављених циљева били у другом плану. Чак ни увођење концепта новог јавног менаџмента није донело очекиване промене због недовољног уважавања специфичности јавног сектора.

Данас су питања унапређења квалитета управљања, увођења концепта управљачке одговорности и управљања учинком у јавном сектору Републике Србије још увек у почетној фази, а њихова реализација у великој мери зависи од спремности ЈЛС да прихвате и спроведу промену у филозофији управљања.



Управљање учинком представља процес у коме руководство организације на систематичан начин утврђује циљеве организације, затим их конкретизује на свим организационим нивоима и на крају предузима радње у циљу кориговања рада те организације. Саставни део управљања учинком је мерење учинка, који обухвата квантитативне показатеље за праћење напретка у реализацији циљева и показује где се тренутно налазимо у остварењу планираних циљева.

Иако различити, концепти управљачке одговорности и управљања учинком су међусобно повезани. Ефикасно управљање учинком захтева од руководиоца да буду одговорни за постизање циљева учинка. Слично томе, држање руководиоца одговорним често укључује процену њиховог успеха у испуњавању тих циљева. Заједно, ови концепти доприносе доброј јавној управи која је и одговорна и оријентисана на резултате.

## 4.2. ПРОЦЕС И ЕЛЕМЕНТИ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ

Управљање учинком у локалној (градској или општинској) управи представља систематски и континуирани процес постављања институционалних циљева (стратешких и оперативних), праћења напретка, мерења учинка и евалуације резултата са циљем побољшања ефикасности, ефикасности и одговорности локалне управе и њених запослених. Основна сврха управљања учинком у локалној управи јесте усклађивање институционалних циљева управе са ширим циљевима ЈЛС, промоција транспарентности и одговорности, оптимизација коришћења ресурса, подстицање развоја и мотивације запослених и омогућавање континуираног побољшања квалитета јавних услуга.

Управљање учинком је базирано на дугорочном, средњорочном и оперативном (годишњем) планирању у ЈЛС.

Основу процеса чине стратешки плански документи, пре свега План развоја ЈЛС и Средњорочни план, које усваја скупштина ЈЛС. Дугорочно и средњорочно планирање су дефинисани бројним документима јавних политика које је усвојила Влада Републике Србије<sup>45</sup>. Ови документи дефинишу визију развоја, приоритетне области и стратешке циљеве за период од најмање три до седам година. За њихову имплементацију (координацију, праћење и извештавање) најчешће је надлежно општинско/градско веће или посебне радне групе.

Са друге стране, оперативно годишње планирање се релативно ретко користи као инстру-

---

4 Закон о планском систему Републике Србије ("Службени гласник РС", број 30/2018).

5 Уредба о методологији за израду средњорочних планова ("Службени гласник РС", број 8 од 8. фебруара 2019.)

мент управљања у локалним управама иако је оперативно годишње планирање процес операционализације дугорочних и средњорочних стратешких планова у детаљну мапу годишњих активности, ресурса и одговорности. Оперативни годишњи план је преглед свих конкретних институционалних циљева (стратешких и оперативних) на који ће се локална управа фокусирати у наредној години.

Процес управљања учинцима почиње од општинског/градског већа које на основу стратешких докумената формулише **стратешке циљеве управе**, односно дефинише своја очекивања од управе. Осим дефинисања стратешких циљева, веће такође припрема и усваја методолошко упутство, којим прецизира формат, садржај и начин израде Плана рада управе и Извештаја о раду управе, како би се осигурала транспарентност и упоредивост током година. Саставни део Плана рада управе и Извештаја о раду управе су План учинка управе и Извештај о учинку управе.

Пошто веће поставља начелника управе, он/она је одговоран/на за остваривање задатих стратешких циљева. Полазећи од добијених смерница и приоритета, начелник управе припрема План рада управе.

---

План рада управе представља спону између дугорочних развојних приоритета и свакодневног рада управе.

---

Овај план представља годишњи оперативни документ којим се стратешки циљеви разрађују у годишње опште циљеве управе и конкретизују кроз посебне циљеве на нивоу основних организационих јединица. Уз сваки циљ, дефинишу се одговарајући показатељи са утврђеним циљаним вредностима за планску годину и дозвољеним процентом одступања.

План рада управе се, након израде, доставља већу на разматрање и усвајање. Усвајањем плана, формално се успоставља основа за реализацију циљева, али и за будуће праћење резултата, извештавање и евалуацију.

Следећи корак у процесу управљања учинком је да начелник управе дефинише методолошке смернице за израду Плана учинка и Извештаја о учинку основних и ужих организационих јединица, које, на основу Плана рада управе, припремају своје Планове учинака. Планом учинка се утврђује како ће поједине организационе јединице унутар управе допринети постизању планираних институционалних циљева управе. План учинка треба да да одговор на питања везана за организационо распоређивање очекивања и ресурса. Свака организациона јединица унутар управе треба да дефинише своје циљеве, показатеље и потребне ресурсе. У процесу дефинисања циљева, показатеља и потребних ресурса, неопходан је дијалог између организационих јединица различитог хијерархијског нивоа. За постизање максималног учинка организационе јединице, запослени у тој јединици морају да имају јасан увид у тренутни учинак, постојеће проблеме и процесе у јединици, као и да имају свеобухватну слику планираних будућих институционалних циљева. Ово је изузетно значајно, јер појединачни циљеви запослених треба да буду у складу са институционалним циљевима, па је и у овом случају неопходан дијалог о учинцима између руководиоца организационе јединице и запослених.

Успостављен систем извештавања о учинку је кључни механизам праћења квалитета рада локалне управе. Извештавање о учинку промовише одговорност, омогућава евалуацију учинка, подстиче континуирано побољшање рада управе, повећава транспарентност и

поверење грађана у рад управе и олакшава комуникацију са заинтересованим странама. Извештај о учинку помаже да се осигура да се јавни ресурси користе ефективно и ефикасно. Он истовремено омогућава грађанима, заинтересованим странама и надзорним телима да процене да ли локална управа испуњава своје циљеве и обавезе.

Без свеобухватне анализе попуњених извештаја о учинку, систем управљања учинком у локалној управи није комплетан. Анализа треба да обухвати кључне сегменте као што су: ефикасност и ефективност рада управе, идентификација „уских грла“ у управи, анализа узрока одступања од очекиваних резултата, анализа утрошених ресурса и слично. Анализа, оцена и вредновање учинка треба да пружи основне информације за доношење одлука заснованих на доказима (подацима), јер омогућавају увид у предности и слабости рада управе и идентификују области у којима је неопходно побољшање. Такође, анализа омогућава сагледавање и ревизију самог система управљања учинком у циљу провере да ли систем испуњава потребе и очекивања управе и руководства ЈЛС.

Укратко, управљање учинком у локалној управи осигурава одговорност, усклађивање циљева, приступе оријентисане на резултате, оптимизацију ресурса, развој запослених и континуирано учење.

#### 4.2.1. ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ – ИЗРАДА ПЛАНА УЧИНКА



#### 4.2.2. ПРОЦЕС УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ – ИЗРАДА ИЗВЕШТАЈА О УЧИНКУ



Процес управљања учинком у ЈЛС није само техничка процедура, већ представља свеобухватан системски оквир који се заснива на јасно дефинисаним елементима. Свака фаза процеса обухвата специфичне елементе који доприносе његовој функционалности, доследности и ефикасности. Четири кључна елемента – носиоци одговорности, хијерархија циљева, показатељи и дијалог о учинку – интегрални су део сваког корака у управљању учинком и заједно граде темељ за резултатима оријентисано управљање.

## 1. Носиоци одговорности

Од самог почетка процеса, јасна расподела одговорности је кључна. Скупштина ЈЛС усваја стратешке документе (План развоја и Средњорочни план), док општинско/градско веће формулише стратешке циљеве управе и доноси методолошка упутства. Начелник управе је директно одговоран за припрему и реализацију Плана рада управе, а кроз даље разлагање циљева, одговорност се преноси и на руководиоце организационих јединица, који су одговорни за припрему Планова учинка у оквиру својих надлежности. Свим актерима се јасно додељују обавезе и очекивани резултати, чиме се осигурава одговорност по вертикали.

## 2. Хијерархија циљева

Цео процес управљања учинком се темељи на структурираном систему циљева:

- Стратешки циљеви су постављени у дугорочним и средњорочним планским документима,
- Општи циљеви су формулисани у годишњем Плану рада управе,
- Посебни циљеви су формулисани у годишњем Плану рада управе, али се додељују основним организационим јединицама,
- Циљеви организационе јединице се утврђују у Плановима учинка организационих јединица
- На крају, појединачни циљеви запослених, који проистичу из институционалних циљева организационе јединице у којој су запослени.

Оваква хијерархија обезбеђује повезаност дугорочних визија са конкретним, мерљивим активностима на свим нивоима управе.

## 3. Показатељи

У свим фазама процеса, показатељи представљају средство мерења и вредновања учинка:

- У Плану рада управе, сваки циљ је праћен релевантним показатељима, циљаним вредностима и допуштеним одступањем;
- У Плановима учинка организационих јединица, дефинишу се показатељи који конкретизују циљеве и омогућавају континуирано праћење;
- У фази извештавања и евалуације, анализирају се стварне вредности у односу на планиране, што служи као основ за процену ефикасности и ефективности рада.

Показатељи стварају оквир за доношење одлука заснованих на доказима и идентификацију потреба за побољшањем.

#### 4. Дијалог о учинку

Дијалог је незаобилазан елемент у свим кључним фазама процеса:

- У фази планирања, потребан је хоризонтални (између организационих јединица истог нивоа) и вертикални дијалог (између организационих јединица различитог хијерархијског нивоа) како би се обезбедила усаглашеност између стратешких и оперативних нивоа;
- При изради Плана учинка, руководиоци организационих јединица и запослени воде интерни дијалог о очекиваним резултатима, показатељима и ресурсима;
- У фази извештавања, дијалог се води унутар управе, али и са заинтересованим странама – укључујући грађане, јавност, надзорна тела – како би се обезбедила транспарентност и повратна информација;
- У завршној фази анализе и евалуације, дијалог доприноси разумевању узрока одступања и дефинисању мера за унапређење система.

Дијалог осигурава да управљање учинком није механичко праћење бројева, већ процес континуираног учења и унапређења.

Сваки корак у процесу управљања учинком је логички повезан са једним или више елемената система. Без јасне одговорности, хијерархијске повезаности циљева, мерљивих показатеља и структурисаног дијалога, систем управљања учинком остаје формалан. Њихова међусобна повезаност чини основу за један функционалан, транспарентан и резултатима оријентисан систем управљања у ЈЛС.



### 4.2.3. ЕЛЕМЕНТИ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ

#### НОСИОЦИ ОДГОВОРНОСТИ

- СКУПШТИНА ЈЛС
- ВЕЋЕ
- НАЧЕЛНИК УПРАВЕ
- РУКОВОДИОЦИ ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА

#### ХИЈЕРАРХИЈА ЦИЉЕВА

- СТРАТЕШКИ ЦИЉЕВИ
- ОПШТИ ЦИЉЕВИ
- ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ
- ЦИЉЕВИ ОРГАНИЗАЦИОНИХ ЈЕДИНИЦА
- ЗАДАЦИ



#### ДИЈАЛОГ О УЧИНКУ

- УАСГЛАШЕНОСТ СТРАТЕШКОГ И ОПЕРАТИВНОГ НИВОА
- РУКОВОДИОЦИ И ЗАПОСЛЕНИ – ДИЈАЛОГ И ОЧЕКИВАНИМ РЕЗУЛТАТИМА
- ИНТЕРНИ ДИЈАЛОГ О ПОСТИГНУТИМ РЕЗУЛТАТИМА
- ДИЈАЛОГ СА ГРАЂАНИМА

#### ПОКАЗАТЕЉИ

- У ПЛАНУ – ПРАТЕ ХИЈЕРАРХИЈУ ЦИЉЕВА
- ИМАЈУ ДЕФИНИСАНЕ ЦИЉАНЕ ВРЕДНОСТИ
- У ИЗВЕШТАЈУ – ПОСТИГНУТЕ ВРЕДНОСТИ
- ПРОЦЕНА ЕФИКАСНОСТИ И ЕФЕКТИВНОСТИ РАДА

### 4.3. РАЗЛИКА ИЗМЕЂУ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ И УПРАВЉАЊА ЗАПОСЛЕНИМА

Иако су управљање учинком и управљање запосленима блиско повезани и међузависни концепти у систему ЈЛС, они представљају различите приступе са различитим фокусом, инструментима и дометом деловања. Разграничење ова два приступа је важно за правилно разумевање управљачких процеса у управи, као и за развој функционалног и ефективног система ЈЛС.

Управљање учинком је институционални оквир који се примењује на целокупну организацију -локалну управу - и усмерен је на постизање дефинисаних циљева организације, унапређење квалитета јавних услуга и ефикасније коришћење јавних ресурса. Оно обухвата све фазе циклуса управљања: од стратешког и оперативног планирања, преко дефинисања циљева и показатеља, до праћења, извештавања, евалуације и доношења корективних мера. Циљ је да се рад управе, као институције, усмери ка што бољем испуњавању мисије и визије ЈЛС, као и потреба грађана.

Кључна карактеристика управљања учинком је усклађивање индивидуалних циљева запослених са институционалним приоритетима дефинисаним у стратешким документима као што су План развоја ЈЛС или Средњорочни план. Управљање учинком омогућава да се јасно утврди ко је одговоран за постизање конкретних резултата, како ће се ти резултати мерити и како ће се из тих резултата учити и побољшавати рад у наредним циклусима. У том контексту, управљање учинком доприноси развоју културе одговорности, резултатске оријентације, транспарентности и евидентног јавног интереса. Са позиције службеника, усклађивањем индивидуалних циљева са институционалним циљевима се обезбеђује да рад сваког појединца директно доприноси реализацији ширих стратешких приоритета ЈЛС.

Управљање запосленима, са друге стране, је фокусирано на појединце који раде у управи, на њихову мотивацију, развој, компетенције, радне задатке, као и услове рада. Обухвата широк спектар активности које укључују планирање људских ресурса, запошљавање, увођење у посао, оцењивање рада, професионални развој, награђивање и управљање каријером. Циљ управљања запосленима је изградња стручне, ефикасне и мотивисане радне снаге, која је способна да адекватно одговори на задатке и изазове који произилазе из институционалних циљева.

Док је управљање учинком усмерено на допринос сваког службеника у постизању резултата институције као целине и начин на који се остварују јавне политике и услуге, управљање запосленима се бави питањем како обезбедити да запослени буду компетентни, мотивисани и адекватно распоређени, како би ти резултати уопште били могући. Дакле, управљање запосленима је један од нужних предуслова за успешно управљање учинком.

Кључна разлика лежи у нивоу примене и домену одговорности:

- Управљање учинком обухвата целокупну локалну управу, укључујући и њене организационе јединице, и ослања се на системско праћење учинка у односу на унапред дефинисане циљеве и показатеље.
- Управљање запосленима је усмерено на појединце унутар организације: њихово знање, вештине, учинак и развој током каријере.

Ипак, ова два система морају бити тесно повезана. Без ефикасног управљања људским ресурсима, институција не може остварити своје циљеве. Истовремено, управљање учинком даје смернице и циљеве на основу којих се усмерава рад запослених. Примера ради, индивидуални циљеви службеника треба да буду постављени у складу са приоритетима организационе јединице, а ти приоритети морају бити усклађени са ширим институционалним циљевима ЈЛС. Овакво поравнање омогућава да рад сваког запосленог директно доприноси остваривању јавне вредности и стратешког развоја локалне заједнице.

Због свега наведеног, ЈЛС треба да развијају оба приступа као интегрисане делове једног јединственог система управљања у коме се индивидуални развој и мотивација запослених препознају као услов за остваривање институционалног учинка, а институционални учинак као контекст који даје смисао појединачном раду сваког запосленог.

## 4.4. ЗНАЧАЈ УПРАВЉАЊА УЧИНКОМ – КОРИСТИ ЗА УПРАВУ, ЗАПОСЛЕНЕ И ГРАЂАНЕ

Управљање учинком у ЈЛС представља кључни елемент модерне, одговорне и резултатски оријентисане јавне управе. Овај приступ не само да унапређује ефикасност рада управе, већ омогућава боље коришћење јавних ресурса, повећава поверење грађана у институције и доприноси развоју транспарентне, професионалне и грађанима окренуте ЈЛС.

За локалну управу као институцију, управљање учинком представља основу за систематично планирање, праћење и вредновање постигнутих резултата. Оно омогућава да се стратешки и оперативни циљеви преточе у конкретне мере и активности, праћене мерљивим показатељима. На тај начин, управа добија алат за доношење одлука заснованих на подацима, праћење напретка, уочавање потенцијалних „уских грла“ и правовремено увођење корективних мера. Управљање учинком подстиче културу одговорности и континуираног унапређења рада, што је предуслов за боље пружање јавних услуга и развој локалне заједнице.

За руководиоце и запослене у управи, систем управљања учинком омогућава јасније дефинисање очекивања, усклађивање индивидуалних и тимских циљева са институционалним приоритетима и пружа основ за објективније оцењивање учинка. Увођење показатеља и планова учинка по организационим јединицама доприноси бољем управљању задацима, праведнијој расподели посла, као и правовременом уочавању потреба за додатним ресурсима или капацитетима. Запослени који разумеју свој допринос ширим циљевима организације, имају већу мотивацију и осећај припадности. Такође, управљање учинком може бити важна основа за планирање професионалног развоја и унапређење система награђивања.

За грађане, управљање учинком доноси већу транспарентност, бољу информисаност о раду управе и јасније увиде у то како се троше јавна средства. Кроз објављивање планова и извештаја о учинку, грађани и заинтересоване стране могу пратити да ли се институционални циљеви остварују, да ли се јавне услуге унапређују и да ли је локална управа одговорна у односу на своје обавезе. Повезивањем учинка са потребама и очекивањима грађана, повећава се и легитимитет локалне власти и гради поверење у институције. На крају, грађани постају активнији учесници у јавном животу, јер систем управљања учинком ствара услове за отворенији дијалог, укључивање јавности и квалитетније доношење одлука.

У целини гледано, управљање учинком представља механизам који интегрише интересе управе, запослених и грађана. Његова примена доводи до бољег планирања, већег степена одговорности, јаснијег усмеравања рада, као и ефикаснијег управљања ресурсима. Стварајући циклус континуираног побољшања, овај приступ омогућава да ЈЛС постане истински сервис грађана - ефикасан, одговоран и оријентисан ка резултатима.

---

## 5. Хијерархија управљачке одговорности

---

### 5.1. ОДГОВОРНОСТ И ОБАВЕЗА

У управљању ЈЛС, појмови одговорности и обавезе имају различита значења, али су нераскидиво повезани. Обавеза подразумева дужност извршавања одређених задатака у складу са законом, прописима и описом посла. Одговорност, са друге стране, значи спремност да се за процес извршења задатака, као и за резултате тих задатака, одговара надређеним руководиоцима, органима и, у крајњој линији, грађанима.

ЈЛС у Србији чине сложен систем управљања у коме сваки орган и службеник има и своје обавезе и своју одговорност. Систем функционише само ако су оба аспекта – и шта се мора урадити (обавеза) и ко сноси последице ако се то не уради или лоше уради (одговорност) – јасно постављена и међусобно повезана.

На највишем нивоу, скупштина општине или града има обавезу да утврди политички и нормативни оквир деловања локалне управе. Скупштина ЈЛС представља кључну карику у вертикали одговорности, јер бира носиоце извршне власти, доноси стратегије и планове, усваја буџет, извештаје о раду и на тај начин поставља оквир у којем се одвија целокупно деловање управе, јавних предузећа и установа. Као представнички орган грађана, скупштина има легитимитет и обавезу да тражи резултате како од градоначелника/председника општине, тако и од већа, као и од свих којима је поверено обављање јавних послова. Она именује чланове надзорних одбора јавних и јавно-комуналних предузећа, бира директоре тих предузећа, као и чланове управних одбора установа у области културе, образовања, социјалне заштите и других делатности. Управљачка одговорност почиње управо од способности скупштине да постави очекивања, прати рад ових структура и захтева резултате у складу са повереним овлашћењима. Са друге стране, скупштина за свој рад одговара грађанима. Уколико доноси одлуке без јасних циљева, не прати њихову реализацију или не позива на одговорност извршне органе, скупштина не испуњава своју улогу.

Извршна власт, коју чине градоначелник или председник општине и општинско/градско веће, има обавезу да спроведе одлуке скупштине, обезбеди ефикасност система и резултате у складу са јавним интересом.

Општинско/градско веће, као колегијални извршни орган, има пресудну улогу у даљем преносу надлежности и оперативном управљању системом. Оно доноси већину одлука које се односе на функционисање управе, установа и јавних предузећа, чиме има значајну улогу у обликовању оперативних политика и смерница. Управо та улога му омогућава да успостави систем вредновања резултата и позива на одговорност руководиоце којима су одређени задаци делегирани. Одговорност руководиоца према већу није само формална, она се огледа у квалитету услуга, реализацији буџета, испуњењу програмских циљева. Поред тога, одговорност већа је двосмерна – са једне стране, одговарају скупштини и грађанима за своје поступке, а са друге стране, морају обезбедити да руководиоци у управи испуне своје обавезе. Одговорност извршне власти се не мери само бројем донетих одлука, већ стварним променама које су тим одлукама постигнуте.

Локална управа, као стручно-административни апарат, носи терет практичне реализације одлука. Њена обавеза је да професионално, законито и благовремено обавља поверене послове. Начелник управе има централну улогу у организацији, расподелу задатака и обезбеђивању функционалности управе. Његова одговорност је првенствено оперативна – за унутрашњу координацију, реализацију годишњих планова и квалитет извештавања према извршној власти.

На нивоу организационих јединица, руководиоци имају обавезу да расподеле посао, поставе реалне циљеве запосленима и прате остварење тих циљева. Њихова одговорност обухвата не само управљање људима и ресурсима, већ и резултате целог тима. Уколико резултати изостају, одговорност није само појединачна, већ и управљачка – за квалитет организације и вођења процеса.

Запослени у управи имају обавезу да обављају послове у складу са прописима и упутствима, у задатим роковима и према очекиваним стандардима. Њихова одговорност је пре свега лична, а огледа се у ефикасности и квалитету рада, односу према грађанима и доприносу тиму. Без појединачне одговорности запослених, систем као целина не може остварити резултате.

Разликовање и повезивање обавеза и одговорности на свим нивоима је предуслов за успостављање система управљања учинком. Када је јасно дефинисано ко шта треба да ради, ко кога надзире и на који начин се мери успех, могуће је изградити управу која не само да испуњава прописане дужности, већ и доследно одговара за резултате свог рада.

## 5.2. УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЧКЕ ОДГОВОРНОСТИ

Управљачка одговорност у систему ЈЛС не настаје одлуком, већ се она постепено гради кроз процес који укључује јасно постављање циљева, дефинисање улога, праћење учинка и доследно позивање на одговорност. Тај процес подразумева да организација функционише као целина усмерена ка резултатима, са унутрашњом структуром која подржава одговорно поступање на свим нивоима.

Да би систем управљачке одговорности био могућ, морају се испунити одређени предуслови без којих он остаје пука формалност. У сржи тог система налази се стратешки приступ управљању – разумевање да свака одлука има своје место у широј визији развоја. Одлучивање мора бити јасно структурисано и праћено делегирањем надлежности које омогућава несметано спровођење политике и оперативног рада. Уз то, неопходно је да постоје и механизми контроле, како унутрашње тако и спољне, који обезбеђују правовремено откривање одступања и корективно деловање.

Посебан изазов у успостављању управљачке одговорности јесте однос између управе и актера ван ње – јавних предузећа, установа и поверених партнера. Без јасног и системски утемељеног надзора над њиховим радом, одговорност остаје непотпуна. Исто тако, управљачка одговорност не може бити одржива без ослоњања на развијен систем управљања људским ресурсима, у коме запослени имају јасно дефинисане улоге, подршку у професионалном развоју и одговарајућу мотивацију. На све то се надовезује и култура организације – начин размишљања, поступања и комуникације који промовише вредновање резултата и прихватање одговорности као стандард. Тек када постоји и проактивна транспарентност према јавности – односно воља да се рад управе учини доступним, разумљивим и подложним процени – може се говорити о заокруженом систему.

Управљачка одговорност и управљање учинком у ЈЛС су тесно повезани и не могу постојати једно без другог. Управљачка одговорност без управљања учинком је само формално усвојен концепт без стварног ефекта. Са друге стране, управљање учинком без одговорности је бескорисно јер нема механизме који мотивишу да се резултати постигну – награда или санкција. Зато је веома важно да ова два процеса заједно уводе у рад ЈЛС, како би се постигла њихови путни ефекти, а то су ефикасност и одговорност у раду локалне управе.



## 5.3. ДОКУМЕНТА ЗА УПРАВЉАЊЕ УЧИНКОМ

Како би се обезбедила доследна примена принципа управљачке одговорности у свакодневном функционисању управа, развијени су документа за управљање учинком, тј. посебни обрасци. Ови обрасци нису само технички документи, већ алати који помажу да се јасно разумеју улоге, одговорности и учинци. Кроз систематско бележење планираних циљева, резултата, активности, одговорних лица и показатеља, обрасци доприносе бољој комуникацији, транспарентности и ефикасности рада локалне управе. Сада свако зна шта се од њега очекује и за шта је одговоран.

Постављањем ових образаца у фокус, управе добијају средство да пређу са формалног на стварно резултатско управљање.

То отвара простор за:

- стално унапређење рада управе,
- боље усмеравање ресурса,
- подстицање професионализма и
- прилагођавање рада управе стварним потребама грађана, односно да су услуге доступне грађанима у одговарајућем времену, обиму и у складу са њиховим потребама.

Обрасци који подржавају овај процес налазе се у анексу Приручника и представљају основни инструмент за примену управљачке одговорности у пракси.

Постоје четири основна обрасца која се користе у систему управљачке одговорности, односно која служе за управљање учинком:

1. План рада управе - укључује План учинка управе као свој саставни део,
2. Извештај о раду управе – укључује Извештај о учинку управе,
3. План учинка основних и ужих организационих јединица и
4. Извештај о учинку основних и ужих организационих јединица.

Начелник управе је одговоран за израду Плана рада управе и Извештаја о раду управе укључујући и План учинка управе и Извештај о учинку управе, док су руководиоци основних и ужих организационих јединица одговорни су за План учинка и Извештај о учинку својих јединица.

Кроз наведене обрасце је обезбеђено да хијерархија циљева и показатеља прати хијерархију организације управе и да се осигура јасноћа у расподели задатака и одговорности.

Стратешке циљеве за рад управе поставља градско/општинско веће. На основу тих циљева, начелник управе дефинише годишње опште и посебне циљеве, праћене показатељима

који омогућавају мерење успеха. Начелник управе делегира посебне циљеве адекватним организационим јединицама. Руководиоци тих јединица на основу додељених циљева дефинишу конкретне резултате и активности које треба остварити.

Систем омогућава да се управљање у управи заснива на резултатима и транспарентности. Јасно дефинисане улоге, задаци и одговорности помажу да се унапреди квалитет рада локалне управе, а грађанима пруже боље и ефикасније услуге. Кроз редовно планирање, праћење и евалуацију, локална управа може брзо уочити проблеме и предузети потребне корективне мере. Ова динамичка повратна информација је неопходна за одржавање високог квалитета рада и одговорности према грађанима.





Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
**State Secretariat for Economic Affairs SECO**



MAXIMA  
consulting