

ODLUKA

O STRATEGIJI REFORME I RAZVOJA POKRAJINSKE UPRAVE

("Sl. list AP Vojvodine", br. 14/2006, 5/2008 i 15/2008 - ispr.)

Član 1

Donosi se Strategija reforme i razvoja pokrajinske uprave sa Akcionim planom za njeno sprovođenje (u daljem tekstu: Strategija), koja čini sastavni deo ove odluke.

Član 2

Izvršno veće Autonomne Pokrajine Vojvodine obrazovane Savet za reformu pokrajinske uprave, kao telo zaduženo za strateško upravljanje reformom.

Član 3

Ova odluka stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Autonomne Pokrajine Vojvodine".

STRATEGIJA REFORME I RAZVOJA POKRAJINSKE UPRAVE

UVOD

Stručna, efikasna, transparentna i nekorumpirana uprava, koja dosledno poштуje princip legalizma i koju građani doživljavaju kao njihov servis, predstavlja kamen temeljac reforme i preporoda našeg društva u tranziciji.

Iako se u javnom mnjenju, medijima i stručnim sociološkim raspravama često ignorize, odnosno potcenjuje značaj uprave, činjenica je da upravo od kapaciteta i osposobljenosti uprave u najvećoj meri zavisi efikasno funkcionisanje "države" u najzirem smislu. Moderna i efikasna uprava je faktor koji bitno, a u nekim sferama i presudno, utiče na jačanje privrede, inostrana ulaganja, izgradnju pravne države i uspostavljanje vladavine prava. Uspešno vođenje politike u raznim oblastima u najvećoj meri zavisi od administrativnog kapaciteta izvršne vlasti tj. od osposobljenosti uprave da pripremi i sprovedi propise i utvrđenu politiku.

Proces reforme i razvoja pokrajinske uprave u skladu sa evropskim standardima i vrednostima u oblasti vođenja javnih poslova ima za krajnji cilj stvaranje pokrajinske uprave koja će efikasno, stručno, zakonito i transparentno vršiti svoje poslove, zadatke i dužnosti u interesu i na zadovoljstvo svih građana, uz ostvarivanje pune ravnopravnosti nacionalnih zajednica, polne i jezičke ravnopravnosti, jačanje ekonomske stabilnosti i

kvaliteta Oivotnog standarda. Razvoj pokrajinske uprave zasniva se upravo na implementaciji principa vladavine prava i pravne sigurnosti (*realibility and predictability*), principa javnosti (*transparency*), odgovornosti (*accountability*), ekonomičnosti i efikasnosti (*economy, efficiency and effectivness*). Ovde se radi o dugotrajnom, stru nom i slo0enom procesu koji predstavlja prioritetni dr0avni interes, kao i interes ve ine gra ana Autonomne Pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: AP Vojvodina) i Republike Srbije i doprinosi integraciji naze zemlje u Evropsku uniju.

Iako se u javnom mnjenju, medijima i stru nim sociolozkim raspravama esto ignorize, odnosno potcenjuje zna aj uprave, injenica je da upravo od kapaciteta i osposobljenosti uprave u najve oj meri zavisi efikasno funkcionisanje "dr0ave" u najzirem smislu.

Pozitivni efekti transformacije pokrajinske uprave, mogu i su samo ako ona bude pa0ljivo osmizljena, opzteprihva ena i nezavisna od politikanstva i uskih pojedina nih i strana kih interesa i uticaja.

Reformi pokrajinske uprave prethodio je projekat "Razvoj kadrovskih kapaciteta Izvrznog ve a AP Vojvodine", zapo et u aprilu 2003. godine u saradnji predstavnika Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP - United Nations Development Programme) i Izvrznog ve a Autonomne Pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: Izvrzno ve e APV). U okviru ovog projekta, koji se mo0e smatrati uvodnom fazom reforme pokrajinske uprave izra ena je "Preliminarna funkcionalna analiza Izvrznog ve a APV"¹. Sredinom 2003. godine, sprovedena je i obuka za razvoj menad0erskih veztina upravljanja u pokrajinskoj administraciji, koju je uspešno zavrzilo 160 pokrajinskih slu0benika sti u i znanja u osnovama upravljanja projektima, timskog rada i upravljanja promenama. Planirano je da rezultati ove preliminarne faze projekta budu osnova za sprovo enje kompletne funkcionalne analize pokrajinskih organa uprave i definisanje preciznih preporuka za uspostavljanje funkcionalne strukture efikasne i ekonomične pokrajinske uprave. Iako je realizacija druge faze projekta planirana za 2004. godinu do iste nije dozlo, jer je izostala podrzka predstavnika Programa za razvoj Ujedinjenih nacija.

Pokrajinska uprava je deo sistema uprave dr0ave Srbije, stoga strategija razvoja i reforme mora da bude uskla ena sa reformom dr0avne uprave, kao i sa naporima za modernizaciju uprave na lokalnom nivou.

U skladu sa Strategijom reforme dr0avne uprave u Republici Srbiji, a na osnovu opzti h principa Evropskog administrativnog okvira (European Administrative Space) i tzv. "dobre vladavine" (*good governance*), kao i koncepta tzv. "otvorene uprave" (*open government*), prilazi se paralelnoj izradi Strategije reforme i razvoja pokrajinske uprave, koja e se bazirati na sagledanom stanju pokrajinske uprave na po etku 2006. godine.

Strategija reforme i razvoja pokrajinske uprave pored pregleda postoje eg stanja sadr0i osnovni cilj, principe i stubove reforme, sistem upravljanja reformom i akcioni plan u kom su utvr ene mere, aktivnosti i rokovi za realizaciju strategije.

¹ Re je o horizontalnoj funkcionalnoj analizi pokrajinskih organa uprave i slu0bi Izvrznog ve a AP Vojvodine, usvojenoj na sednici Izvrznog ve a APV.

1. POKRAJINSKA UPRAVA

Stanje pokrajinske uprave na početku 2006. godine

Realan pristup planiranju razvoja i uspešnom sprovođenju reforme pokrajinske uprave pretpostavlja temeljnu analizu postojećeg stanja pokrajinske uprave - realnu ocenu i sagledavanje nedostataka, sa osvrtom na prethodni period.

U Vojvodini nedvosmisleno postoji duga tradicija "dobre uprave" koja je izgrađena na temeljima uprave iz perioda Austrougarske monarhije. Pokrajinska uprava u modernom smislu izgrađena je u drugoj polovini dvadesetog veka, a procvat je doživela tokom sedamdesetih godina prozlog veka. Početkom devedesetih godina, nakon nasilnog rušenja pokrajinske vlasti u Vojvodini 1988. godine tzv. "jogurt revolucije", pokrajinska administracija ulazi u period degradacije i dekadencije. Donošenjem Ustava Republike Srbije iz 1990. godine, kao i niza republičkih zakona 1991. i 1992. godine, pokrajinska uprava ostaje bez nadležnosti i finansijskih izvora. Bez nadležnosti i posla, rukovodeće strukture pokrajinske uprave na istu ideološkim osnovama, zapostavljanjem stručnog usavršavanja, nepraktikovanjem upravnih poslova i "kontraselekcijom kadrova", administrativni aparat i kapacitet pokrajinske uprave značajno je ugrožen. Ova bahata politika, puna revanzizma, zapravo je najveću zletu nanela građanima Vojvodine i državi u celini, jer je ponižavanjem pokrajinske uprave i nepromišljenom centralizacijom upravnih delatnosti građanima onemogućeno efikasno ostvarivanje prava, a državi je otežano pripremanje i sprovođenje zakona i drugih propisa, kao i vođenje efikasne politike. Političke promene krajem 2000. godine zatekle su nekadašnju i profesionalnu pokrajinsku upravu u stanju "hibernacije" ili "kliničke smrti".

U februaru 2002. godine, donošenjem Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine ("Službeni glasnik RS", broj 6/02) tzv. Omnibus zakona, AP Vojvodini se poverava više od dvestotine upravnih poslova u više od dvadeset oblasti, koje su do tada vršili republički organi uprave, odnosno republička vlada. Ovim zakonom se preuzimaju i osnivaju prava nadležnosti ustanova i javnih preduzeća, pre svega u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja (ustanove koje takođe vrše javna ovlašćenja i upravne poslove). Pored postojećih izvornih nadležnosti, koje je do tada obavljalo sedam pokrajinskih sekretarijata, prozorenje nadležnosti bilo je okvir za konstituisanje i formiranje nove organizacije pokrajinske uprave sa novodobijenim nadležnostima.

Primena ovog zakona nužno je zahtevala izmenu normativnih akata Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: Skupština APV) kojima se uređuju organizacija i nadležnosti pokrajinskih organa uprave i Izvrznog veća APV, pre svega Odluke o pokrajinskoj upravi i Odluke o organizaciji i načinu rada Izvrznog veća APV². Novom odlukom o pokrajinskoj upravi³ formirani su pokrajinski organi uprave i to: 16 pokrajinskih sekretarijata⁴ i pokrajinska Direkcija za robne rezerve. U procesu preuzimanja novih upravnih poslova, sa novim aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u pokrajinskim organima uprave, dolazi do preuzimanja većeg broja službenika iz područnih jedinica republičkih ministarstava (uglavnom sanitarni i drugi inspektori), kao i do zapozljavanja novih službenika, pa se tako broj zaposlenih na upravnim poslovima povećava na više od pet stotina.

Izveštaji, kao i godišnje analize kretanja upravnih predmeta od 2003. do kraja 2005. godine, dokazuju da je pokrajinska uprava gotovo u svim oblastima, uspešno preuzela prenete upravne poslove.

² Odluka o organizaciji i načinu rada Izvršnog veća APV, Službeni list APV 10/1992 sa poslednjom izmenom od 17/2003

³ Odluka o pokrajinskoj upravi, Službeni list APV, 21/2002 - preizmen tekst

⁴ Pokrajinski sekretarijat za privredu, Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i zumarstvo, Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje i kulturu, Pokrajinski sekretarijat za informacije, Pokrajinski sekretarijat za zdravstvo i socijalnu politiku, Pokrajinski sekretarijat za finansije, Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne manjine, Pokrajinski sekretarijat za privatizaciju, preduzetništvo, mala i srednja preduzeća, Pokrajinski sekretarijat za arhitekturu, urbanizam i graditeljstvo, Pokrajinski sekretarijat za demografiju, porodicu i društvenu brigu o deci, Pokrajinski sekretarijat za nauku i tehnološki razvoj, Pokrajinski sekretarijat za energetiku i mineralne sirovine, Pokrajinski sekretarijat za sport i omladinu, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međupolitičku saradnju, Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj.

TABELA 1.

Kretanje prvostepenih upravnih predmeta u pokrajinskim organima uprave

	2003.	2004.	2005.
Ukupno predmeta	12.541	14.797	18.204
	100%	100%	100%
Rešeno	12.370	13.338	16.388
	98,64%	90,14%	90,02%
Nije rešeno	171	1.459	1.816
	1,36%	9,86%	9,98%

Analizom prvostepenog, kao i drugostepenog odlučivanja u upravnim stvarima utvrđeno je da pokrajinski organi uprave predmete rezavaju uglavnom u zakonskom roku⁵.

⁵ Prema Izveštaju o kretanju prvostepenih i drugostepenih upravnih predmeta u pokrajinskim organima uprave za 2004. godinu, broj: 101-052-0004/2005 od 8.3.2005, u 2004. godini od oko 15.000 prvostepenih predmeta u roku je rešeno više od 13.000, tj. oko 90%, a od 4.262 drugostepena predmeta u roku je rešeno više od 80%.

TABELA 2.

Kretanje drugostepenih upravnih predmeta u pokrajinskim organima uprave

	2003.	2004.	2005.
Ukupno predmeta	3.372	4.262	4.309
	100%	100%	100%
Rešeno	3.009	3.669	4.018
	89,23%	86,79%	93,25%
Nije rešeno	363	563	291
	10,77%	13,21%	6,75%

Tako e, u oblastima kao zto su polaganje stru nih i pravosudnih ispita, postavljanje i evidencija sudskih tuma a, upravni poslovi se obavljaju a0urno, a evidencije su kompletne i transparentne.

U nekim oblastima, kao zto je nadzor nad slu0benom upotrebom jezika i pisma, u injen je zna ajan i vidan napredak u odnosu na period kada su te poslove obavljali republi ki organi uprave, odnosno kada je taj oblik nadzora postojao samo u zakonskim i drugim normativnim tekstovima⁶. Postignuti su zna ajni rezultati i u pogledu nezavisne kontrole pokrajinske uprave i transparentnosti rada pokrajinskih organa. Odlukom Skupztine APV, krajem 2002. godine, osnovan je Pokrajinski ombudsman kao nezavisan organ pokrajine koji kontrolize zakonitosti i celishodnost rada pokrajinskih organa uprave⁷, a nakon donozenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog zna aja ("Slu0beni glasnik RS", broj 120/04), pokrajinski organi uprave su u velikoj meri i dosledno izvrzili svoje obaveze i obezbedili transparentnost rada.

⁶ Prema raspoloivim informacijama republi ka ministarstva zadu0ena za nadzor primene Zakona o slu0benoj upotrebi jezika i pisma, nisu pokrenula nijedan postupak u slu aju krzenja zakonskih odredbi, dok su pokrajinski organi izdali vize desetina rezenja i pokrenuli vize prekrzajnih postupaka.

⁷ Odluka o pokrajinskom ombudsmanu, Slu0beni list APV, broj 23/02 - osnovni tekst

U skladu sa Strategijom reforme dr0avne uprave, tokom 2005. godine zapo eta je racionalizacija zaposlenih u pokrajinskoj upravi. Nakon sprovedenog postupka realne procene potrebnog broja izvrzilaca i u skladu sa tim sprovedenog postupka izmene akata o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u pokrajinskim organima uprave, broj izvrzilaca smanjen je za 9,50%.

U pokrajinskim organima uprave, organizacijama i slu0bama (u daljem tekstu: pokrajinski organi uprave), zaklju no sa 13. aprilom 2006. godine bilo je ukupno 984 izvrzioca. Od toga funkcioneri, odnosno imenovana, izabrana i postavljena lica ine 9,55% pokrajinske administracije (94). Preostalih 90,45% odnosno 890 izvrzilaca su zaposlena lica, od ega je njih 818 u radnom odnosu na neodre eno, a 72 na odre eno vreme.⁸

⁸ Informacija o broju izvrzilaca u pokrajinskim organima uprave, organizacijama i slu0bama, broj: 101-021-00002/2006

Grafikon 1.

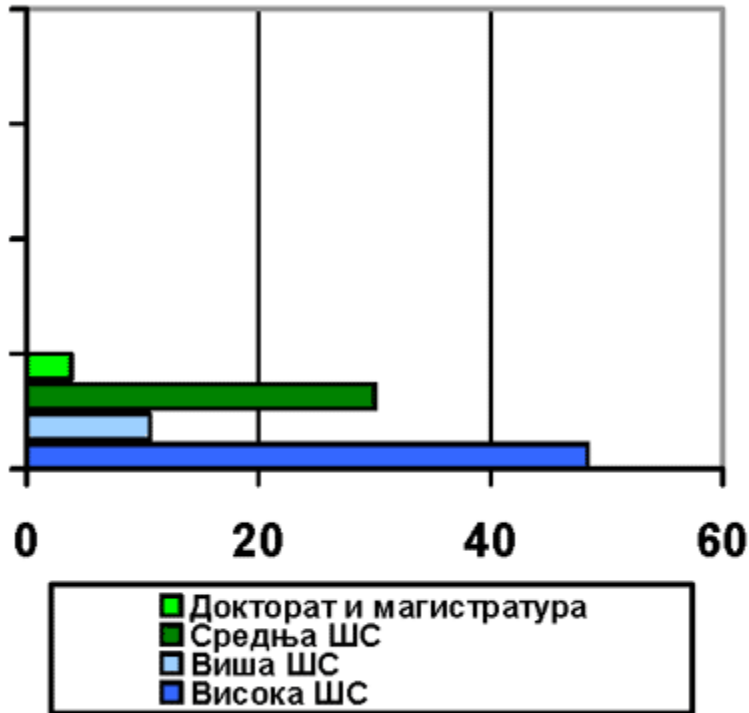


Prema strukturi pokrajinskih organa uprave u pogledu stepena obrazovanja, najzastupljeniji su zaposleni sa visokom stručnom spremom - 48,35%, višu stručnu spremu ima 10,60% zaposlenih, srednju stručnu spremu 30,04%, magistraturu 2,98%, a doktorat 0,82% zaposlenih (podaci za 2005. godinu - zaključno sa 15.01.2006. god.).⁹

⁹ Informacija o strukturi pokrajinskih organa uprave, organizacija i službi, broj: 101-021-00001/2006

Grafikon 2.

Struktura pokrajinske uprave prema stepenu obrazovanja

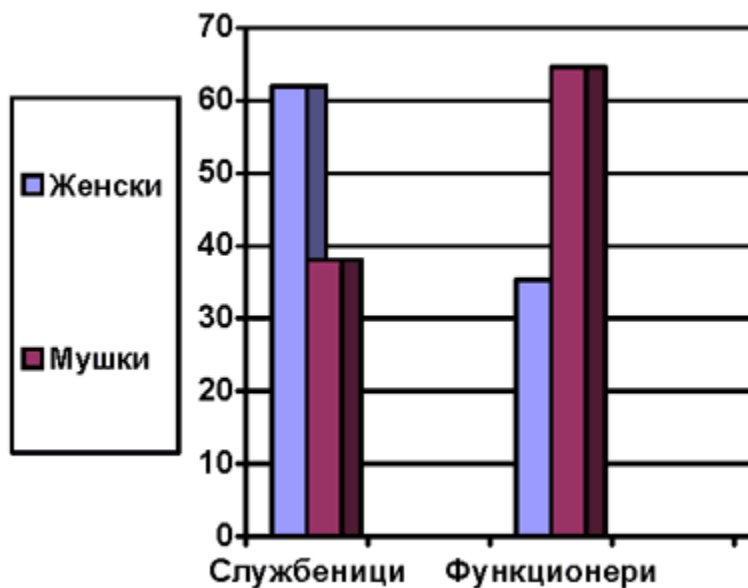


Prema starosnoj strukturi pokrajinskih organa uprave, najveći broj službenika je u starosnoj dobi od 41-50 godina - 32,41%, zatim slede starosne grupe: od 51-60 godina - 27,06%, od 31-40 godina - 26,34%, do 30 godina života - 12,65% i stariji od 61 godine oko 1% (0,82%).

Polna struktura prema analizi postojećih podataka pokazuje da žene čine 61,93%, a muškarci 38,07% zaposlenih u pokrajinskim organima uprave. Ova dominacija žena među službenicima je prisutna na nivou izvršilaca, međutim na rukovodećim radnim mestima njihov broj i procenat je znatno manji. Prema evidenciji Službe za opšte i zajedničke poslove pokrajinskih organa (u daljem tekstu: Služba), od ukupno 99 izabраних, именованих и постављених лица u pokrajinskim organima uprave, 64,6% su muškog, a 35,4% ženskog pola.

Grafikon 3.

Polna struktura pokrajinske uprave



Pokrajinski organi od 2002. godine, intenzivno rade na stvaranju normativno-pravnih i institucionalnih mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova na teritoriji AP Vojvodine.

Nakon formiranja Pokrajinskog sekretarijata za rad, zapozljavanje i ravnopravnost polova, kao ekspertsko telo u ovom sekretarijatu obrazovan je Savet za ravnopravnost polova. U Skupztini APV formiran je Odbor za ravnopravnost polova, a Pokrajinski ombudsman ima zamenika/zamenicu zadu0enu za ravnopravnost polova. Zna ajni koraci u ostvarivanju ravnopravnosti polova na teritoriji AP Vojvodine, postignuti su 2004. godine, kada je na predlog Izvrznog ve a APV, Skupztina APV usvojila nacрте i donela Deklaraciju o ravnopravnosti polova ("Slu0beni list APV", broj 14/04), Odluku o ravnopravnosti polova ("Slu0beni list APV", broj 14/04) i Odluku o osnivanju Pokrajinskog zavoda za ravnopravnost polova ("Slu0beni list APV", broj 14/04, 3/06).

U pokrajinskim organima uprave, zna ajan je i osvrt na nacionalnu strukturu slu0benika, koja se redovno prati, analizira i upore uje sa nacionalnom strukturom stanovniztva AP Vojvodine sa ciljem obezbe ivanja nacionalne ravnopravnosti.

Podaci o nacionalnoj strukturi pokrajinskih organa uprave u 2005. godini, prema evidenciji Slu0be, ukazuju da su pripadnici srpske nacionalnosti najzastupljeniji (80,43%). Drugi po zastupljenosti su pripadnici ma arske nacionalnosti (7,38%), zatim slede Crnogorci (2,41%), Hrvati (2,13%), Slovaci (1,84%), Jugosloveni (1,42%) i Rumuni (1,28%). Ostale nacionalne zajednice zastupljene su u procentu koji je manji od 1%. Pore njem ovih podataka sa nacionalnom strukturom stanovniztva u AP Vojvodini, prema popisu iz 2002. godine, mo0e se zaklju iti da je i pored uo enih zna ajnih odstupanja koja postoje kod nekih zajednica, nacionalna struktura pokrajinskih organa uprave veoma heterogena.¹⁰

¹⁰ Jedino odstupanje, koje je konstatovano i u prethodne dve godine, odnosi se na udeo Roma u ukupnom stanovniztvu na teritoriji Vojvodine odnosno uo ena je nesrazmerna

zastupljenost ove nacionalne zajednice (0,14% od uzorka ispitanika koji su se po ovom kriterijumu izjasnili). Izvršno ve e APV donelo je zaklju ak da se preporu uje pokrajinskim organima uprave, organizacijama i sluObama da polaze i od potreba organa i konstatovane neodgovaraju e zastupljenosti pripadnika razli itih nacionalnih zajednica u organima uprave, prilikom zasnivanja radnog odnosa sa novim izvrziocima uva0avaju i princip kvalifikacija i radnih sposobnosti, naro ito vode ra una o zapozljavanju pripadnika nacionalnih zajednica, u cilju obezbe ivanja odgovaraju e zastupljenosti srazmerne njihovom udelu u ukupnom broju stanovnika u AP Vojvodini.

Grafikon 4.

Nacionalna struktura pokrajinske uprave



Pored navedenog, govore i o stanju u pokrajinskoj upravi posebnu pa0nju neophodno je posvetiti pitanjima ostvarivanja jezi ke ravnopravnosti u radu pokrajinskih organa uprave. Autonomija Vojvodine se u velikoj meri temelji na njenoj posebnosti, koja se ogleda u jedinstvenoj kulturnoj, jezi koj, verskoj i etni koj zarolikosti ovog regiona¹¹. Ova jezi ka i kulturna razli itost je prisutna i u organima pokrajine, gde je u sluObenoj upotrebi pet (odnosno zest) jezika¹². Prema podacima Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne manjine u radu pokrajinskih organa uprave jezi ka prava gra ana se samo delimi no mogu ostvariti na svim sluObenim jezicima.

¹¹Ve vise stotina godina na prostoru sadaznje Vojvodine nastava u zkolama, medijski i javni 0ivot odvijaju se na vise jezika. Danas se u Vojvodini nastava u osnovnim zkolama odvija na zest jezika, a mediji, uz bud0etsko fiinansiranje obaveztavaju gra ane na osam jezika.

¹² Prema odredbama Statuta APV u organima APV u sluObenoj upotrebi su srpsko-hrvatski, ma arski, slova ki, rumunski i rusinski jezik. Izmenom Statuta APV, za koju je

potrebna saglasnost Narodne skupštine RS (na koju se seka ve godina) predvi ena je posebno sluObena upotreba srpskog i hrvatskog jezika. U isto vreme poslovnik Skupštine APV predvi a koriz enje ovih zest jezika.

Pored navedenog, govore i o stanju u pokrajinskoj upravi posebnu paOnju neophodno je posvetiti pitanjima ostvarivanja jezi ke ravnopravnosti u radu pokrajinskih organa uprave. Autonomija Vojvodine se u velikoj meri temelji na njenoj posebnosti, koja se ogleda u jedinstvenoj kulturnoj, jezi koj, verskoj i etni koj zarolikosti ovog regiona.

Na osnovu podataka iz evidencije SluOba, od ukupnog broja sluObenika 82,71% ne govori nijedan jezik nacionalne manjine, odnosno 2,06% ispitanika se nije izjasnilo po ovom pitanju. Aktivno znanje jezika nacionalnih manjina ima 12,86%, a pasivno 2,36% sluObenika pokrajinskih organa uprave. Znanje stranog jezika ima 57,40% od ukupnog broja sluObenika i to 15,64% aktivno, a 41,76% pasivno.

Ostvarivanje jezi ke ravnopravnosti obezbe eno je velikim delom preko SluOba za prevodila ke poslove, Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne manjine, u kojoj ima vize profesionalnih prevodilaca za sve jezike u sluObenoj upotrebi u AP Vojvodini. Preko ove sluOba obezbe uje se prevod akata koji se objavljuju u "SluObenom listu APV", prevod zahteva gra ana, dokumenata i drugih oblika prepiske za potrebe pokrajinskih organa. Na ovaj na in je u pisanoj formi, obezbe ena komunikacija izme u gra ana i pokrajinskih organa uprave na svim jezicima u sluObenoj upotrebi utvr enih u Statutu Autonomne Pokrajine Vojvodine (u daljem tekstu: Statut APV).

Osim toga, ve ina konkursa koje raspisuju pokrajinski organi uprave objavljuju se na vize jezika, a za konkurse iz oblasti kulture i za dodelu sredstava crkvama i verskim zajednicama, obezbe eni su i formulari za konkurisanje na svim jezicima koji su u sluObenoj upotrebi. U praksi ima primera ostvarivanja jezi ke ravnopravnosti i pri izdavanju razli itih uverenja, kada se na zahtev stranke izdaje dvojezi no uverenje npr. uverenje o poloOnenom stru nom ispitu. VaOno je napomenuti da postoje i slu ajevi u kojima se i upravni postupak vodi na jeziku nacionalne manjine. Naravno, mora se naglasiti da nije ista situacija u slu aju svih jezika nacionalnih manjina npr. mnogo je ve i broj slu ajeva kada stranke koriste ma arski jezik, zto je povezano sa brojnoz u ove nacionalne zajednice u odnosu na ostale.

Postoje e stanje po pitanju tehni ko-tehnolozke infrastrukture pokrajinskih organa uprave, neophodne za primenu informaciono-komunikacionih tehnologija (u daljem tekstu: IKT) utvr eno je na osnovu podataka SluOba. Na osnovu zadnjeg popisa ra unarske i mreOne opreme u pokrajinskoj upravi postoji 524 ra unara, 54 lap top-a i 296 ztampa a. Neki pokrajinski organi uprave su povezani u lokalne ra unarske UTP (TCP/IP) mreOe. Me usobna komunikacija izme u pokrajinskih organa uprave, kao i deljenje resursa i zajedni kih informacija, joz uvek nije mogu e jer su u toku radovi na uspostavljanju ra unarske mreOe koja e povezati sve pokrajinske organe. Pristup internetu (bez protokola sigurnosti i definisanja prava pristupa), obavlja se preko vize nezavisnih provajdera. SluOba je tokom 2002/2003. godine organizovala kurseve za sticanje znanja rada na ra unaru, ali je rezavanje pitanja osposobljenosti zaposlenih za rad na ra unarima svedeno na pojedina ne aktivnosti samih pokrajinskih organa.

Iako se razvoju administrativnih kapaciteta pokrajinske uprave, do sada, nije pristupilo planski, stručno i sistematski, opzta ocena stanja, stručnosti, funkcionisanja i učinkovitosti pokrajinske uprave ipak je zadovoljavajuća, a promene nastupile nakon 2001. godine uglavnom su pozitivne. U proteklih pet godina pokrajinska uprava značajno je podmlađena, povećan je broj i procenat slušbenika sa visokom stručnom spremom, znanjem stranog jezika, a osnovno poznavanje rada na računaru je opšte. Ono što svakako predstavlja prednost je organizaciona struktura pokrajinske uprave, koja je jednostavna, koncentrisana i pregledna, a značajna ovlašćenja izvršnog vešća APV omogućavaju efikasnu koordinaciju, kontrolu i usmeravanje rada pokrajinskih organa uprave.

Iako se razvoju administrativnih kapaciteta pokrajinske uprave, do sada, nije pristupilo planski, stručno i sistematski, opzta ocena stanja, stručnosti, funkcionisanja i učinkovitosti pokrajinske uprave ipak je zadovoljavajuća, a promene nastupile nakon 2001. godine uglavnom su pozitivne.

Bez obzira na nesporne pozitivne parametre trenutnog stanja pokrajinske uprave, razloga za spokoj i zadovoljstvo ipak nema. Najavljene ustavne promene, otkriveno prozirenje nadležnosti AP Vojvodine, kao i proces evropske integracije, predstavljaju nove izazove i zadatke za pokrajinsku administraciju. Bez podizanja administrativnih kapaciteta, modernizacije, depolitizacije i jačanja transparentnosti teško je zamislivo da će pokrajinska uprava, uspešno i u interesu građana izvršiti sve ove zadatke. Od nedostataka dovoljno je pomenuti da su organizacija pokrajinske uprave, status zaposlenih, sistem rukovođenja i odgovornosti regulisani propisima koji datiraju sa početka devedesetih godina prozlog veka. Nadalje, još uvek nije ustanovljen odgovarajući sistem stalnog stručnog usavršavanja pokrajinskih slušbenika, niti objektivno i konstantno ocenjivanje istih. Informaciona tehnologija i njene neograničene mogućnosti se u radu pokrajinske uprave primenjuje samo u rudimentarnoj formi, a nedostaju i institucionalne garancije za depolitizaciju pokrajinske uprave.

Najavljene ustavne promene, otkriveno prozirenje nadležnosti AP Vojvodine, kao i proces evropske integracije, predstavljaju nove izazove i zadatke za pokrajinsku administraciju. Bez podizanja administrativnih kapaciteta, modernizacije, depolitizacije i jačanja transparentnosti teško je zamislivo da će pokrajinska uprava, uspešno i u interesu građana izvršiti sve ove zadatke.

Pri jačanju kapaciteta pokrajinske uprave, posebno je potrebno otkloniti nedostatke u vezi sa pravnim normiranjem i pripremanjem stručne politike u pojedinim oblastima (pripremanje programa razvoja, kao i pratnih mera i aktivnosti za njihovu realizaciju).

Prozirenjem nadležnosti AP Vojvodine, pokrajinska uprava će u većoj meri izvršiti poslove pripremanja zakona i drugih propisa, pa će samim tim uvođenju politike jačati i značaj stručnog pripremanja pravnih akata. Sve to iziskuje nova znanja, elastičnost i interdisciplinarni pristup od strane pokrajinske uprave.

Ovaj strateški dokument usmeren je pre svega ka pokrajinskim organima uprave, ali se principi i aktivnosti predviđeni ovim aktom, sa ciljem reforme i razvoja pokrajinskog javnog sektora, mogu primenjivati i u radu drugih organizacionih oblika čiji je osniva preko svojih organa AP Vojvodina.

2. REFORMA I RAZVOJ POKRAJINSKE UPRAVE (OSNOVNI CILJ, PRINCIPI I STUBOVI REFORME)

Vo enje uspezne politike, podrazumeva jasno definisanje Oeljenih ciljeva, kao i odgovaraju ih sredstava koja omogu avaju ostvarenje tih ciljeva. Ovo pravilo je osnov strategije u oblasti uprave.

2.1. Osnovni cilj reforme

Osnovni cilj reforme pokrajinske uprave jeste da se zna ajno oja a administrativni kapacitet pokrajinske uprave i da se ona osposobi da efikasno, stru no, zakonito i transparentno vrzi svoje poslove, zadatke i du0nosti u interesu svih gra ana, uz ostvarivanja pune polne, jezi ke i nacionalne ravnopravnosti svih gra ana, kao i ekonomskog i socijalnog razvoja AP Vojvodine.

Reforma pokrajinske uprave predstavljena u ovoj strategiji ogleda se u pripremanju i preduzimanju normativnih i politi kih mera, akcija i aktivnosti usmerenih ka stvaranju i razvijanju profesionalne, depolitizovane, modernizovane, stru no osposobljene, samostalne i nepristrasne pokrajinske uprave, sa obezbe enim unutrašnjim i spoljznjim mehanizmima kontrole.

Osnovni cilj reforme pokrajinske uprave jeste da se zna ajno oja a administrativni kapacitet pokrajinske uprave i da se ona osposobi da efikasno, stru no, zakonito i transparentno vrzi svoje poslove, zadatke i du0nosti u interesu svih gra ana, uz ostvarivanja pune polne, jezi ke i nacionalne ravnopravnosti svih gra ana, kao i ekonomskog i socijalnog razvoja AP Vojvodine.

Ostvarivanje stratezkog cilja reforme zasniva se na stru nom planiranju svih elemenata reforme, kroz jasno definisanje nosilaca reforme, rokova i odgovornosti, osnovnih principa i stubova reforme pokrajinske uprave.

2.2. Osnovni principi

U skladu sa reformom dr0avne uprave, koja je u toku, reforma pokrajinske uprave odvija e se na osnovu i u skladu sa slede im osnovnim principima:

- a) princip depolitizacije;
- b) princip profesionalizacije;
- c) princip modernizacije;
- d) princip racionalizacije i
- e) princip ostvarivanja pune i efektivne polne, jezi ke i nacionalne ravnopravnosti.

2.3. Stubovi reforme pokrajinske uprave

Pod "stubovima reforme pokrajinske uprave" podrazumevamo grupisane mere i aktivnosti koji služe realizaciji ciljeva i principa Strategije.

Ne potcenjuju i značaj sistema rukovođenja i kontrole, te uvođenja modernih informacionih tehnologija, a na osnovu uverenja da uspeh reforme leži u tome u kojoj se meri reforma, novi propisi, mere i aktivnosti uspeti da ojačaju kadrovski potencijal pokrajinske uprave, navedeni principi se ostvaruju kroz sledeće stubove:

1) Podizanje administrativnog kapaciteta pokrajinske uprave (mere za jačanje kadrovskih potencijala - *human resource*)

- Sistem procedure prijema novih službenika;
- Depolitizacija najvišeg dela rukovodećih radnih mesta;
- Sistem dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obučavanja službenika;
- Sistem kontrole i ocenjivanja kvaliteta rada službenika;
- Mere za obezbeđivanje polne, jezičke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi.

2) Antikorupcijske mere i transparentnost pokrajinske uprave

- Kodeks ponazanja u pokrajinskoj upravi;
- Sistem konkursnog i javnog trošenja budžetskih sredstava;
- Javnost rada pokrajinske uprave.

3) Modernizacija pokrajinske uprave

- Strukturalne promene pokrajinske uprave;
- Uvođenje menadžmenta kvaliteta i standardizacije;
- Jedinstvena računarska mreža;
- Jedinstvena baza podataka;
- Elektronska uprava (*e-government*).

3. PRINCIPI REFORME POKRAJINSKE UPRAVE

3.1. Principi depolitizacije i profesionalizacije

Principi depolitizacije i profesionalizacije, kao osnovni principi na kojima se temelji reforma pokrajinske uprave, podrazumevaju stvaranje pravnih pretpostavki i

institucionalnih rezenja koja e omogu iti da zapozljavanje, profesionalno napredovanje i raspore ivanje pokrajinskih slu0benika bude oslobo eno od direktnih partijsko-politi kih uticaja i da zavisi od stru nosti, a0urnosti, kreativnosti i drugih karakteristika koji ine kvalitetan rad modernog slu0benika.

Ovi principi ostvari e se kroz sve stubove reforme, kako bi se obezbedio profesionalan administrativni kapacitet pokrajinske uprave, nezavisan od politi kog uticaja, lizen korupcije i sukoba interesa, koji koriste i savremena tehni ka, tehnolozka i organizaciona rezenja, obezbe uje primat znanja, kreativnosti, discipline i stru nosti nad politi kom pripadnoz u.

3.2. Princip modernizacije

Princip modernizacije podrazumeva primenu i koriz enje nau nih dostignu a u radu uprave, a naro ito savremenih tehni kih, tehnolozkih i organizacionih rezenja. U konkretnom slu aju pod modernizacijom podrazumevamo postepeno uvo enje menad0menta kvaliteta - Quality Menagment (u daljem tekstu: MK), kao i uvo enje informacionih i komunikacionih tehnologija u rad pokrajinske uprave.

U zemljama sa razvijenom tr0iznom privredom, MK kao skup pravila i mera koje garantuju kvalitet usluga i proizvoda, a isto tako omogu avaju i efikasniji i kvalitetniji rad tr0iznih subjekata, dugo je prisutan u oblasti privrede. Zna ajnu ulogu u MK imaju tzv. standardi poslovanja i proizvodnje (ISO i dr.). Od po etka ovog milenijuma, u zemljama Evropske unije, dolazi do sve zna ajnije primene MK i u javnoj sferi, posebno u upravi. Ovaj proces je usko povezan sa promenom shvatanja uprave. Uprava se sve vize posmatra kao javni servis koji pru0a usluge gra анима, a ne kao otu eni aparat sile koji im name e svoju volju i nezavisan je od njih. U tom smislu i u okviru reforme pokrajinske uprave, potrebno je initi napore u pravcu stalnog poboljzavanja kvaliteta usluga, kao i racionalizacije i standardizacije poslovanja, sa ciljem stalnog usavrzavanja kvaliteta rada. Usavrzavanjem procesa pru0anja usluga dolazi se do kvalitetnijeg proizvoda, u ovom slu aju usluge koju pru0a pokrajinska uprava. U oblasti MK postoje razni okviri i standardi koji su prilago eni funkcionisanju uprave i ziroko se primenjuju u zemljama Evropske unije sa ciljem stalnog ja anja kvaliteta rada uprave. U okviru modernizacije pokrajinske uprave potrebno je primeniti ove okvire i standarde, kao zto su CAF - Common Assessment Framework (Zajedni ki Okvir za evaluaciju) ili ISO 9001 - 2000).

Od po etka ovog milenijuma, u zemljama Evropske unije, dolazi do sve zna ajnije primene MK i u javnoj sferi, posebno u upravi. Ovaj proces je usko povezan sa promenom shvatanja uprave. Uprava se sve vize posmatra kao javni servis koji pru0a usluge gra анима, a ne kao otu eni aparat sile koji im name e svoju volju i nezavisan je od njih. U tom smislu i u okviru reforme pokrajinske uprave, potrebno je initi napore u pravcu stalnog poboljzavanja kvaliteta usluga, kao i racionalizacije i standardizacije poslovanja, sa ciljem stalnog usavrzavanja kvaliteta rada.

Ostvarivanje principa modernizacije kroz razvoj informacionog sistema pokrajinske uprave, me usobno je povezano i sa ostvarivanjem ostalih principa reforme pokrajinske uprave. Primenom savremenih informati kih i telekomunikacionih dostignu a u radu pokrajinske uprave obezbe uju se:

- efikasnost i ekonomičnost u obavljanju poslova pokrajinske uprave (brži prenos informacija i podataka; premožavanje fizičke udaljenosti subjekata koji komuniciraju; ušteda u vremenu potrebnom za obavljanje poslova i sredstvima potrebnim za finansiranje rada organa);

- racionalizacija i profesionalizacija pokrajinske uprave (jednostavnije obavljanje konkretnih poslova; postepeno smanjenje broja zaposlenih u organima uprave; obučavanje služenika pokrajinske uprave putem e-learning sistema);

- transparentnost pokrajinske uprave i dostupnost građanima (dostupnost informacija o radu pokrajinske uprave putem Interneta; mogućnost uvida u određene baze podataka i obavljanja određenih poslova putem Interneta; mogućnost javnog iskazivanja stava građana u vezi sa funkcionisanjem pokrajinske uprave).

Potencijale informacionih tehnologija jedino je moguće efikasno iskoristiti, ukoliko se obezbedi konstantno jačanje i obučavanje kadrovskih potencijala pokrajinske uprave. Dugoročno posmatrano, ostvarivanjem principa modernizacije postižu se vizestruko korisni rezultati u reformi pokrajinske uprave, ali samo ako je rečeno koordiniranom i dobro osmišljenom procesu. S obzirom na neprestani tehniko-tehnološki razvoj u ovoj oblasti, mora se obratiti pažnja na ekonomičnost i koordiniranost celovog procesa, jer se radi o velikim finansijskim sredstvima, te se ne sme dozvoliti promazaj u investiciji. Zbog složenosti celovog procesa, on mora biti sproveden planski, sistematično, koordinirano i u fazama, paralelno i povezano sa sprovođenjem ovog procesa u državnoj upravi Republike Srbije.

3.3. Princip racionalizacije

Princip racionalizacije pokrajinske uprave, kroz pravno utemeljenje, podrazumeva:

- uspostavljanje odgovarajuće organizacije pokrajinske uprave i u skladu sa njom,

- utvrđivanje optimalnog broja izvršilaca, kako bi se poslovi pokrajinske uprave obavljali što ekonomičnije i efikasnije.

3.3.1. Organizacija pokrajinske uprave

Polazeći od nadležnosti AP Vojvodine utvrđenih Ustavom Republike Srbije, Statutom APV i zakonima, pored pokrajinskih sekretarijata kao osnovnih nosilaca sprovođenja ovih nadležnosti, kao moguća rešenja u organizaciji pokrajinske uprave propisima se mogu predvideti i drugi organizacioni oblici npr. upravni organi u sastavu pokrajinskih sekretarijata, posebne organizacije i sl. Pri utvrđivanju nove organizacije pokrajinske uprave, radi postizanja većeg stepena racionalizacije, a u zavisnosti od vrste i značaja poslova, trebalo bi voditi računa i o tome da upravne poslove obavljaju prvenstveno pokrajinski sekretarijati, a druge poslove uprave iz nadležnosti pokrajine može biti obuhvaćeno delokrugom posebnih organizacionih oblika.

Jedan od ciljeva stvaranja novog organizacionog okvira pokrajinske uprave je i efikasnije i ekonomičnije zadovoljavanje potreba građana. Građani procenjuju usluge javnog sektora po istim kriterijumima po kojima procenjuju usluge koje pruža privatni sektor, te

o ekuju i isti kvalitet usluge imaju malo strpljenja za zetnju "od kancelarije do kancelarije".

Efikasna mera u ostvarivanju principa racionalizacije, ali i principa profesionalizacije, modernizacije, pune i efektivne jezičke i nacionalne ravnopravnosti, je obrazovanje novog organizacionog oblika tzv. UsluOnog centra pokrajinskih organa uprave.

UsluOni centar pokrajinskih organa uprave omogu ava:

- efikasniji i ekonomičniji postupak pružanja usluga građanima;
- transparentnost rada (direktna komunikacija sa građanima);
- bolju informisanost i edukaciju građana (upoznavanje sa njihovim pravima i dužnostima i sa nadležnostima pokrajinskih organa; informisanje o toku postupka koji se vodi po zahtevu i dr.);
- punu i efektivnu jezičku i nacionalnu ravnopravnost u pokrajinskoj upravi i sl.

Po odreivanju novog organizacionog okvira, potrebno je izvrziti analizu postojećih kapaciteta i uporediti ih sa budućim potrebama, kako bi se na sistematičan i stručan način odredile odgovarajuće mere u pravcu dodatnih ili smanjenih kapaciteta pokrajinske uprave (finansijskih, materijalnih, kadrovskih, informacionih i dr.).

Racionalizacija zaposlenih u pokrajinskoj upravi podrazumeva optimalan broj izvrzilaca u pokrajinskim organima uprave. Zadatak je svakog organa pokrajinske uprave da polazeći od sopstvenog delokruga, postojećih i potrebnih ljudskih resursa, kroz sveobuhvatnu analizu restriktivno i objektivno utvrdi broj izvrzilaca potreban za kvalitetno i blagovremeno obavljanje poslova.

3.3.2. Utvrđivanje optimalnog broja izvršilaca

U nastavku procesa racionalizacije pokrajinske uprave, neophodno je preispitati organizaciju i raspodelu poslova u svakom organu. U tom pravcu, početni korak bi bio kritičko sagledavanje stanja i utvrđivanje smernica za reorganizaciju. Na osnovu utvrđenog obima i vrste poslova koje obavljaju pokrajinski organi uprave, moguće je realno utvrditi i potreban broj zaposlenih koji bi te poslove efikasno obavljali.

Racionalizacija zaposlenih u pokrajinskoj upravi podrazumeva optimalan broj izvrzilaca u pokrajinskim organima uprave. Zadatak je svakog organa pokrajinske uprave da polazeći od sopstvenog delokruga, postojećih i potrebnih ljudskih resursa, kroz sveobuhvatnu analizu restriktivno i objektivno utvrdi broj izvrzilaca, potreban za kvalitetno i blagovremeno obavljanje poslova.

Sprovođenje principa racionalizacije pokrajinske uprave planirano je kroz sva tri stuba pokrajinske reforme.

3.4. Princip ostvarivanja pune i efektivne polne, jezičke i nacionalne ravnopravnosti

Na osnovu raspoloživih podataka, evidentno je da u pokrajinskim organima uprave postoji veća zastupljenost žena nego muškaraca, što ukazuje da nema negativne diskriminacije žena u pogledu zapošljavanja u pokrajinskim organima uprave. Ipak, dominantna zastupljenost muškaraca prisutna je kod rukovodnih radnih mesta u pokrajinskim organima uprave. Ostvarivanje principa pune i efektivne polne ravnopravnosti, treba da omogućiti da se, kako u pokrajinskim organima uprave, tako i u organizacijama žene osnivaju preko svojih organa AP Vojvodina, obezbedi stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava pripadnika oba pola, donošenjem propisa i preduzimanjem posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje neposredne i posredne diskriminacije zasnovane na polu, bračnom ili porodičnom statusu, trudnoći ili roditeljstvu. Dugoročno je potrebno, kako u upravi tako i u drugim oblastima, nalaziti interdisciplinarna rešenja koja će omogućiti ženama da ne budu naterane na izbor između uspešne karijere sa jedne strane i radećanja i porodice sa druge strane.

Samobitnost i posebnost AP Vojvodine je zasnovana velikim delom na njenom jezičkom, kulturnom i etničkom bogatstvu i raznolikosti. Ostvarivanje i razvijanje ove nacionalne, kulturne i jezičke različitosti i baštine, kao i obezbeđivanje pune jezičke i nacionalne ravnopravnosti predstavlja temeljnu vrednost naše pokrajine. Obezbeđivanje jezičke i nacionalne ravnopravnosti predstavlja princip koji treba dosledno uvažavati i u procesu reforme pokrajinske uprave, pogotovo ako se uzme u obzir da je ostvarivanje ovog principa u kontaktu sa građanima, u svakodnevnom životu najprisutnije kroz rad pokrajinskih organa uprave.

Službena upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina je najviši nivo ostvarivanja jezičkih prava, ali podrazumeva i stroge zakonske obaveze za organe vlasti. Iskustva Evropske unije na ovom planu, kao i dosadnja iskustva u AP Vojvodini, dokazuju da omogućavanje rada organa na vize jezika iziskuje izuzetne napore.

Princip ostvarivanja pune i efektivne jezičke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi, moguće je realizovati kroz sve stubove reforme, preduzimanjem mera za obezbeđivanje vize jezičnosti i nacionalne ravnopravnosti u cilju otklanjanja uočenih nedostataka u radu i organizaciji pokrajinske uprave. Treba omogućiti što više mogući usmene komunikacije pokrajinskih organa uprave i građana, na jezicima nacionalnih manjina u službenoj upotrebi. Uočeno je da u određenim pokrajinskim sekretarijatima i Službi (telefonska centrala, prijemna kancelarija, obezbeđenje, itd.) ne postoji osposobljenost za usmenu komunikaciju sa građanima na jezicima nacionalnih manjina. Ovde je najveći nedostatak adekvatnih kadrova, odnosno o pogrešnom upravljanju ljudskim resursima, u smislu postojanja zaposlenih sa znanjem jezika nacionalne manjine, koji nisu raspoređeni tako da u slučaju potrebe, mogu da obave usmenu komunikaciju sa strankom. Pri ostvarivanju pune i efektivne jezičke ravnopravnosti u usmenoj komunikaciji pokrajinskih organa uprave i stranaka, treba voditi računa o potrebama građana, te srazmernom jezičkom osposobljavanju kadrova prema potencijalnom broju stranaka pripadnika određene nacionalne manjine.

Primenu ovog principa radi ostvarivanja vize jezičnosti, neophodno je dosledno obezbediti i u slučaju javnih natpisa u prostorijama pokrajinske uprave, gde su takođe uočeni propusti. Posebno je važno da se jezička ravnopravnost omogućiti i u procesu ostvarivanja prava građana na slobodan pristup informacijama. Potrebno je obezbediti da se konkursi zajedno sa obrascima objave i obezbede na svim službenim jezicima.

Isto se odnosi i na informacije od javnog značaja koje se objavljuju na Web sajtovima organa uprave.

Potrebno je omogućiti da se pisana komunikacija obavlja nesmetano na svim jezicima nacionalnih manjina u službenoj upotrebi prema Statutu APV i to dvosmerno, kako u upravnom postupku tako i van njega. U tu svrhu potrebno je osposobiti pisarnicu pokrajinskih organa za rad na vize službenih jezika.

Uočeno je da u određenim pokrajinskim sekretarijatima i Službi (telefonska centrala, prijemna kancelarija, obezbeđenje, itd.) ne postoji osposobljenost za usmenu komunikaciju sa građanima na jezicima nacionalnih manjina. Ovde je najveće rešenje nedostatku adekvatnih kadrova, odnosno o pogrešnom upravljanju ljudskim resursima, u smislu postojanja zaposlenih sa znanjem jezika nacionalne manjine, koji nisu raspoređeni tako da u slučaju potrebe, mogu da obave usmenu komunikaciju sa strankom. Pri ostvarivanju pune i efektivne jezičke ravnopravnosti u usmenoj komunikaciji pokrajinskih organa uprave i stranaka, treba voditi računa o potrebama građana, te srazmernom jezičkom osposobljavanju kadrova prema potencijalnom broju stranaka pripadnika određene nacionalne manjine.

Iako ravnopravna službena upotreba jezika predstavlja značajan doprinos nacionalnoj ravnopravnosti, ista zahteva i druge mere, kao što je srazmerna zastupljenost svih nacionalnih zajednica u pokrajinskoj upravi, uz uvažavanje ostalih principa na kojima se zasniva reforma pokrajinske uprave.

4. STUBOVI REFORME POKRAJINSKE UPRAVE

U okviru realizacije reforme državne uprave, kao novi sistemski zakoni u ovoj oblasti doneti su Zakon o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", broj 79/05) i Zakon o državnim službenicima ("Službeni glasnik RS", broj 79/05, 81/05, 83/05). Pojedine odredbe Zakona o državnoj upravi, shodno se primenjuju i na organe autonomnih pokrajina.

Međutim, Zakon o državnim službenicima ne odnosi se na zaposlene u organima autonomne pokrajine, već se na njih shodno primenjuju odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima ("Službeni glasnik RS", br. 48/91, 66/91, 44/98, 46/98, 49/99, 34/01, 39/02, 49/05), koji je donet 1991. godine. Obzirom na veliki broj prevaziđenih rešenja sadržanih u tom zakonu, poštujemo načelo zakonitosti, a sa ciljem realizacije reforme pokrajinske uprave, neophodno je pripremiti dva osnovna normativna akta, koji će predstavljati normativno-pravni okvir reforme i osnov za donošenje odgovarajućih pravnih akata za realizaciju stubova reforme pokrajinske uprave (Odluku o pokrajinskim organima uprave i Odluku o pokrajinskoj upravi).

4.1. Podizanje administrativnog kapaciteta pokrajinske uprave (mere za jačanje kadrovskih potencijala - human resources)

Jačanje administrativnog kapaciteta pokrajinske uprave u velikoj meri zavisi od ljudskih resursa, odnosno kvaliteta službenika koji obavljaju upravne poslove.

Na osnovu zate enog stanja pokrajinske uprave, a u cilju njene reforme, prvi stub reforme sprovede se kroz:

“Sistem procedure prijema novih slu0benika;

“ Depolitizaciju najve eg dela rukovode ih radnih mesta;

“ Sistem dodatnog obrazovanja i obu avanja slu0benika;

“ Sistem kontrole i ocenjivanja kvaliteta rada slu0benika;

“ Mere za obezbe ivanje polne, jezi ke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi.

Prvi stub reforme sprovede se kroz:

“ Sistem procedure prijema novih slu0benika;

“ Depolitizaciju najve eg dela rukovode ih radnih mesta;

“ Sistem dodatnog obrazovanja i obu avanja slu0benika;

“ Sistem kontrole i ocenjivanja kvaliteta rada slu0benika;

“ Mere za obezbe ivanje polne, jezi ke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi.

4.1.1. Sistem procedure prijema novih slu0benika

Razvoj pokrajinske uprave zahteva da pravila za prijem novih zaposlenih doprinesu stalnom ja anju ljudskih resursa pokrajinske uprave. Precizno utvr ena transparentna procedura prijema novih slu0benika mo0e u zna ajnoj meri da uti e na njihovu kvalitetnu selekciju. Kriterijum na kom e se zasnivati sistem procedure prijema novih slu0benika je nepristrasan i objektivni odabir kadrova zasnovan na obrazovanosti, kreativnosti i iskustvu.

U postupku prijema objektivno e se meriti i bodovati uspeh kandidata na studijama, kreativnost i sposobnosti pokazane na testiranju zto e presudno uticati na kona an izbor najboljeg kandidata i smanjiti subjektivnost, politikanstvo i zna aj prijateljskih, rodbinskih, kumovskih i partijskih veza prilikom zasnivanja radnog odnosa. Ovakav transparentan i objektiviziran sistem prijema novih zaposlenih omogu i e kandidatima koji su neopravdano odbijeni da pravno zastite svoje interese.

Svako slobodno radno mesto u pokrajinskom organu uprave od rukovode eg do izvrzila kog, utvr eno aktom o sistematizaciji, mora se na propisan na in oglasiti. Popunjavanje slobodnih radnih mesta u pokrajinskim organima uprave vrzi se na osnovu konkursa, odnosno oglasa, sporazumnim preuzimanjem i prijemom studenata stipendista u svojstvu pripravnika, pod uslovima i na na in utvr en pokrajinskim propisima.

Sistem procedure prijema novih sluŃbenika sadrŃi i prijem sluŃbenika van konkursne procedure, odnosno na odre eno vreme zbog pove anog obima posla ili zamene privremeno odsutnog zaposlenog, koji je neophodno urediti tako da se umanji mogu nost izbora neodgovaraju eg kandidata.

Svako slobodno radno mesto u pokrajinskom organu uprave od rukovode eg do izvrzila kog, utvr eno aktom o sistematizaciji, mora se na propisan na in oglasiti. Popunjavanje slobodnih radnih mesta u pokrajinskim organima uprave vrzi se na osnovu konkursa, odnosno oglasa, sporazumnim preuzimanjem i prijemom studenata stipendista u svojstvu pripravnika, pod uslovima i na na in utvr en pokrajinskim propisima.

Prijemnu proceduru potrebno je urediti na slede i na in:

- Konkurs raspisuje pokrajinski organ uprave radi popune slobodnog radnog mesta utvr enog aktom o sistematizaciji.

- Radi obezbe ivanja politi ke i svake druge nepristrasnosti, sprovo enje konkursa obavlja Komisija koju obrazuje i kojom predsedava starezina pokrajinskog organa, a iji je obavezni lan predstavnik posebno obrazovane organizacije koja e se baviti kadrovskim potencijalima.

- Komisija vrzi proveru kandidata po utvr enim merilima za izbor, posebno vode i ra una o obezbe ivanju polne ravnopravnosti i srazmerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih zajednica u pokrajinskim organima uprave.

U okviru reforme pokrajinske uprave, procedura prijema novih sluŃbenika bi e ure ena posebnim aktom.

Sa ciljem obezbe ivanja kvalitetnijih i stru njih sluŃbenika, pored opztih merila utvr enih zakonom i aktima o sistematizaciji (stepen zkolske spremne, poloŃen stru ni ispit i sl.), aktima je potrebno utvrditi i posebna merila koja bi se primenjivala u proceduri prijema novih zaposlenih. Ova posebna merila obuhvatila bi npr. posebne kvalifikacione testove preko kojih bi se objektivno mogle oceniti i druge sposobnosti kandidata, kao i vo enje posebne interne evidencije o licima koja su nekoliko godina zaredom (npr. dve godine) konkurisala na oglase za zasnivanje radnog odnosa u pokrajinskim organima uprave, a nisu izabrana izme u kandidata prijavljenih na oglas.

Radi postizanja visokog stepena objektivnosti prilikom odabira i prijema novih sluŃbenika, potrebno je pravnim aktom utvrditi i poseban sistem bodovanja kandidata koji se prijavljuju na oglas, utvr uju i maksimalan i minimalan broj bodova, odnosno kriterijume koji e se ocenjivati (duŃina studiranja, prose na ocena na studijama, kreativnost i sposobnost iskazana u pismenom radu i na testu, dosadaznje radno iskustvo, ocena Komisije o opztem utisku i dr.). Ukoliko nijedan kandidat ne ostvari minimum bodova, konkurs, odnosno oglas moŃe se poniztiti, a na oglaseno slobodno radno mesto moŃe se primiti izvrzilac na odre eno vreme.

Posebno obrazovana organizacija koja e se baviti kadrovskim potencijalima, od momenta osnivanja po inje da vodi internu evidenciju lica koja su konkurisala na oglase za zasnivanje radnog odnosa u pokrajinskim organima uprave, a nisu izabrana izme u

kandidata prijavljenih na oglas. Ova evidencija sadr0ala bi podatke o kandidatima prema struci, dokumentaciji koju su prilo0ili prilikom konkurisanja, rezultatima na kvalifikacionim ispitima, radnim mestima za koja su konkurisali i sl. Prilikom prijema novih slu0benika u radni odnos na odre eno vreme zbog pove anog obima posla ili radi zamene privremeno odsutnog zaposlenog, kada zakon ne propisuje proceduru oglašavanja, radi obezbe ivanja politike i svake druge nepristrasnosti, pokrajinski organi uprave obra ali bi se ovoj organizaciji za dostavljanje podataka iz evidencije odnosno ova lica bi imala prednost u odnosu na druge potencijalne kandidate.

Sporazumom o preuzimanju, slobodna radna mesta mogu se popunjavati u skladu sa zakonom, s tim da se novim tekstom Odluke o pokrajinskoj upravi precizira da se takav na in popune zasniva na pristanku starezine organa i zainteresovanog lica koje je ve u radnom odnosu u nekom od pokrajinskih organa, u upravnom okrugu na teritoriji AP Vojvodine, u javnom preduze u ili ustanovi iji je osniva AP Vojvodina.

Ovako utvr ena pravila za prijem novih zaposlenih treba da smanje uticaj improvizacije, korupciju i voluntarizam, kao i da obezbede da drugi kvaliteti i kreativne sposobnosti potencijalnih kandidata budu jedno od merila za njihovo anga0ovanje.

Novim pravilima trebalo bi svesti na minimum broj onih koji se primaju u radni odnos bez prethodnog oglašavanja slobodnog radnog mesta putem konkursa i obezbediti transparentnost ovih procedura.

U ovakav sistem popunjavanja novih radnih mesta uklapa se i sadaznji sistem stipendiranja studenata koji se primenjuje u pokrajinskoj upravi od 2003 godine.¹³ Ovakvim sistemom stipendiranja najboljih studenata, obezbe uje se kvalitetno popunjavanje pokrajinske uprave, kao i srazmerna zastupljenost pripadnika svih nacionalnih zajednica u pokrajinskoj upravi.

¹³Odluka o stipendiranju studenata sa teritorije Autonomne Pokrajine Vojvodine na osnovnim studijama fakulteta u Republici Srbiji, Slu0beni list APV, 10/2003

4.1.2. Depolitizacija najvećeg dela rukovodećih radnih mesta

Depolitizaciju najvećeg dela rukovode ih radnih mesta mogu e je obezbediti jasnom podelom rada i ovlaz enja izme u izabраниh politika, na jednoj strani, i slu0benika na rukovode im mestima u pokrajinskim organima, na drugoj strani.

Uporedna iskustva dokazuju da se, u organima u kojima su izuzev funkcionera (starezine) i politickog pomo nika na sva ostala rukovode a mesta na osnovu konkursnog nadmetanja postavljeni stru njaci (menad0eri) u relevantnim oblastima, posti0e ve a efikasnost u radu, kvalitetnije obavljanje poslova i znatno bolja i lakša koordinacija razli itih poslova. Ograni enje uticaja partijske politike na operativno rukovo enje u pokrajinskoj upravi, mogu e je primenom iste prijemne procedure koja va0i za slu0benike, odnosno popunjavanjem slobodnih rukovode ih radnih mesta putem oglasa, a kroz sistem bodovanja.

4.1.3. Sistem dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obučavanja službenika

Osim kvalitetne selekcije prilikom zapozljavanja, kvalitet ljudskih resursa najvise zavisi od dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obucavanja sluobenika u pokrajinskoj upravi, kroz koje se omogucava sticanje novih znanja i veztina, te doprinosi podizanju nivoa profesionalne osposobljenosti pokrajinske uprave.

Obrazovanje i obucavanje pokrajinske administracije je uslovnjene modernizacije, elastinosti, odgovornijeg odnosa prema gradanima i efikasnijeg obavljanja poslova, posebno u uslovima brzih i korenitih promena koje predstoje u procesima evropskih integracija.

Osim kvalitetne selekcije prilikom zapozljavanja, kvalitet ljudskih resursa najvise zavisi od dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obucavanja sluobenika u pokrajinskoj upravi, kroz koje se omogucava sticanje novih znanja i veztina, te doprinosi podizanju nivoa profesionalne osposobljenosti pokrajinske uprave.

Sadaznji sistem dodatnog obrazovanja i obucavanja treba da zameni nov, koji ce biti zasnovan na pravu sluobenika na permanentno strukovno usavrzavanje i osposobljavanje, ali i obavezности njihovog ucenaka na akreditovanim kursevima prema karakteru i kategoriji poslova koje obavljaju. Obucavanje odnosno obrazovanje trebalo bi da se odvija kontinuirano, a kursevi odnosno programi dodatnog obrazovanja i obuka, moraju zadovoljiti kriterijume strukovnosti i nauke zasnovanosti, aktivnog ucenaka zaposlenih u obrazovnom procesu (aktivna priprema za prakticnu obrazovnog procesa, diskusije, prakticni rad, evaluacija ukupnog procesa).

Posebno obrazovana organizacija koja ce se baviti kadrovskim potencijalima, bi ce zaduzena za koordiniranje i organizaciju procesa dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obucavanja sluobenika. Ova organizacija, ne bi funkcionisala kao upravna akademija sa sopstvenim nastavnim kadrom, nego bi pre svega uz koordinaciju sa pokrajinskim organima uprave, donela godiznji plan obuke (kako one iz opzteg modela namenjenog svim zaposlenima u pokrajinskim organima uprave, tako i posebnih programa namenjenih zaposlenim u određenom organu uprave) i utvrdila dinamiku njegove realizacije, uz saglasnost Izvrznog veštaka APV.

Oblici strukovnog usavrzavanja i osposobljavanja bi ce razliciti s obzirom na cilj, ciljne grupe, programske sadržaje, metode primenjene u procesu obucavanja, kao i oblike i na cine vrednovanja steenih znanja i veztina. Prema cilju, kursevi i obuke sluobenika mogu se odnositi na sticanje novih znanja, inovaciju postojećih znanja, strukovno i nauko usavrzavanje. Prema ciljnim grupama sistem bi bio podeljen na obuke namenjene: zaposlenima na rukovodećim mestima u pokrajinskoj upravi, zaposlenima u pokrajinskim organima uprave i zaposlenima u tehnickim sluobama. Neki kursevi bi bili ponuđeni i sluobenicima zaposlenim u organizacijama gde je osniva preko svojih organa APV u Vojvodina. Programski sadržaji kurseva i obuka koji se realizuju u okviru obrazovnog ciklusa mogli bi obuhvatiti opzte obrazovne programe i posebne - specijalizovane programe. Pored toga, obuka svakako mora ukljućiti i sticanje veztina vaonih za obavljanje poslova.

Kontinuirano obrazovanje i obucavanje sluobenika, bi ce jedan od kriterijuma za profesionalno napredovanje zaposlenih u pokrajinskoj upravi, te je nužno ustanoviti oblike i na cine vrednovanja steenih znanja i veztina (ispiti, testovi, prakticni rad, drugi

oblici provere znanja, sertifikati koji bi se izdavali nakon odrđane obuke i provere ste enih znanja itd.).

Posebno obrazovana organizacija koja e se baviti kadrovskim potencijalima, bi e zaduđena za koordiniranje i organizaciju procesa dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obu avanja sluđbenika. Ova organizacija, ne bi funkcionisala kao upravna akademija sa sopstvenim nastavnim kadrom, nego bi pre svega uz koordinaciju sa pokrajinskim organima uprave, donela godiznji plan obuke (kako one iz opzteg modela namenjenog svim zaposlenima u pokrajinskim organima uprave, tako i posebnih programa namenjenih zaposlenim u odre enom organu uprave) i utvrdila dinamiku njegove realizacije, uz saglasnost Izvrznog ve a APV. Organizacija bi kroz sistem javnih nabavki, a na osnovu godiznjeg plana obuke, raspisivala konkurse za ve inu programskih sadrđaja. Na osnovu unapred utvr enih kriterijuma, selekcijom na bazi kvaliteta, bile bi izabrane stru ne ustanove (Univerzitet, fakulteti, stru ne ustanove, nevladine organizacije) koje bi prakti no realizovale takve kurseve. Sa ciljem racionalnog i efikasnog koriz enja postoje ih kadrovskih resursa, odre ene obuke koje bi obuhvatile specifi ne oblasti rada pokrajinske uprave, dodeljivale bi se radnim grupama sastavljenim od stru nih lica zaposlenih u pokrajinskoj upravi.

U skladu sa zakonskim okvirima, Odlukom o pokrajinskim organima uprave bi e utvr en pravni osnov za osnivanje navedene organizacije, a Odlukom o pokrajinskoj upravi obaveza svih sluđbenika u pogledu u ez a na akreditovanim kursevima. Aktom o osnivanju organizacije utvrdi e se njen delokrug i organizacija, kao i postupak akreditacije kurseva odnosno obrazovnih programa.

U okviru obuke i osposobljavanja pokrajinskih sluđbenika poseban akcenat treba staviti na obu avanje i osposobljavanje sluđbenika:

- u oblasti pravne normative (pripremanje propisa iz nadleđnosti APV), kao i
- u pripremanju raznih programa, razvojnih planova i strategija (strategijski menadđment).

Obučavanje u oblasti normativne delatnosti i u pripremi stručne politike (staregijski menadđment)

Administrativni kapacitet uprave se ogleda u velikoj meri u tome da li je uprava osposobljena da na ovom planu pripremi normativno-pravno kvalitetne akte, koji su usaglazeni sa pravnim sistemom i primenljivi u praksi. Kada je re o normativnoj delatnosti ova oblast je u okviru izvrzne vlasti u AP Vojvodini izuzetno zapostavljena iz vize razloga. Oblast pravnog normiranja u Srbiji, kako nauka tako i praksa generalno oskudeva stru njacima, i sa pravom se mođe re i da je nerazvijena. Postoji permanentan manjak pravnika koji vladaju pravnom nomotehnikom, a imaju znanje o pravnom sistemu u celini i osnovno znanje o pravilima pravnog normiranja. Razvoj normativne tehnike u radu pokrajinskih organa uprave znatno je usporen u periodu od 1990. do 2002. godine, kada je u skladu sa oskudnim ovlaz enjima AP Vojvodine, donet izuzetno mali broj normativnih akata. U procesu pripremanja normativnih akata, gotovo da i ne postoje prethodne prognoze i analize uticaja pravnih normi (cost-benefit analysis - analiza trozkova i koristi).

U procesu reforme i razvoja pokrajinske uprave predviđena se donošenje propisa od strane Skupštine APV, donese propis kojim će se detaljnije urediti postupak i tehnika pripreme pravnih akata, koji bi uz odgovarajuću obuku službenika, doveo do postizanja značajnog napretka u ovoj oblasti.

Stanje nije ništa bolje ni u oblasti pripremanja i sprovođenja stručne politike (strategijski menadžment) preko programa i strategija razvoja. U slučaju da, nakon ustavnih promena, neke oblasti društvenog života budu autonomno uređivane, politika vođena od strane AP Vojvodine i razvoj kapaciteta pokrajinske uprave u ovom pravcu, posebno će dobiti na značaju. Za uspešni strateški menadžment potreban je interdisciplinarni, sistemski pristup od strane uprave, kao i sagledavanje zbirih privrednih i društvenih tokova. Kvalitetni strateški programi podrazumevaju kompatibilnost sa politikom i standardima Evropske unije i široko korišćenje uporednih iskustava, uz uključivanje stručne javnosti i naučnih institucija u ovaj proces. Za kvalitetne strateške programe neophodno je obezbediti i kvalitetne evidencije i statističke podatke, njihovu stručnu primenu. U primeni strateških programa od izuzetne je važnosti da se kroz komunikaciju između pokrajinskih organa, kao i između organa i zbirne javnosti obezbedi sistem kontinuirane evaluacije procesa primene istih.

Za sve navedeno, osim stvaranja odgovarajuće organizacione strukture pokrajinske uprave, potreban je veoma dobro obučeni i kreativan stručni kadar.

4.1.4. Sistem kontrole i ocenjivanja kvaliteta rada službenika

Pored odgovarajućih sistema prijema i obučavanja kadrova, te utvrđivanja pravila ponašanja, u daljoj realizaciji reforme pokrajinske uprave, potrebno je obezbediti sistem koji objektivno prati, vrednuje i nagružuje trud i rezultate rada službenika. Ovaj sistem mora se zasnivati na objektivnom praćenju i ocenjivanju rezultata rada službenika, uspostavljanju mehanizma motivacije i nagruživanja u karijeri na osnovu ispoljenih sposobnosti i rezultata, kao i mehanizama kontrole rada i odgovornosti. Ažurna pokrajinska uprava podrazumeva pravovremeno i kvalitetno obavljanje i izvršavanje poslova, što je neposredno povezano sa spremnošću zaposlenih da tome doprinesu svojim angažovanjem. Motivacija, nagruživanje i napredovanje u karijeri, samo su neke od mera, koje bi trebalo pravno institucionalizovati.

Pravni okvir biće uređen Odlukom o pokrajinskim organima uprave i Odlukom o pokrajinskoj upravi, a kroz odredbe ovih normativnih akata sistem kontrole i ocenjivanja kvaliteta rada službenika biće povezan sa sistemom dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obučavanja službenika, napredovanjem odnosno nazadovanjem u službi, finansijskim stimulacijama, disciplinskom odgovornošću, prestankom radnog odnosa i sl. Na osnovu kvaliteta rada, potrebno je omogućiti napredovanje u službi, kao i sankcionisanje službenika koji ne ostvaruju očekivane rezultate. Napredovanje u službi kroz sticanje viših zvanja, većih plata i drugih finansijskih stimulacija (mesečna i godišnja stimulacija), trebalo bi da bude povezano sa objektivnim praćenjem rada službenika i ocenjivanjem njihovog rada najmanje jednom godišnje. Uzimajući u obzir složenost ovog procesa, pri određivanju kriterijuma za merenje kvaliteta i učinkovitosti rada službenika, neophodno je voditi računa o poslovima i zadacima koje oni obavljaju i tako utvrditi različite kriterijume za različite kategorije zaposlenih.

Pored odgovarajućih sistema prijema i obučavanja kadrova, te utvrđivanja pravila ponašanja, u daljoj realizaciji reforme pokrajinske uprave potrebno je obezbediti sistem koji objektivno prati, vrednuje i nagrađuje trud i rezultate rada služenika. Ovaj sistem mora se zasnivati na objektivnom praćenju i ocenjivanju rezultata rada služenika, uspostavljanju mehanizma motivacije i nagrađivanja u karijeri na osnovu ispoljenih sposobnosti i rezultata, kao i mehanizama kontrole rada i odgovornosti. Ažurna pokrajinska uprava podrazumeva pravovremeno i kvalitetno obavljanje i izvršavanje poslova, što je neposredno povezano sa spremnošću zaposlenih da tome doprinesu svojim angažovanjem. Motivacija, nagrađivanje i napredovanje u karijeri, samo su neke od mera, koje bi trebalo pravno institucionalizovati.

U ocenjivanju rezultata rada pored nekih objektivnih kvantitativnih i kvalitativnih merila, posebno bi trebalo vrednovati i tačnost dolaska i odlaska sa radnog mesta, broj priznanja stečenih na akreditovanim seminarima i kursevima, pridržavanje kodeksa ponašanja, vođenje disciplinskog postupka protiv zaposlenog, eventualne pritužbe na rad zaposlenog od strane građana, prekovremeni rad, prisutnost na radu, finansijske stimulacije za poseban učinak u radu i dr. Ocenjivanje zaposlenog vrzilo bi se uz detaljno obrazloženje, a služenik bi imao pravo na ulaganje prigovora na ocenu, ukoliko smatra da utvrđeni činjenični stanje ne odgovara stvarnosti ili da je ocenjen protivno merilima utvrđenim opštim aktom bez potrebnog obrazloženja.

Navedena merila za ocenjivanje, kao i postupak ocenjivanja služenika zaposlenih u pokrajinskoj upravi, potrebno je urediti donošenjem posebne odluke. U skladu sa navedenim, takođe je potrebno unaprediti postojeći sistem finansijske stimulacije kroz uvođenje iznosa plate, izmenama pokrajinskih propisa koje se odnose na način utvrđivanja plata i dodataka na platu.

Važan element odgovarajuće politike u oblasti ljudskih resursa je što kompleksnija i tačnija personalna evidencija o zaposlenima. U personalnoj evidenciji, trebalo bi da budu pohranjeni svi relevantni podaci o zaposlenom, počev od tačnosti dolaska i odlaska sa radnog mesta odnosno prisutnosti na radu, kurseva koje je zaposleni pohađao, disciplinskih mera koje su preduzete protiv zaposlenog i dr. Modernizacija ove baze podataka razrađena je kroz treći stub reforme pokrajinske uprave.

4.1.5. Mere za obezbeđivanje polne, jezičke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi

Pokrajinskim propisima, donetim u skladu sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, ratifikovanim međunarodnim sporazumima, Ustavom i zakonima Republike Srbije, ustanovljeni su normativno-pravni i institucionalni mehanizmi za postizanje ravnopravnosti polova na teritoriji AP Vojvodine.

Iako je trenutno stanje po pitanju polne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi u velikoj meri zadovoljavajuće, radi doslednog sprovođenja politike rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti, u narednom periodu neophodno je preduzeti posebne mere u pravcu većeg uvođenja u izvrznoj vlasti, kao i promovisanja koncepta rodne ravnopravnosti i njegovog uvođenja u sve oblasti rada pokrajinskih organa uprave i sve sfere javnog i političkog života u AP Vojvodini.

Dosledna primena ustavom i zakonom garantovanih jezičkih prava od strane pokrajinske uprave iziskuje, pored normativnih, organizacionih i finansijskih mera i značajne napore u menadžmentu sa ljudskim resursima, odnosno kadrovskoj politici. Naime, potrebno je obezbediti odgovarajući broj slušbenika koji će biti osposobljeni da pored srpskog jezika, komuniciraju sa strankama i na slušbenim jezicima nacionalnih manjina. U skladu sa potrebama i poslovima koje obavljaju za ovaj vid komunikacije biće potrebni različiti nivoi znanja jezika. Navedeno je moguće obezbediti novom politikom prijema slušbenika, kao i jezičkom dokvalifikacijom i obukom postojećeg slušbeničkog kadra. Značajan korak u pravcu obezbeđivanja takvih slušbenika je i uvođenje dodatne finansijske stimulacije zaposlenih koji u svom radu koriste jezik nacionalne manjine koji je u slušbenoj upotrebi.

Obezbeđivanje slušbene upotrebe jezika i pisma treba da se ostvaruje paralelno i sistematski kroz preduzimanje odgovarajućih mera i donošenje posebnih akata npr. propisivanjem znanja jezika kao posebnog uslova za zapošljavanje kod nekih izvršilaca u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta; preko posebnih jezičkih kurseva u okviru sistema obučavanja zaposlenih; obrazovanjem Uslužnog centra koji je osposobljen za komunikaciju sa strankama na svim jezicima koji su u slušbenoj upotrebi u radu pokrajinskih organa uprave; obezbeđivanjem softverske podrške za vizejezičnost; preko etičkog kodeksa (propisivanjem određenih pravila ponazanja u slušaju stranaka koje govore jezik nacionalne manjine, koji je u slušbenoj upotrebi u radu pokrajinskih organa uprave) itd.

Pored organizacionih i drugih mera, posebnu pažnju potrebno je posvetiti "potražnji", odnosno potrebama građana. Naime, dok je materni jezik tristošest hiljada potencijalnih stranaka pokrajinske uprave, rusinski je materni jezik dvadeset puta manjem broju potencijalnih stranaka. Radi ostvarivanja pune i efektivne jezičke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi, mora se poći od mera kojima će biti omogućena dosledna upotreba slušbenog jezika nacionalnih manjina, tako da se obezbedi srazmerna osposobljenost kadrova prema potencijalnom broju stranaka pripadnika određene nacionalne manjine.

Obezbeđivanje slušbene upotrebe jezika i pisma treba da se ostvaruje paralelno i sistematski kroz preduzimanje odgovarajućih mera i donošenje posebnih akata npr. propisivanjem znanja jezika kao posebnog uslova za zapošljavanje kod nekih izvršilaca u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta; preko posebnih jezičkih kurseva u okviru sistema obučavanja zaposlenih; obrazovanjem Uslužnog centra koji je osposobljen za komunikaciju sa strankama na svim jezicima koji su u slušbenoj upotrebi u radu pokrajinskih organa uprave; obezbeđivanjem softverske podrške za vizejezičnost; preko etičkog kodeksa (propisivanjem određenih pravila ponazanja u slušaju stranaka koje govore jezik nacionalne manjine koji je u slušbenoj upotrebi u radu pokrajinskih organa uprave) itd.

4.2. Antikorupcijske mere i transparentnost pokrajinske uprave

Posebno važan deo procesa reforme pokrajinske uprave predstavljaju mehanizmi interne i eksterne kontrole, kojima se obezbeđuje sprečavanje i suzbijanje korupcije i transparentnost rada pokrajinske uprave.

Opšti sistem kontrole rada utvrđen je kroz nekoliko različitih mehanizama utvrđenih zakonima¹⁴, a kao specifičan vid eksterne kontrole ustanovljena je i institucija Pokrajinskog ombudsmana.

¹⁴ Zakon o opztem upravnom postupku; Zakon o upravnim sporovima; Krivični zakonik; Zakon o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija; Zakon o dostupnosti informacija od javnog značaja i sl.

Ostvarivanje principa reforme pokrajinske uprave, kroz drugi stub, sprovede se kroz:

- Kodeks ponašanja u pokrajinskoj upravi;
- Sistem konkursnog i javnog trošenja budžetskih sredstava;
- Javnost rada pokrajinske uprave.

4.2.1. Kodeks ponašanja u pokrajinskoj upravi

U sklopu reforme pokrajinske uprave potrebno je doneti kodeks (skup pravila) ponašanja u pokrajinskoj upravi, po uzoru na slične akte zemalja Evropske unije sa razvijenom i kvalitetnom upravom (Velika Britanija, Nemačka, Skandinavske države itd.). Prihvatanjem etičkih pravila dobila bi se jača i kvalitetnija pokrajinska uprava približena evropskim standardima.

Kodeksom će se definisati smernice, metode primene i proceduralna pravila koja imaju obavezujuću snagu za sve one koji su zaposleni u pokrajinskoj upravi. Kroz Kodeks će biti promovisano uspostavljanje i održavanje pokrajinske uprave koja uči ova opštu društvenu podršku, te izražava vrline i unutrašnje vrednosti, koje s jedne strane utvrđuju u saopetom prikazu ideal pokrajinskog služenika, a s druge strane pomažu pri oblikovanju dostojnog lika pokrajinskog služenika.

Ova kodifikovana etička pravila bi se primenjivala kako na zaposlene, tako i na funkcionere pokrajinske uprave. Posebno je važno da kodeks sadrži pravila koja se odnose na način obavljanja poslova, ponašanje služenika i funkcionera, njihove međusobne odnose, odnos prema građanima, strankama i javnosti i sl. Ovim pravilima trebalo bi regulisati zabranu koruptivnog ponašanja npr. pitanje prijema poklona, zabranu određenih oblika partijsko-političkih aktivnosti (npr. određeni položaj u rukovodstvu političke stranke), pitanje sukoba interesa itd.

Odredbe kodeksa kojima se utvrđuju prava i obaveze služenika i funkcionera u vezi sa vršenjem poslova pokrajinske uprave, mogu se podeliti na:

~ *Opšte:*

- postupanje u cilju zaštite javnog interesa;
- profesionalno, objektivno, transparentno, politički neutralno i nepristrasno vršenje poslova;

- poštovanje ravnopravnosti i jednakosti građana;
- sprečavanje uočene nepravilnosti u radu organa i ukazivanje na njih;
- očuvanje ugleda organa;
- odgovoran odnos prema imovini;
- pristojno i kulturno ponašanje i odavanje;
- poštovanje radne discipline, pouzdanosti i savesnosti u izvršavanju poslova itd.

• *Posebne:*

- zabrana zloupotrebe službenog ovlašćenja i položaja;
- zabrana kumulacija funkcija i bavljenje svim drugim, osim naučnim, sportskim, umjetničkim ili drugim slobodnim radom;
- zabrana konzumiranja alkoholnih pića i drugih sredstava kojima se može naružiti ugled pokrajinske uprave;
- razvijanje dobrih odnosa prema zaposlenima nižeg ranga i blagovremeno i dobronamerno pružanje informacija i uputstava za rad;
- obaveštavanje neposredno nadređenog o slučajevima kada stranke zahtevaju ili otkuju od službenika ponašanje koje je neprimereno, protivzakonito ili suprotno Kodeksu;
- obaveštavanje neposredno nadređenog o postojanju osnovane sumnje u koruptivno ponašanje drugog zaposlenog;
- razvijanje odnosa poverenja, međusobnog uvažavanja i poštovanja između službenika;
- obezbjeđivanje međusobne saradnje službenika pri obavljanju poslova organa;
- pružanje pouke stranci o njenim pravima i mestu i načinu njihovog ostvarivanja;
- očuvanje podataka o strankama koje je službenik saznao u vršenju poslova organa;
- ljubazno, profesionalno, pouzdano, zainteresovano i strpljivo ophođenje prema strankama uz uvažavanje ličnosti i dostojanstva stranke itd.

Kodeksom će se razraditi i druga pravila ponašanja koja bi trebalo da doprinesu kvalitetnijem radu pokrajinske uprave, a posebno će biti uređen proces upoznavanja službenika i drugih zaposlenih sa sadržinom kodeksa ponašanja. Da bi etička pravila koja propisuje Kodeks ponašanja bila prihvaćena, neophodno je obezbediti nadzor nad njihovom primenom i utvrditi sankcije za njihovo nepoštovanje. Na taj način kodeks ponašanja bi prevazišao nivo moralne ili etičke obaveze funkcionera i službenika.

Nadzor bi mogao da vrzi neposredni rukovodilac zaposlenog, koji je ovlašten i za pokretanje disciplinskog postupka i za ocenjivanje rada zaposlenih (dve oblasti kroz koje je moguće sankcionisati kršenje pravila ponazanja).

U okvirima pozitivnog zakonodavstva, a po uzoru na Zakon o državnim službenicima, Odlukom o pokrajinskoj upravi bi se utvrdilo ovlaštenje organa za donošenje Kodeksa, kao i postupak sankcionisanja ponazanja suprotnog odredbama Kodeksa.

4.2.2. Sistem konkursnog i javnog trošenja budžetskih sredstava

Osim odgovarajućih pravila ponazanja, protiv korupcije u pokrajinskoj upravi trebalo bi se boriti i transparentnošću u rada pokrajinske uprave, naročito u pogledu trošenja budžetskih sredstava.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, čini rad pokrajinske uprave javnim i na taj način, preko pristupa podacima, koji su u vezi sa radom pokrajinske uprave, otkriva se korupcija. Osim obaveza koje utvrđuje pomenuti zakon, kao i Zakon o javnim nabavkama ("Službeni glasnik RS", broj 39/02, 43/03, 55/04, 101/05) i Zakon o budžetskom sistemu ("Službeni glasnik RS", broj 9/02, 87/02, 61/05, 66/05, 101/05), potrebno je otići i korak dalje u transparentnosti podele budžetskih sredstava, naročito onih namenjenih vanbudžetskim korisnicima.

Nakon 2002. godine, većina budžetskih sredstava usmerenih ka razvoju privrede i finansiranju drugih društvenih delatnosti (učešćevanje u finansiranju kulturnog stvaralaštva; organizacija nacionalnih manjina; crkvi i verskih zajednica itd.) dodeljuju se uz unapred objavljene kriterijume na osnovu javnog konkursa. Ovaj konkursni i transparentni način finansiranja, trebalo bi delimično uskladiti i unificirati te proziriti i na oblasti gde to nije prisutno (dotacije zdravstvenim i socijalnim ustanovama; dotacije za razvoj poljoprivrede i nerazvijenih područja; dotacije za razvoj turizma i sl.), a odluke o dodeli tih sredstava bi trebalo objavljivati. Takođe je potrebno smanjiti raspoređivanje sredstava putem izdvajanja iz tekuće budžetske rezerve za namene koje su bile ili su mogle biti planirane na raznim pozicijama Budžeta APV.

Ovaj konkursni i transparentni način finansiranja, trebalo bi delimično uskladiti i unificirati te proziriti i na oblasti gde to nije prisutno (dotacije zdravstvenim i socijalnim ustanovama; dotacije za razvoj poljoprivrede i nerazvijenih područja; dotacije za razvoj turizma i sl.), a odluke o dodeli tih sredstava bi trebalo objavljivati.

Takođe je potrebno smanjiti raspoređivanje sredstava putem izdvajanja iz tekuće budžetske rezerve za namene koje su bile ili su mogle biti planirane na raznim pozicijama Budžeta APV.

Na ovaj način se ne ograničavaju mogućnosti vođenja prepoznatljive politike u raznim oblastima od strane Izvrznog veća APV (jer se merila određuju od strane pokrajinske izvršne vlasti u skladu sa stratežkim programima), ali se onemogućuje skriveno i nekontrolisano trošenje budžetskih sredstava.

Opštim aktima, Izvrzno veće APV treba jednoobrazno da regulize konkursnu proceduru, kao i merila za dodelu raznih podsticajnih sredstava iz budžetskih izvora, a u okviru nadležnosti AP Vojvodine.

4.2.3. Javnost rada pokrajinske uprave

Suštinski je važno da pokrajinski organi uprave održavaju dijalog sa spoljnim okruženjem, uz pomoć dobrog sistema za informisanje i učešće u dijalozima izvan pokrajinskih organa. Na ovaj način pri obavljanju poslova iz nadležnosti pokrajinske uprave usmerenih ka zadovoljavanju potreba građana, omogućava se učešće javnosti kroz iznošenje sugestija, zamerki ili predloga u vezi sa radom pokrajinske uprave.

Posebnu ulogu i poseban značaj ima uključivanje stručne javnosti i nevladinih organizacija u aktivnosti pokrajinske uprave, naročito kada se radi o poslovima koji su u vezi sa pripremanjem normativnih akata, kao i pripremanjem stručne politike (strategije i programi). Interaktivnom saradnjom ovih subjekata postižu se najmanje dva cilja. Kao prvo, saradnja sa ovim subjektima, doprinosi kvalitetnijem radu pokrajinske uprave, jer se kroz zajednički rad mogu uočiti greške i nedostaci koji bi inače mogli biti zanemareni. Kao drugo, uključivanjem ovih subjekata u rad pokrajinske uprave, vrši se i blagovremeno informisanje dela zainteresovane stručne javnosti o ciljevima koji se žele postići i određenim aktima ili merama, što doprinosi jačanju međusobnih odnosa i stvaranju neophodnog poverenja.

Odredbe Zakona o državnoj upravi o javnosti rada organa državne uprave, odnose se i na javnost rada pokrajinskih organa uprave. Javnost rada pokrajinske uprave obezbeđuje se i doslednom primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. U pokrajinskim organima uprave ovlašćena su lica za postupanje po zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, a javnost o radu organa obezbeđena je i izradom informatora i njihovom Web prezentacijom. Osim ovih obaveznih načina obezbeđivanja javnosti rada pokrajinske uprave, treba obezbediti i blagovremeno obaveštavanje javnosti o svim aktivnostima pokrajinskih organa uprave značajnim za društveni život. Saradnjom sa medijima, organizovanjem promocija i konferencija za novinare, ostvaruje se važna veza preko koje pokrajinski organi uprave pružaju informacije, ohrabruju javne debate i promovizu svoje aktivnosti građanima.

Posebnu ulogu i poseban značaj ima uključivanje stručne javnosti i nevladinih organizacija u aktivnosti pokrajinske uprave, naročito kada se radi o poslovima koji su u vezi sa pripremanjem normativnih akata, kao i pripremanjem stručne politike (strategije i programi).

Pri obezbeđivanju javnosti rada pokrajinske uprave, u skladu sa principom modernizacije, posebno je važno koristiti prednosti Interneta, koji nudi potpuno nov način razmene informacija i saznanja sa okruženjem (npr. objavljivanje informacija o radu, obrazaca zahteva i sl. na Web stranicama pokrajinskih organa uprave).

Jedan od načina na koji se rad pokrajinskih organa uprave može približiti građanima i učiniti transparentnijim je i otvaranje Uslužnog centra u zgradi Izvrznog vešća APV, čime se unapređuje kontakt između javnosti i pokrajinske uprave i naglasiti uslužni karakter uprave. Obrazovanje Uslužnog centra ima za cilj da, kroz primenu savremenih IKT, približi građanima usluge koje pruža pokrajinska uprava (poslovi pisarnice, prijema zahteva, podnoženja konkursne dokumentacije, zahteva za pristup informacijama od javnog interesa, zahteva za izvode iz evidencija i izdavanje uverenja itd.). U Uslužnom centru bi se nalazili službenici određeni ispred pokrajinskih organa uprave, zaduženi za

rad sa strankama, odnosno davanje adekvatnih informacija i uputstava u vezi sa radom pokrajinskih organa uprave i uslugama samog centra.

Ovako organizovan Uslu0ni centar gra anima pru0a mogu nost da na jednom mestu kroz pojednostavljene i savremene procedure za dobijanje dokumenata ili podnozenje zahteva, u najkra em mogu em roku i u atmosferi ljubaznosti i razumevanja, ostvare svoja prava i interese. Neophodno je pri tome obezbediti puno ostvarivanje principa obezbe ivanja jezi ke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi, te primenom savremenih tehnologija i modernizacijom rada uticati i na bolju organizaciju pokrajinskih organa uprave i racionalizaciju broja slu0benika.

Javnost rada pokrajinske uprave i na in njenog ostvarivanja, uredi e se kroz odgovaraju e propise.

4.3. Modernizacija pokrajinske uprave

4.3.1. Strukturalne promene pokrajinske uprave i uvođenje menadžmenta kvaliteta i standardizacije

Struktura pokrajinske uprave je relativno jednostavna i pregledna, sa jasnim polugama rukovo enja i odgovornosti, kako u okviru uprave, tako i u odnosu na Izvrzno ve e APV. Zbog ovih prednosti postoje a struktura bi mogla opstati i nakon preuzimanja novih nadle0nosti, pri emu treba razmotriti mogu nost da se po ugledu na organizaciju dr0avne uprave, omogu i obrazovanje organa uprave u sastavu pokrajinskih sekretarijata ili posebnih pokrajinskih upravnih organizacija.

Normativno-pravni okvir za realizaciju reforme pokrajinske uprave, pa i za utvr ivanje strukturalnih promena, ini e najmanje dva pravna akta. Jednim bi se utvrdio broj pokrajinskih organa uprave i njihova nadle0nost (Odluka o pokrajinskim organima uprave), a drugi normativni akt bi uredio prava i du0nosti, napredovanje i odgovornost slu0benika, unutraznu organizaciju, na in rukovo enja (u okviru zakonskih odredbi) i vrste poslova u pokrajinskim organima uprave (Odluka o pokrajinskoj upravi).

Strukturalne promene su neophodne i u unutraznoj organizaciji pokrajinskih organa uprave. Nova unutrazja organizacija trebalo bi da bude uskla ena sa nadle0nostima organa, ali i da odgovori na izazove danaznjice (izazovi normiranja i stratezkog menad0menta u odgovaraju oj oblasti). Źeljena struktura pokrajinske uprave treba da predvidi organizacione jedinice za vrzenje novih zadataka, njihovo odgovaraju e povezivanje, opise radnih mesta koja odgovaraju novim zadacima, kao funkcionere i slu0benike koji su odgovorni za modernizaciju uprave i evaluaciju preduzetih mera.

Ve i stepen stru nosti u obavljanju poslova pokrajinske uprave, a naro ito u oblasti upravnih poslova, mogao bi se obezbediti ustanovljavanjem posebnog zvanja pomo nika starezine za upravne poslove. Ovaj pomo nik bio bi posebno zadu0en za pripremanje akta o unutraznoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, organizaciju poslova i primenu MK i IKT u radu, ocenjivanje zaposlenih, kao i za druge mere i aktivnosti u vezi sa funkcionisanjem pokrajinskog organa uprave. Po0eljno bi bilo da ovu funkciju obavlja lice postavljeno iz reda slu0benika, koje je diplomirani pravnik i ima dugogodiznje radno iskustvo u upravi.

Strukturalne promene su usko povezane sa merama menadžmenta kvaliteta. MK je potrebno uvesti u pokrajinsku upravu, kao meru modernizacije, u skladu sa važećim standardima Evropske unije u ovoj oblasti. MK, koji je usko povezan sa drugim merama predviđenim u ovoj strategiji, omogućava razvijanje pokrajinske uprave i njen kvalitetniji rad, bez dodatnog poreskog opterećenja građana.

Strukturalne promene su neophodne i u unutrašnjoj organizaciji pokrajinskih organa uprave. Nova unutrašnja organizacija trebalo bi da bude usklađena sa nadležnostima organa, ali i da odgovori na izazove današnjice (izazovi normiranja i strateškog menadžmenta u odgovarajućoj oblasti). Željena struktura pokrajinske uprave treba da predvidi organizacione jedinice za vršenje novih zadataka, njihovo odgovarajuće povezivanje, opise radnih mesta koja odgovaraju novim zadacima, kao funkcionere i službenike koji su odgovorni za modernizaciju uprave i evaluaciju preduzetih mera.

U radu pokrajinskih organa uprave, potrebno je zto pre uvesti i primeniti CAF (Common Assessment Framework). CAF predstavlja zajednički evropski okvir menadžmenta kvaliteta, odnosno samostalnu evaluaciju funkcionisanja uprave u cilju stalnog unapređenja kvaliteta rada uprave. CAF je kompatibilan sa detaljnijim i razrađenijim sistemima standardizacije menadžmenta kvaliteta, kao što su Spayer, EFQM ili ISO 9000 - 2000, iju bi primenu takođe trebalo selektivno i postepeno podsticati. To zira primena CAF-a u pokrajinskim organima uprave, kao i u nekim javnim službama, značajno može doprineti modernizaciji i kvalitetnom obavljanju poslova pokrajinskih organa i službi.

Sa ciljem uvođenja MK u rad pokrajinske uprave, potrebno je izraditi Strategiju menadžmenta kvaliteta pokrajinske uprave (u daljem tekstu: MK strategija), kojom će se utvrditi normativno-pravni okvir za sprovođenje ovog procesa, mere koje je potrebno preduzeti, evaluacija rezultata, proces praćenja implementacije i dr. Radi toga je potrebno obrazovati radnu grupu za izradu MK strategije.

4.3.2. Primena IKT u pokrajinskoj upravi

Uticao IKT na razvoj društva je presudan, zato što omogućava potpuno nove vidove komuniciranja i vršenja poslova u gotovo svim oblastima. Stavise, smatra se da smo u eri društvenog razvoja koja je osnovna vrednost prava informacija, znanje i intenzivno korišćenje IKT (društvo zasnovano na znanju, informaciono društvo). Sistemi uprave na svim nivoima (meunarodni, nacionalni, regionalni, lokalni) u velikoj meri se oslanjaju na IKT. Nove informacione tehnologije utiču na značajne promene organizacije rada, a njihova pravilna primena omogućava i unapređenje odnosa između pokrajinske uprave, kao davaoca usluga i građana kao korisnika usluga (stranaka).

Prelazak na nove načine poslovanja u organima uprave je proces koji je sa jedne strane neizbežan, a sa druge strane veoma složen, skup i često dugotrajan. Neizbežnost je uzrokovana činjenicom da se svet nalazi u informatičkoj eri i da će bez elektronski podržanog sistema poslovanja uključivanje pojedinaca i institucija u poslovne procese biti nemoguće. Složenost ovog procesa je posledica svih preduslova potrebnih za prelazak na elektronsko poslovanje, od kojih su najvažniji: organizaciono ustrojstvo, adekvatna normativno-pravna regulativa, tehničko-tehnološki, informacioni i ljudski resursi.

Osnovna pretpostavka na kojoj se zasniva primena IKT u radu pokrajinske uprave, ogleda se u izradi Strategije informacionog sistema pokrajinske uprave (u daljem tekstu: IKT strategija), kao dokumenta kojim se definiše okvir za sprovođenje ovog procesa, mere koje se preduzimaju, procedura evaluacije rezultata i praćenja implementacije i dr. Donošenje ovog strateškog dokumenta od strane posebno obrazovane radne grupe za IKT strategiju, predstavlja polaznu osnovu za dalju realizaciju ovog stuba reforme pokrajinske uprave.

Organizaciono ustrojstvo za sprovođenje IKT strategije u pokrajinskoj upravi obuhvatalo bi:

- 1) imenovanje lica odgovornog za IKT strategiju;
- 2) formiranje tela nadležnog za koordinaciju IKT strategijom. Ostvarivanje ovog preduslova je od izuzetne važnosti zbog uspostavljanja mehanizama za evaluaciju rezultata, finansijski nadzor i praćenje implementacije IKT strategije, radi definisanja korektivnih mera u tom složenom procesu.

Normativno-pravna regulativa relevantna za uvođenje e-uprave obuhvata zakone¹⁵ koji se odnose na: javnost informacija, zaštitu ličnih podataka, lična dokumenta, državne informacione sisteme, elektronske dokumente, elektronski potpis itd. Za uspešno sprovođenje IKT strategije neophodno je u okvirima zakona, a uporedo sa ostvarenjem tehničkih preduslova, pokrajinskim propisima podržati razvoj informacionih sistema pokrajinske uprave.

¹⁵Od relevantnih zakonskih akata u Srbiji su usvojeni: Zakon o javnom informisanju (2003), Zakon o elektronskom potpisu (2004) i neki prateći i podzakonski akti (2005).

IKT strategija treba da definiše i na koje obezbeđivanje tehničko-tehnoloških resursa (komunikacionih, računarskih i softverskih), što podrazumeva utvrđivanje i primenu standarda za svaku klasu resursa i obezbeđivanje finansijskih sredstava za te namene.

Pod informacionim resursima se podrazumevaju podaci potrebni za obezbeđenje funkcija pokrajinske uprave. Neophodno je precizno definisati uslove dostupnosti podataka, u skladu sa vrstom podataka (podaci od javnog značaja - dostupni izvan javnosti; lični podaci - dostupni u skladu sa propisima).

Za uspešnu implementaciju IKT strategije u pokrajinskim organima uprave od presudnog značaja je osposobljenost ljudi da ove tehnologije koriste. Pri tome se mogu razlikovati dve osnovne kategorije ljudskih resursa: službenici u pokrajinskoj upravi i građani. Ova vrsta osposobljenosti službenika u pokrajinskoj upravi, može se obezbediti donošenjem plana za njihovo informatičko obrazovanje od strane nadležnog pokrajinskog organa. Ovim planom bi se u sistem dodatnog obrazovanja i kontinuiranog obučavanja službenika uveo i standardizovan program obrazovanja i provere informatičkih znanja, prema sistemu Evropske računarske vozačke dozvole (European Computer Driving License)¹⁶.

¹⁶ Evropska računarska vozačka dozvola (ECDL) je međunarodno priznata potvrda

informatičke pismenosti, koja predstavlja svetski standard za proveru i dokazivanje osposobljenosti za rad na računaru.

Računarska mreža pokrajinske uprave

Računarska mreža predstavlja osnovni tehnološki resurs za primenu IKT u organima uprave. Ona treba da omogući:

~ Mrežu podršku za distribuirani informacijski sistem namenjen svim organizacionim delovima pokrajinskih organa, lociranim u objektima Izvrznog veća APV i Skupštine APV - INTRANET (unutražnja mreža);

~ Bezbednu komunikaciju korisnika lociranih u objektima Izvrznog veća APV i Skupštine APV, sa dislociranim privatnim mrežama korisnika, javnim komunikacionim mrežama, a posebno sa Internetom - EKSTRANET (spoljražnja mreža).

INTRANET (mreža unutar pokrajinske uprave)

Kombinacijom Internet tehnologije, naročito e-pošte i Web tehnologija sa bazama podataka, menjaju se načini komuniciranja i obrade podataka. Podaci su dostupniji, jednostavnije se memorizuju i lakše pronalaze, a pretraživanje je jednostavnije i brže, što doprinosi efikasnosti i ekonomičnosti u radu. Kroz Intranet se baze podataka mogu ažurirati u bilo koje vreme, tako da je korisnicima garantovan pristup najnovijoj verziji podataka. Popunjavanje izveštaja o prisustvu zaposlenih i prekovremenom radu, kao i ažuriranje personalnih podataka o služenicima se rutinski obavlja na intranetu. Ovaj način povezivanja pokrajinskih organa uprave doprinosi i efikasnijoj i kvalitetnijoj saradnji između organa (npr. ako na projektu radi više služenika iz različitih pokrajinskih organa uprave, objavljivanjem projekta na Web stranici omogućava se svakom od njih da pregleda i ažurira status svog dela projekta).

EKSTRANET (mreža usmerena ka korisnicima)

Ekstranet mreže predstavljaju sponu između internih sistema i spoljražnjeg sveta, te služe za sve vidove komunikacije sa strankama (najčešće različita saopštenja, obaveštenja, dokumentacija za konkurse i sl.).

Prilikom projektovanja radi obezbeđivanja sigurnosti podataka i bezbednog pristupa uslugama Ekstraneta, potrebno je obezbediti jedinstven i kontrolisan pristup Internetu, dial-in pristup autorizovanim korisnicima itd.

Takođe je potrebno da se ustanove standardi za formiranje i postavljanje sadržaja na Web stranice pokrajinskih organa uprave, kao i da se realizuje jedinstvena Internet prezentacija pokrajinske uprave.

Baza podataka pokrajinske uprave

IKT strategija kao strategija razvoja informacijskog sistema pokrajine, posebno će utvrditi vrstu, tip i sadržaje baze podataka pokrajinske uprave.

Koriz enje ove baze podataka bilo bi omogu eno svim pokrajinskim organima uprave, kroz jedinstvenu mrežnu infrastrukturu, ali sa razli itim ovlaz enjima za pristup prema vrsti podataka. Pored razvoja novih savremenih softvera potrebno je unaprediti i povezati postoje e baze podataka iz personalne evidencije Službe, evidencije sistema prisustva i knjigovodstvene evidencije.

Da bi se obezbedila kvalitetna informati ka podrška radu pokrajinskih organa uprave neophodno je razvijati sistem tako da obuhvati:

1) *Document management system* - sistem za upravljanje velikim brojem elektronskih dokumenata, omogu ava formiranje baze dokumenata sa definisanim kriterijumima pretrage i obezbe uje efikasnost, ekonomi nost i brži prenos podataka i informacija.

2) *Document workflow* - omogu ava korisnicima da definizuju i automatizuju proceduru kretanja dokumenata, obezbe uje identifikaciju i pra enje dokumenata, zaštitu putem ograni enog pristupa (elektronski potpis) i automatsko obaveztavanje o stanju i toku administrativnog procesa.

3) *Data storage system, Backup system* - sistem za uvanje, odnosno arhiviranje dokumenata. Skeniranjem i elektronskim arhiviranjem dokumenata koji postoje u ztampanoj formi, stvorila bi se elektronska arhiva pokrajinskih organa uprave.

Elektronska uprava (e-government)

Uvo enje e-uprave u pokrajinskim organima, trebalo bi izvrziti po uzoru na iskustva zemalja koje su taj proces po ele pre vize godina, a na osnovu paralelne saradnje sa svim nivoima vlasti u Republici Srbiji.

Cilj uvo enja savremenih IKT sistema ogleda se u pove anju kvaliteta usluga, efikasnosti, transparentnosti, odgovornosti i ekonomi nosti u radu pokrajinske uprave. Stvaranje mogu nosti elektronskog pristupa javnim servisima i uslugama, doprinelo bi ve em u ez u gra ana u procesu donošenja odluka te zirenju demokratije u druztvu i poboljzanju odnosa izme u pokrajinske uprave i gra ana.

Uvo enje e-uprave za rezultat treba da ima zadovoljnog "korisnika usluga" kojem se na jednom mestu, u bilo koje vreme, gde god se nalazio, na brz, jednostavan, kvalitetan, transparentan, pouzdan i profesionalan na in, od strane pokrajinskih organa uprave pruža usluga zasnovana na znanju i kompetentnosti.

Cilj uvo enja savremenih IKT sistema ogleda se u pove anju kvaliteta usluga, efikasnosti, transparentnosti, odgovornosti i ekonomi nosti u radu pokrajinske uprave. Stvaranje mogu nosti elektronskog pristupa javnim servisima i uslugama, doprinelo bi ve em u ez u gra ana u procesu donošenja odluka te zirenju demokratije u druztvu i poboljzanju odnosa izme u pokrajinske uprave i gra ana.

Koncept e-uprave bi prolazio kroz tri faze:

- prikupljanje dokumenata i informacija sa interneta bez elektronske interakcije sa upravom;

-razmena elektronskih dokumenata, formulara i zahteva putem interneta;

- mogućnost praćenja transakcija, kao i uključivanje treće strane u komunikaciju u cilju elektronskog plaćanja administrativnih taksi i ostalih finansijskih obaveza.

U ovom postupku trebalo bi poštovati principe jedinstvenosti informacionog sistema, dostupnosti servisa korisnicima, bezbednosti i zaštite podataka, korišćenja savremenih tehnologija i stalnog razvoja uz oslanjanje na domaće i naučno-istraživačke ustanove.

5. UPRAVLJANJE REFORMOM POKRAJINSKE UPRAVE

Proces upravljanja reformom pokrajinske uprave mora da bude kontinuiran, dobro organizovan i koordiniran, s obzirom da se radi o procesu koji se ne može realizovati jednokratnim merama.

Izvršno veće APV obrazovao je Savet za reformu pokrajinske uprave (u daljem tekstu: Savet), kao telo zaduženo za strateško upravljanje reformom. Najcelishodnije bi bilo da na čelu ovog tela bude predsednik Izvrznog veća APV, a članovi: pokrajinski sekretar za propise, upravu i nacionalne manjine, pokrajinski sekretar za finansije, sekretar Izvrznog veća APV i direktor Službe.

Na operativnom nivou, realizacijom reforme u normativno-pravnom smislu rukovodio bi Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne manjine u saradnji sa nadležnim pokrajinskim organima uprave.

Radi koordiniranja aktivnostima u procesu reforme bilo bi celishodno da u svakom pokrajinskom organu uprave budu određeni koordinatori reforme, koji bi predstavljali sponu između tog organa i Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne manjine. Koordinatori reforme trebalo bi da budu službenici, koji će obavljati funkciju pomoćnika starešine za upravne poslove.

Polazeći od velikog značaja koji ima ostvarivanje principa modernizacije kroz treći stub reforme Savet bi trebalo da formira radne grupe za MK i IKT strategiju i imenuje odgovorno lice, koje će predsedavati ovom radnom grupom.

U toku samog procesa reforme pokrajinske uprave, upravljanje treba da uključuje i kontinuirano praćenje realizacije pojedinih aktivnosti i mera koje se preduzimaju kao i ocenu njihove uspeznosti.

Praćenje i ocenjivanje treba sistematski sprovoditi i to na tri nivoa:

1) kroz ocenjivanje uspeznosti u svakom pojedinačnom pokrajinskom organu, kao i ukazivanje na postignute rezultate i uočene probleme - koordinatori reforme pokrajinske uprave iz svakog pokrajinskog organa podnose periodične tromesečne izveštaje Pokrajinskom sekretarijatu za propise, upravu i nacionalne manjine;

2) kroz praćenje i ocenu od strane Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne manjine - koji će podnositi izveštaje Savetu svaka tri meseca, a na zahtev Saveta i češće;

3) kroz periodičnu analizu i ocenu od strane Saveta, u formi informacija za Izvršnog veća APV.

Praćenje i analiza sprovođenja reforme pokrajinske uprave treba da posluži za uočavanje problema na koje se nailazi, što je osnov za intervenisanje u okviru usvojene strategije reforme, predlaganjem njenih izmena ili dopuna, ukoliko analiza njenih efekata pokaže da je to potrebno i celishodno.

Nakon usvajanja Odluke o strategiji reforme i razvoja pokrajinske uprave od strane Izvršnog veća APV i Skupštine APV, prema akcionom planu koji je njen sastavni deo, posebna pažnja biće posvećena promociji mera i aktivnosti predviđenih ovim dokumentom, radi upoznavanja svih relevantnih subjekata sa procesom reforme i njihovom ulogom u ovom procesu.

Planirano je održavanje prezentacija za pokrajinske organe namenjenih sledećim ciljnim grupama:

- 1) funkcionerima pokrajinskih organa (izabranim, imenovanim i postavljenim licima);
- 2) zaposlenima u pokrajinskim organima uprave.

Sprovođenje reforme pokrajinske uprave treba bazirati i na potrebama i zahtevima, kako građana tako i drugih partnera i korisnika usluga pokrajinske uprave. S tim u vezi, paralelno sa navedenim promocijama, potrebno je prezentovati i popularizovati ovu strategiju javnosti, približiti je svim akterima i učiniti je dostupnom svim segmentima društva od kojih treba tražiti sugestije i predloge sa ciljem dobijanja kvalitetnije i efikasnije pokrajinske uprave (održavanje konferencija za novinare, saopštenja medijima, poziv građanima za sugestije i predloge na Web sajtu i sl.).

Radi ostvarivanja svih navedenih razvojnih projekata pokrajinske uprave, potrebno je u narednom periodu, osnovati posebnu organizaciju u vidu javne agencije, koja bi bila oslonac i podrška svih navedenih aktivnosti. Naime, da bi nova pokrajinska uprava bila adekvatno i racionalno organizovana, njena organizacija i način unapređenja njenog rada moraju biti bazirani na naučnim dostignućima i na prethodnim sveobuhvatnim analizama postojećeg stanja.

Posebna javna agencija, koja bi se osnovala kao javna agencija za upravu, predstavljala bi naučno-stručnu i pomoćnu organizaciju pokrajinskim organima, a bavila bi se prvenstveno prikupljanjem podataka, analizom, sastavljanjem informacija, izveštaja i praćenjem stanja u određenim oblastima od značaja za rad pokrajinske uprave, praćenjem, analizom i unapređenjem stanja u oblasti slušobene upotrebe jezika i pisama u radu organa uprave i drugih organa, obavljala bi poslove koji se tiču unapređenja rada i organizacije pokrajinske uprave, proučavanja i predlaganja odgovarajućih metoda za povećanje efikasnosti uprave, kao i realizaciju stručnog osposobljavanja pokrajinskih slušobenika. Javna agencija bi vrzila regulativne i poverene upravne poslove kojima je zaduženi pokrajinski organi, a mogla bi uz naknadu pružati usluge iz svog delokruga i drugim subjektima, naročito jedinicama lokalne samouprave u pogledu unapređenja rada njihove uprave.

Po etak rada je planiran sa malim brojem zaposlenih stru njaka iz odgovaraju ih oblasti. Radi obezbe ivanja zto ve e samostalnosti, a ujedno i zbog smanjenja optere enja za Bud0et APV planira se da finansiranje organizacije u ve em delu bude obezbe eno pomo u doma ih i stranih donacija, kao i od sredstava prikupljenih projektima i programima na doma im i me unarodnim konkursima. Akcionim planom e se odrediti rokovi i dinamika osnivanja ove javne agencije.

6. AKCIONI PLAN ZA SPROVO ENJE REFORME POKRAJINSKE UPRAVE

Aktivnosti i pravna regulativa	Rokovi	Nosioci aktivnosti	Aktivnosti koje slede	Donosilac
1. ODLUKA O OBRAZOVANJU KOMISIJE ZA UPRAVLJANJE STRATEGIJOM eUPRAVE POKRAJINSKIH ORGANA	oktobar 2007. god.	P.S. za propise, upravu i nacionalne manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na Web sajt	Izvrzno ve e APV
2. ODLUKA O PRAVNOM NORMIRANJU I NOMOTEHNICI	februar 2008. god.	P.S. za propise, upravu i nacionalne manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na Web sajt	Skupztina APV
3. USAGLA#AVANJE PRAVILNIKA O UNUTRA#NJOJ ORGANIZACIJI I SISTEMATIZACIJI RADNIH MESTA	novembar 2007/ mart 2008. god.	pokrajinski organi uprave, pok. organizacije i slu0be	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na Web sajt	Izvrzno ve e APV
4. ODLUKA O OBJAVLJIVANJU PROPISA AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE	april 2008. god.	P.S. za propise, upravu i nacionalne manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na Web sajt	Skupztina APV
5. ODRE IVANJE POKRAJINSKIH SLU#BENIKA KOJI E OBAVLJATI FUNKCIJU KOORDINATORA REFORME	mart 2008. god.	pokrajinski organi uprave, pok. organizacije i slu0be	1. obaveztavanje P.S. za propise, upravu i nacionalne manjine; 2. odr0avanje sastanka koordinatora.	
6. ODLUKA O ORGANIZACIJI I NA INU RADA IZVR#NOG VE A AUTONOMNE POKRAJINE VOJVODINE	april 2008. god.	P.S. za propise, upravu i nacionalne manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na Web sajt	Skupztina APV

7. ODLUKA O PLATAMA IMENOVANIH, POSTAVLJENIH I ZAPOSLENIH LICA U POKRAJINSKIM ORGANIMA, ORGANIZACIJAMA, SLUŽBAMA I DIREKCIJAMA	februar 2008. god.	P.S. za finansije	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Izvrzno ve e APV
8. ODLUKA O KONKURSNOJ PROCEDURI U POSTUPKU DODELE SREDSTAVA IZ BUDŽETA APV	februar 2008. god.	P.S. za finansije	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Izvrzno ve e APV
9. ODLUKA O OSNIVANJU JAVNE AGENCIJE ZA UPRAVU	april 2008. god.	P.S. za propise, upravu i nacionalne manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Izvrzno ve e APV
10. ODLUKA O STRATEGIJI MENADŽ MENTA KVALITETA U RADU POKRAJINSKE UPRAVE	maj 2008. god.	Radna grupa za izradu MK strategije	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Izvrzno ve e APV
11. ODLUKA O OSNIVANJU USLUŽ NOG CENTRA POKRAJINSKIH ORGANA UPRAVE	decembar 2008. god.	P.S. za propise, upravu i nac. manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Skupztina APV
12. ODLUKA O POKRAJINSKOJ UPRAVI	Nakon donozenja Statuta APV decembar 2008. god.	P.S. za propise, upravu i nac. manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Skupztina APV
13. ANALIZA I EVALUACIJA SISTEMA	mart 2008. god.	Koordinatori u svakom pokrajinskom organu uprave	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	Savet za reformu pokrajinske uprave
14. MODIFIKACIJE SISTEMA	mart 2008. god.	Savet za reformu pok. uprave i P.S. za propise, upravu i nac. manjine	1. prevo enje na jezike nac. manjina 2. postavljanje na <i>Web</i> sajt	

* u gornjem tekstu su dati orijentacioni nazivi propisa koji treba da se donesu.

UPRAVLJANJE LJUDSKIM RESURSIMA

Faze implementacije pravne regulative iz ove oblasti utvrdi e posebno obrazovana organizacija koja e se baviti kadrovskim potencijalima.

UVOĐENJE MK i IKT

Faze uvo enja MK i IKT utvrdi e radne grupe koje formira Savet za reformu pokrajinske uprave.