

---

# АКТУЕЛНИ РЕФОРМСКИ ПРОЦЕСИ У ЈАВНОЈ УПРАВИ И ГЛОБАЛИЗАЦИЈА

---

УДК 35.07:316.32

DOI: <https://doi.org/10.22182/ajp.1032018.3>

Оригинални научни рад

Зоран Јовановић\*

---

Сажетак

Реформа јавне управе је континуиран процес и представља, нарочито у савременим условима, важан услов за успешно спровођење реформских принципа и циљева у свим областима друштва. Значај јавне управе у условима глобализације је неспоран, како у погледу ширине и броја задатака које обавља у сваком друштву, финансијских средстава којима се користи и која преумерава путем јавних политика, броја људи које непосредно или посредно ангажује, тако и развојних и стратегијских планова који ће утицати на будућност људске цивилизације. Савремену јавну управу карактеришу турбулентне и динамичне промене чији је циљ стварање професионалне, политички непристрасне, етичне, стабилне и активне јавне управе, која поштује и која је у стању да пружа делотворне услуге и влади и грађанима. Модерна јавна управа је претежно усмерена на пружање услуга и менаџмент, а не на контролу. Јавна управа мења карактер, од контролне постепено постаје услужна. У Републици Србији, реформа јавне управе не подразумева само усвајање бројних закона и других прописа и јавних политика, већ и њихово спровођење, на шта текуће реформске активности првенствено морају бити усмерене, уз даљу хармонизацију постојећег законодавства са прописима Европске уније. Такође, неопходна је модернизација наше јавне управе да би држава, напokon, постала истински сервис грађана.

---

\* Рад је настао као резултат рада у оквиру пројекта Правног факултета Универзитета у Крагујевцу *XXI век - век услуга и Услужног права*, бр. 179012, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије. Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, [zjovanovic@jura.kg.ac.rs](mailto:zjovanovic@jura.kg.ac.rs).

**Кључне речи:** реформа јавне управе, глобализација, јавне услуге, корупција, Европска унија

---

## 1. УВОД

На реформу јавне управе често се гледа као на средство за постизање крајњег циља, а не као сам циљ, због чињенице “*да јавна управа прожима све сфере живота: дубоко је продрла у економију и друштво*”<sup>1</sup>. Прецизније речено: потребно је напоменути да она, у ствари, потенцијално означава средство за постизање вишеструких циљева. Они обухватају: постизање уштеда (економисање) у јавној потрошњи, унапређење квалитета јавних услуга, стремљење ка ефикаснијим операцијама и повећање шанси да ће се изабране политике ефективније имплементирати. На путу ка постизању ових, веома важних, циљева, реформа јавне управе може да послужи за постизање успутних циљева, као што је, на пример: јачање контроле политичара над бирократама, ослобађање запослених у јавној управи од бирократских препрека које их спречавају да добро управљају и помажу влади и њеним програмима да буде поузданији и услужнији према законодавцима и грађанима. Коначно, али не и најмање важно, треба напоменути бенефите реформи симболичног и легитимног карактера. За политичаре ови бенефити подразумевају широк круг ствари: од бити виђен до учинити нешто. Објављивање реформи, критиковање бирократије, хваљење нових техника управљања, обећавање побољшаних услуга, реструктурирање министарстава и агенција – све ове активности помажу политичарима да привуку пажњу и публицитет. Постоје и бенефити повезани са легитимношћу за највише руководиоце који, несумњиво, играју значајну улогу у обликовању и имплементирању таквих иницијатива. Они добијају на репутацији и на популарности као особе које се залажу за модернизовање и поједностављивање операција.<sup>2</sup>

Ако административна реформа, заиста, производи јефтинију и ефикаснију владу са квалитетнијим услугама и ефективнијим програмима, и ако она буде истовремено повећала политичку контролу, ослободила менаџере да аутономно управљају, учинила да

---

1 Зоран Јовановић, „Утицај омбудсмана (заштитника грађана) на делатност јавних служби“, у зборнику: *XXI век - век услуга и службног права* (приредио: Миодраг Мићковић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2011, стр. 396.

2 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University press, 2002, стр. 6.

владе буду транспарентније и доприносе бољем имиџу како менаџера, тако и целе управе, онда и није чудо што се о реформи причало на “сва звона”. Међутим, ствари нису, на жалост, тако једноставне. Постоји доста примера и доказа који показују да административне реформе могу да крену у погрешном правцу. Пре свега, може да се деси да оне не доведу до обећаних бенефита. Шта више, могу да произведу и нежељене ефекте који ће погоршати административне процесе (у неком њиховом важном делу). Чак и ако нека реформа очигледно успе у погледу једног или више поменутих циљева (на пример, уштеде и побољшање квалитета), мало је вероватно да ће успети у погледу свих циљева. Постоје и неке дилеме „*типа постизање једног побољшања на уштрб другог*“ и честа су појава у административним променама. Да ли се достигнућа једног или два циља увек постижу на рачун погоршања перформансе у другим областима?<sup>3</sup> „*Управљање онима који доносе одлуке у бирократском систему се успешно одржава ако се постиже један по један циљ тако да се одржава равнотежа међу њима, а да се никада не призна да затезање ситуације у погледу једног критеријума значи попуштање у погледу другог*“.<sup>4</sup>

У сваком случају, реформа јавне управе само је један од начина да се постигну жељени циљеви. Прецизније: сваки приказ природе ових реформи мора да узме у обзир да се владина перформанса може побољшати на различите начине и да се административне реформе обично предузимају заједно са другим врстама политичких иницијатива.<sup>5</sup> Упоредјујући административне реформе у различитим земљама, један научник је пре неколико година приметиио: “*Административна реформа је подврста свих перформанси једне политике, а не само једна посебна врста техничких активности*”.<sup>6</sup>

Други начини да се побољшају владине перформансе укључује политичке реформе (као што су промене у изборним или законодавним поступцима) и суштинске промене кључних политика (као што су макроекономске управљачке политике, реформе тржишта рада и фундаменталне промене социјалне политике).<sup>7</sup>

Постоји, како су многи коментатори приметили, кашњење

3 Исто, стр. 7.

4 Исто.

5 Видети: Драгољуб Кавран, *Јавна управа, реформа-тренинг-ефикасност*, Библиотека „Реформа државне управе“, књ. 5, Београд, 2003, стр. 21-24.

6 Patricia Ingraham, *The reform agenda for national civil service systems: external stress and internal strains*, Civil service systems in comparative perspective, (eds. H. Bekke, J. Perry, T. Toonen), Bloomington and Indiana, Indiana University Press, 1997, стр. 326.

7 Пример Новог Зеланда, који је комбиновао административну реформу са фундаменталним променама макроекономских политика и, касније, изборног система,

које негативно утиче на већи део административних реформи. Пун бенефит великих промена у процесима и структурама јавних сектора не може се осетити док не прођу три, четири, пет, па и више година од покретања реформских програма. На почетку ће, вероватно, бити потребан нови закон. Затим ће бити неопходно да се анализира постојеће стање, да се дизајнирају и реорганизују оперативни поступци и обучи особље како да их користи, да се дефинишу нове улоге, као и нови системи награђивања, да се установе нови системи мерења, информишу корисници и друге заинтересоване стране и да се напokon, тешким трудом, покуша да се смањи тензија коју су све ове новине изазвале, како међу особљем, тако и међу корисницима. Али ово нису временски рокови са којима би се политичари задовољили. Њихово фокусирање је краткорочно - на следеће изборе, на следећу промену владе, па чак и на то шта кажу данашње вести. Политичка пажња се помера врло брзо са једне на другу тему, много брже него што се може постићи једна комплетна организациона промена. Овај случај није новијег датума, већ одувек постоји, али се све више продубљивао јаз између потребе политичара да “*сада нешто покажу*” и потребе административних реформиста да им се да више времена, континуитета и посвећености.<sup>8</sup> Овај јаз је резултат општег тренда интензивирања и убрзавања политичких процеса у многим западним демократијама.

## 2. ШТА ЈЕ РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ?

Шта је, заиста, реформа јавне управе? Ако се узму у обзир сва питања која су повезана са овом дефиницијом, може се рећи да постоји више одговора на ово питање. На “*прву лопту*” може се рећи да “*реформа јавне управе обухвата свесне промене структура и процеса у организацијама јавног сектора са циљем да се побољша њихов рад*”.<sup>9</sup> Структурна промена може да укључује спајање или раздвајање организација у јавним секторима (стварање мањег броја већих сектора да би се побољшала координација, или већег броја мањих департмана да се изоштри фокусирање и подстакне специјализација). Промена процеса може да укључи редизајнирање система поступака по којим се, на пример, издају пасоши, или неке дозволе, одређивање стандарда квалитета услуга које се грађанима пружају у области здравства или образовања, или увођење нових буџетских и других финансијских процедура које ће охрабрити државне служ-

је оно нашта је потребно скренути посебну пажњу.

8 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 8.

9 Theo A.J. Toonen, *Administrative Reform: Analytics*, Handbook of Public Administration, (eds. B. G. Peters, J. Pierre), Sage Publications, London, 2005, стр. 467-471.

бенике да обрете већу пажњу на трошкове и/или пратити резултате који су настали из њихових трошкова. Административне реформе често обухватају и промене у систему регрутовања и запошљавања државних службеника, као и њиховог награђивања, промовисања, али и кажњавања и отпуштања са посла (што би представљало неку другу врсту промене процеса).

У енглеском језику термин *“реформа”* представља једну од многих алтернативних синонима (од којих су неки и из области бизниса, као што су *“трансформација”*, *“ре-инвенција”*, или из историје јавне управе, као што су *“модернизација”* и *“побољшање”*). Као и сви ови други термини и термин *“реформа”* је *“вишеслојан”* у смислу да подразумева, не само промену, већ корисну промену – одлучан искорак из мање пожељне старе државе у пожељнију будућу државу. Термин *“реформа”* је дубоко укорењен у политику и стратегију побољшања. Међутим, данас овај термин не подразумева брзу *“шаховску”* промену коју на пример, имплицира амерички термин *“трансформација”* или нешто мање термин *“ре-инвенција”*. Нити данас он подразумева неку велику динамику коју је подразумевао термин *“модернизација”* у Континенталној Европи.<sup>10</sup> Укратко, термин *“реформа”* је еволуирао у трезвен и озбиљан термин, али са изричито политичком конотацијом. Он се не односи на тоталну иновацију, већ на преобликовање нечега што већ постоји (ре-формирање). Овакво објашњење сасвим је прикладно јер, изгледа, да се резултати многих административних реформи могу класификовати као, мање-више, фундаментални по свом карактеру: *“Имплементирање и фино подешавање прихваћених пракси одвија се на најфундаменталнијем нивоу. Други ниво подразумева усвајање техника, док се трећи ниво односи на имплементацију идеја које садрже свеобухватне циљеве, тј. оквир који усмерава активности”*.<sup>11</sup>

Неки познати савремени социолози гледају на континуирану реформу као на централну карактеристику модерног живота, која је у супротности са ранијим чврстим ослањањем на традицију (која у већини случајева никада није истраживана): *“Рефлексивност модерног друштвеног живота састоји се у чињеници да се друштвене праксе константно истражују и изнова анализирају и реформишу у светлу ново-придошлих информација о овим различитим праксама, на тај начин конститутивно мењајући њихов карактер”*.<sup>12</sup>

10 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 16.

11 Исто, стр. 17.

12 Исто.

Дакле, могло би се рећи да се структуре и процеси јавне администрације константно реформишу на основу “*свежих*” информација о томе како ствари функционишу. Па, ипак, колико то изгледало отворено и директно речено, овакав став звучи исувише праволинијски и емпиријски и грубо функционално. Ово мишљење, који су изразили многи аналитичари, изражава се у тој мери да новопридошле информације нису увек праволинијске, а такође ни начин на које се оне интерпретирају и користе: “*Реформе административне политике су ... симболичко усаглашени процеси промене који се могу разумети само уколико разоткријемо мотивационе разлоге за покретање акције. Ти разлози подстичу напоре усмерене ка ублажавању и решавању практичних проблема. Захтеви за реформама политике су производ референтних оквира, тј. они представљају систематски повезане претпоставке које обезбеђују стандарде за оцењивање захтева за знањем*”.<sup>13</sup>

Уколико желимо разумети реформе, на њих се мора гледати као на дебатне процесе у које свако ко учествује доноси нешто различито - различите циљеве (укључујући и постизање симболичких циљева), као и различите оквире и стандарде за идентификовање и прихватање релевантних “*доказа*”.

Може се закључити да реформа јавне управе мора да подразумева свесне промене структура и процеса у организацијама јавне управе са циљем да оне боље функционишу. Овој констатацији треба додати:

- ове свесне промене се постижу на основу специфичног низа идеја, од којих неке имају карактеристике идеологија;
- ове идеје могу да буду мање-више специфициране и мање-више адекватне за своју сврху. Да ли је неки успех постигнут треба измерити, а не претпостављати;
- на промене утичу актери са обе стране ове “*output*” везе између државе и цивилног друштва, тј. политичари и државни службеници са једне стране и приватни актери (грађани), с друге стране. На њих, такође, утичу и они који имају економски интерес, као разни консултантни и велике корпорације и сл.;<sup>14</sup>
- административне реформе у некој земљи увек ће бити обојене локалним приоритетима и преокупацијама политичара и

13 Исто.

14 Интересантно је приметити колико је у пракси корпоративних актера, који су доминирали бројним Вашингтонским лобијима, готово у потпуности нестало у новонасталим односима на релацији влада-грађани након административних промена описаних у бестселеру „*Поново откривање владе*“. Вид. David Osborne, Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, London, 1992, стр. 3-4.

локалних актера и заинтересованих страна. Ови локални оквири ће се у великој мери међусобно разликовати. Успешна примена јединственог обрасца реформи широм глобуса (чак и међу демократијама Западне Европе, Северне Америке и Аустралије) је, дакле, природно немогућа, тј. неостварива;

- реформе се догађају на различитим нивоима и могу бити ширег или ужег обима. Халиген (Halligan) је направио корисну разлику. Он је класификовао реформе као реформе *првог реда* – прилагођавање и адаптирање усвојених пракси, *другог реда* – прихватање техника и *трећег реда* – промене у сетовима идеја које обухватају свеобухватне циљеве и оквире по којима се активности одвијају;<sup>15</sup>

- „*боље радити*“ може да значи више ствари и има различиту конотацију за различите групе људи. Унапређење перформансе у једној димензији или по једном циљу може значити смањење перформансе у другој димензији;

- поред потраге за доказима суштинских побољшања перформансе, потребно је обратити пажњу на аспекте легитимности процеса управљања. Једноставно проглашавање, дискутовање и имплементирање реформи може да донесе корист неким политичарима и државним службеницима, чак иако се касније покаже да су „*суштински*“ ефекти били контрапродуктивни;

- сам језик промена: реформа, трансформација, редизајнирање, реконструкција, модернизација – у себи носи претпоставке о брзини, природи и вредностима промена које се описују и представљају овим терминима. Приликом анализирања текстова о управљању, потребно је обратити пажњу ко говори и коме су они намењени. Такође треба запамтити да се референтни оквири током времена мењају и да се значења речи, такође, могу променити. Ово је посебно тачно када се пребацује са једног на други језик. На пример, у финском језику не постоји еквивалентан термин за „*public management*“, а чак и француски термин „*gestion publique*“ има другачију конотацију. Међутим, ова језичка заврзлама постоји и унутар једног језика у зависности од тога у ком контексту се термини употребљавају и које их групације употребљавају;

- када се једном постигну побољшања, онда ће се установити и реторика која ће, попут других реформских покрета, имати своју логику, вокабулар и интерни моментум.

---

15 Исто, стр. 18.

### 3. КО ПРЕДСТАВЉА РЕФОРМУ ЈАВНЕ УПРАВЕ?

На крају XX и почетком XXI века "јавна управа послује у сложеном окружењу које карактерише стално мењање и које је потпуно различито од релативно једноставног, стабилног и предвидљивог друштвеног амбијента којем су, својим рутинским начином пословања, бирократске организације биле прилагођене у прошлости".<sup>16</sup> У циљу допуњавања претходних идеја о томе *зашто* су неке реформе предложене и *шта* се подразумева под јавним управљањем, окренућемо се питању *ко* је све укључен у ове активности. Пре свега, треба признати да су у суштини сви јавни званичници укључени у реформске процесе, јер у многим земљама готово не постоји неки јавни сектор који у последње три деценије није био захваћен реформама. Наравно, и сваки грађанин је, такође, укључен у реформе јавног сектора. Један од примера је штампање "Грађанске повеље" у Белгији, Француској, Италији, Португалији и Великој Британији, или приватизација великих јавних предузећа са великим бројем корисника, као што су авиокомпаније, телекомуникације, поштанске услуге у великом броју земаља укључујући и Аустралију, Француску, Холандију, Нови Зеланд и Велику Британију. Неопходно је напоменути да је "традиционална француска политичка култура грађанства била одређена супротстављањем јавне и приватне сфере и постулатом моралне супериорности јавног сектора. Од краја Другог светског рата, француска јавна управа успешно је преузела задатак модернизације друштва. Партнерство се шири на готово сва подручја државне интервенције и једина расправа се води у оквирима техничке или економске делотворности".<sup>17</sup> Уз индустријске и комерцијалне активности, где је традиционално постојало партнерство, оно се сада шири на подручја која су темељ и својство државне власти. Промене у законодавству, које се односе на јавни сектор, омогућиле су да се партнерством са приватним сектором граде и воде јавне установе, као што су затвори и болнице.

Међутим, мада треба имати на уму да се таласи административних реформи тако шире да дотичу целу популацију, фокусираћемо се на главне актере реформи, оне појединце или групације који имају моћ, идеје и вештине да иницирају и спроведу реформске процесе.

16 Зоран Јовановић, „Изазови и трендови у управљању људским ресурсима у јавној управи“, у зборнику: *XXI век - век услуга и услужног права* (приредио Миодраг Мићовић), књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2015, стр. 275-276.

17 Мирјана Кнежевић, Зоран Јовановић, Бојан Урдаревић, „Успостављање јавно-приватног партнерства у јавним предузећима“, *Теме*, г. XXXVI, бр. 2, Ниш, 2012, стр. 906-907.



У већини земаља, било је потребно обезбедити значајну сагласност и, још више, активну подршку водећих политичара, посебно председника, премијера и министара финансија. У Европској комисији, административне реформе су, такође, захтевале подршку високих политичара, тј. Колегијума Европских комесара. Подаци показују да су почетком и до средине осамдесетих, процеси реструктурирања били веома популарни међу овим моћним фигурама у Аустралији, Канади, Данској, Финској, Француској, Холандији, Новом Зеланду, Шведској, Великој Британији и САД. Европска комисија је покренула програм "*Здрав и ефикасан менаџмент 2000.*"<sup>18</sup>, а одмах након тога и други "*Модернизација администрације и особља 2000.*"<sup>19</sup> Међутим, цифре показују да су друге земље кренуле у реформе знатно спорије, или у ограниченом облику.

Поред политичара у извршној власти, високи државни службеници су, готово у свим случајевима, били кључни актери реформских програма. Заиста, у неким земљама су они били примарна покретачка снага. Ово, можда, изгледа чудно, јер постоји стереотип да су високи руководиоци и државни службеници попут "*мандарина*" конзервативни и да се супротстављају променама. Међутим, подаци показују да су ови "*мандарини*" били иницијатори реформских идеја и њихових имплементација у Финској, Француској и Новом Зеланду. У међувремену, у академском свету су се развијале нове теорије да објасне овај феномен. На пример, Данливи (Dunleavy) је развио модел "*преобликовања бироа*" по ком високи руководиоци остварују корист реорганизовањем својих службеника и на тај начин се дистанцирају од неких оперативних проблема (кроз процес децентрализације), а за себе остављају интелектуално изазовније улоге.<sup>20</sup> Наравно, руководиоци на средњем и нижем нивоу можда нису толико ентузијастички за реформе, јер за њих оне значе несигурност у погледу посла, додатно образовање, више посла, већи притисак на послу и сл. Брајт (Wright) је то описао на следећи начин: "*Садашњи примери показују да високи бирократски званичници нису алергични на реформске програме који су болници за руководиоце на нижим нивоима управљања јер ови програми отварају веће могућности за стратешки менаџеризам*".<sup>21</sup>

18 *The resignation of the European Commission*, Research paper 99/32, Internet, <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf>, 15/08/2018.

19 *Administrative reform within the European Commission*, School of Management and Governance, Enschede, 2008, 29-35. Internet, [http://essay.utwente.nl/58990/1/scriptie\\_D\\_Marinovic.pdf](http://essay.utwente.nl/58990/1/scriptie_D_Marinovic.pdf), 16/08/2018.

20 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 19.

21 Исто, стр. 20.

Иза политичара и њихових саветника, високих руководи- лаца, постоји један одређени број "аутсајдера" који су одиграли важну улогу у реформском процесу, бар у неким земљама.<sup>22</sup> Три такве групе завређују да буду споменуте: консултанти, независни аналитичари и академици. У САД, Аустралији и Великој Брита- нији, консултанти у области менаџмента су увелико ангажовани. На пример, у Великој Британији, реформе цивилног сектора то- ком шездесетих година су, махом, изведене као интерна ствар, док је готово свака реформа током осамдесетих и током деведесетих укључивала партиципацију бар једне веће консултантске фирме: *PricewaterhouseCoopers, Andersen, Ernst and Young, Deloitte and Touche, KPMG*, итд. У САД су председници Реган, Буш и Клинтон, колико год били различити, сви редом користили услуге пословних компанија (а 1997. године потпредседник Гор је издао књигу под насловом "Влада попут бизниса: лекције научене од најбољих аме- ричких компанија"). У обема земљама постојао је велики утицај генеричких модела менаџмента који су потекли из теорије и праксе приватног сектора.<sup>23</sup>

У неким земљама политички "мислиоци" и аналитичари су имали велики утицај. Премијерка Тачер је своје идеје добијала од аналитичара десног крила са седиштем у Институту Адам Смит<sup>24</sup> (*Adam Smith Institute*) и Центру за политичке студије и економске послове<sup>25</sup> (*Centre for Policy Studies and the for Economic Affairs*). Ове идеје су често укључивале специфичне предлоге за реформу институција као што су Национална служба здравства, или систем државног школства. На сличан начин, у САД, председници Реган и Буш су користили савете политичких аналитичара из Ховеровог института. У Немачкој Фондација *Bertelsmann* се сматра радиони- цом за пласирање реформи које су умањиле друштвену, политич- ку и бирократску неефикасност и ригидност које су представљале сметњу демократском развоју ове земље.<sup>26</sup>

Конечно, академски свет није био без утицаја. Врло често су поједини професори дали велики допринос раду горепомнутих мислилаца и аналитичара. Други су били ангажовани као консул- танти, или од стране појединих влада, или Европске комисије, или

---

22 David H. Rosenbloom, Robert S. Kravchuk, Deborah Goldman Rosenbloom, *Public Administration, Understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw - Hill Higher Education, New York, 2002, стр. 16.

23 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 20.

24 Видети: Internet, <http://www.adamsmith.org/>, 25/08/2018.

25 Видети: Internet, [http://en.wikipedia.org/wiki/Centre\\_for\\_Policy\\_Studies](http://en.wikipedia.org/wiki/Centre_for_Policy_Studies), 25/08/2018.

26 Pollit Christopher, Geert Bouckaert, исто, стр. 20.

*OECD*-овог Сектора за јавну управу, *PUMA*.<sup>27</sup> *PUMA* је једна од фокусних тачака у међународној мрежи која повезује државне службенике, консултанте и академике (а повремено и политичаре) који су заинтересовани за питања јавне администрације. Ова организација је помогла да се обликује међународни став о административним реформама. Светска Банка и ММФ, као и Комонвелтов институт (*Commonwealth Institute*)<sup>28</sup> су, такође, на интернационалном плану ширили реформске идеје. Мање утицајне, али не и безначајне, су академски оријентисане мреже Међународног института за административне науке (*International Institute for Administrative Sciences - IIAS*)<sup>29</sup> и Европске групације за јавну управу (*European Group for Public Administration - EGPA*).<sup>30</sup> У неким земљама су значајну улогу одиграли универзитетски центри, на пример, "*Speyer Post Graduate School of Administration Sciences in Germany*".<sup>31</sup> Коначно, неки професори су покушали да свој утицај наметну кроз писање и штампање књига, тако да је академска литература на тему јавне управе данас јако опширна.

#### 4. РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИОНИХ ПРОЦЕСА

Реформа јавне управе представља једну од најважнијих хоризонталних реформских области у свакој земљи, с обзиром на то да она пружа оквир за спровођење јавних политика једне државе. Када анализирамо реформске процесе јавне управе у бившим транзиционим земљама, можемо закључити да је српска јавна управа произашла из једног управног система који је био значајно другачији од управних система бивших комунистичких земаља које су се угледале на бивши Совјетски Савез. Специфичан управни систем у Србији је настао у оквирима идеологије и друштвеним околностима који су приближнији демократским тржишним друштвима (бар ако се узме у обзир период пред распад СФРЈ). Одређени принципи традиционалне веберовске бирократије су били познати у Србији у дугом периоду. Нагласак на једнакости грађана у управном поступку, прописима и интегритету је био врло изражен. Оно што је недостајало у том периоду су били демократски политички процес, концепт јавних политика и одређене институције тржишне економије.

27 Видети: Internet, [http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en\\_2649\\_34141\\_2673544\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/8/0,3746,en_2649_34141_2673544_1_1_1_1,00.html), 25/08/2018.

28 Видети: Internet, <http://www.comw.org/>, 25/08/2018.

29 Видети: Internet, <http://www.iias-iisa.org/e/Pages/default.aspx>, 25/08/2018.

30 Видети: Internet, <http://www.iias-iisa.org/egpa/e/Pages/default.aspx>, 25/08/2018.

31 Видети: Internet, <http://www.dhv-speyer.de/ENGL/>, 25/08/2018.

У процесу реформе јавне управе, која се у Србији спроводи још од 2004. године, обезбеђен је неопходан правни оквир за деловање система државне управе и локалне самоуправе. Усвојени су бројни прописи који одређују правац даљих промена, као и низ стратешких докумената који су у вези са процесом реформе.<sup>32</sup>

Реформа јавне управе, заједно са економским управљањем и владавином права, постављена је 2014. године од стране ЕУ као један од основних стубова Стратегије проширења Европске уније. Реформа јавне управе и европске интеграције су два међусобно повезана и условљена процеса који за циљ имају обезбеђење поштовања принципа *"добре управе"*<sup>33</sup> као што су: поузданост, предвидивост, одговорност и транспарентност, техничка и управна способност, организациони капацитет, финансијска одрживост и учешће грађана. Према саопштењу Европске комисије, *"јавна управа је и даље слаба у већини држава у процесу проширења, са ограниченим административним капацитетима, високим нивоима политизирања и недостатком транспарентности"*, и *"државе треба да уложе веће напоре како би побољшале своје јавне управе на свим нивоима на основу националних стратегија"*.

Од реформи јавног сектора *"можда се највише очекивало, управо, у области борбе против корупције. Укидање монопола, приватизација државне имовине, јасно формулисање овлашћења и одговорности, тржишна утакмица по унапред прописаним и познатим правилима, примена испробаних менаџерских метода у управљању – све су то уобичајене мере које садржи сваки програм реформе јавне управе"*.<sup>34</sup> *"Лоши услови за пословање су нешто што веома често представља предворје корупције, било оне корупције до које долази да би се ти проблеми у пословању премостили за добијање неке грађевинске дозволе или за одбрану од инспекција које неселективно раде контролу или из неког другог разлога"*.<sup>35</sup>

32 Национални програм за интеграцију у ЕУ (НПИ), Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013-2016), Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015-2017 године, Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији и Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији и др.

33 *European Principles for Public Administration*, SIGMA Papers, бр. 27. OECD Publishing, Internet, <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/nispacee/unpan006800.pdf>, 20/08/2018

34 Зоран Јовановић, „Спречавање и сузбијање корупције у управи - пут ка службној управи“, у зборнику: *XXI век - век услуга и службног права* (приредио: Миодраг Мићовић), књ. 3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2012, стр. 379.

35 Зоран Јовановић, „Регулаторна реформа у Републици Србији - пут ка службној управи“, у зборнику: *XXI век - век услуга и службног права* (приредио: Миодраг Мићовић), књ. 4, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац, 2013, стр. 250.

Република Србија је остварила "известан ниво припремљености у погледу борбе против корупције".<sup>36</sup> Известан напредак остварен је почев од 2014. године, нарочито у спровођењу постојећег законодавства и усвајањем Закона о заштити узбуњивача.<sup>37</sup> Међутим, корупција је даље широко распрострањена, а снажни политички подстицај тек треба да донесе одрживе резултате.

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године<sup>38</sup>, заједно са Акционим планом за њену примену за период 2015-2017. године, у Србији је направљен свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу целокупног система јавне управе.<sup>39</sup> Уложен је значајан напор за стварање сазнања и услова неопходних да се процесу реформе приђе систематично и стратешки, како би се пажљивим планирањем потребних кадрова и сврсисходном реорганизацијом довело до унапређења квалитета и перформанси јавне управе.<sup>40</sup>

Модернизација јавне управе је неопходна да би држава постала истински сервис грађана. На тај начин, држава постаје способна за адекватну подршку повећању продуктивности приватног сектора као главној покретачкој снази привредног развоја, али и како би дорасла високим захтевима будућег функционисања унутар Европске уније. Реч је о промени начина на који се пружају јавне услуге, као и о стварању потребног простора за нове послове, уз свођење јавне потрошње у одрживе оквире. Неопходне су промене структуре запослености, прилагођавање постојећих профила новим потребама, као и оптимизација мрежа постојећих организационих структура. Цео овај процес треба бити пропраћен унапређењем квалитета резултата рада запослених и стандарда ква-

36 Видети: Европска комисија, Радни документ комисије, Република Србија 2015, Извештај о напретку, Internet, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinj\\_i\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_i_izvestaj_15_final.pdf), 25/08/2018

37 *Службени гласник РС*, бр. 128/14.

38 *Службени гласник РС*, бр. 9/14 и 42/14 – исправка.

39 Може се запазити да су после 2000-те године стратегије реформе јавне управе критиковане у скоро свим земљама. Постоји чак и мишљење да ниједна од стратегија реформе јавне управе никада није у потпуности спроведена, како у развијеним тако и у земљама у развоју и транзицији. У развијеним земљама, према овом становишту, стратегије реформе јавне управе су једна врста политичке реторике која траје само толико колико је потребно да се смањи забринутост јавности и да влада упуту поруку грађанима да ће учини нешто по питању унапређења рада јавне управе. У земљама у развоју и транзицији, опет према овом становишту, такве стратегије нису скоро уопште релевантне јер су креиране од стране иностраних стручњака, превођене са енглеског језика и неадекватно узимале у обзир специфичности националног контекста, система вредности и затечене ситуације.

40 Оширније о Стратегији реформе јавне управе вид. Дејан Миленковић, *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013, стр. 295-319.

литета јавних услуга, јер је коначни циљ квалитетнија и модернија јавна управа.<sup>41</sup>

Да би остварила побољшање квалитета јавних услуга уз оптимално коришћење ресурса и подстакла конкурентност привреде, Влада треба да утврди, а потом усмерава и координира, опште реформске визије и приоритетне циљеве, за које мора да има подршку својих грађана. Стога је од посебног значаја успостављање, одржавање и унапређивање континуираног консултативног процеса са представницима различитих делова друштва и на различитим нивоима власти, како би приоритети реформе били израз исказаних садашњих или процењених будућих потреба грађана и привреде. Успостављањем дијалога са заинтересованим странама - грађанима, организацијама цивилног друштва и привредним субјектима, односно обликовањем јавних политика у интересу грађана и побољшањем квалитета пружених услуга, Србија жели да створи уређен систем у складу са принципима добре управе.

Један од најважнијих сегмената реформе јавне управе представља доношење новог Закона о општем управном поступку 2016. године који се примењује од 1. јуна 2017. године.<sup>42</sup> Иако претходни Закон о општем управном поступку<sup>43</sup> спада у ред закона који су по свом квалитету и спроводивости дуго одолевали времену и превазилазили специфичности и потребе тренутних околности, неопходно је било извршити реформу управног поступка у циљу унапређења правне сигурности, побољшања привредног амбијента и односа органа управе и грађана Републике Србије. На то посебно указује актуелна реформа јавне управе која се одвија у складу са Стратегијом реформе јавне управе и Акционим планом за њено спровођење, који је Влада донела у марту 2015. године. Нови Закон о општем управном поступку мења однос управе према грађанима трансформишући управу у оно што модерне европске управе јесу - сервис грађана и привреде. Истовремено, од грађана и представника привреде тражиће се већи степен одговорности и активнија улога у поступку. Усклађивање са међународним стандардима, а посебно са принципима европског административног простора, створиће се управа која је способна да на стручан и ефикасан начин одговара на захтеве грађана и привреде.

41 Видети: Ана С. Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд 2010, стр. 97-102.

42 Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/16.

43 Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01 и *Службени гласник РС*, бр. 30/10.

## 5. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Нови системи јавне управе у условима глобализационих процеса могу настати само у уређеној правној држави, у којој су функције законодавне, извршне и судске власти одвојене и у стању су узajамне равнотеже. Одувек је постојала потреба да се јавна управа учини бољом и адекватнијом за потребе друштва. У самој својој суштини јавна управа представља кичму система владавине и тиме један од битних сегмената политичког и управног система, који је потребно прилагодити променама у друштвеном окружењу. И поред тога, изненађује интерес који, пре свега, политичке структуре показују за ову материју. Чак је и процес европских и других регионалних и интернационалних интеграција, као један од својих основних стубова, поставио реформу јавне управе и система владавине у целини.

Углавном је интерес политичких структура био такав да се пребацивало седиште великих и нарастајућих друштвених проблема из политичког у управни свет. У многим земљама политичари су идентификовали јавну управу као део проблема, а не део решења. У том смислу су многе од реформских иницијатива добијале карактер борбе против бирократије уз елиминацију њених негативних ефеката. У том таласу захтева за трансформацијом јавне управе, до изражаја је дошао покрет увођења модерних система управљања. Тај покрет, који се одликовао како промоцијом самог концепта управљачких система, тако и распрострањавањем специфичних структурних модела, у различитим земљама је имао знатно другачије практичне и управне импликације. Неопходност чвршће правне заштите грађана и развој нових правних средстава у односу на деловање управе, побољшавање отворености, јавности рада управе, информационе равнотеже између грађана и управе, као и политичке независности медија који, у великој мери, обликују јавно мњење, омогућавање сензибилности јавне управе за иницијативе, жеље, интересе и предлоге решења која грађани могу понудити за јавне проблеме, само су нека од њих.

Суштинска реформа јавне управе у Србији предуго је одлагана. Свака Влада од 2001. године истицала је захтеве за реформом. Дуго није било ни визије ни прикладног, усклађеног плана изградње управних институција. Јасно и конзистентно осмишљена реформа предуслов је за њено успешно спровођење. Руководству треба омогућити да, поштујући стабилност и очување неких основних принципа, доноси одлуке о мерама и усклађивањима са новонасталим ситуацијама. Како би се обезбедио континуитет, ре-

форма треба да буде осмишљена за дужи временски период. Неопходно је постићи консензус – власт и опозиција се морају сложити бар око неких општих принципа. Али, сагласност мора постојати и између државне, регионалних и локалних власти које морају да спроведу реформе.

## ЛИТЕРАТУРА

Administrative reform within the European Commission, School of Management and Governance, Enscheda 2008.

Internet, [http://essay.utwente.nl/58990/1/scriptie\\_D\\_Marinovic.pdf](http://essay.utwente.nl/58990/1/scriptie_D_Marinovic.pdf)

Christopher P., Bouckaert G., *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University press 2002.

Европска комисија, Радни документ комисије, Република Србија 2015, Извештај о напретку, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinja\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinja_izvestaj_15_final.pdf)

Europien Principles for Public Administration, SIGMA Papers, бр. 27. OECD Publishing,

Internet, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

Ingraham, P., *The reform agenda for national civil service systems: external stress and internal strains*, Civil service systems in comparative perspective, (eds. H. Bekke, J. Perry, T. Toonen), Bloomington and Indiana, Indiana University Press 1997.

Јовановић З., „Утицај омбудсмана (заштитника грађана) на делатност јавних служби“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 2, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2011.

Јовановић З., „Спречавање и сузбијање корупције у управи - пут ка услужној управи“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2012.

Јовановић З., „Регулаторна реформа у Републици Србији - пут ка услужној управи“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 3, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2013.

Јовановић З., „Изазови и трендови у управљању људским ресурсима у јавној управи“, у: *XXI век - век услуга и услужног права*, (ур. М. Мићовић), књ. 6, Правни факултет Универзитета у Крагујевцу, Институт за правне и друштвене науке, Крагујевац 2015.

Кавран Д., *Јавна управа, реформа-тренинг-ефикасност*, Библиотека "Ре-



форма државне управе", књига 5, Београд 2003.

Кнежевић М., Јовановић З., Урдаревић Б., „Успостављање јавно-приватног партнерства у јавним предузећима“, *Теме*, г. XXXVI, бр. 2, Ниш 2012.

Миленковић Д., *Јавна управа - одабране теме*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2013.

Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, London 1992.

Rosenbloom D.H., Kravchuk R.S., Rosenbloom D.G., *Public Administration, Understanding management, politics, and law in the public sector*, McGraw - Hill Higher Education, New York 2002.

Toonen T.A.J., *Administrative Reform: Analytics*, Handbook of Public Administration, (eds. V. G. Peters, J. Pierre), Sage Publications, London 2005.

Трбовић А. С., Ђукановић Д., Кнежевић Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд 2010.

The resignation of the European Commission, Research paper 99/32,

<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp99/rp99-032.pdf>

United Nations E-Government Survey 2014,

[https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov\\_complete\\_survey-2014.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/2014-survey/e-gov_complete_survey-2014.pdf)

Zoran Jovanovic

## ACTUAL REFORM PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND GLOBALIZATION

### Resume

The reform of public administration is a continuous process and, particularly under contemporary conditions, represents an important precondition for a successful implementation of reform goals and principles in all spheres of social life. The significance of public administration in time of overall globalization is undeniable not only in terms of scope and number of the activities and tasks it performs in every society, but also in terms of the financial means it utilizes and redirects through public policies, the number of people it directly or indirectly employs and in terms of developmental

and strategic plans that will have huge impact on the future of human civilization. Modern public administration is characterized by dynamic and turbulent changes aimed at creating a professional, politically unbiased, ethical stable and proactive public administration which respects its citizens and is capable of offering them efficient services. A modern public administration is mainly directed at offering services and management, rather than controlling them. Indeed, the public administration is changing its character – from a controlling body into a service-oriented administration. In the Republic of Serbia, the reform of public administration does not only assume the adoption of a number of laws and other regulations and public policies, but it also means their implementation which will be the aim of upcoming reform activities, together with the harmonization of the existing legislation with EU regulations. In addition, it is necessary to further modernize our public administration so that the state will finally become the service of its citizens.

**Keywords:** reform of public administration, globalization, public services, corruption, European Union

---

---

Овај рад је примљен 18. октобра 2018. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. новембра 2018. године.