

*Добросав Миловановић*  
*Правни факултет, Универзитет у Београду*

## **РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ У КОНТЕКСТУ ПРИСТУПАЊА ЕУ**

### **Сажетак**

У раду се предлажу мере за унапређење јавне управе у Србији у контексту приступања ЕУ, као претпоставке квалитетних и усклађених јавних политика, потпунијег остваривања и заштите слобода и права грађана, повећања конкурентности привреде, бржег развоја науке и образовања, у складу са савременим потребама и стандардима.

Промене у савременом друштву су сложене, динамичне и непредвидиве. Да би јавна управа одговорила на нове изазове, неопходно је разматрати историјске приступе и искуства, савремена упоредна решења и пројектовати будућа кретања.

Србија је у оквиру процеса приступања ЕУ, закључила Споразум о стабилизацији и придруживању, у великој мери спровела хармонизацију прописа са правним тековинама ЕУ, добила статус кандидата и започела преговоре по појединим поглављима. Ипак, потребно је унапредити процес утврђивања и спровођења јавних политика, ојачати капацитете, обезбедити снажну професионализацију и деполитизацију, смањити корупцију, убрзати развој е-управе, потпуније примењивати прописе. Нејединство земаља чланица и нестабилност институција ЕУ, захтевају критичко сагледавање стања и предвиђање будућих тенденција, како би се осмислила мудра политика и динамика преговарања у складу са дугорочним интересима Србије. Време пуно неизвесности захтева утемељене и смирене одлуке. У циљу заштите виталних интереса становништва, Србија би морала да избегне да учествују у све

оштријим међународним конфронтацијама које, изгледа неминуовно, предстоје. Болна искуства Србије из 20. века несумњиво доказују дату поставку.

Кључне речи: јавна управа, приступање Европској унији, функционална анализа, модели јавне управе, јавни интерес

## 1. ОКРУЖЕЊЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У САВРЕМЕНОМ СВЕТУ

Јавна управа делује у све сложенијем окружењу. Велика светска економска и финансијска криза још увек није превазиђена, а многи аналитичари указују да тек предстоје искушења. Еколошке катастрофе и климатске промене ремете живот људи и функционисање привреде и захтевају огромна средства. Демографске тенденције и миграције становника уносе све већу нестабилност. Драстичне социјалне разлике јачају екстремистичке снаге које настоје да на њима својствене начине реше проблеме које државе нису способне или вољне да реше. Политички и економски системи преваходно су усмерени на краткорочне циљеве, нерационално трошење природних ресурса и подложни лобирању приватних интереса. То оштећује интересе већине становника, дугорочне циљеве и будуће генерације. Томе доприноси и заборав страхаота Другог светског рата, али и интереси одређених политичких структура, као и начин на који се стварност данас медијски приказује.

Неизвесност је постала извесна. Проблеми јавне политике су постали енормни, сложени, динамични и међусобно супротстављени.<sup>1)</sup> Они „превазилазе хијерархијске структуре и овлашћења у оквиру и између организација и иду преко различитих области политике, политичких и управних надлежности и интереса политичких `група`“.<sup>2)</sup>

Нерешавање, неправовремено или неодговарајуће решавање наведених проблема води све већим конфликтима. Стога су нео-

---

1) Ове проблеме је тешко или немогуће решити због непотпуних, контрадикторних и променљивих услова који се често тешко могу препознати. Осим тога, због сложених међузависности, настојање да се реши један аспект ових проблема може открити или створити друге проблеме. Детаљније, Jocelyne Bourgon, „The History and future of nation-building? Building capacity for public results“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 2, June 2010, стр. 206-208.

2) Edward P. Weber, Anne M. Khademian, „Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings“, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, 2008, стр. 336.

пходне дубље структурне промене. Ниједан државни орган нема капацитет да сам обликује решење за енормне проблеме чиме је „потреба да се размењују, разумеју и интегришу различита схватања ових проблема најважнија“.<sup>3)</sup> Бројни научници уочавају ограничења једног приступа управљању јавним сектором у суочавању са све већом сложеностију. „Солуције по којима „једна величина одговара свима“ отвориле су простор за прилагођеније приступе, јер сложени проблеми разноврсног и покретљивијег становништва све више одолевају поједностављеним решењима. Крути бирократски системи који функционишу по процедурама командовања и контроле, суженим границама за деловање и културама и моделима деловања који су окренути ка унутра, нарочито су лоше подешени за решавање проблема који често прелазе организационе границе“.<sup>4)</sup>

Доносиоци одлука и лица која припремају и реализују одлуке у јавном интересу морају да измене начин размишљања. Потребно је оживети јавни интерес у новом контексту, повећати креативност и мотивацију. То није једноставан задатак. Ова лица се не одричу лако постојећих образаца, нарочито ако имају (лажни) утисак да њихови интереси нису знатно угрожени и да ранији модели могу да реше савремене проблеме другачијих карактеристика. Наиме, често не постоји довољна свест о критичним моментима у друштвеним кретањима, када су неопходне темељне промене да би се избегло насилно „решавање“ проблема кроз озбиљне сукобе унутар и између држава.<sup>5)</sup>

## 2. МОДЕЛИ ЈАВНЕ УПРАВЕ И ПРИСТУПИ РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Приступу реформама јавне управе у развијеним земљама углавном се класификују на моделе тзв. „Класичне јавне управе“, „Новог јавног менаџмента“ и трендове ка моделу који се различито означава као „Нова јавна служба“, „Ново јавно управљање“ или „Пост-нови јавни менаџмент“.<sup>6)</sup>

---

3) Исто, стр. 341.

4) Stephen Goldsmith, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Mass: Ash Center and Brookings Institution Press, Cambridge, 2004, стр. 7.

5) Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни живот*, бр. 10, Том II, Београд, 2010, стр. 246.

6) Видети Patrick Dunleavy, Christopher Hood, „From Old Public Administration to New Public Management“, *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, 1994, стр. 9-16.

Под утицајем идеја Макса Вебера, **традиционални приступ** је изведен на моделу бирократије засноване на принципима хијерархије и заслуга, као и елитистичком приступу у коме су јавним службеницима „уливане“ вредности независности и интегритета и где су они одвојени од изабраних политичара и грађана. Фокус овог приступа је на структури и организационој ефикасности и делотворности у управљању буџетским и људским ресурсима.<sup>7)</sup> Неке од кључних карактеристика овог модела су: управа је континуирана, предвидива и уређена правилима; службеници су професионалци постављени према квалификацијама; постоји функционална подела рада и хијерархија задатака и лица; ресурси припадају организацији и јавни службеници првенствено служе јавном интересу. Временом се јавља схватање да је јавна управа гломазан, неефикасан систем, у служби сопствених циљева.<sup>8)</sup>

„**Нови јавни менаџмент**“ (НЈМ) је одговор на ограничења класичне јавне управе у прилагођавању условима тржишне привреде. НЈМ је утемељен на теорији индивидуалног избора по којој је потребно надzirати пропусте јавних службеника да би се ограничило њихово поступање у сопственом интересу и тиме спречила неефикасност и корупција. Он је унео знатне промене у етици и приступу јавном сектору, нарочито увођењем пракси менаџмента и тржишта, уговорним преношењем услуга приватном сектору и оснивањем извршних агенција одговорним за имплементацију ван (непосредне) политичке контроле. Ипак, НЈМ је критикован због пренаглашавања принципа менаџмента приватног сектора, слабљења демократске одговорности оснивањем извршних агенција, недовољног придавања значаја потребама грађана и смањене координације у оквиру државе.<sup>9)</sup>

Концептуални и практични проблеми претходних приступа, довели су до нових концепција које још не чине кохерентну парадигму. Приступ **Новог јавног управљања** (НЈУ) уместо државе у центар ставља грађане и јавни интерес.<sup>10)</sup> Држава је

7) Mark Robinson, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, *Global Centre for Public Service Excellence, UNDP*, 2015, стр. 4-5, Internet, [www.undp.org/...development/.../Singapore%20Centre/PS-Ref, 10/09/2016](http://www.undp.org/...development/.../Singapore%20Centre/PS-Ref, 10/09/2016).

8) Исто, стр. 5.

9) Исто, стр. 7-9.

10) Временом се мењало мишљење о начину одређивања вредности које чине категорију јавних интереса. Према појединим теоријама то су вредности које представљају интере-

плуралистичка у два смисла: а) јавне услуге пружа више међузависних актера и б) „политике које усмеравају друштво резултат су сложеног скупа међуутицаја које укључују више група и више интереса који се на крају комбинују на непредвидиве начине“<sup>11)</sup> Постоји неколико огранака мишљења приступа НЈУ.

Концепт **Нове јавне службе** (НЈС) приступа јавној управи из угла идеје активних и укључених грађана. Држава би требало да буде отворена и доступна, одговорна и осетљива на потребе, и да служи грађанима. Овај правац поново истиче значај етике јавне службе, наглашавајући вредности и мотивацију јавних службеника посвећених ширем јавном добру.<sup>12)</sup> Овај концепт је у супротности са филозофском премисом приступа НЈМ у коме трансакције између јавних менаџера и потрошача одражавају појединачне интересе уоквирене тржишним принципима. Он се разликује и од класичног приступа, где грађани у односу на бирократију имају улогу клијената или бирача и третирају се као пасивни примаоци механизма утврђивања политике и пружања услуга.<sup>13)</sup> Такође, код НЈС јавни интерес је резултат дијалога о заједничким вредностима. Улога државе састоји се у „служењу“, преговарању и посредовању интереса између грађана. Јавни службеници усмерени су прописима, вредностима, професионалним нормама и интересима грађана. Коначно, претпостављена мотивациона основа јавних службеника код НЈС је јавна служба, жеља да се допринесе друштву.<sup>14)</sup>

---

се свих или бар већине грађана. По другим схватањима неке друштвене групе успевају у „тржишној утакмици“ да изборе да творци јавне политике њихове интересе уврсте у виталне вредности. Детаљније, Bronwen Morgan, Karen Yeung, *An Introduction to Law and Education – Text and Materials*, University Press, Cambridge, 2007, стр. 8. Такође, подељена су мишљења у којој мери дефинисање јавних интереса и њихова реализација зависе од окружења, а у којој од слободе избора. Тако Michael Hill, *Public Policy Process*, Pearson Education Limited, Edinburgh Gate, Fourth Edition, стр. 43-44. За разматрање ових питања неопходно је знатно шире разумевање економских, друштвених и политичких односа и процеса, традиције правног система, као и успостављених културолошких образаца у одређеном друштву. Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, нав. дело, стр. 248.

- 11) Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000, стр. 553.
- 12) Исто, стр. 556-57.
- 13) Mark Robinson, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, нав. дело, стр. 10.
- 14) Robert B. Denhardt, Janet V. Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, нав. дело, стр. 554.

Постоје и други огранци НЈС, који се концентришу на приступе целовите државе,<sup>15)</sup> дигиталног управљања<sup>16)</sup> или мотивације.<sup>17)</sup>

Упркос крупним променама у окружењу јавне управе преовлађујуће парадигме реформе јавне управе у земљама у развоју су релативно статичне. Реформе су често под утицајем експерименталне политике и организационих пракси пореклом из земаља ОЕЦД-а, али у оквиру традиционалних парадигми јавне управе. Потребно је да Србија ова искуства прихвати селективно, узимајући у обзир све наведене моделе и сопствени контекст.

### **3. ПРАВЦИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И ПРОЦЕС ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

ЕУ је 2014 године поставила реформу јавне управе, економско управљање и владавину права, као основне стубове Стратегије проширења ЕУ. Реформа јавне управе и европске интеграције су међусобно повезани процеси, чији је циљ обезбеђење поштовања кључних принципа „добре управе“,<sup>18)</sup> као што су поузданост, предвидљивост, одговорност и транспарентност, технички, управни и организациони капацитети, финансијска одрживост и учешће грађана.<sup>19)</sup>

Усвајањем Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији 2014. године и Акционог плана за њену примену за период 2015-2017. године, направљен је свеобухватан оквир за реформске активности на нивоу система јавне управе. Ипак, постоје бројни

15) Јачи централни надзор и већа хоризонтална сарадња су неопходни за превазилажење проблема фрагментације које је проузроковао НЈМ.

16) Поједини аутори указују на могућности нових дигиталних технологија да промене однос између државних агенција и цивилног друштва и начин на који држава обавља активности. Други указују на његов потенцијал за креирање истинског корисника и ангажовање грађана у пружању јавних услуга.

17) Трећи огранак тврди да је организационе промене потребно допунити већом пажњом вредностима и подстицајима који усмеравају понашање и успешност. Mark Robinson, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, нав. дело, стр. 11-12.

18) „European Principles for Public Administration“, *SIGMA Papers*, No. 27, OECD (принципи се односе на део јавне управе који се у државама Западног Балкана сматра државном управом).

19) Детаљније Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 107-117 и Марко Давинић, „Појам добре управе - Између класичног и `меког` права“, *Правни живот*, 10/2010, стр. 398-402.

изазови за њено спровођење. Светска банка истиче да су главни ризици: а) низак ниво поверења у институције што отежава грађење друштвеног консензуса око реформи<sup>20)</sup> и б) недовољан институционални капацитет за спровођење реформи - неодговарајући оквир одговорности за резултате, ограничени технички капацитети, недовољна институционална меморија због честе промене службеника на положају при промени власти, нејасно дефинисани циљеви учинка, недовољно праћен учинак функционера и организација, необјективан систем оцењивања запослених, итд.

Европска комисија је у Извештају о напретку Србије за 2015. годину<sup>21)</sup> оценила да је Србија умерено припремљена у области реформе јавне управе. Напредак је остварен усвајањем Акционог плана за реформу јавне управе, Закона о инспекцијском надзору, Националне стратегије обуке запослених у јединицама локалне самоуправе и Закона о начину одређивања максималног броја запослених у јавном сектору. Међутим, и даље је потребно обезбедити спровођење планова реформи и правног оквира, нарочито у вези са управљањем јавним политикама и јавним финансијама, као и у области службеничког система. Снажна политичка воља је и даље најважнија за професионализацију и деполитизацију управе.

Да би поставило оквире за спровођење реформе јавне управе, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) је спровело низ пројеката и анализа.<sup>22)</sup> Најпре су сагледане границе система јавне управе и стечена сазнања неопходна за системски и стратешки приступ процесу реформе,<sup>23)</sup> да би се пажљивим планирањем процеса оптимизације и модернизације јавне управе,<sup>24)</sup> створила основа за њену сврсисходну реорганизацију.

За реформу јавне управе од значаја су и следећи стратешки документи: Национални програм за интеграцију у ЕУ, Национал-

20) Светска банка, *Стратешки оквир за партнерство за Републику Србију за период од 2016. до 2020. фискалне године*, 2015. година.

21) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије*, 2015, стр. 8, Internet, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinj\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf), 15/09/2016.

22) *Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта)*, април 2015, корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, Финансиран од стране ЕУ, Конзорцијум АЛТАИР.

23) Позициони документ „Модерна држава – рационална држава: Колико, како и зашто?“, МДУЛС, мај 2015.

24) *Програм оптимизације јавне управе*, МДУЛС, јун 2015.

ни програм за усвајање правних тековина ЕУ (2013-2016), Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији, Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период 2015-2016. године, Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период 2013-2018. и ревидирани Акциони план за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције за период 2013-2018. и Програм реформе управљања јавним финансијама 2016-2020.

У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину наведено је да постоје правни основ и институције за усклађен систем креирања **политике**, укључујући и европске интеграције. У пракси је координација политика усмерена више на процедурална него на суштинска питања,<sup>25)</sup> а неопходна је и јаснија подела надлежности између Генералног секретаријата, Секретаријата за јавне политике и „јединица за испоруку“ у кабинету председника Владе. Међутим, планирање политика није системски повезано са средњорочним фискалним планирањем, што угрожава одрживост стратегија и програма реформи. У том смислу, неопходно је успоставити хијерархију стратегија како би се смањила међусобна преклапања. Такође, констатовано је да су ограничени капацитети за креирање политика и предлога закона, укључујући и оне који се односе на правне тековине ЕУ. Обавезне су јавне расправе и консултације између министарстава о нацртима закона, али се оне често спроводе само формално и исувише касно. Процене утицаја прописа се често спроводе, али постоје велике разлике у њиховом квалитету. Влада објављује годишње извештаје о праћењу спровођења кључних стратешких докумената, што омогућава увид јавности. Међутим, у извештајима се не оцењују резултати постигнути у односу на утврђене циљеве. Народна скупштина врши контролу рада Владе кроз своје посебне законодавне одборе, при чему не процењује спровођење закона или стратегија,<sup>26)</sup> иако је та обавеза установљена Резолуцијом о

---

25) Недовољно јасни и усклађени стратешки правци развоја друштва и појединих области, онемогућава грађане и привредне субјекте да доносе дугорочне одлуке. Из истих разлога јавни службеници имају дилеме у вези са делотворном реализацијом јавних политика, отежано им је вршење дискреционе оцене, повећани су трошкови и смањена ефикасност коришћења јавних средстава.

26) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије 2015*, нав. дело, стр. 10.



законодавној политици Народне скупштине у складу са препорукама из Студије о унапређењу законодавног процеса.<sup>27)</sup>

Начин на који је државна управа организована не обезбеђује делотворну поделу **одговорности**. Многе агенције доносе одлуке о јавним политикама и одговорне су председнику Владе, па чак и Народној скупштини, а не министру који је надлежан за дату област. Број агенција се повећао, што отежава надзор. Унутар институција, одговорност руководства није систематична и надлежности нису додељене руководству на средини лествице. Успостављени су релевантни унутрашњи и спољашњи механизми надзора, како би се омогућило право грађана на добру управу. Заштитник грађана игра кључну улогу, а државни органи имају обавезу да подносе извештаје о спровођењу његових препорука. Иако је усвојен Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, дозвољени изузеци нису у складу са европским стандардима. Потребно је обезбедити и спровођење одлука Повереника.<sup>28)</sup> С друге стране, требало би преиспитати оправданост статуса Повереника као другостепеног органа.

Закон о **државној управи** проширио је круг управних послова у односу на модел из 1992 године, чиме је одразио сложену и свестранију улогу државне управе. Такође, дефинисао је начела, организационе облике државне управе и одредио круг послова који се могу поверити недржавним субјектима, као и овлашћења централних органа у вези са надзором над обављањем ових послова. Трбало би размотрити проширење предмета овог закона на јавну управу. Такође, потребно је у послове државне управе укључити управне уговоре, прецизирати појам развојних послова, темељно преуредити и прецизирати област унутрашњег надзора, као и поверавање послова државне управе и контролу у вези са тим. Повећање правне сигурности и равноправности субјеката на које се прописи примењују, увођењем акта о примени прописа и гарантног акта, требало би проширити на цео систем јавне управе. Коначно, потребно је предвидети прецизне критеријуме за оснивање (или опстанак) одређеног организационог облика.

Неопходно је настојати да након избора, не долази до промене броја, делокруга и надлежности органа државне управе.

27) Добросав Миловановић, Немања Ненадић, Владимир Тодорић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012, стр. 18-19.

28) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије*, 2015, нав. дело, стр. 10.

Тиме се избегавају бројни потреси због преласка службеника у друге органе и промена унутрашње организације. Такве промене требало би да буду резултат искључиво темељних функционалних анализа и израз несумњиво утврђених потреба за другачијим организовањем послова. Такође, требало би сузити простор за оснивање јавних агенција, чиме би се обезбедила већа кохерентност у вези са утврђивањем и спровођењем јавне политике, смањило простор за “нелојалну конкуренцију унутар јавног сектора” и смањили непотребни трошкови.

Реформа **инспекцијског надзора** унела је низ важних промена: закон је израђен у садејству са инспекторима и асоцијацијама привредника, чиме су решења одразила реалне потребе и могућности инспекција и субјеката под надзором; премештање нагласка са корективно-репресивне димензије инспекцијског надзора на превенцију и повећање транспарентности рада инспекција; јачање правне сигурности и одговорности носилаца инспекцијских овлашћења, као и борбу против сиве економије. Овај закон је од посебног значаја са аспекта процеса приступања ЕУ, јер је поред усклађивања националног правног система са правним тековинама ЕУ, неопходно обезбедити и делотворну примену прописа ЕУ, односно усаглашених националних прописа.

Нови Закон о општем **управном поступку** представља пример критичког прилагођавања начела и стандарда ЕУ домаћем контексту. Очувана су претходна квалитетна решења и извршена модернизација у складу са потребама технолошког развоја, дошло је до повећања правне сигурности и заштите права и интереса странке.<sup>29)</sup>

Проширење предмета **управног спора**, увођење усмене расправе као правила, прецизирање спора пуне јурисдикције, преношење одлучивања о одложном дејству тужбе на Управни суд, могућност новчаног кажњавања руководиоца органа управе за неизвршавање судске одлуке – стварају претпоставке за повећање правне заштите странака и већу одговорност управе. У вези са процесима приступања ЕУ је и захтев да се при доношењу пресуда у управном спору прати и поштују прописи и судска пракса ЕУ, што проистиче и из Споразума о стабилизацији и придруживању. Међутим, наведене околности захтевају темељно преиспитивање

---

29) Детаљније Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни живот*, бр. 10, том II, 2015, стр. 95-110.

модела управног спора, организације управног судства, повећање броја судија и њихову континуирану обуку. Паралелно са тим, требало би повратно разматрати и модел управног поступка и организације јавне управе. У супротном, опашиће квалитет судских одлука или ће доћи до повреде начела суђења у разумном року.

Увођење **нових технологија** грађанима и правним лицима знатно олакшава утврђивање и реализацију права и обавеза, јавној управи убрзава обраду података и информација за утврђивање јавних политика, доношење одлука и олакшава праћење стања у области итд. Технолошка унапређења доносе и нове ризике нпр. могућност неовлашћеног приступа тајним подацима, повреда права приватности, опасности у погледу чувања података и информација. Коначно, не сме се отежати статус лица која још увек не користе савремене технологије. Ова лица се могу стимулисати да пређу на нове технологије или се могу увести службеници за помоћ грађанима у коришћењу сервиса е-управе.

Доношењем Закона о **државним службеницима**, уведен је делимично затворени каријерни систем. Мотиви су били да се пријем, распоређивање и награђивање заснива на заслугама, да се повећа професионализација и стручност службеника, омогући лакша хоризонтална покретљивост унутар државне управе у складу са потребама посла и жељама службеника, допринесе деполитизацији. Такође, тиме би се обезбедиле кадровске претпоставке за испуњавање обавеза на плану хармонизације са правним тековинама ЕУ и њихове примене, процеса преговарања и каснијег чланства у ЕУ. Усвојена решења недовољно изражавају класификацију службеника према врсти посла, јер је предност дата категорисању по звањима. Пошто и акти о систематизацији радних места често различито описују исте или сличне послове, не постоји потпун увид у број службеника по врсти посла. То отежава планирање кадрова, утврђивање потреба за стручним усавршавањем, хоризонталну покретљивост кадрова и сл. Систем оцењивања и после неколико година примене није дао жељене резултате. Незамерање, недостатак поузданих објективних критеријума, али и субјективност у оцењивању, водили су девијацијама, чиме су проузроковани негативни ефекти и у другим деловима службеничког система – награђивању, (де)мотивацији службеника, напредовању, међуљудским односима и сл. Питање професионализма,<sup>30)</sup> обезбеђење свих претпоставки за реализа-

30) Demetrios Argyriades, "Human Factor and Human Resources Development", *Winning the Needed Change: Saving Our Planet Earth*, International Institute of Administrative Sciences

цију принципа “заслуга”, уз сужавање простора за политизацију управе, незнање, уравниловку и сл, једно је од кључних услова за успешну реализацију свих аспеката реформе у Србији.

Важан елемент доградње службеничког система представља усвајање Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Такође, на плану потребе да се превазиђе нелојална конкуренција унутар јавног сектора, где су запослени који су обављали истоветне послове добијали знатно другачије различите плате у зависности од организационог облика у коме су били запослени, крајем прошле године усвојен је и Закон о систему плата запослених у јавном сектору, који поставља основе за отпочињање решавања овог проблема.

**Стручно усавршавање** је један од кључних механизма за унапређење јавне управе, нарочито због повећања обима и сложености послова у условима ограничених ресурса и недовољне флукуације кадрова. Да би одговорило сложеним задацима, нарочито у контексту процеса приступања ЕУ, стручно усавршавање се мора заснивати на реалним потребама, спроводити савременим методама, уз примену стечених знања и вештина на радном месту.<sup>31)</sup> Са аспекта односа са ЕУ неопходно је да службеници у потпуности разумеју обавезе преузете Споразумом о стабилизацији и придруживању. Такође, неопходна су знања и вештине за процес преговарања и изражавање специфичности Србије, за шта су нарочито потребна аналитичка знања. Након приступања, биће неопходна специјализована знања и вештине за учешће у радним групама ЕУ по областима. Потребна је и размена искуства са јавним службеницима других земаља, нарочито чланицама ЕУ, који обављају сличне послове и стицање знања и вештине од доказаних страних експерата и институција. Велики значај имају најбоље праксе, ако су реално применљиве на домаће услове.<sup>32)</sup>

Програм реформе **јавних финансија** 2016-2020. допуњује Стратегију РЈУ детаљно описаним посебним циљевима и активностима. На дуги рок, сврха Програма је постизање следећих кључних циљева: подршка фискалној и макроекономској стабил-

---

Monographs, Vol. 30, 2009, стр. 37, указује да не постоји „поузвано управљање“ без одговорне државе и без снажне подршке компетентних, непристрасних и посвећених професионалаца.

31) Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, нав. дело, стр. 252-253.

32) Исто, стр. 257-258.

ности; развој доброг система и праксе управљања јавним финансијама; повећање ефикасности у управљању јавним ресурсима; унапређење ефикасности пружања услуга; повећање транспарентности јавних средстава и одговорности. Програм реформе управљања јавним финансијама обухвата шест ширих области: одрживи средњорочни макро-фискални и буџетски оквир; планирање и буџетирање јавних расхода; ефикасно и ефективно извршење буџета; делотворна финансијска контрола; рачуноводство, праћење и финансијско извештавање; екстерни надзор јавних финансија.<sup>33)</sup> Програмско буџетирање је једна од новина у систему на чијем потпуном увођењу се мора наставити у наредном периоду. Међутим, секторске стратегије још увек нису усклађене са средњорочним буџетским оквиром. Такође, неопходна је управљачка одговорност како би средњорочно планирање било делотворно. Поред тога, институционална обухваћеност, праћење током године и извештавање су слаби и буџет је мање поуздан на средњорочном плану. До сада је Србија била усмерена на реформи одређених делова система јавних финансија, без експлицитног повезивања различитих области и мера реформи. Коначно, буџетска транспарентност у пракси није у довољној мери обезбеђена.<sup>34)</sup>

#### **4. ПРОБЛЕМИ И НОВЕ ОКОЛНОСТИ У ВЕЗИ СА ПРОЦЕСОМ ПРИСТУПАЊА ЕУ**

Иако је процес приступања ЕУ постављен као један од приоритета, понекад настојање да се убрза динамика овог процеса превазилази реалне могућности привреде, друштва или државе. Кључни разлог за то су недовољна аналитичка знања неопходна за сагледавање потенцијала и ресурса. Поред тога, прихватање највиших стандарда, које понекад још не примењују ни најразвијеније земље ЕУ, последица је избегавања напора да се дају темељна образложења у погледу немогућности тренутне примене тих стандарда и временског хоризонта у коме ће они бити примењени. Стога, привредни субјекти нису у стању да испоштују предвиђене норме и стандарде. Такође, држава ризикује изрицање санкција и успоравање процеса приступања. Решење наведеног проблема је у организационом повезивању анализе ефеката про-

33) *Програм реформе јавних финансија 2016-2020*, Министарство финансија, новембар 2015, стр. 8.

34) Европска комисија, *Извештај о напретку Србије*, нав. дело, 2015, стр. 11.

писа, усклађивања прописа међусобно и са правним тековинама ЕУ, где кључну улогу играју министарства, Републички секретаријат за јавну политику, Републички секретаријат за законодавство и Канцеларија за европске интеграције. С друге стране, требало би у потпуности омогућити да спољни стручњаци, заинтересоване стране и јавност, пружају идеје, податке, знања и омогуће потпуније сагледавање интереса и проблема.

С друге стране, настојања ЕУ у време повољнијих економских, социјалних и политичких околности да из конфедералног пређе у федерални концепт организације – кроз усвајање Устава и друге мере – нису реализована. Од економске и финансијске криза, из које ЕУ још увек није изашла, поједине земље чланице имају озбиљне проблеме на плану јавног дуга, степен запослености није задовољавајући, социјалне разлике су дестабилизујуће, проблем миграната изазвао је екстремне мере на плану контроле граница и расправе о њиховој расподели, одлука Британаца о изласку из ЕУ и све шира идеја да се крене сличним путем, битно мењају слику стабилног система. Приговори који се упућују бриселској администрацији због превелике одвојености од реалних потреба грађана ЕУ, случајеви корупције, неефикасност у доношењу и спровођењу одлука, угрожавају у одређеној мери вредности, начела и стандарде који су довели до формирања ЕУ. У том смислу, „светионик“ ЕУ не даје увек јасне сигнале, због подељености између али и у оквиру земаља чланица, као и недовољне делотворности релевантних институција. Са свих страна стижу мишљења и захтеви о потреби озбиљних реформи ЕУ. О правцу и темпу тих промена још увек не постоји јединство.

Ове околности морају имати у виду земље које теже приступању ЕУ, како би, у складу са својим интересима, могле доносити објективне одлуке. Србији је неопходан критички приступ и настојање да се усвоје и примене оптимална решења. У вези са тим, требало би пратити и предвиђати правце и темпо промена у погледу функционисања и организације ЕУ, како би Влада могла да предвиди врсте и брзину корака које је неопходно предузети у циљу оптималног остваривања циљева на плану приступања ЕУ. Коначно, неопходно је имати у виду (негативна) искуства одређеног броја земаља које нису у довољној мери искористиле претприступне фондове јер нису имале припремљене пројекте за чију су средства ЕУ намењена или нису имале капацитете да их спроведу у складу са правилима ЕУ.

## ЛИТЕРАТУРА

- Давинић Марко, *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013.
- Давинић Марко, „Појам добре управе – Између класичног и `меког` права“, *Правни живот*, 10/2010.
- Европска комисија, *Извештај о напретку Србије*, 2015, Internet, [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/godinj\\_izvestaj\\_15\\_final.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godinj_izvestaj_15_final.pdf), 15/09/2016.
- Извештај о системској функционалној анализи (Финална верзија нацрта)*, април 2015, корисници оквирног уговора 2013-Партија 7, Финансиран од стране ЕУ, Конзорцијум АЛТАИР.
- Миловановић Добросав, Ненадић Немања, Тодорић Владимир, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, ГИЗ, Београд, 2012.
- Миловановић Добросав, Цуцић Вук, „Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији“, *Правни живот*, бр. 10, том II, 2015.
- Миловановић Добросав, „Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи“, *Правни живот*, бр. 10, Том II, Београд, 2010.
- Позициони документ „Модерна држава – рационална држава: Колико, како и зашто?“, Министарство државне управе и локалне самоуправе, мај 2015.
- Програм оптимизације јавне управе*, МДУЈС, јун 2015.
- Програм реформе јавних финансија 2016-2020*, Министарство финансија, новембар 2015.
- Светска банка, *Стратешки оквир за партнерство за Републику Србију за период од 2016. до 2020. фискалне године*, 2015. година.
- Argyriades Demetrios, “Human Factor and Human Resources Development”, *Winning the Needed Change: Saving Our Planet Earth, International Institute of Administrative Sciences Monographs*, Volume 30, 2009.
- Bourgon Jocelyne, „The History and future of nation-building? Building capacity for public results“, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 76, No. 2, June 2010.
- Denhardt, B. Robert, Janet V. Denhardt, „The New Public Service: Serving Rather Than Steering“, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 6, 2000.
- Dunleavy Patrick, Hood Christopher, „From Old Public Administration to New Public Management“, *Public Money & Management*, Vol. 14, No. 3, 1994.
- „European Principles for Public Administration“, *SIGMA Papers*, No. 27, OECD.
- Goldsmith Stephen, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Cambridge, Mass: Ash Center and Brookings Institution Press, 2004.
- Hill Michael, *Public Policy Process*, Pearson Educaton Limited, Edinburgh Gate, Fourth Edition, 2005.
- Morgan Bronwen, Yeung Karen, *An Introduction to Law and Education – Text and Materials*, University Press, Cambridge, 2007.

Robinson Mark, „From Old Public Administration to the New Public Service, Implications for Public Sector Reform in Developing Countries“, *Global Centre for Public Service Excellence*, UNDP, 2015, [www.undp.org/...development/.../Singapore%20Centre/PS-Ref](http://www.undp.org/...development/.../Singapore%20Centre/PS-Ref), 10/ 09/2016.

Weber P. Edward, Khademian M. Anne, „Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings“, *Public Administration Review*, Vol. 68, No. 2, 2008.

**Dobrosav Milovanovic**

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN THE REPUBLIC OF SERBIA IN THE CONTEXT OF EU ACCESSION**

### **Resume**

The aim of the reform process is user-oriented public administration that protects the public interest and operates on the principles of good governance. The dimensions of public administration should be determined in accordance with the needs and possibilities of Serbia. After the conducted functional analysis, it is necessary to introduce new, redistribute or terminate (outdated or duplicated) activities. Based on the analysis of the effects, procedures should be defined in accordance with the public interest and the needs of the user, with the introduction of modern technologies. After that, it is necessary to fundamentally review the necessity for the retention of existing or establishment of new organizational forms or change of their status, but not on the basis of daily political events or the coalition agreement. Increasing coordination within public administration and overcoming of orientation solely one's own scope of jurisdiction are preconditions for concerted strategic documents and regulations, as well as their effective implementation. Also, it is important to continuously conduct professional training based on identified needs and implement a rationalization based on the criteria of merit and ability. Increasing decentralization and individualization of responsibility in organizations of public administration is a prerequisite for successful reform. In the field of territorial, functional and personal decentralization key criterion must be the optimal sites for a particular task, bearing in mind the economic, demographic, geographical features, available human and financial capacities.



From the aspect of the EU it is important to emphasize that related to delegated tasks the Republic remains responsible to the EU for their (non) implementation. It is necessary very carefully to observe the future institutional and functional direction of the EU, due to Brexit and strengthening of the forces against the EU. Some claim that this is just the beginning of exits of members from the EU, others believe that this will lead to the strengthening of centripetal forces in the remaining countries, the third talk about different aspects of linking different countries within the EU. All this points to the need for thorough monitoring of the situation in the EU and predictions of future trends in order to find the optimal path in accordance with the needs, abilities and interests of Serbia. Also, it is necessary to bear in mind the attempt to separate the economic from the political dimension, and take efforts not to damage Serbia's relations with other countries in the world by following certain (perhaps wrong) politics.

Keywords: Public administration, EU accession, functional analysis, models of public administration, public interest

---

\* Овај рад је примљен 24.10.2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 30.11.2016. године.