

*Јелена Тодоровић\**  
*Институт за политичке студије, Београд*

## РЕФОРМЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ И ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА\*\*

### Сажетак

*Предмет овог чланка представља улога државне управе односно административних капацитета држава кандидата и потенцијалних кандидата у процесу придруживања. При томе треба имати у виду да су административни капацитети један од важних критеријума за оцјену спремности неке државе да постане чланица Европске уније. Најпре се приступа дефинисању појма Европског административног простора као неформалног *acquis communautaire*-а у области државне управе а затим се прелази на анализу карактеристика државне управе у Србији и корака који се чине да се она реформише у складу са правилима и принципима Европског административног простора. Поред тога, у раду се помиње концепт европеизације за објашњавање утицаја ЕУ правила на националне административне системе. Циљ рада јесте да одговори на питање колико су досадашњи кораци у реформисању државне управе довели до деполитизације, професионализације и рационализације државне управе у Србији.*

*Кључне речи: државна управа, административни капацитет, европске интеграције, Србија.*

**Д**ржавна управа представља врло сложјену појаву која се налази у процесу сталног кретања и мењања. На њено мењање ути-

\* Истраживач приправник Института за политичке студије, Београд

\*\* Овај рад је настао у оквиру пројекта „Демократски и национални капацитети политичких институција Србије у процесу међународних интеграција“ бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

че околина, пре свега држава и концепт државе.<sup>1)</sup> Назив „државна управа” је први пут употребљен у Немачкој половином XIX века.<sup>2)</sup> Државна управа према свом првобитном концепту представља органе и организације чије деловање почива на државном монопољу извршавања закона. Државна управа представља скуп органа и организација које представљају „оперативни, неполитички и чисто стручни део извршне власти.”<sup>3)</sup> Њен основни задатак представља спровођење закона уз пуно поштовање људских права и слобода.

Административни системи у државама чланицама ЕУ обликују политичко-управне односе на различите начине. Могу се разликовати два основна модела односа политике и државне управе:

1. *Осмозни модел*, у коме су сфере политике и управе испреплетене, а представници политичке и административне елите могу лако да замене улоге. Одмеравањем сличности и разлика, долази се до закључка да би Француска, Немачка, Шведска, Шпанија, Белгија и неке друге земље биле уврштене у овај модел;

2. *Модел изолованих преграда*, у коме су политичари и припадници административне елите прилично строго одвојени једни од других, уз најмања могућа међусобна уплитања. Велика Британија, Ирска и Италија би спадале у овај модел – Велика Британија због строгах прописа који спречавају државне службенике да се баве политиком, а Италија због традиционалног неписаног споразума према којем државни службеници не задиру у политику, а политичари државне службенике остављају на миру.<sup>4)</sup>

У било ком од ових модела, међутим, граница између политике и управе је веома нестабилна, а упади у територију оне друге су уобичајени, било да су отворени или прикривени.

---

1) Dejan Milenković, „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, U: *Javne politike Srbije*, (ur. Milan Podunavac), Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011, str. 33.

2) Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011, стр. 19.

3) Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, тренинг, едукација*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, стр.23.

4) Франциско Кардона, „Доношење одлука - алат за боље управљање у јавном сектору“, U: *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, (ур. Ана Трбовић), Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011, стр.42.

## ЕВРОПСКИ АДМИНИСТРАТИВНИ ПРОСТОР

Развој способности државне управе државе која се припрема за чланство у ЕУ подразумева сталну изградњу њених капацитета кроз два узајамно повезана процеса:

- 1) припрему, координацију и управљање процесом придруживања и приступања ЕУ;
- 2) спровођење правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*).

Уговори Европске уније не предвиђају специфични модел администрације и не постоји *acquis communautaire* за јавну администрацију.<sup>5)</sup> Може се рећи да је Европски административни простор неформални *acquis communautaire* у области јавне управе. Он је настао као резултат проширивања Европске уније која поставља минималне стандарде за државе кандидате по питању реформе политичких институција и државне управе. Истиче се мишљење да се „неформални управни *acquis communautaire* састоји од бројних одредби примарног и секундарног права Уније, као и пресуда Европског суда који стварају далекосежне правне захтеве пред политичке и управне системе у Европској унији“.<sup>6)</sup> При томе се као правни захтеви истичу поштовање демократских принципа и владавине права, принципи и правила управног права, као и правила која се односе на државне службенике.

Концепт Европског административног простора првобитно се помиње у извештајима ОЕЦД/СИГМА у односу на проширење Уније. Детаљније проучавање појма Европски административни простор повезано је са прикључивањем нових чланица ЕУ. Посебно се истиче заједничка иницијатива Европске уније и ОЕЦД-а названа СИГМА (*Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*), основана 1992. године, као део Службе за јавни менаџмент ОЕЦД-а. Управо се са појављивањем СИГМА извештаја интензивирала дебата о Европском административном простору као и појашњавање значења самог појма. СИГМА је приступила детаљној разradi концепта Европског административног простора у својим документима из 1998.

5) Јелена Тодоровић, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009.

6) Predrag Dimitrijevic, „Evropski upravni prostor i regionalizacija – „strah od decentralizacije“, *Moderna uprava*, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2010, str. 147.

и 1999. године. У њима Франциско Кардона дефинише могућност постојања заједничког административног простора „основних институционалних решења, процеса, заједничких управних стандарда и вредности управне службе“ која се протеже у управама чланица Европске уније.<sup>7)</sup>

Стварање Европског административног простора види се као приближавање националних административних система европском управном моделу. Принципи Европског административног простора нису формално обавезујући за државе чланице и државе кандидате, већ они представљају стандарде који треба да се испуне како би се ојачао институционални капацитет држава чланица и кандидата. То све треба да осигура спровођење прописа ЕУ. Као суштинске карактеристике Европског административног простора истичу се заједнички принципи деловања јавне управе који се примењују у државама чланицама:

1. Принцип *владавине права* у погледу правне сигурности;
2. *Отвореност и транспарентност јавне управе* са циљем да се осигура надзор над управним поступцима и резултатима према претходно утврђеним правилима;
3. *Одговорност јавне управе* са другим законодавним и судским телима, са којима се настоји да осигура понашање сагласно владавини права;
4. *Ефикасност јавне управе* приликом коришћење јавних прихода и успех у постизању циљева јавне политике који су утврђени законом и прописима.<sup>8)</sup>

Ови принципи нису формализовани у праву Европске уније, али ипак они у великој мери утичу на европеизацију националних управа и представљају темеље Европског административног простора. Д'Орта сматра да Европски административни простор представља „околину која се састоји од европске политике и правила које претпостављају активну улогу националних управа, а којима је национална управа испреплетена у име униформности права грађана и економских субјеката унутар Европске уније а са циљем осигурања једнаког нивоа успешности и квалитета услу-

7) Francisco Cardona, *Integrating National Administrations into the European Administrative Space*, SIGMA Paper, March 2009, p. 4.

8) „Европски принципи за државну управу“, у *СИГМА радови*, бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006, стр. 211.

га. Дивергентности и специфичне националне карактеристике још увек карактеришу јавну администрацију, као део политичко-административног система највише под утицајем специфичних националних традиција<sup>9)</sup>

Поред поменутих европских принципа постоје и други, веома примењиви демократски принципи који се могу применити на јавну управу: непристрасност, лојалност, материјална незаинтересованост, дискреција, једноставност и јасноћа стално пружање јавних услуга, доступност.<sup>10)</sup>

### ЕВРОПЕИЗАЦИЈА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

Појам европеизације се користи да би се указало на утицај који Европска унија врши на сваку појединачну државу као и утицај једне државе на другу. Могу се уочити два нивоа европеизације: интра-државна европеизација и интер-државна европеизација.<sup>11)</sup> Интра-државна европеизација, с једне стране, представља утицај политика, правила, и вредности насталих у контексту европских интеграција како на плану стварања, тако и на плану примена различитих политика и прописа. С друге стране, интер-државна европеизација се тиче утицаја административних пракси и управне традиције једне државе чланице на административну културу друге државе чланице Европске уније.<sup>12)</sup> У процесу европских интеграција битна су оба нивоа европеизације и изградње јединствене европске административне културе која треба да омогући ефективну и ефикасну примену *acquis communautaire*. Сарадња и размена искустава стварају неформални притисак међу државама чланицама да се поставе заједнички стандарди у погледу начина на који њихове управе извршавају своје „европске“ обавезе, што доприноси остваривању резултата европских политика дефинисаних Оснивачким уговорима и секундарним законодавством ЕУ. Тиме

9) Predrag Dimitrijevic, „Evropski upravni prostor i regionalizacija – „strah od decentralizacije“, op.cit., str. 148.

10) Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011, стр. 75.

11) Duško Z. Glodić, „Značaj izgradnje Evropskog administrativnog prostora i sprovođenje reforme javne uprave za primenu prava EU“, *Moderna uprava*, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2010, str. 164.

12) Simon Bulmer, Martin Burch, „Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union“, *Public Administration*, vol. 76, Winter 1998, p. 602.

се државне управе држава чланица континуирано европеизују, тј. долази до њиховог прилагођавања обавезама које намеће чланство у Унији.<sup>13)</sup>

Правни основ за постављање услова земљама (потенцијалним) кандидатима за чланство може се наћи у члану 10. Уговора о ЕЗ, који предвиђа да државе чланице морају бити способне да поштују обавезе које из њега проистичу, што подразумева и примену свих правних аката и политика које се усвајају на основу Уговора. Ова одредба указује на неопходност постојања одговарајућих капацитета државне управе сваке земље чланице ЕУ, а тиме и земаља које желе да постану чланице Уније, како би се обавезе које произилазе из чланства несметано извршавале.

Основни разлог што Европска унија инсистира на изградњи капацитета државне управе потенцијалних кандидата за чланство јесте чињеница да се Европска унија у великој мери ослања на администрације држава чланица у креирању и спровођењу политике ЕУ и примени великог броја њених прописа. Иако Европска унија поседује своју, релативно малу, централну управну структуру, она ван Брисела нема сопствене институције, па стога имплементација прописа Уније у великој мери зависи од способности националних (а такође и регионалних и локалних) управних нивоа да спроведу њено законодавство.

Оснивачки уговори као ни Лисабонски споразум, не садрже опште одредбе о минималном институционалном механизму који треба да постоји унутар држава чланица. Суштина европеизације јавне управе може се подвести под неколико начела:

- „усвајање закона који уређује питање државне службе и положаја државних службеника,
- подржава се и фаворизује систем каријерних државних службеника након транспарентног и на конкурсној процедури базираног пријема у државну службу
- наглашена је потреба за сталним и континуираним обучавањима државних службеника, посебно по питањима која су од значаја за спровођење европског законодавства и

13) Јелена Тодоровић, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.

- фаворизује се уједначавање плата у јавном сектору са нивоом плата које постоје у приватном сектору.<sup>14)</sup>

### КАРАКТЕРИСТИКЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ СРБИЈЕ И ДОСАДАШЊИ КОРАЦИ КА ЊЕНОМ РЕФОРМИСАЊУ

Према ранијим истраживањима које је спровела Агенција за унапређење државне управе, основне карактеристике државне управе у Србији су:

- јака централизација органа који доносе одлуке,
- административна култура заснована на поштовању правила и минималном излагању ризицима,
- слаби механизми за координацију између министарстава,
- недостатак капацитета за развој стратегије и политике,
- широко распрострањен проблем мотивације,
- свеprisутна политизација.<sup>15)</sup>

Промене у политичком систему на посебан начин могу утицати на ситуацију у државној управи. У државама у којима је после Другог светског рата успостављен комунистички систем, велики број запослених, који су радили у управи и у претходном систему, остао је да ради на својим радним местима. Тако је у управи у извесној мери сачувана одређена култура понашања и традиција из прошлости. Према овој филозофији понашања, примарна функција државне управе била је да „спроводи законе” а не да делује тако да штити интересе свих грађана.

Са циљем приближавања Србије Европској унији усвојена је Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 5.11.2004. године. У уводу ове Стратегије се наводи: „Да би трансформација овог сектора дала позитивне резултате она мора да буде пажљиво осмишљена и опште прихваћена и ни у једном тренутку не сме да буде доведена у питање тренутним односом политичких снага у држави.<sup>16)</sup> Предуслов за то је постојање Стратегије реформе државне управе засноване на општим принципима Европског адми-

14) Carlo D'Orta, *What Future for the European Administrative Space*, EIOPA, Working Paper, no. 23/W/5, p. 9.

15) „Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији“, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 10.

16) Стратегија реформе државне управе, <http://www.uzda.gov.rs/>

нистративног простора (*European Administrative Space*) и тзв. „добре владавине“ (*good governance*), као и концепта тзв. „отворене управе“ (*open government*).“ У Стратегији се наводи да се управна реформа треба заснивати на следећим принципима:

- 1) принцип децентрализације,
- 2) принцип деполитизације,
- 3) принцип професионализације,
- 4) принцип рационализације,
- 5) принцип модернизације.<sup>17)</sup>

Циљеви прокламовани у Стратегији, потврђени су усвајањем Националног програма за интеграцију у Европску унију (НПИ). Овај документ повезује неопходност управне реформе са процесом приступања Србије Европској унији, који захтева стално јачање административних капацитета, како би управа могла преузети обавезе које проистичу из процеса интеграције у ЕУ.<sup>18)</sup> Ради достизања циљева Стратегије реформе јавне управе, Влада Републике Србије је 6. маја 2009. године образовала Савет за реформу државне управе, као централно стратешко тело Владе за реформу државне управе, којим председава председник Владе и које утврђује мере којима се подстиче и прати спровођење Стратегије. Оно се оцењује са становишта укључивања принципа и циљева државне управе у секторске стратегије развоја и планске акте, као и давања мишљења приликом оснивања нових државних органа, организација, служби или тела Владе. Као наредни корак у спровођењу реформе државне управе, Влада је 2. јула 2009. године усвојила Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године.

Реформа државне управе може се посматрати са два основна аспекта: општег (хоризонталног или системског), који се односи на реформу целокупног система државне управе, и секторског (вертикалног) приступа, који се односи на реформу појединих сектора управе (на пример област пољопривредне или еколошке политике, итд.).<sup>19)</sup> Европска комисија, у складу са својим овлашћењима, често потенцира мере које би државе кандидати требало да предузму

---

17) Ibid.

18) *Национални програм за европску интеграцију*, Влада Републике Србије, Београд, 2008, <http://www.seio.gov.rs/>

19) „Реформа државне управе и интеграција у ЕУ“, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 7.

у различитим секторима како би се адекватно спровели европски прописи. Иако су структуре за спровођење – нпр. пољопривредне или еколошке политике и одговарајуће царинске и ветеринарске службе – неопходне за приступање ЕУ, само њихово успостављање није довољно. Њихов општи учинак у великој ће мери зависити од постојања и функционисања основних елемената система државне управе, попут међуресорне координације, уређења службеничког система, буџетских процедура и контролних механизма, итд., имајући у виду да они стварају основне предуслове за несметано функционисање целокупног система државне управе.

Један од битних елемената реформе државне управе, како је више пута поменуто у раду јесте усвајање Закона о државним службеницима. Закон о државним службеницима је ступио на снагу 1. јула 2006. У складу са Стратегијом реформе државне управе, изабран је „ужи“ концепт државног службеника, према којем су *државни службеници* само запослени у органима централне државне власти, али не и аутономних покрајина и локалне самоуправе. Закон о државним службеницима, такође, прави разлику између државних службеника и *намештеника*, који су лица чија се радна места састоје од пратећих помоћнотехничких послова у државном органу.

Закон о државним службеницима ствара услове за креирање професионалног, одговорног, политички неутралног службеничког система и предвиђа деполитизацију читавог једног управљачког нивоа у државној управи, будући да предвиђа категорију *државних службеника на положају*. Државне службенике на положају поставља Влада или други законом одређени орган, али они пре тога морају да прођу изборни поступак, конкурс који спроводи конкурсна комисија. Реформа система плата остварена је доношењем Закона о платама државних службеника и намештеника. Применом принципа декомпресије плата, направљена је већа разлика у коефицијентима између различитих звања државних службеника, чиме су створени услови да се системом напредовања (кроз звања – вертикално, и кроз платне разреде, а без промене звања – хоризонтално) пружи додатна мотивација запосленима да се истичу у раду.

Да би се обезбедила заштита права грађана у њиховом односу са државним органима, донет је Закон о Заштитнику грађана. Заштитник грађана је независан и самосталан државни орган задужен за заштиту и унапређење поштовања права грађана, као и

контролу законитости и правилности рада органа управе у вези са остваривањем индивидуалних и колективних права грађана. На жалост, уместо деполитизације у Србији је у последње две године на снази политизација. На крају треба поменути да су у Србији начињени озбиљни помаци у развоју електронске управе, а донета Стратегија за развој е-управе предвиђа додатне мере које ће омогућити ефикаснији, економичнији и транспарентнији рад државне управе.

\* \* \*

И поред усвојене Стратегије и других докумената, до праве реформе управе још увек није дошло. Овај процес у значајној мери омета партократија. Тако је на пример приметно да су министарства често законом креирана „по мери“ будућих министара, а не из потребе за одређене области. Постојећи административни организациони капацитет треба да служи грађанима, а не потребама партија. До „дуплирања“ надлежности и послова не долази само између министарстава и других органа државне управе, већ и између министарстава и јавних агенција.

У последњем извештају Европске комисије за 2011. годину посебно је наглашена неопходност увођења мерит система службеничких заслуга. Увођење мерит система службеничких заслуга омета превасходно партократија, пошто задржава давно застарели систем плена (*spoil system*), према коме се не само функције у министарствима, другим органима државне управе и јавним предузећима, установама и агенцијама посматрају као партијски плен, већ и свако радно место у државној управи.

Деполитизација, професионализација и рационализација јавне управе представљају један од кључних изазова у процесу приступања Европској унији.<sup>20)</sup> Суштинска реформа подразумева деловање управе у „јавном интересу“ за шта је неопходно:

- извршити ревизију надлежности и делокруга органа државне управе, смањити број органа и реформисати унутрашњу организациону структуру;

---

20) Владимир Микић, „Деполитизација јавне управе - како напредујемо?“, У: *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, (ур. Ана Трбовић), Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011, стр. 77.

- растеретити органе државне управе од субјективних и партијалних интереса политичких странака и њихових лидера;
- реално имплементирати стандарде европског управног простора;
- обезбедити адекватан и стандардизован мерит систем службеничких заслуга, лишен утицаја превазиђеног партократског система плена;
- обезбедити могућност да независна контролна тела врше ефективни надзор над радом органа државне управе, а нарочито министарстава.<sup>21)</sup>

**Jelena Todorovic**

## **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN SERBIA AND THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS**

### **Summary**

*The subject of this article is the role of public administration and administrative capacity of the candidate countries and potential candidates in the EU accession process. It should be noted that the administrative capacity is one of the important criteria for evaluating the country's readiness to join the European Union. First, we approach to defining the concept of European administrative space as informal *acquis communautaire* in the field of public administration and then we analyze the public administration in Serbia and explore the steps required to make it reformed in accordance with the rules and principles of the European administrative space. In addition, the paper mentions the concept of Europeanisation to explain the impact of EU policies on the national administrative systems. The aim of this paper is to answer the question did the previous steps in reforming public administration lead to the depoliticization, professionalization and rationalization of public administration in Serbia.*

*Key words: public administration, administrative capacity, european integration, Serbia.*

### **ЛИТЕРАТУРА**

- Bulmer, Simon, Burch, Martin, „Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union“, *Public Administration*, vol. 76, Winter 1998.

---

21) Dejan Milenković, „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, op. cit., str. 36.

- Cardona, Francisco, *Integrating National Administrations into the European Administrative Space*, SIGMA Paper, March 2009.
- Dimitrijević, Predrag, „Evropski upravni prostor i regionalizacija – ‘strah od decentralizacije’“, *Moderna uprava*, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2010.
- D’Orta, Carlo, *What Future for the European Administrative Space*, EIO-PA, Working Paper, no. 23/W/5.
- Fournier, Jacques, „Governance and European integration—reliable public administration“, in *OECD/Sigma Papers*, no. 23, Paris, 1998.
- Glodić, Z. Duško, „Значај изградње Европског административног простора и спровођење реформе јавне управе за примену права ЕУ“, *Moderna uprava*, Agencija za državnu upravu Republike Srpske, Banja Luka, 2010.
- *Годишњи извештај Европске комисије о напретку Србије за 2011. годину*, Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије, 2011, [http:// www.seio.gov.rs/](http://www.seio.gov.rs/)
- *Европски принципи за државну управу*, у *СИГМА радови*, бр. 27, Припрема државних управа за европски административни простор, Европски покрет у Србији, Канцеларија за придруживање ЕУ Владе Републике Србије, 2006.
- „Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији“, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
- Кавран, Драгољуб, *Јавна управа: реформа, тренинг, едукација*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003.
- Кардона, Франциско, „Доношење одлука - алат за боље управљање у јавном сектору“, У: *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, (ур. Ана Трбовић), Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011.
- Milenković, Dejan, „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, У: *Javne politike Srbije*, (ur. Milan Podunavac), Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011.
- Микић, Владимир, „Деполитизација јавне управе - како напредујемо?“, У: *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, (ур. Ана Трбовић), Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011.
- Мишчевић, Тања, „Мадридски критеријум: административни капацитети као услов чланства у ЕУ“, *Изазови европских интеграција – Часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 1, 2008.
- „Национални програм за европску интеграцију“, Влада Републике Србије, Београд, 2008. <http://www.seio.gov.rs/>

- Podunavac, Milan, *Javne politike Srbije*, Heinrich Böll Stiftung, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011.
- *Реформа државне управе и интеграција у ЕУ*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.
- Стојановић, Ђорђе, Ђурић, Живојин, Деспотовић, Љубиша, „Концептуални оквир за анализу државног капацитета“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2011.
- *Стратегија реформе државне управе*, <http://www.uzda.gov.rs/>, 5.09.2012.
- Тодоровић, Јелена, „Јачање административних капацитета као услов чланства у Европској унији“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2/2009.
- Тодоровић, Јелена, „Утицај европеизације и политике условљавања на јачање административних капацитета“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2011.
- Трбовић, С. Ана, Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2010.
- Трбовић, С. Ана, *Реформе: политичка воља и административни капацитет*, Факултет за економију, финансије и администрацију, Београд, 2011.
- Вукчевић, М. Дејана, „Европеизација националних спољних политика - идејни оквир“, *Национални интерес*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 2 /2011.

### Resume

*The main reason why the European Union insists on building the administrative capacity of potential candidates is the fact that the European Union relies heavily on the administration of the Member States in the design and implementation of EU policies. The creation of a European administrative space is seen as convergence between national administrative systems toward European administrative model. The principles of the European administrative space are not legally binding for the member states and candidate countries, but they are the standards that must be met in order to strengthen the institutional capacity of member states and candidate countries.*

*The line between politics and administration is very unstable, and switch into the domain of the other are usual, whether overtly or covertly. This is especially true for countries with communist legacy and it is very important to make clear distinction between policy and administration. This is the reason why it is necessary that during the reform of public administration it should be taken into acco-*

*unt altogether with the principles of depoliticization and professionalization. Although the Strategy of public administration reform and other documents related are adopted, the public administration reform in Serbia has not happened yet. This question is important not only in the context of European integration but is important for the state to create an efficient, effective and professionalized administration that will be able to implement effectively regulations and to be in the service of its citizens and not political parties.*

---

Овај рад је примљен 10. јула 2012. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. септембра 2012. године.