

ZBORNİK RADOVA
CONFERENCE PROCEEDINGS

**MEĐUNARODNA KONFERENCIJA
RAZVOJ JAVNE UPRAVE**

**INTERNATIONAL CONFERENCE
PUBLIC ADMINISTRATION DEVELOPMENT**

HOTEL LAV
VUKOVAR, HRVATSKA/VUKOVAR, CROATIA
27. i 28. svibnja 2011. / May 27 and 28, 2011

ORGANIZATOR / ORGANIZED BY:

VELEUČILIŠTE LAVOSLAV RUŽIČKA U VUKOVARU
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES LAVOSLAV RUŽIČKA IN VUKOVAR

POKROVITELJ / UNDER THE AUSPICES OF:

MINISTARSTVO UPRAVE REPUBLIKE HRVATSKE
MINISTRY OF ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

SUORGANIZATORI / COORGANIZED BY:

VUKOVARSKO-SRIJEMSKA ŽUPANIJA VUKOVAR-SIRMIUM COUNTY
GRAD VUKOVAR CITY OF VUKOVAR

IZDAVAČ / PUBLISHER:

Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru
University of Applied Sciences Lavoslav Ružička in Vukovar
Županijska 50, HR-32000 Vukovar
tek: +385 32 444-688; fax: +385 32 444-686
e-mail: konferencija@vevu.hr; web: <http://www.vevu.hr>

**ZA NAKLADNIKA/ FOR THE
PUBLISHER:**

Antun Pintarić

UREDNIK/EDITOR:

Vlado Belaj

**GRAFIČKO OBLIKOVANJE OVITKA /
COVER DESIGN:**

Tihomir Ravlić

**TEHNIČKO UREĐENJE
PRIPREMA ZA TISAK / LAYOUT:**

I *Grafika d. o. o., Osijek*

TISAK / PRINT:

Grafika d. o. o., Osijek

NAKLADA / ISSUE:

200

ISBN 978-953-7734-02-2

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Gradske i sveučilišne knjižnice Osijek
pod brojem 130126008

Radovi tiskani u zborniku su recenzirani.

Autori radova odgovaraju za lekturu i točnost podataka. /

The papers printed in the Proceedings are reviewed.

The paper authors are liable for the proofreading and data accuracy.

ORGANIZATOR / ORGANIZED BY:

Veleučilište Lavoslav Ružička u Vukovaru University
of Applied Sciences Lavoslav Ružička in Vukovar

Županijska 50, HR-32000 Vukovar

tek: +385 32 444-688; fax: +385 32 444-686

e-mail: dekan@vevu.hr; web:

<http://www.vevu.hr>

POKROVITELJ /

UNDER THE AUSPICES OF:

Ministarstvo uprave Republike Hrvatske Ministry of
Administration of the Republic of Croatia

SUORGANIZATORI /

COORGANIZED BY:

Vukovarsko-srijemska županija Vukovar-Sirmium

County Grad Vukovar City of Vukovar

ORGANIZACIJSKI ODBOR /

ORGANIZING COMMITTEE:

dr. sc. Antun Pintarić predsjednik / President

dr. sc. Milorad Cupurdija

dr. sc. Jadran Antolović

dr. sc. Tihomir Živić

mr. sc. Željko Sudarić

Željka Vajda Halak — tajnica / Secretary

Ivan Belaj

Igor Bilandžić

Sanja Gongeta

**PROGRAMSKI ODBOR /
PROGRAM COMMITTEE:**

dr. sc. Boris Bakota (PF Osijek)
dr. sc. Vlado Belaj (PF Osijek)
dr. sc. Mile Dmičić (PF Banja Luka, BiH)
dr. sc. Izudin Hasanović (PF Tuzla, BiH)
dr. sc. Stevan Lilić (PF Beograd, SRB)
dr. sc. Mirko Klarić (PF Split)
dr. sc. Boris Ljubanović (PF Osijek)
dr. sc. Edin Mutapčić (PF Tuzla, BiH)
dr. sc. Renata Perić (PF Osijek)
dr. sc. Vladan Petrov (PF Beograd, SRB)
dr. sc. Marinko Đ. Učur (PF Rijeka)

SADRŽAJ

Boris Bakota (PF u Osijeku) Pravo građana na sudjelovanje u poslovima lokalnih vlasti.....	11
Vlado Belaj (PF u Osijeku) Ivan Belaj (Veleučilište u Vukovaru) Uloga javne uprave u ostvarivanju prava vlasništva na građevinskom zemljištu.....	25
Boris Blažinić, Institut za kvalitetu i razvoj ljudskih potencijala Ljudski kapital ključ razvoja javne uprave	39
Ivica Čulo, Državni ured za reviziju, PU Požega Ustroj i funkcioniranje samoupravnih jedinica u RH.....	51
Milorad Čupurdija, Zeljka Vajda Halak (Veleučilište u Vukovaru) Uključivanje hrvatske uprave u europski upravni prostor.....	71
Mile Dmičić (PF u Banja Luci) Uredbodavna ovlaštenja izvršne vlasti.....	83
Jelena Dujmović, Ana Đanić (PF u Osijeku) Perspektive razvoja e-uprave	111
Nives Gažo (Grad Vukovar) Uloga unutarnje revizije u razvoju javne uprave	127
Izudin Hasanović (PF u Tuzli) Pravna (ne)sigurnost.....	137
Vilim Herman (PF u Osijeku) Milorad Čupurdija (Veleučilište u Vukovaru) O nekim pitanjima radnopravnog statusa u javnoj upravi; komparativno.....	151
Srećko Jelinić (PF u Osijeku) Sanja Gongeta (Veleučilište u Vukovaru) Razvoj javne uprave i sustav visokog obrazovanja	167
Emina Jerković (PF u Osijeku) Politika zaštite potrošača s motrišta javne uprave u Republici Hrvatskoj	177
Mirko Klarić, Zoran Sinković (PF u Splitu) Izazovi razvoja koncepta elektroničke uprave u suvremenoj javnoj upravi.....	191

Marija Klipa (Visoka škola u Virovitici) Registar zaposlenih u javnom sektoru.....	211
Maja Lamza Maronić, Jarko Glavaš (Ekonomski fakultet u Osijeku) Jasna Kolar (HZZ, Vukovar) Institucionalni imperativi u procesu pristupanja Europskoj uniji	221
Vlatka Lemić (Hrvatski državni arhiv) ARHiNET nacionalni arhivski informacijski sustav.....	235
Stevan Lilić (PF u Beogradu) Strategija upravne reforme Srbije.....	247
Antun Marinac (Veleučilište u Požegi) Javna uprava i društveno-gospodarski razvoj ruralnih zajednica.....	263
Mirela Mezak Stastny, Jasmina Smolčić, Dragana Bjelić (Veleučilište u Požegi) Načelo javnosti — reverzibilan proces?	279
Edin Mutapčić (PF u Tuzli) Organizacija regionalne i lokalne uprave u Bosni i Hercegovini kroz historiju — komparativna analiza.....	289
Iva Olujić (Lučka uprava Vukovar) Pravni aspekti prenošenja javnih ovlasti na javne ustanove -primjeri lučkih uprava riječnih luka.....	307
Viktor Palić (Trgovački sud Osijek) Zabrana diskriminacije u Europskom pravu.....	319
Renata Perić (PF u Osijeku) Sanja Gongeta (Veleučilište u Vukovaru) Temeljna zadaća i ciljevi unutarnje financijske kontrole u javnom sektoru.....	329
Renata Perić (PF u Osijeku) Mirko Smoljić (Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa) Pravni i organizacijski aspekti osnivanja, djelovanja i nadzora agencija u sustavu znanosti, obrazovanja i športa	335
Vladan Petrov (PF u Beogradu) Parlamentarna kontrola egzekutive u ustavnom sistemu Republike Srbije.....	351
Krunoslav Pilko (Zagrebačka županija) Regionalna samouprava važan čimbenik regionalnog gospodarskog razvoja	365

Danijela Romić (Veleučilište u Vukovaru) Učinkovita lokalna samouprava-mit ili dostižna stvarnost?	379
Drago Ružić (Ekonomski fakultet u Osijeku) Stella Antolović (Hadrian d.o.o Zagreb) E-marketing u javnoj upravi	391
Masa Slabinac (Veleučilište u Vukovaru) Uloga Agencije za vodne putove u razvoju transporta	403
Jasmina Smolčić Mirela, Mezak Stastny, Marijeta Vitez Pandžić (Veleučilište u Požegi) Načelo zakonitosti instituti osiguranja provedbe u uredskom poslovanju	417
Slobodan Stojanović Sandra Mrvica Mađarac (Veleučilište u Vukovaru) Izvori financiranja lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi u Vukovarsko-srijemskoj županiji	427
Zeljko Sudarić (Veleučilište u Vukovaru) E-government informacijski sustav Grada Osijeka	441
Šša Segvić, Mirko Klarić, Zoran Sinković (PF u Splitu) Reforma državne uprave i globalna recesija.....	455
Miljenko Smit (Centar za mir, nenasilje i ljudska prava, Osijek) Uporaba elektronske uprave u Republici Hrvatskoj 2006-2011. godina.....	479
Marinko Đ. Učur (PF u Rijeci) Nomotehničke pretpostavke i zahtjevi od javne uprave u stvaranju novih propisa	491
Jelena Uzelac (Visoko učilište Effectus) Upravljanje imovinom tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	507
Marijeta Vitez Pandžić, Dragana Bjelić, Antun Marinac (Veleučilište u Požegi) Utjecaj ekonomske krize na procese razvoja i reforme državne uprave u Republici Hrvatskoj.....	521
Marija Vrkić (HZZO Područni ured Osijek) E-zdravstveno postupak podnošenja prijava i odjava osiguranih osoba elektroničkim putem.....	537

STRATEGIJA UPRAVNE REFORME SRBIJE (u kontekstu evropskih integracija)

Prof. dr Stevan Lilić^{1*}

REZIME

Danas preovladava orijentacija ka pragmatičnom pristupu daje ‘dobra’ ona uprava koja se pokaže kao ‘uspešna’. Ovaj pristup obuhvata i brojna pitanja strategije upravne reforme. Modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) polaze od socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opsteg interesa i društvene dobrobiti (*bono publico*). Poslovi državne uprave u zakonodavstvu Srbije (*Zakon o državnoj upravi*) normativno su definisani prema savremenim standardima u ovoj oblasti. U tom smislu, upravno zakonodavstvo Srbije napustilo je 2005. godine koncepciju prema kojoj se poslovi državne uprave definišu kao autoritativni poslovi vršenja izvršne vlasti i proširilo sadržaj poslova državne uprave i na one oblasti koje su u skladu sa realnom ulogom i položajem savremene uprave (npr. učestvovanje u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja u odgovarajućoj oblasti, staranje o javnim službama, razvojni poslovi). Vlada Srbije usvaja Akcioniplan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012, u kojim su naznačeni očekivani rezultati i planirane aktivnosti u ključnim oblastima reforme: decentralizaciji, profesionalizaciji i depolitizaciji, racionalizaciji, koordinaciji javnih politika, kontrolnim mehanizmima i e-upravi, i modernizaciji državne uprave. U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu ističe da je kapacitet državne uprave dobar, ali je dinamika reformi u ovoj oblasti spora i nejednaka. Zbog toga Srbija ima obavezu prema svojim građanima da bez odlaganja preduzme korake ka dostizanju Evropskih standarda i vrednosti u oblasti vođenja javnih poslova, implementirajući standarde i principe u reforme uprave kao što su vladavina prava i pravna sigurnost (*reliability and predictability*), javnost rada (*transparency*), odgovornost (*accountability*), ekonomičnost i efikasnost (*economy, efficiency and effectiveness*).

Ključne reči: Strategija upravne reform. Srbija. Evropske integracije.

^{1*} Dr Stevan Lilić (www.slilic.com), redovni profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Razvoj pravnog sistema Srbije i harmonizacija sa pavom EU“ Pravnog fakulteta u Beogradu.

SUMMARY

The dominant orientation today is towards a pragmatic approach that a "good" administration is the one that proves successful. This approach deals with numerous issues of administrative reform strategy. Administrative models in developed countries (particularly in Europe) are based on social functions of the State and the administration and their role in the realization of general interests of society and social benefit (bono publico). Administrative tasks in the administrative legislation of Serbia (Law on Public Administration) are normatively defined in compliance with contemporary standards in this field. In this context, the administrative legislation in Serbia has departed from the concept that sees administrative action as instruments of repression, and has widened the scope of administrative activities to areas such as "participating in defining public policy", "monitoring the conditions in particular social fields", "public Services", "development activities", etc. The Serbian Government adopted an Action Plan for Implementing Administrative Reform for 2009-2012, in which planned activities have been set in key areas of administrative reform, including: decentralization, professionalization and de-politization, rationalization, coordination of public policies, control mechanisms, e-government and modernization of the public administration. In the 2010 Serbia progress report, the European Commission assessed that the capacity of the Serbian administration is good, but that the dynamics of reform in this area is slow and uneven. Because of this, Serbia has the obligation towards its citizens to take steps in achieving European standards and values in conducting public policies, implementing values and principles of the rule of law, reliability and predictability, transparency, accountability, economy, efficiency and effectiveness in its administrative reform efforts.

Key words. Strategy of administrative reform. Serbia. European integrations.

1. Značaj upravne reforma

U mnogim zemljama sveta vodi se stalna debata o ulozi i značaju javne uprave u savremenim uslovima. Može se reći da je sve prisutnija tendencija napuštanja apstraktnog normativističkog pristupa radu uprave (kao "skupu normi koje regulišu vršenje upravne vlasti") i sve veća orijentacija ka jednom pragmatičnom pristupu koji polazi od praktično proverljivog principa da je "dobra" samo ona uprava koja se pokaže kao "uspešna".² U tom smislu, uspešna je ona uprava koja na najefikasniji, najekonomičniji i najracionalniji način ostvari svoje ciljeve, vo-

² Uporedi: Stevan Lilić, Savremene tendencije upravne reforme, zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog svojinskog, radnog i upravnog zakonodavstva“¹ (Budva), Beograd, 1997, str. 151-164.

deći pri tome strogo računa da je osnovni cilj upravnog delovanja ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, s jedne, kao i povećanje opšte dobrobiti društva kao celine, s druge strane.³ Kako se ističe: “Pravna država je projekat za nacionalne strategije razvoja čija nam priprema predstoji. (...) Pravna država nije danas moguća bez racionalne, visoko profesionalizovane, brze i jeftine javne uprave.”⁴

U savremenim uslovima, značaj javne uprave, između ostalog, ogleda se u ostvarivanju određenih pretpostavki.

Uspostavljanje “fair” odnosa između uprave i građana. Ovo podrazumeva pravo građana da se u svakom slučaju kada je u pitanju neko njihovo pravo ili interes mogu obratiti ne samo organu uprave, već i sudu opšte nadležnosti ili nekom drugom specijalizovanom upravnom sudu. Uvođenje transparentnosti i tačnosti u upravnu proceduru, što podrazumeva da se u svakom trenutku može tačno utvrditi ko je i kada doneo neku upravnu odluku, kao i da se svaka upravna odluka mora bazirati na tačno utvrđenim činjenicama. Efikasnost upravnog delovanja je savremeni zahtev koji obuhvata ekonomičnost i racionalnost u radu uprave i upravnom odlučivanju. Efikasnost podrazumeva poseban odnos između “uloženog i ostvarenog” u smislu da, s jedne strane, vodi računa o zahtevima ekonomičnosti a, s druge, o političkim imperativima poštovanja ljudskih prava u ostvarenju upravnih ciljeva. Legitimitet upravnog delovanja podrazumeva da se uprava ne može pozivati na to da je njeno postupanje “zakonito”, tj. pokriveno formalnim zakonskim i drugim propisima, već da se u svakom trenutku može postaviti pitanje vrednosne opravdanosti njene konkretne akcije ili delovanja.

Osim utvrđivanja predmeta, pragmatiski pristup javnoj upravi obuhvata i brojna pitanja strategije upravne reforme.⁵ U tom smislu, jedan od najvažnijih zadataka u vezi sa upravnim pravom jeste i kako pristupiti upravnoj reformi i reorganizaciji uprave na savremenim osnovama.⁶ Reforma uprave, kao jedan

³ Milan Marković, Reforma uprave i upravnog zakonodavstva imperativ vremena, zbornik „Aktuelna pitanja jugoslovenskog sudskog, radnog i upravnog zakonodavstva”¹ (Budva), Beograd, 1998, str. 277-290.

⁴ Uporedi: Dragoljub Kavran, Javna uprava, Savet za državnu upravu, Beograd, 2003; Dragoljub Kavran, Pravna država i reforma javne uprave, Pravni život, br. 9, 1996, str. 607-608; Dragoljub Kavran, Promene u javnoj upravi, Pravni život, br. 9, 1997, str. 703-719; Dragoljub Kavran, Pravna reforma države uprave, Pravni život, br. 10, 1998, str. 5-13.

⁵ Uporedi: Vlada Srbije, Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, oktobar 2004 (Izvor: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>). Zorica Vukašinić, Blaženka Stojanović, Mogućnost razvoja savremene državne uprave u Srbiji, Pravni život, br. 9, 2003, str. 1127-1140. Strategija upravne reforme u Crnoj Gori, Podgorica, januar 2003; Slobodan Dujčić, Milan Marković, Strategija upravne reforme u Crnoj Gori, Pravni život, br. 9, 2003, str. 1049-1066.

G. Miller, Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice, Englewood Cliffs, 1987; G. Caiden, Administrative Reform, 1969. i dr.

složeni društveni proces kojim se upravlja (managed reform), doprinosi razvoju i društvenoj stabilnosti zemlje — prevazilazeći “domete jedne vlade, ili političke strukture (pa ma koliko ona bila ‘demokratska’)”⁷ — tako da se danas kao jedan od najvažnijih zadataka u vezi sa upravnim pravom pojavljuje pitanje: kako pristupiti reformi uprave na savremenim osnovama.⁸

2. PRAVNA DRŽAVA, LEGALITET I LEGITIMITET UPRAVNOG DELOVANJA

Koncept pravne države (*.Rechtsstaat*) i princip vladavine prava (*.Rule of Law*) velike su tekovine evropske i svetske civilizacije.⁹ U odnosu na upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje *legalitet* (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je i svaki savremeni upravni sistem.¹⁰

Kao tvorevina 19. veka, koncept pravne države podrazumeva normativistički model uređenja društvenih odnosa, prema kojem se pravnim normama, oličenim u zakonima i drugim opštim podzakonskim aktima (npr. uredbama, naredbama i pravilnicima) propisuju pravila društvenog ponašanja. Na osnovu opštih pravnih normi, donose se pojedinačne pravne norme oličene u pojedinačnim pravnim aktima (npr. presudama sudova i rešenjima organa uprave), koje neposredno utiču na ponašanje ljudi.

Međutim, koncept pravne države u svom izvornom vidu, koji podrazumeva da je neki *postupak vlasti opravdan samim tim što je legalan, tj. u skladu sa nekim propisom*, danas ne bi mogao biti ostvaren bez velike opasnosti po opšte demokratske tekovine.¹¹ Iz tih razloga, dovoljno je samo spomenuti nacističke i rasističke režime. Ostvarivanje koncepta pravne države danas ne može predstavljati *cilj*, već samo *nužnu pretpostavku* za vladavinu prava, ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti, pravde i pravičnosti.¹² Za razliku od ovog prvobitnog koncepta

⁷ Željko Šević, Zorica Vukašinić, Reforma uprave, *Pravni život*, br. 9/97, str. 815-831.

⁸ Uporedi: Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin New York, 1991.

⁹ Uporedi: Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, 1985.

¹⁰ Uporedi: Stevan Lilić, Legitimitet upravnog delovanja, *Zbornik „Law in Transition: Serbia-Slovakia“*, Pravni fakultet, Beograd, 1999.

¹¹ Uporedi: *Temelji moderne demokratije — Izbor deklaracija i povelja o ljudskim pravima (1215—1989)*, Beograd, 1989. i dr. država, Beograd, 1990. i dr.

pravne države, savremene koncepcije polaze od toga da je u vršenju vlasti državi, osim legaliteta, neohodan i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Prema tome, neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili pojedinačnog akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti i na osnovu opravdanosti njegove sadržine.¹³

U odnosu na upravu, to znači da i delatnost uprave ne postaje legitimna (opravdana) samim tim što je uprava vrši na legalan način, već je potrebno postojanje i odgovarajućeg legitimiteta. Iz tih razloga, danas se smatra da koncept legaliteta upravne vlasti mora ustupiti mesto konceptu legitimiteta (opravdanosti) upravnog delovanja. Kako se ističe, legitimitet vlasti ne može se više tražiti u njenom nastanku, već u njenom delanju. Ovaj obrnuti red posmatranja ne samo da stavlja pod veliku sumnju tradicionalna pravna stanovišta po pitanju odnosa prava i uprave, već u značajnoj meri menja opšti pogled na upravu. U tom smislu *...uprava prestaje biti samo sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto...*¹⁴.

2.1. Model državne uprave

Model državne uprave, koji je nastao u Nemačkoj u drugoj polovini 19. veka, polazi od zatvorene i apstraktne misaone konstrukcije na osnovama legalističkog pozitivizma i normativističke dogmatike. Ovaj model upravnu delatnost vidi kao tzv. funkciju državne uprave koja se svodi na autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja “upravnih akata” kao pojedinačnih akata vlasti i vršenjem “upravnih radnji” kao materijalnih radnji prinude. Ovaj model državne uprave (u Nemačkoj i drugim razvijenim evropskim zemljama napušten je kao prevaziđen još pre više od jednog veka) stavljen u kontekst tzv. klasne suštine države i prava, međutim, naročito dolazi do izražaja krajem tridesetih, a puni zamah dobija tokom četrdesetih i pedesetih godina 20. veka u Sovjetskom Savezu i drugim socijalističkim zemljama.¹⁵ Prema ovom stanovištu (koje su više decenija zastupali profesor Radomir D. Lukić i njegovi sledbenici), država je “...organizacija

¹³ Uporedi: Džon Rols, Teorija pravde, Beograd-Podgorica, 1998.

¹⁴ Serge Alain Mescheriakoff, The Vagaries of Administrative Legitimacy, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, str. 309.

¹⁵ Uporedi: Hugh Collins, Marxism and Law, Oxford, 1982; J. Stalin, Foundations of Leninism (1924), London, 1940.

vladajuće klase za zaštitu klasnih interesa putem monopola fizičke sile...”,^{16 17} dok se vršenje uprave svodi, kako su to isticali sovjetski autori, čiji su se udžbenici i kod nas koristili, na “...*prikupljanje poreza, političku represiju (progonstva i izgnanstva, hapšenja), upravljanje vojskom i organizaciju špijunaže i kontraspjunaže, zaštitu društvenog poretka i državne bezbednosti i tsl.*”¹⁷

Međutim, pokazao se još početkom 20. veka da se država ne može svesti na organizaciju za primenu fizičke sile i prinude. Tako, ...teorija koja državu uzima kao silu, polazi od toga da svaki ima onoliko prava koliko i sile. Umesto da rešava problem o opravdanju države, ova ga teorija prosto odriče, pošto uzima da upotrebi sile ne treba nikakvog opravdanja, ako je samo upotrebljena sila dovoljno velika. S jedne strane, državi ne treba nikakvo pravo na upotrebu sile, pošto je država jača od onih nad kojima vrši prinudu. S druge strane, baš zato što je jača, ona ima pravo na upotrebu sile. Na osnovu svoje sile, država bi imala pravo zapovedanja svojim podanicima samo dotle, dokle bi bila u stanju pokornost svojih podanika, i bez ikakva prava, prostom silom iznuditi. Teorija o pravu jačeg nemoćna je da dokaže pretvaranje sile u pravo, pošto i po toj teoriji sila ne može imati trajnijeg dejstva od onoga koji bi i inače, lišena pravnog obeležja, imala...¹⁸.

2.2. Model pojam uprave kao javne službe

Nasuprot “državnom” i “klasnom” modelu uprave, modeli uprave koji danas preovlađuju u razvijenim zemljama (posebno evropskim) proizilaze iz koncepcije socijalne funkcije države i uprave i njihove uloge u ostvarivanju opšteg interesa i društvene dobrobiti (*bono publico*). Koncept socijalne funkcije, odnosno društvene uloge uprave, polazi od toga da se vršenje upravnih aktivnosti države ne može svesti isključivo na vršenje državne vlasti (u smislu izdavanja zapovesti i vršenja radnji prinude prema svojim podanicima), već da vršenje upravnih aktivnosti, pre svega, podrazumeva vršenje javnih službi, kao aktivnosti kojima se stvaraju i obezbeđuju uslovi koji su neophodni građanima za njihov svakodnevni život i rad i koje doprinose opštem razvoju i napretku društva kao celine. Prema ovom stanovištu, u uslovima savremenog materijalnog i kulturnog društvenog

¹⁶ Radomir Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd, 1973, str. 36. Osim toga, uporedi: Radomir Lukić, *Teorija države i prava I*, Beograd, 1936, str. 127: „Država je organizacija s monopolom fizičkog nasilja.”¹¹ i Radomir Lukić, *Uvod u pravo*, Beograd, 1993, str. 43: „Zato državu možemo najkraće da definišemo kao organizaciju koja ima najjači aparat za fizičku prinudu u datom društvu, ili kraće, kao organizaciju s monopolom za fizičku prinudu”¹¹.

¹⁷ A. I. Denisov, *Osnovi marksističko-lenjinističke teorije države i prava*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, 1949, str. 165.

¹⁸ Slobodan Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1914, str. 25—25.

razvoja, državna javna vlast se transformiše u javnu službu (L.Duguit), sa zadatkom da obezbedi uslove koji su neophodni za razvoj i napredak društva u oblasti obrazovanja, socijalne politike, zdravstvene zaštite, naučnih istraživanja, zaštite prirode, privrednog razvoja i dr.¹⁹

Polazeći od toga,²⁰ u teoriji i praksi razvijenih zemalja danas se posebno ističe da je savremeni koncept uprave koja pruža javne usluge proistekao iz shvatanja države kao organizacije čija je socijalna funkcija vršenje javnih službi. Tako, ...*savremeni ustavni i upravni sistemi počivaju na konceptu države kao organizacije koja pruža javne usluge...*²¹.

2.3. Socijalna regulacija

Opšti privredni i društveni razvoj,²² uz veliki obim državne intervencije i normativnu regulativu, ukazuju na okolnost da se socijalna regulacija u vođenju javnih poslova ne može više posmatrati kao *marginalna* aktivnost u odnosu na osnovne društvene procese. Socijalna regulacija koju sprovodi uprava i sama sada postaje osnovni društveni proces i čini bitnu pretpostavku ekonomske efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva.²³

Krajem 19. i početkom 20. veka uprava se javlja kao inicijator i koordinator društveno neophodnih i korisnih poslova (u zdravstvu, prosveti, saobraćaju, komunikacijama, komunalnim službama i si.), a atributi vlasti, iako nisu sasvim nestali, više ne predstavljaju osnovnu sadržinu upravne aktivnosti države. Funkcije uprave ne samo da postaju sve brojnije, već i sve složenije i teže. Jedva da postoji neki posao u radu državne uprave ili u proizvodnji koji je nekada bio jednostavan, da sada nije postao izuzetno složen. Kao klasičan primer uspešne intervencije države u procese socijalne regulacije navodi se korist, ekonomičnost i uspešnost državne poštanske službe SAD krajem 19. veka.²⁴ Ove okolnosti ukazuju i na to da problemi upravljanja u privredi i javnim službama postaju sve

¹⁹ Uopredi: Leon Digi, *Preobražaji javnog prava* (1913), Beograd, 1929.

²⁰ Stevan Lilić, *Challenges of Government Reconstruction: Turbulence in Administrative Transition (From Administration as Instrument of Government to Administration as Public Service)*, Facta Universitatis, Niš, Series "Law and Politics", Vol. 1, No. 2, 1998, str. 183-194.

²¹ David Rosenbloom, *Public Administration and Law*, New York Basel, 1982, str. 3—4.

²² Uopredi: John Naisbitt, *Megatrendovi — Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb, 1985.

²³ Uopredi: Eugen Pusić, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

²⁴ Uopredi: Woodrow Wilson, *The Study of Public Administration* (1887), Washington D.C., 1955.

složeniji i brojniji, kao i da opšti principi i tehnologija upravljanja državom i privredom međusobno sve više konvergiraju.²⁵

Veliki upravni sistemi (npr. zdravstvene službe, državne uprave, industrijske korporacije, saobraćajne mreže, urbani konglomerati i si.), pokazuju da se u složenim savremenim uslovima života upravljanje ne može odvijati proizvoljno, već prema određenim pravilima. U tom smislu, upravnu delatnost, kao stručnu, racionalnu i kontinuiranu delatnost, mogu obavljati samo profesionalni i depolitizovani upravni službenici. S druge strane, kako postavljanje političkih ciljeva nije stvar stručnosti već politike, upravni službenici ne treba da se bave politikom jer je to posao političara.

U ovakvim okolnostima, uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju ne kao instrument vlasti, već prvenstveno kao regulator društvenih procesa. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, uprava je ta organizacija koja raspoláže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude.

3. JAVNA UPRAVA SRBIJE U PRETHODNOM USTAVOM SISTEMU (1990)

Definisanje poslova državne uprave prema *Ustavu Republike Srbije iz 1990. godine* (tzv. Miloševićev Ustav), odnosno zakonima koji su na osnovu njega doneti, polazilo je od koncepcije da je upravna funkcija isključivo funkcija vlasti. To se može jasno videti na osnovu sumarne analize odgovarajućih ustavnih i zakonskih odredbi.

Ustavom Srbije iz 1990. godine²⁶ bilo je propisano (član 94) da ministarstva:

- primenjuju zakone i druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade, kao i opšte akte predsednika Republike;
- rešavaju u upravnim stvarima;
- vrše upravni nadzor;
- obavljaju druge upravne poslove utvrđene zakonom.

²⁵ Uporedi: The Administrative Implications of Regional Economic Integration: The Case of the European Community, ISAA, Bruxelles, 1990; Stevan Lilić, Polazne osnove tehnološke transformacije upravnog sistema, *Pravni život*, br. 1—2, 1991. i dr.

²⁶ Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 1/1990.

Odredbe Ustava iz 1992. godine razrađuje *Zakon o državnoj upravi Srbije iz 1992. godine* (sa kasnijim izmenama i dopunama)²⁷ koji “poslove organa državne uprave” određuje na sledeći način (član 8) rTako ministarstva:

- neposredno primenjuju zakone i druge propise i opšte akte donošenjem upravnih i drugih akata, preduzimanjem upravnih i drugih mera i vršenjem upravnih i drugih radnji;
- obezbeđuju izvršavanje zakona, drugih propisa i opštih akata donošenjem propisa, vršenjem upravnog nadzora, pružanjem stručne pomoći i staranjem 0 njihovom blagovremenom i zakonitom izvršavanju;
- rešavaju u upravnim stvarima o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, pravnih lica ili drugih stranaka;
- vrše upravni nadzor: a) nadzorom nad zakonitošću rada preduzeća, ustanova 1 drugih organizacija, kada je to zakonom utvrđeno, b) nadzorom nad zakonitošću akata preduzeća, ustanova i drugih organizacija kad oni na osnovu zakona rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana i drugih pravnih lica, c) inspekcijskim nadzorom;
- pripremaju zakone i druge propise i opšte akte iz svog delokruga, u skladu sa svojim nadležnostima;
- obavljaju poslove koji se odnose na razvoj, programiranje, organizaciju i unapređenje rada u oblasti za koju su obrazovana;
- obavljaju druge poslove utvrđene zakonom.

4. STRATEGIJA UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2004)

Koliko su autoritativni teorijski model uprave, kao i ustavne i zakonske posledice koje iz njega proizilaze bili prepreka i smetnja Srbiji na putu socijalnog i ekonomskog oporavka, veoma se jasno vidi iz dokumenta Vlade Srbije pod nazivom *Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji* (2004), u kojem se, između ostalog, ističe da u oblasti uprave postoje “trendovi koji se ne mogu izbeći”, a u koje posebno spada i “promena shvatanja” u smislu da je uprava javni servis građana, a ne instrument vlasti. Prema ovoj Strategiji, “Reforma državne uprave je složen i dugoročan proces, posebno u zemljama u tranziciji, u kojima je uprava, kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou, po pravilu slaba, opterećena nizom problema nagomilanih tokom više decenija. (...) Generalno

²⁷ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.

posmatrajući reformske procese koji su u toku u drugim zemljama, uočava se da postoje određeni očigledni trendovi koji se ne mogu izbjeći, a koji se tiču sledećih procesa:

- promena u shvatanju položaja javnog sektora u društvu i traženje optimalnog nivoa njegove regulacije sa stanovišta javnog interesa;
- shvatanje državne uprave kao servisa građana, a ne kao moćnog oruđa vlasti;
- dekoncentracija državne uprave na centralnom nivou, delegacija vlasti sa centralnog ka nižim nivoima i decentralizacija, kao prepuštanje dela vlasti nižim nivoima, sve ovo upravo sa ciljem da se javne usluge (*public Services*) približe građanima (...) itd.^{28 29}

5. JAVNA UPRAVA SRBIJE U SADAŠNJEM USTAVOM SISTEMU (2006)

Polazeći od osnova za redefinisane položaja i poslova državne uprave naznačenih u Strategiji o reformi državne uprave, tokom naredne 2005. godine usvojen je i nov *Zakon o državnoj upravi Srbije*.³ Ovaj Zakon odstupa od modela koji poslove državne uprave svodi samo na vršenje vlasti (tačnije na "izvršenje" zakona i drugih propisa) koji je u sebi sadržao Ustav Srbije iz 1990. godine, kao i Zakon o državnoj upravi iz 1992. godine. U novom zakonu, odmah se uočava da "poslovi državne uprave" obuhvataju mnogu širi krug poslova, kako u kvantitativnom, tako i u kvalitativnom smislu. Naročito treba istaći da se na prvom mestu po značaju ne nalaze poslovi "izvršenja" zakona i drugih propisa, već stručno-politička funkcija "učestvovanje u oblikovanju politike Vlade".³⁰

Kako se ističe: "Polazeći od tradicionalnih shvatanja državne uprave, u Zakonu od 1992. godine akcentat je pri određivanju poslova državne uprave stavljan na one poslove koji predstavljaju autoritativno izvršavanje zakona putem donošenja upravnih akata i preduzimanjem upravnih radnji. Novoustanovljeni Zakon o državnoj upravi ne negira niti zanemaruje ovaj, i dalje bitan, aspekt upravne vlasti, ali uvažava savremene modele uprave koji proizilaze iz koncepta socijalne funkcije države u kojima se i funkcija uprave unekoliko modifikuje, tako što

²⁸ Vlada Srbije, Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, Novembar 2004. (Izvor: <http://www.prsp.sr.gov.yu/dokumenta.jsp>.)

²⁹ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/2005.

³⁰ Moglo bi se reći da su Vlada (iako proklamuje političku platformu „legalizma“) i Parlament (koji je podržava) pokazali više razumevanja za realnost od naše ustavne i upravne doktrine, koja bi na ove zakonodavne inovacije u oblasti „poslova državne uprave“ verovatno stavila prigovor da te funkcije državne uprave „nisu predviđene važećim ustavnim normama“.

daleko veći značaj dobij a kao servis građana. Pružanjem javnih usluga kojima se stvaraju i omogućavaju uslovi za svakodnevni život građana, čime se doprinosi ukupnom razvoju društva, uprava postaje značajni regulator društvenih procesa, a ne instrument vlasti. Otuda se jedna od bitnih novina u Zakonu ogleda u definisanju poslova državne uprave, isticanjem uloge njenih organa u podršci Vladi pri kreiranju i vođenju politike, s jedne strane, pripremom akata za Vladu i, s druge strane, praćenjem i utvrđivanjem stanja u oblastima iz svog delokruga, kao i preduzimanjem mera, odnosno predlaganjem Vladi da donese određene propise, odnosno da preduzme određene mere iz svoje nadležnosti.”³¹

Prema Zakonu o državnoj upravi Srbije (2005), ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstva i posebne organizacije, obavljaju sledeće poslove državne uprave (čl. 12-21):

- *Učestvovanje u oblikovanju politike Vlade.* Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade. Organ uprave u sastavu ministarstva učestvuje u oblikovanju politike Vlade preko ministarstva.
- *Praćenje stanja.* Organi državne uprave prate i utvrđuju stanje u oblastima iz svoga delokruga, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena.
- *Izvršavanje zakona, drugih propisa i opstih akata.* Organi državne uprave izvršavaju zakone, druge propise i opšte akte Narodne skupštine i Vlade tako što donose propise, rešavaju u upravnim stvarima, vode evidencije, izdaju javne isprave i preduzimaju upravne radnje (izvršni poslovi).
- *Inspekcijски nadzor.* Inspekcijским nadzorom organi državne uprave ispituju sprovođenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica i, zavisno od rezultata nadzora, izriču mere na koje su ovlašćeni.
- *Staranje o javnim službama.* Organi državne uprave staraju se da se rad javnih službi odvija prema zakonu.
- *Razvojni poslovi.* Organi državne uprave podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svoga delokruga, prema politici Vlade.

³¹ Zoran Lončar, Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik, Beograd, 2005, Predgovor, str. 10-11.

- *Ostali stručni poslovi.* Organi državne uprave prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga.

Nov *Ustav Republike Srbije*, koji je usvojila Narodna skupština Republike Srbije na Posebnoj sednici održanoj 30. septembra 2006. godine i koji je konačno usvojen na republičkom referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine, proglašen je 8. novembra 2006. godine.³²

Nov Ustav Srbije (2006) sadrži odgovarajuće odredbe o državnoj upravi. Prema novom Ustavu Srbije: u nadležnost Vlade spada “usmeravanje i usklađivanje rada organa državne uprave i vršenje nadzora nad njihovim radom” (čl. 123, tačka 3).

Vlada je odgovorna Narodnoj skupštini za politiku Republike Srbije, za izvršavanje zakona i drugih opštih akata Narodne skupštine, kao i za rad organa državne uprave (čl. 124).

U odeljku sa naslovom “Državna uprava” (čl. 136—138), Ustav sadrži odredbe koje se odnose na položaj državne uprave, poveravanje javnih ovlašćenja i javne službe, kao i o zaštitniku građana:

- Državna uprava je samostalna, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna je Vladi. Poslove državne uprave obavljaju ministarstva i drugi organi državne uprave određeni zakonom. Poslovi državne uprave i broj ministarstava određuju se zakonom. Unutrašnje uređenje ministarstava i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada (čl. 136).
- U interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad, zakonom se može poveriti obavljanje određenih poslova iz nadležnosti Republike Srbije autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave. Pojedina javna ovlašćenja se zakonom mogu poveriti i preduzećima, ustanovama, organizacijama i pojedincima. Javna ovlašćenja se zakonom mogu poveriti i posebnim organima preko kojih se ostvaruje regulatorna funkcija u pojedinim oblastima ili delatnostima. Republika Srbija, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu osnovati javne službe. Delatnosti i poslovi zbog kojih se osnivaju javne službe, njihovo uređenje i rad propisuje se zakonom (čl. 137).

³² Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 83/2006.

- Zaštitnik građana (ombudsman) je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. (čl. 138).

Pod naslovom “Zakonitost uprave” (čl. 198), Ustav sadrži sledeću odredbu:

- Pojedinačni akti i radnje državnih organa, organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, organa autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, moraju biti zasnovani na zakonu. Zakonitost konačnih pojedinačnih akata kojima se odlučuje o pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu podleže preispitivanju pred sudom u upravnom sporu, ako u određenom slučaju zakonom nije predviđena drugačija sudska zaštita.

Na osnovu iznetog može se zaključiti da su poslovi državne uprave u zakonodavstvu Srbije (Zakon o državnoj upravi) normativno definisani prema savremenim standardima u ovoj oblasti. U tom smislu, upravno zakonodavstvo Srbije napustilo je 2003. godine koncepciju prema kojoj se poslovi državne uprave definišu kao autoritativni poslovi vršenja izvršne vlasti (izvršavanje zakona, rešavanja u upravnim stvarima i vršenje upravnog nadzora) i proširilo sadržaj poslova državne uprave i na one oblasti (poslove) koje su u skladu sa realnom ulogom i položajem savremene uprave (npr. učestvovanje u oblikovanju politike Vlade, praćenje stanja u odgovarajućoj oblasti, staranje o javnim službama, razvojni poslovi). U odnosu na poslove državne uprave zanimljivo je i to da je zapravo došlo do usklađivanja sadržine novog Ustava Srbije sa već postojećim zakonodavstvom u ovoj oblasti. Drugim rečima, novi Ustav Srbije prepustio je zakonu da odredi sadržinu poslova državne uprave, s tim što je takav zakon već na snazi. U narednom periodu, međutim, ostaje da se vidi u kojoj meri će primena zakonskih i ustavnih odredbe o ulozi, položaju i poslovima državne uprave biti u stvarnoj funkciji transformacije državne uprave od “instrumenta vlasti” u “javnu službu” sa ciljem ostvarivanja opšte dobrobiti društva i povećanja kvaliteta života građana Srbije.

6. AKCIONI PLAN ZA SPROVOĐENJE UPRAVNE REFORME U SRBIJI (2009-2012)

U julu 2009. Vlada Srbije usvaja *Akcioniplan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012f* u kojim su naznačeni očekivani rezultati i planirane aktivnosti u ključnim oblastima reforme: decen-

³³ Vlada Srbije, Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012 (Izvor: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>).

tralizaciji, profesionalizaciji i depolitizaciji, racionalizaciji, koordinaciji javnih politika, kontrolnim mehanizmima i e-upravi, i modernizaciji državne uprave. Osim toga, osnovni ciljevi reforme državne uprave su izgradnja demokratske države zasnovane na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti i izgradnja državne uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i poslovnim subjektima pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove.

U ovom se dokumentu ističe da prilikom izbora modela reforme državne uprave, pre svega, treba imati u vidu ustavnopravni koncept same države. Naravno, principi organizacije i funkcionisanja državne uprave u zemljama članicama EU predstavljaju glavnu polaznu osnovu i krajnji cilj koji se želi dostići planiranom reformom. Istovremeno, iskustva drugih zemalja u tranziciji, naročito onih koje su nedavno postale članice Evropske Unije, takođe mogu da predstavljaju dragocenu pomoć, pre svega u izbegavanju zamki na koje se nailazi na putu reformi. Međutim, kada je reč o korišćenju iskustava zemalja u tranziciji treba biti obazriv i pažljivo i kritički napraviti izbor zemlje, odnosno zemalja čija će se iskustva koristiti. Naime, jedino poređenje sa zemljama sličnih karakteristika (od veličine i broja stanovnika, preko organizacije države, zatečenog stanja u oblasti državne uprave i bar približno sličnog stanja u ekonomskoj i privrednoj sferi, pa do tradicionalnih korena na kojima počivaju pravni sistem i pravni instituti jedne zemlje) može doneti pozitivne rezultate. Svakako i određena iskustva SAD-a i Kanade treba da budu uzeta u obzir.

Dalje se ističe da kada se govori o sadašnjem stanju državne uprave u Srbiji treba pomenuti da i određene analize priznatih međunarodnih institucija konstatuju da je tradicija srpske državne uprave (što važi i za druge države republike bivše Jugoslavije) zasnovana na sveobuhvatnom pravnom regulisanju, sa jakim osećajem za političku nepristrasnost, što je bilo posledica, između ostalog i primene principa karijernog sistema koji pruža garancije za postepeno napredovanje u karijeri na osnovu godina radnog staža, ali i kvaliteta obavljanja posla. U periodu nakon donošenja Ustava Srbije 1990. godine dolazi do napuštanja tradicionalnih vrednosti srpske uprave. Centralizacija umesto decentralizacije, politički voluntarizam umesto legalizma i permanentno potcenjivanje značaja i uloge državne uprave ispoljeno kroz sistematsko zaostajanje zarada koje je premašivalo nužnosti nametnute teškom ekonomskom situacijom, koji su posebno od 1996. godine dostigli više nego značajne razmere, imali su za posledicu da ogroman broj sposobnih, stručnih i iskusnih kadrova napusti državnu upravu. Pored niskih zarada destimulativno je delovala i činjenica da je napredovanje u karijeri bazirano isključivo na stručnim kvalitetima i sposobnostima bilo izuzet-

no otežano. Sve ovo uticalo je na pad kvaliteta javnih usluga i odsustvo motivacije kod zaposlenih.

Demokratske promene 2000. godine zatekle su državnu upravu u vrlo lošem stanju: bez dovoljno stručnih i iskusnih kadrova, a posebno bez dovoljno mladih kadrova obrazovanih i motivisanih za rad u državnoj upravi i bez dovoljno ugleda u društvu, što nije posledica samo nedovoljnog kvaliteta usluga, već i širenja negativne slike o upravi kao parazitskom delu društva koji ne stvara, već samo troši nacionalni dohodak.³³

7. UMETO ZAKLJUČKA ■ IZVEŠTAJ EVROPSKE KOMISIJE O UPRAVNOJ REFORMI U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKE INTEGRACIJE

Kako se ističe u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2010. godinu:³⁴ “Primećuje se određen napredak u usvajanju novih zakona koji su u skladu sa pravnim tekovinama EU. Međutim, priprema i sprovođenje zakona ponekad teče sporo i neujednačeno, a njihova primena je slaba zbog pomanjkanja tehničkih i ljudskih resursa u sudovima i upravnim organima. Nedosledna primena zakona i veoma dugotrajni postupci, koji često traju duže od zakonom utvrđenog roka, kočće investicije. (...) Uopšteno govoreći, slabosti u vladavini prava i preovlađujuća korupcija nastavili su da smanjuju pravnu sigurnost i da podrivaju poverenje u pravni sistem među privrednim društvima, posebno u vezi sa delotvornim ostvarivanjem imovinskih prava.”

U poglavlju “Demokratija i vladavina prava”, u Izveštaju se daje i posebna osvrt na stanje u javnoj upravi Srbije. Tako: “Ostvaren je izvestan napredak u primeni Ustava usvojenog u novembru 2006. godine, što predstavlja ključni prioritet Evropskog partnerstva. (...) Postignut je izvestan napredak u reformi državne uprave. Zakon o upravnim sporovima, kojim se uređuje sudsko razmatranje upravnih akata i rad Upravnog suda, usvojen je u decembru 2009. godine. Kao deo aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), u cilju smanjenja fiskalnog deficita, usvojen je zakon koji reguliše smanjenje broja zaposlenih u upravi za 10%. Zadržan je isti ukupan broj osoba koje su delo-

³³ Uporedi: Svetska banka, Srbija i Crna Gora razvoj državne uprave: stvaranje uslova za efektivnu ekonomsku i socijalnu reformu, Izveštaj broj 28553-YU, maj 2004.

³⁴ Evropska komisija, Izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu Strategija proširenja i ključni izazovi za 2010-2011. godinu. (izvor: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/izvestaji/izestaj_o_napretku_srbi-je_2010_sa_%20aneksom).

tvorno zaposlene u oblasti evropskih integracija. Izmenama Zakona o državnim službenicima iz decembra 2009. godine uvedeno je tromesečno ocenjivanje rada državnih službenika, umesto godišnjeg ocenjivanja. Zakon o ratifikaciji Sporazuma o osnivanju regionalne škole za državnu upravu usvojen je u junu 2010. godine. Međutim, zakonodavni okvir i dalje nije zaokružen. Još nije donet zakon o upravnom postupku. Zakon o upravnom sporu nije u potpunosti usaglašen sa evropskim standardima. Treba još raditi na uvođenju sistema napredovanja u karijeri zasnovanog na zaslugama i delotvornog upravljanja ljudskim resursima. Kapacitet državne uprave u određenim sektorima je slab, a koordinacija nije obezbeđena u potpunosti. S obzirom na intenziviranje procesa integracije u EU u narednom periodu, Srbija još treba da pojača kapacitete za evropske integracije, posebno koordinisanje na centralnom nivou između Generalnog sekretarijata, Kancelarije za evropske integracije Republike Srbije i Ministarstva finansija. Kancelarije zaštitnika građana, kako na državnom tako i na pokrajinskom nivou, bile su veoma aktivne. Ove kancelarije izveštavaju o povećanom broju pritužbi, što govori o povećanju poverenja u ovu instituciju. Pored toga što su se bavile pojedinačnim predmetima, one su predlagale izmene i dopune zakona, izdale jedan broj mišljenja i preporuka, posetile različite institucije i organizovale aktivnosti koje imaju za cilj unapređenje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. (...) Uopšteno govoreći, kapacitet državne uprave je dobar, ali je dinamika reformi u ovoj oblasti spora i neujednačena. Potrebno je dalje poboljšanje zakonodavnog okvira i čvršće opredeljenje da se poštuje mandat nezavisnih regulatornih tela i da im se obezbede odgovarajući resursi.”

Put do ovog cilja neće biti ni lak, ni brz, posebno imajući u vidu zatečeno stanje i činjenicu da usled niza okolnosti Srbija znatno kasni sa reformskim zahvatima u ovoj oblasti za nizom drugih tranzicionih zemalja. Međutim, upravo zbog toga Srbija ima obavezu prema svojim građanima da bez odlaganja preduzme korake ka dostizanju Evropskih standarda i vrednosti u oblasti vođenja javnih poslova, implementirajući standarde i principe u reforme uprave kao što su vladavina prava i pravna sigurnost (reliability and predictability), javnost rada (transparency), odgovornost (accountability), ekonomičnost i efikasnost (economy, efficiency and effectiveness). “Ovo su koraci koji vode ka evropskim i međunarodnim integracijama, čemu Srbija i njeni građani teže.”³⁶

³⁶ Vlada Srbije, Akcioni plan za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period od 2009. do 2012 (Izvor: <http://www.drzavnauprava.gov.rs/pages/article.php?id=1923>).