IL 54861

ISBN 978-86-86281-14-2

Реформе: политичка воља и административни капацитет

Реформе: политичка воља и административни капацитет

FEFA
FAKULTET ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I ADMINISTRACIJU

Реформе: политичка воља и административни капацитет

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

II 57861

ФАКУЛТЕТ ЗА ЕКОНОМИЈУ, ФИНАНСИЈЕ И АДМИНИСТРАЦИЈУ

РЕФОРМЕ

ПОЛИТИЧКА ВОЉА И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ

Уредница
проф. др Ана С. Трбовић

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

Београд, 2011.

Ид. бр. 742/2013

Издавач
©ФЕФА – Факултет за економију, финансије и администрацију,
Универзитет Сингидунум, Булевар Војводе Мишића 43, Београд
www.fefa.edu.rs

Рецензенти
проф. др Михаило Црнобрња, Факултет за економију, финансије
и администрацију Универзитета Сингидунум, Београд
др Душко Димитријевић, Институт за међународну
политику и привреду, Београд

Лекторка
Ивана Петровић

Дизајн корица
Ања Блануша

Дизајн и прелом
Жељко Хрчек

Штампа
МСТ Гајић

Тираж: 500

ISBN 978-86-86281-14-2

© Ово дело се не сме умножавати, фотокопирати и на било који начин репродуковати, у целини нити у деловима, без писменог одобрења издавача.

Објављивање овог научног зборника реализовано је у оквиру пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији", број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

This project has been implemented with support from the Ministry of Education and Science of the Government of Serbia, the Friedrich Ebert Foundation and the European Union. This publication reflects the views only of the authors, and the Ministry of Education and Science of the Government of Serbia, the Friedrich Ebert Foundation and the European Union cannot be held responsible for any use that may be made of the information contained therein.

САДРЖАЈ

Ана С. Трбовић
ПРЕДГОВОР 5

Стеван Лилић
МОДЕРНИЗАЦИЈА СРПСКЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ 7

Франциско Кардона
ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА: АЛАТ ЗА БОЉЕ УПРАВЉАЊЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ 25

Владимир Атељевић
АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПОСЛОВА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА 53

Владимир Микић
ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ: КАКО НАПРЕДУЈЕМО? 75

Снежана Поповчић-Аврић и Марина Ђенић
СРБИЈА И СТО; ИЗАЗОВИ ЧЛАНСТВА И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ 95

Борисав Кнежевић
УПРАВЉАЊЕ ФОНДОВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СРБИЈИ: ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИ СИСТЕМ УПРАВЉАЊА (ДИС) 109

Катарина Ђулић и Тања Кузман
КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ У ДРЖАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА 125

Дарко Стефановић и Данијела Лалић
ИНФОРМАЦИОНО КОМУНИКАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА АДМИНИСТРАТИВНОГ КАПАЦИТЕТА 149

Дејан Пашић
АУТОМАТИЗАЦИЈА РАДА СУДОВА У ОКВИРУ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ 165

Јелена Ђорђевић-Бољановић и Лепа Бабић
САВРЕМЕНИ ПРИСТУП ЗНАЊУ КАО РЕСУРСУ У ЈАВНОЈ УПРАВИ 177

Милица Ђуровић
ИНТЕРНА КОМПЕТЕНТНОСТ КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА И КОРЕКТИВ ПОЛИТИЧКЕ ВОЉЕ 193

БЕЛЕШКА СА ПЕТЕ ГОДИШЊЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ ФЕФА .. 209

ПРЕДГОВОР

Поводом прославе Дана Европе 2011. године, Факултет за економију, финансије и администрацију (ФЕФА) организовао је научно-стручни скуп који је закључио да су и политичка воља и административни капацитет у тесној корелацији са степеном и квалитетом реформи које стреме унапређењу српске привреде и друштва. Ова академска дебата проширена је и преточена у научни зборник који стоји пред вама.

Преглед стратешког и правног оквира модернизације српске управе од 2001. године пружа проф. др Стеван Лилић, који поручује да савремена начела реформе државне управе, а то су: децентрализација, деполитизација, професионализација, рационализација и модернизација државне управе, морају бити преточена из речи (донетих прописа) у дело, а да Србија управо због кашњења са реформским захватима „има обавезу према својим грађанима да без одлагања предузме кораке ка достизању европских стандарда и вредности у области вођења јавних послова, уводећи у реформе управе стандарде и принципе као што су владавина права и правна сигурност, јавност рада, одговорност, економичност и ефикасност". Франциско Кардона, стручњак СИГМА која се бави реформом државне управе у Европи, надовезује се на овај закључак, посебно наглашавајући да Србија као држава произашла из комунизма треба да се ослободи наслеђа система у којем су „држава, јавна управа и страначки апарат били стопљени у једно" и то развојем процеса одлучивања којим се јасно поверавају одређене надлежности – и одговорности. Владимир Атељевић, који и академски и стручно годинама учествује у напорима европских интеграција Србије, надограђује ову анализу процеса одлучивања посебним осврtом на процес координације европских интеграција, сматрајући да „уз наставак институционалне доградње, управљање кадровима за послове европских интеграције у наредним годинама, од суштинског значаја за квалитетније функционисање изграђених институционалних решења." Слично томе, проф. др Снежана Аврић и мр Марина Ђенић повезују реформски процес приступања Србије Светској трговинској организацији са јачањем институционалних и других административних капацитета у процесу приступања Европској унији. Последњи у низу чланака који разматра системски процес реформе јавне управе правника мр Владимира

Микића наглашава етички аспект јавне управе и неопходност деполитизације као предуслова реформи.

Преглед реформских корака са циљем управљања европским фондовима у наредној фази европских интеграција пружа мр Борисав Кнежевић који годинама предаје и практикује један од најважнијих сегмената рада јавне управе – процес јавних набавки, који је у тесној спрези са управљањем европских фондова. Утицај корпоративног управљања на професионализацију и резултате државних предузећа разматрају доц. др Катарина Ђулић и мр Тања Кузман, закључујући : „унапређење нивоа корпоративног управљања у државним предузећима довешће до значајног унапређења пословања, повећања економске ефикасности, веће оправданости њиховог постојања и финансијске стабилности земље."

Употреба модерних информационих технологија (ИКТ) као што су електронско вођење судских предмета или Електронско вођење седница унапредила је рад јавне управе и повећала њену делотворност. Дејан Пашић је у овом зборнику поделио своје лично стручно и управљачко искуство у увођењу електронског праћења судских предмета, посебно наглашавајући повећање ефикасности и транспарентности у раду судства, што је утицало и на повећање задовољства грађана радом овог јавног сервиса. Модернизацијом рада управе уз помоћ ИКТ, а посебно система за планирање ресурса предузећа (ЕРП) баве се и мр Дарко Стефановић и доц. др Данијела Лалић, с обзиром да „како питање електронске управе постаје критично за јавне администрације, интегрисани системи су потребни како би се омогућило боље управљање процесима, без губитка у квалитету услуга грађанима." На крају, два чланка (чланак ауторки доц. др Јелена Ђорђевић-Бољановић и доц. др Лепе Бабић и чланак др Милице Ђуровић) разматрају улогу стратешког приступа образовању и уопште управљању људским ресурсима у јавној управи, наглашавајући значај улагања у људски капитал.

Општи закључак аутора овог зборника, који поседују и академско знање и стручно искуство у унапређењу рада јавне управе, јесте да су за успех реформи неопходне не само измене прописа већ и њихово правилно спровођење, деполитизацијом и улагањем у развој процедура, као и увођењем савремених технологија и образовањем људи који чине јавну управу. Овај, савремени приступ професионализацији јавне управе подразумева и ментални преображај друштва да јавна управа служи привреди и грађанима, а не обрнуто. Европске интеграције су полуга овог преображаја јер услове за приступање Европској унији можемо задовољити само путем корените реформе јавне управе.

Уредница
проф. др Ана С. Трбовић

МОДЕРНИЗАЦИЈА СРПСКЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

проф. др Стеван Лилић*

Сажетак

Данас преовладава оријентација ка прагматичном приступу да је „добра" она управа која се покаже као „успешна". Модели управе који данас преовлађују у развијеним земљама (посебно европским) полазе од социјалне функције државе и управе и њихове улоге у остваривању општег интереса и друштвене добробити *(bono publico)*. Послови државне управе у законодавству Србије (Закон о државној управи) нормативно су дефинисани према савременим стандардима у овој области. У том смислу, управно законодавство Србије напустило је 2005. године концепцију према којој се послови државне управе дефинишу искључиво као ауторитативни послови „вршења власти" и проширило садржај послова државне управе и на оне области које су у складу са реалном улогом и положајем савремене управе као „јавне службе" (нпр. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у одговарајућој области, старање о јавним службама, развојни послови). Влада Србије усваја *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године*, у којим су назначени очекивани резултати и планиране активности у кључним областима реформе, као што су: децентрализација, професионализација и деполитизација, рационализација, координација јавних политика, ефикасни контролни механизми, увођење е-управе, модернизација државне управе итд. У

*проф. др Стеван Лилић, Правни факултет Универзитета у Београду. Овај рад је део истраживачког пројекта „Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије", број 179059, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину истиче се да је капацитет српске државне управе у основи добар, али да је „динамика реформи у овој области спора и неуједначена". У контексту предстојећих европских интеграција, Србија има обавезу према својим грађанима и закљученим споразумима да без одлагања предузме кораке ка достизању европских стандарда и вредности у реформи своје јавне управе и вођењу јавних послова, примењујући стандарде и начела као што су владавина права *(rule of law)*, правна сигурност (*reliability and predictability*), јавност рада (*transparency*), одговорност *(accountability)*, економичност и ефикасност (*economy, efficiency and effectivness*).

Кључне речи: Модернизација управе, Србија.

Summary

The dominant orientation today is towards a pragmatic approach that a "good" administration is one that proves successful in fulfilling public interests. Administrative models in developed countries (particularly in Europe) are based on the social functions of the state and the administration and their role in creating the public good (*bono pubico*). 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 perceives administrative action as "instruments of repression", and it has widened the scope of administrative activities to areas such as "participating in defining pubic policy", "monitoring the conditions in particular social fields", "public services", "development activities", etc. The Serbian Government has adopted an *Action Plan for Implementing Administrative Reform for 2009-2012*, envisaging activities in key areas of administrative reform, including: decentralization, professionalization and depolitization, 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 the capacity of the Serbian administration as basically good, but considered that the "dynamics of reform in this area are slow and uneven". Within the context of European integrative processes, Serbia has the obligation towards its citizens and concluded agreements to take steps in achieving European standards and values in its administrative reform efforts by efficiently conducting public policies, implementing values and principles of the rule of law, reliability and predictability, transparency, accountability, economy, efficiency and effectiveness.

Key words: Modernization of administration, Serbia

Значај управне реформе

У многим земљама света води се стална дебата о улози и значају јавне управе у савременим условима. Може се рећи да је све снажнија тенденција напуштања апстрактног нормативистичког приступа раду управе (као „скупу норми којима се уређује вршење управне власти") и све већа оријентација ка прагматичном приступу који полази од практично проверљивог принципа да је „добра" само она управа која се покаже „успешном" (Лилић [1]). У том смислу, успешна је она управа која на најефикаснији, најекономичнији и најрационалнији начин оствари своје циљеве, водећи при томе строго рачуна да је основни циљ управног деловања остваривање и заштита људских слобода и права, с једне, као и повећање опште добробити друштва као целине, с друге стране (Марковић [2]). Како се истиче: „Правна држава је пројекат за националне стратегије развоја чија нам припрема предстоји. (...) Правна држава није данас могућа без рационалне, високо професионализоване, брзе и јефтине јавне управе" (Кавран [3]).

У савременим условима, значај јавне управе, између осталог, огледа се у остваривању одређених претпоставки: Успостављање фер односа између управе и грађана. То подразумева право грађана да се у сваком случају када је у питању неко њихово право или интерес – могу обратити не само органу управе, већ и суду опште надлежности или неком другом специјализованом управном суду. Увођење јавности, отворености и тачности у управну процедуру подразумева да се у сваком тренутку може тачно утврдити ко је и када донео неку управну одлуку, као и да се свака управна одлука мора заснивати на тачно утврђеним чињеницама. Ефикасност управног деловања је савремени захтев који обухвата економичност и рационалност у раду управе и управном одлучивању. Ефикасност подразумева посебан однос између „уложеног и оствареног" у смислу да се, с једне стране, води рачуна о захтевима економичности а, с друге, о политичким императивима поштовања људских права у остварењу управних циљева. Легитимитет управног деловања подразумева да се управа не може позивати на то да је њено поступање „законито", тј. покривено формалним законским и другим прописима, већ да се у сваком тренутку може

поставити питање вредносне оправданости њене конкретне мере или деловања.

Осим утврђивања предмета, прагматски приступ јавној управи обухвата и бројна питања стратегије управне реформе [4]. У том смислу, један од најважнијих задатака у вези са управним правом јесте и како приступити управној реформи и реорганизацији управе на савременим основама [5]. Реформа управе, као сложени друштвени процес којим се управља (*managed reform*), доприноси развоју и друштвеној стабилности земље – превазилазећи „домете једне владе, или политичке структуре (па ма колико она била 'демократска')" (Шевић, Вукашиновић[6]) – тако да се данас као један од најважнијих задатака у вези са управним правом појављује питање: како приступити реформи управе на савременим основама (*Caiden* [7]).

Правна држава, легалитет и легитимитет управног деловања

Појам правне државе (нем. *Rechtsstaat*) и начело владавине права (енг. *Rule of Law*) велике су тековине европске и светске цивилизације (*Hampstead* [8]). У односу на управу, посебан значај правне државе је у томе што обезбеђује *легалитет* (законитост) управних одлука. Без правне државе незамислив је и сваки савремени управни систем.

(Лилић [9]). Као творевина 19. века, концепт правне државе подразумева нормативистички модел уређења друштвених односа, према којем се правним нормама, оличеним у законима и другим општим подзаконским актима (нпр. уредбама, наредбама и правилницима) прописују правила друштвеног понашања. На основу општих правних норми доносе се појединачне правне норме оличене у појединачним правним актима (нпр. пресудама судова и решењима органа управе), које непосредно утичу на понашање људи.

Међутим, концепт правне државе у свом изворном виду, који подразумева да је неки *поступак власти оправдан самим тим што је легалан, тј. у складу са неким прописом*, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине. [10] Из тих разлога, довољно је само споменути нацистичке и расистичке режиме. Остваривање концепта

правне државе данас не може представљати *циљ*, већ само *нужну претпоставку* владавине права, остваривања уставности и законитости, правде и правичности [11]. За разлику од овог првобитног концепта правне државе, савремене концепције полазе од тога да је у вршењу власти држави, осим легалитета, неоходан и легитимитет, тј. оправданост њеног деловања у сваком конкретном случају. Према томе, неки поступак (нпр. доношење закона, уредбе или појединачног акта) не постаје легитиман самим тим што га је спровела држава или неки њен орган, већ се оправданост сваког конкретног поступка или акта мора ценити и на основу оправданости његове садржине (Ролс [12]).

У односу на управу, то значи да делатност управе не постаје легитимна (оправдана) самим тим што је управа врши на легалан начин, већ је потребно да постоји и одговарајући легитимитет. Из тих разлога, данас се сматра да концепт легалитета управне власти мора уступити место концепту легитимитета (оправданости) управног деловања. Како се истиче, легитимитет власти не може се више тражити у њеном настанку, већ у њеном делању. Тај обрнути ред посматрања не само да ставља под велику сумњу традиционална правна становишта по питању односа права и управе, већ у значајној мери мења општи поглед на управу. У том смислу *...управа престаје бити само слушкиња унапред постављеног правног поретка и постаје покретач друштвених токова, у оквиру којих заузима значајно, ако не и најзначајније место...* (*Mescheriakoff* [13]).

Српска државна управа у претходном уставом систему (1990)

Дефинисање послова државне управе према *Уставу Републике Србије из 1990. године* (тзв. Милошевићев Устав), односно законима који су на основу њега донети, полазило је од концепције да је управна функција искључиво функција власти. То се може јасно видети на основу сумарне анализе одговарајућих уставних и законских одредаба. Уставом Србије из 1990. године [14] било је прописано (члан 94) да министарства:

- примењују законе и друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе, као и опште акте председника Републике;

- решавају у управним стварима;
- врше управни надзор;
- обављају друге управне послове утврђене законом.
- одредбе Устава из 1992. године разрађује *Закон о државној управи Србије* из 1992. године (са каснијим изменама и допунама) [15] који „послове органа државне управе" одређује на следећи начин (члан 8). Тако, министарства:
- непосредно примењују законе и друге прописе и опште акте доношењем управних и других аката, предузимањем управних и других мера и вршењем управних и других радњи;
- обезбеђују извршавање закона, других прописа и општих аката доношењем прописа, вршењем управног надзора, пружањем стручне помоћи и старањем о њиховом благовременом и законитом извршавању;
- решавају у управним стварима о правима, обавезама и правним интересима грађана, правних лица или других странака;
- врше управни надзор: а) надзором над законитошћу рада предузећа, установа и других организација, када је то законом утврђено, б) надзором над законитошћу аката предузећа, установа и других организација кад они на основу закона решавају о правима, обавезама и правним интересима грађана и других правних лица, в)инспекцијским надзором;
- припремају законе и друге прописе и опште акте из свог делокруга, у складу са својим надлежностима;
- обављају послове који се односе на развој, програмирање, организацију и унапређење рада у области за коју су образована;
- обављају друге послове утврђене законом.

Стратегија управне реформе у Србији (2004)

Колико су ауторитативни теоријски модел управе, као и уставне и законске последице које из њега произилазе били

препрека и сметња Србији на путу социјалног и економског опоравка, веома се јасно види из документа Владе Србије под називом *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији* (2004) у којем се, између осталог, истиче да у области управе постоје „трендови који се не могу избећи", а у које посебно спада и „промена схватања" у смислу да је управа јавни сервис грађана, а не инструмент власти. Према овој Стратегији: „Реформа државне управе је сложен и дугорочан процес, посебно у земљама у транзицији, у којима је управа, како на централном, тако и на локалном нивоу, по правилу слаба, оптерећена низом проблема нагомиланих током више деценија. (...) Генерално посматрајући реформске процесе који су у току у другим земљама, уочава се да постоје одређени очигледни трендови који се не могу избећи, а који се тичу следећих процеса:

- промена у схватању положаја јавног сектора у друштву и тражење оптималног нивоа уређења са становишта јавног интереса;
- схватање државне управе као сервиса грађана, а не као моћног оруђа власти;
- деконцентрација државне управе на централном нивоу, делегација власти са централног ка нижим нивоима и децентрализација, као препуштање дела власти нижим нивоима, све ово управо са циљем да се јавне услуге (*public services*) приближе грађанима (...) итд" [16].

Српска државна управа у садашњем уставом систему (2006)

Полазећи од основа за редефинисање положаја и послова државне управе, који су назначени у Стратегији о реформи државне управе, током наредне 2005. године усвојен је и нов *Закон о државној управи Србије* [17]. Тај Закон одступа од модела који послове државне управе своди само на вршење власти (тачније на „извршење" закона и других прописа) који је у себи садржао Устав Србије из 1990. године, као и Закон о државној управи из 1992. године. У новом закону, одмах се уочава да „послови државне управе" обухватају многу шири круг послова, како у квантитативном, тако и у квалитативном сми-

слу. Нарочито треба истаћи да се на првом месту по значају не налазе послови „извршења" закона и других прописа, већ стручно-политичка функција „учествовање у обликовању политике Владе".[1] Како се истиче:

„Полазећи од традиционалних схватања државне управе, у Закону од 1992. године акценат је при одређивању послова државне управе стављан на оне послове који представљају ауторитативно извршавање закона путем доношења управних аката и предузимањем управних радњи. Новоустановљени Закон о државној управи не негира нити занемарује овај, и даље битан, аспект управне власти, али уважава савремене моделе управе који произилазе из концепта социјалне функције државе у којима се и функција управе унеколико модификује, тако што далеко већи значај добија као сервис грађана. Пружањем јавних услуга којима се стварају и омогућавају услови за свакодневни живот грађана, чиме се доприноси укупном развоју друштва, управа постаје значајни регулатор друштвених процеса, а не инструмент власти. Отуда се једна од битних новина у Закону огледа у дефинисању послова државне управе, истицањем улоге њених органа у подршци Влади при креирању и вођењу политике, с једне стране, припремом аката за Владу и с друге стране, праћењем и утврђивањем стања у областима из свог делокруга, као и предузимањем мера, односно предлагањем Влади да донесе одређене прописе, односно да предузме одређене мере из своје надлежности" (Лончар [18]).

Према Закону о државној управи Србије (2005), министарства, органи управе у саставу мнистарства и посебне организације обављају следеће послове државне управе (чл. 12–21):

- *учествовање у обликовању политике Владе*. Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика Владе. Орган управе у саставу министарства учествује у обликовању политике Владе преко министарства.
- *праћење стања*. Органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свога делокруга, проучавају последице утврђеног стања и зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена.
- *извршавање закона, других прописа и општих аката*. Органи државне управе извршавају законе, друге прописе и опште акте Народне скупштине и Владе тако што доносе прописе, решавају у управним стварима, воде евиденције, издају јавне исправе и предузимају управне радње (извршни послови).
- *инспекцијски надзор*. Инспекцијским надзором органи државне управе испитују спровођење закона и других прописа непосредним увидом у пословање и поступање физичких и правних лица и, зависно од резултата надзора, изричу мере на које су овлашћени.
- *старање о јавним службама*. Органи државне управе старају се да се рад јавних служби одвија према закону.
- *развојни послови*. Органи државне управе подстичу и усмеравају развој у областима из свога делокруга, према политици Владе.
- *остали стручни послови*. Органи државне управе прикупљају и проучавају податке у областима из свога делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале и врше друге стручне послове којима доприносе развоју области из свог делокруга.

Нови *Устав Републике Србије*, који је усвојила Народна скупштина Републике Србије на Посебној седници одржаној 30. септембра 2006. године и који је коначно усвојен на републичком референдуму одржаном 28. и 29. октобра 2006. године, проглашен је 8. новембра 2006. године. [19] Устав Србије (2006) садржи одговарајуће одредбе о државној управи. Према новом Уставу Србије: у надлежност Владе спада „усмеравање и усклађивање рада органа државне управе и вршење надзора над њиховим радом" (чл. 123. тач. 5). Влада је одговорна Народ-

[1] Могло би се рећи да су Влада (иако прокламује политичку платформу „легализма") и Народна скупштина (који је подржава) показали више разумевања за реалност од наше уставне и управне доктрине, која би на ове законодавне иновације у области „послова државне управе" вероватно ставила приговор да те функције државне управе „нису предвиђене важећим уставним нормама"..

ној скупштини за политику Републике Србије, за извршавање закона и других општих аката Народне скупштине, као и за рад органа државне управе (чл. 124).

У одељку насловљеним „Државна управа" (чл. 136–138), Устав садржи одредбе које се односе на положај државне управе, поверавање јавних овлашћења и јавне службе, као и о заштитнику грађана:

- Државна управа је самостална, везана Уставом и законом, а за свој рад одговорна је Влади. Послове државне управе обављају министарства и други органи државне управе одређени законом. Послови државне управе и број министарстава одређују се законом. Унутрашње уређење министарстава и других органа државне управе и организација прописује Влада (чл. 136).
- У интересу ефикаснијег и рационалнијег остваривања права и обавеза грађана и задовољавања њихових потреба од непосредног интереса за живот и рад, законом се може поверити обављање одређених послова из надлежности Републике Србије аутономној покрајини и јединици локалне самоуправе. Поједина јавна овлашћења се законом могу поверити и предузећима, установама, организацијама и појединцима. Јавна овлашћења се законом могу поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Република Србија, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе могу основати јавне службе. Делатности и послови због којих се оснивају јавне службе, њихово уређење и рад прописују се законом (чл. 137).
- Заштитник грађана (омбудсман) је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије, као и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења (чл. 138).
- Под насловом „Законитост управе" (чл. 198), Устав садржи следећу одредбу:
- Појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

На основу изнетог може се закључити да су послови државне управе у законодавству Србије (Закон о државној управи) нормативно дефинисани према савременим стандардима у овој области. У том смислу, управно законодавство Србије напустило је 2005. године концепцију према којој се послови државне управе дефинишу као ауторитативни послови вршења извршне власти (извршавање закона, решавања у управним стварима и вршење управног надзора) и проширило садржај послова државне управе и на оне области (послове) које су у складу са реалном улогом и положајем савремене управе (нпр. учествовање у обликовању политике Владе, праћење стања у одговарајућој области, старање о јавним службама, развојни послови). У односу на послове државне управе занимљиво је и то да је заправо дошло до усклађивања садржине новог Устава Србије са већ постојећим законодавством у овој области. Другим речима, нови Устав Србије препустио је закону да одреди садржину послова државне управе, с тим што је такав закон већ на снази. У наредном периоду, међутим, остаје да се види у којој мери ће примена законских и уставних одредбе о улози, положају и пословима државне управе бити у стварној функцији трансформације државне управе од „инструмента власти" у „јавну службу" са циљем остваривања опште добробити друштва и повећања квалитета живота грађана Србије.

Акциони план за спровођење управне реформе у Србији (2009–2012)

У јулу 2009. Влада Србије усваја *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012* [20], у којим су назначени очекивани резул-

тати и планиране активности у кључним областима реформе: децентрализацији, професионализацији и деполитизацији, рационализацији, координацији јавних политика, контролним механизмима, е-управи и модернизацији државне управе. Осим тога, основни циљеви реформе државне управе су изградња демократске државе засноване на владавини права, одговорности, јавности, економичности и ефикасности и изградња државне управе усмерене ка грађанима, која је способна да грађанима и пословним субјектима пружи висок квалитет услуга уз разумне трошкове. У овом се документу истиче да приликом избора модела реформе државне управе, пре свега, треба имати у виду уставноправни концепт саме државе. Принципи организације и функционисања државне управе у земљама чланицама ЕУ представљају главну полазну основу и крајњи циљ који се жели достићи планираном реформом. Истовремено, искуства других земаља у транзицији, нарочито оних које су недавно постале чланице Европске уније, такође могу да представљају драгоцену помоћ, пре свега у избегавању замки на које се наилази на путу реформи. Међутим, када је реч о коришћењу искустава земаља у транзицији треба бити обазрив и пажљиво и критички направити избор земље, односно земаља чија ће се искуства користити. Наиме, једино поређење са земљама сличних карактеристика (од величине и броја становника, преко организације државе, затеченог стања у области државне управе и приближно сличног стања у економској и привредној сфери, па до традиционалних корена на којима почивају правни систем и правни институти једне земље) може донети позитивне резултате. Свакако и одређена искуства Сједињених Америчких Држава и Канаде треба узети у обзир.

Даље се истиче да, када се говори о садашњем стању државне управе у Србији, треба поменути да се и у одређеним анализама признатих међународних институција констатује да је традиција српске државне управе (што важи и за друге државе републике бивше Југославије) заснована на свеобухватном правном уређењу, са јаким осећајем за политичку непристрасност, што је било последица, између осталог, и примене принципа каријерног система који пружа гаранције за постепено напредовање у каријери на основу година радног

стажа, али и квалитета обављања посла. У периоду након доношења Устава Србије 1990. године напуштају се традиционалне вредности српске управе. Централизација уместо децентрализације, политички волунтаризам уместо легализма и перманентно потцењивање значаја и улоге државне управе, испољено кроз систематско заостајање зарада које је премашивало нужности наметнуте тешком економском ситуацијом, који су посебно су од 1996. године достигли више него значајне размере и имали суза последицу догроман број способних, стручних и искусних кадрова који је напустио државну управу. Осим ниских зарада, дестимулативно је деловала и чињеница да је напредовање у каријери, засновано искључиво на стручним квалитетима и способностима, било изузетно отежано. Све то је утицало на пад квалитета јавних услуга и одсуство мотивације код запослених.

Демократске промене 2000. године затекле су државну управу у врло лошем стању: без довољно стручних и искусних кадрова, а посебно без довољно младих кадрова образованих и мотивисаних за рад у државној управи и без довољно угледа у друштву, што није било последица само недовољног квалитета услуга, већ и ширења негативне слике о управи као паразитском делу друштва који не ствара, већ само троши национални доходак [21].

Уместо закључка – извештај Европске комисије о управној реформи у Србији у контексту европске интеграције

Како се истиче у Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2010. годину: [22] „Примећује се одређен напредак у усвајању нових закона који су у складу са правним тековинама ЕУ. Међутим, припрема и спровођење закона понекад тече споро и неуједначено, а њихова примена је слаба због помањкања техничких и људских ресурса у судовима и управним органима. Недоследна примена закона и веома дуготрајни поступци, који често трају дуже од законом утврђеног рока, коче инвестиције. (...) Уопштено говорећи, слабости у владавини права и преовлађујућа корупција наставили су да смањују правну сигурност и да подривају поверење у правни систем

међу привредним друштвима, посебно у вези са делотворним остваривањем имовинских права."

У поглављу „Демократија и владавина права", у Извештају се даје и посебан осврт на стање у јавној управи Србије. Тако: „Остварен је известан напредак у примени Устава усвојеног у новембру 2006. године, што представља кључни приоритет Европског партнерства. (...) Постигнут је известан напредак у реформи државне управе. Закон о управним споровима, којим се уређује судско разматрање управних аката и рад Управног суда, усвојен је у децембру 2009. године. Као део аранжмана са Међународним монетарним фондом (ММФ), у циљу смањења фискалног дефицита, усвојен је закон који уређује смањење броја запослених у управи за 10%. Задржан је исти укупан број особа које су делотворно запослене у области европских интеграција. Изменама Закона о државним службеницима из децембра 2009. године уведено је тромесечно оцењивање рада државних службеника, уместо годишњег оцењивања. Закон о ратификацији Споразума о оснивању регионалне школе за државну управу усвојен је у јуну 2010. године. Међутим, законодавни оквир и даље није заокружен. Још није донет закон о управном поступку. Закон о управном спору није у потпуности усаглашен са европским стандардима. Треба још радити на увођењу система напредовања у каријери, заснованог на заслугама и делотворномг управљању људским ресурсима. Капацитет државне управе у одређеним секторима је слаб, а координација није обезбеђена у потпуности. С обзиром на интензивирање процеса интеграције у ЕУ у наредном периоду, Србија још треба да појача капацитете за европске интеграције, посебно координисање на централном нивоу између Генералног секретаријата, Канцеларије за европске интеграције Републике Србије и Министарства финансија. Канцеларије заштитника грађана, како на државном тако и на покрајинском нивоу, биле су веома активне. Ове канцеларије извештавају о повећаном броју притужби, што говори о повећању поверења у ову институцију. Поред тога што су се бавиле појединачним предметима, оне су предлагале измене и допуне закона, издале један број мишљења и препорука, посетиле различите институције и организовале активности које имају за циљ унапређење и заштиту људских и мањинских права. (...) Уопштено говорећи, капацитет државне управе је добар, али је динамика реформи у овој области спора и неуједначена. Потребно је даље побољшање законодавног оквира и чвршће опредељење да се поштује мандат независних регулаторних тела и да им се обезбеде одговарајући ресурси."

Пут до овог циља неће бити ни лак ни брз, посебно имајући у виду затечено стање и чињеницу да услед низа околности Србија знатно касни са реформским захватима у овој области за низом других транзиционих земаља. Међутим, управо због тога Србија има обавезу према својим грађанима да без одлагања предузме кораке ка достизању европских стандарда и вредности у области вођења јавних послова, уводећи у реформе управе стандарде и принципе као што су владавина права и правна сигурност *(reliability and predictability)*, јавност рада *(transparency)*, одговорност (*accountability*), економичност и ефикасност (*economy, efficiency and effectivness*). „Ово су кораци који воде ка европским и међународним интеграцијама, чему Србија и њени грађани теже" [23].

Литература

1. Стеван Лилић, *Савремене тенденције управне реформе*, зборник „Актуелна питања југословенског својинског, радног и управног законодавства" (Будва), Београд 1997, стр. 151–164.
2. Милан Марковић, *Реформа управе и управног законодавства – императив времена*, зборник „Актуелна питања југословенског судског, радног и управног законодавства" (Будва), Београд 1998, стр. 277–290.
3. Драгољуб Кавран, *Јавна управа*, Савет за државну управу, Београд, 2003; Драгољуб Кавран, *Правна држава и реформа јавне управе*, Правни живот, бр. 9, 1996, стр. 607–608; Драгољуб Кавран, *Промене у јавној управи*, Правни живот, бр. 9, 1997, стр. 703–719; Драгољуб Кавран, *Правна реформа државе управе*, Правни живот, бр. 10, 1998, стр. 5–13.
4. Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, октобар 2004. Зорица Вукашиновић, Блаженка Стојановић, *Могућност развоја савремене државне управе у Србији*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1127–1140. *Стратегија управне реформе у Црној Гори*, Подгорица, јануар 2003; Слободан Дујић,

Милан Марковић, *Стратегија управне реформе у Црној Гори*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1049–1066.

5. G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986; J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987; G. Caiden, *Administrative Reform*, 1969. и др.
6. Жељко Шевић, Зорица Вукашиновић, *Реформа управе*, Правни живот, бр. 9/97, стр. 815–831.
7. Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin – New York 1991.
8. Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.
9. Стеван Лилић, *Легитимитет управног деловања*, Зборник „Law in Transition: Serbia–Slovakia", Правни факултет, Београд 1999.
10. *Темељи модерне демократије – Избор декларација и повеља о људским правима (1215–1989)*, Београд 1989. и др.
11. Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд, 1939; Данило Баста, Дитер Милер, *Правна држава – порекло и будућност једне идеје*, Београд 1991; Владан Василијевић (уредник), *Правна држава*, Београд 1990. и др.
12. Џон Ролс, *Теорија правде*, Београд–Подгорица 1998.
13. Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, стр. 309.
14. *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 1/1990.
15. *Закон о државној управи*, Службени гласник РС, бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.
16. Влада Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*, новембар 2004.
17. *Закон о државној управи*, Службени гласник РС, бр. 79/2005.
18. Зоран Лончар, *Закон о државној управи*, Службени гласник, Београд 2005, *Предговор*, стр. 10–11.
19. *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 83/2006.
20. Влада Србије, *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012.*
21. Светска банка, *Србија и Црна Гора – развој државне управе: стварање услова за ефективну економску и социјалну реформу*, Извештај број 28553-YУ, мај 2004.

22. Европска комисија, *Извештај о напретку Србије за 2010. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету – Стратегија проширења и кључни изазови за 2010–2011.годину.*
23. Влада Србије, *Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012.*