



ЈАВНА УПРАВА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ

Ана С. Трбовић
Драган Ђукановић
Борисав Кнежевић



др АНА С. ТРБОВИЋ
др ДРАГАН ЂУКАНОВИЋ
мр БОРИСАВ КНЕЖЕВИЋ

ЈАВНА УПРАВА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ



Београд, 2010.

др Ана С. Трбовић, др Драган Ђукановић и мр Борисав Кнежевић

ЈАВНА УПРАВА И ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ СРБИЈЕ

Прво издање, 2010. година

Издавач

Факултет за економију, финансије и администрацију Универзитета
Сингидунум, Булевар Војводе Мишића 43, Београд, www.fefa.edu.rs

За издавача

проф. др Михаило Црнобрња, декан

Рецензенти

проф. др Мијат Дамјановић, Мегатренд универзитет, Београд
др Душко Димитријевић, Институт за међународну политику и привреду,
Београд

Лектор и коректор

Ивана Петровић

Дизајн корица

Александра Милаковић

Дизајн и прелом

Жељко Хрчек

Штампа

МСТ Гајић

Тираж

1000 примерака

ISBN: 978-86-86281-12-8

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

Објављивање ове научне монографије реализовано је у оквиру пројекта „Србија и савремени свет: перспективе и путеви учвршћивања спољнополитичког, безбедносног и спољноекономског положаја Србије у савременим процесима у међународној заједници“, Министарства науке Републике Србије, бр. 149002Д, за период 2006–2010. године и ТЕМПУС програма 144889-TEMPUS-2008-RS-JPCR – Развој студија јавне управе и управљања у Србији / Development of Public Administration and Management Studies in Serbia. *This project has been funded with support from the European Commission. This publication reflects the views only of the author, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.*

САДРЖАЈ

ПРЕДГОВОР	7
УВОД	9
1. ПОЈМОВНА ОДРЕЂЕЊА И ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	15
1. Појам јавне управе	15
а) Јавна управа и јавне службе	17
б) Државна и недржавна управа	18
в) Јавна предузећа.....	19
г) Правни оквири и извори деловања јавне управе	20
д) Јавна управа и начело поделе власти.....	23
2. Теорије јавне управе: развој и основни правци	24
а) Класичне теорије јавне управе	25
б) Бихевиористичке теорије јавне управе	28
в) Савремене теорије јавне управе	29
2. УСТРОЈСТВО УПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА	35
1. Настанак и развој управних организација	36
2. Развој управних организација током XIX и XX века: од државне управе до савремених система јавне управе	39
3. ОСНОВНА НАЧЕЛА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАџМЕНТА	45
1. Појам новог јавног менаџмента	45
2. Основна начела новог јавног менаџмента	53
3. Јавни менаџери: образовање и лична одговорност.....	57
4. УТВРЂИВАЊЕ И ПРИМЕНА ПОЛИТИКЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАџМЕНТА	59
1. Одређивање управних циљева и управне политике	59

2. Примена управне политике	60
а) Утврђивање правила спровођења управне политике	60
б) Одређивање програма спровођења управне политике	61
в) Процедуре спровођења управне политике	61
3. Оцена и контрола квалитета рада јавне управе	61
а) Контрола и управљање квалитетом	62
б) Технике побољшања квалитета услуга	63
4. Практични домети и перспективе развоја Новог јавног менаџмента.....	64
5. ЕВРОПСКИ ПРИНЦИПИ ЈАВНЕ УПРАВЕ.....	71
1. Европски административни простор	71
2. Начела доброг управљања	76
3. Управљање на више нивоа (<i>multi-level governance</i> – МЛГ)	81
4. Заједнички оквир за самовредновање организација у јавном сектору (<i>CAF</i>)	83
5. Модел управљања квалитетом Међународне организације за стандарде (<i>ISO</i>)	88
6. Кодекс Комитета региона Европске уније о добром поступању службеника	90
6. ИНСТИТУЦИОНАЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА ПРИПРЕМА СРБИЈЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ	97
1. Европска унија као стратешки циљ.....	97
2. Услови за приступање Европској унији	99
3. Процес стабилизације и придруживања ЕУ	102
4. Институционална структура Србије у области европских интеграција	112
Влада Републике Србије	112
Народна скупштина Републике Србије.....	119
5. Реформа јавне управе Србије у процесу европских интеграција.....	120
6. Посебан осврт на регулаторну реформу Србије.....	133
Анализа ефеката прописа.....	138
Свеобухватна реформа прописа у Србији.....	141
7. УЛОГА ЈАВНИХ НАБАВКИ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ СЕКТОРОМ .	149
1. Политика јавних набавки као јавна политика	149
2. Начелно о јавним набавкама	150
3. „Европски“ аспекти јавних набавки.....	154
4. Јавне набавке у Републици Србији	159

5. Регионална сарадња у области јавних набавки	166
6. Питање преференцијала у домаћем законодавству	169
7. Злоупотребе и корупција у области јавних набавки	172
8. Улога Државне ревизорске институције у контроли јавних набавки	178
8. ИСКУСТВА ДРУГИХ ДРЖАВА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ	183
Усклађивање са правним тековинама ЕУ	183
Управљање фондовима ЕУ	186
Однос са Скупштином	187
Комуникација и отвореност у раду	188
Улога државних службеника и судства у процесу интеграција	189
Континуитет администрације	190
Веза између централног координационог тела са јединицама за европске интеграције у ресорним министарствима	191
Закључак	193
ПРИЛОГ: Упоредна анализа и студија случаја држава Средње и Источне Европе, Мађарске, Естоније и Словеније – капацитети за координацију европских интеграција	195
БИБЛИОГРАФИЈА	209
СПИСАК СЛИКА И ТАБЕЛА	221

ПРЕДГОВОР

Приликом израде ове научне монографије аутори су желели да постигну неколико циљева. На првом месту намера је била да се целовито проучи феномен новог јавног менаџмента као једног од најактуелнијих и најсложенијих облика реформи јавне управе у развијеним земљама, као и у земљама у транзицији. Други циљ се односи на покушај да се сагледа општи развој управних организација и јавне управе, као и да се укаже на смер будућих реформи из области јавне управе. Трећи циљ је да се одреде и опишу тзв. европски принципи на којима почива јавна управа, као и институционална и административна организација Србије за интеграцију у Европску унију. Четврти циљ тиче се улоге коју систем јавних набавки има у јавном управљању. Посебно су изложене и поуке које се могу извући из искустава других земаља у процесу приступања Европској унији.

Целовито сагледавање овако сложених појава није могуће без јасног одређивања појмовног и категоријалног апарата, односно дефинисања јавне управе и њеног односа према законодавној, извршној и судској власти. У том смислу овај рад садржи и опште теоријске оквире јавне управе као научне дисциплине (хронолошки преглед најважнијих теорија јавне управе од 1880. године до данас).

У наредном периоду је предвиђена озбиљна реформа јавне управе у Србији, која налаже значајну професионализацију и рационализацију државних службеника, а започет је и процес дерегулације путем Свеобухватне реформе прописа, што представља један од одговора Владе Србије на Светску економску кризу. Сматрамо да ће ова монографија бар донекле осветлити проблеме и могућа решења у вези са овом све значајнијом тематиком.

Београд, април 2010.

Аутори

УВОД

Развој савремене цивилизације тесно је повезан са развојем управних организација и државних институција. Од самог оснивања првих управних организација¹ у древној Кини, па све до данас, уочљиво је да се управне организације развијају према потребама друштва и степену његове развијености. Такође, на развој управних организација утицали су и други сложени услови – друштвени, класни и економски.

Тренд редефинисања мисије и оквира управних организација се најјасније осликава променом положаја грађанина као субјекта у односу према управи. Наиме, преображај поданика у статус грађанина,² тј. субјекта са широким корпусом права и слобода,³ догодио се током Француске револуције (1789). Повећање обима друштвених послова пратило је и сразмерно повећање броја управних организација. Наиме, модели управљања друштвом и управним организацијама су се мењали у складу са променом степена друштвене и унутарорганизационе хијерархије. Стога је почетком XX века традиционално крути модел бирократске организације⁴ замењен новим оквиром, чији је основни циљ био задовољавање потреба корисника.

¹„Управна организација таква је организација у којој људи, као своје стално занимање, обављају друштвене послове на темељу трајне подјеле дужности и овласти.“ Цитат: Eugen Pusić, *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1978, стр. 6.

²Видети: Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *Људска права: уџбеник*, Београдски центар за људска права, Досије, Београд, 1997, стр. 37.

³Видети: Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, стр. 207–233.

⁴Видети: Max Weber, *Bureaucracy*, in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company Inc., Illinois, 1978, стр. 23–29.

Раздвајање јавне и приватне сфере допринело је и новом профилисању управних организација. Проширивање оквира и обима јавних политика (*public policy*) условило је да се сложени и амбициозни задаци, који су до тада искључиво свођени на државне функције, јасно поделе, а самим тим и ограниче сферу јавног.

У основне области јавних политика данас се убрајају просвета, здравство, социјална политика, саобраћај, градско планирање, становање и очување човекове околине.⁵ Јавне политике изражавају интересе појединаца, група и народа. Истовремено, са јавним политикама се истиче и појам јавног добра (*public good*), које представља одређену вредност доступну већини грађана у мањој или већој мери.⁶ Са друге стране, јавни избор (*public choice*) представља начин доношења одређених одлука о „јавном добру или избору између јавног и приватног добра.”⁷ Одредница која најбоље описује јавно управљање јесте **стварање јавног добра потрошњом јавних средстава**. То истовремено представља, односно треба да представља, мисију сваког запосленог у јавној управи.

Изучавање развоја и савремених настајања управних организација није могуће без мултидисциплинарног приступа. Наиме, на њихов развој утичу како политички, тако и правни, економски, културолошки и информациони аспекти. Политички подразумевају неопходност анализе елемената и структуре целокупног друштва и политичког система, као и структурализован опис управних организација. Он подразумева анализу страначког система, односа извршне и управне власти, као и односа синдиката и грађанског друштва према управним организацијама. Правни оквири деловања управних организација се односе на изворе управног права, као и овлашћења, процедуре и састав управних организација. Стога је приликом анализирања деловања управних организација, неопходно у потпуности сагледати и институционалне капацитете савремене државе. Еко-

⁵Мијат Дамјановић, *Држава, поредак и власт*, у: Мијат Дамјановић (ур.), *Политиколошке теме*, Београд, Магна Агенда, 2002, стр. 126.

⁶Mark H. Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995.

⁷*Ibid*, 126.

номска структура друштва такође битно утиче на развој управних организација. Од степена развијености привреде и структуре јавних финансија (јавних прихода и јавних расхода) зависи и степен развоја управних организација.

Савремени токови развоја управних организација указују на чињеницу да долази до повезивања бројних јавних и приватних субјеката са циљем ефикаснијег и делотворнијег вршења одређених управних функција. У кључне културолошке аспекте се могу уврстити политичка култура и традиција, али и административна структура. Културолошки аспект развоја управних организација одређује вид реинжењеринга и реконцептуализације, као и поновно промишљање управних организација у складу са устаљеним вредносним обрасцима друштва. Ништа мање битан, информациони аспект, утиче на развој друштвене климе, оквира и јавности рада организација.

Иако се наведени аспекти највише односе на унутардржавне оквири развоја управних организација,⁸ међународни оквири такође имају јак утицај на њихов развој. У међународне оквири спадају обавезе које произилазе из чланства у међународним организацијама (Уједињене нације, Европска унија, Савет Европе, Организација за економску сарадњу и развој, Организација за европску безбедност и сарадњу, итд.), као и начин деловања јавне управе у развијеним земљама Запада и земљама у транзицији.⁹ Стога се смер развоја управних организација не може проматрати изван међународног окружења.

Општи оквири развоја управних организација у земљама Запада са почетка осамдесетих година XX века утицали су у великој мери на развој оквира јавне управе земаља у транзицији. Савремене управне реформе у овим земљама утичу на развој квалитета нових облика владавине и управних реформи, као и на појаву шароликих оквира иновативног управног понашања. Крајем XIX и почетком XX века постала је уочљива тенденција афирмисања *нових начела организације јавне управе*.¹⁰ Уз смањење доминације принуде у вршењу управних послова и њихову хоризонталну и вертикалну прераспо-

⁸ Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, тренинг, едукација*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003, стр. 270–272.

⁹ Видети: Драган Ђукановић, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 279–324.

¹⁰ Видети детаљнију анализу Eugen Pusić, *Nauka o upravi, op. cit.*, стр. 37–71.

делу, управне организације постају отвореније и флексибилније, а уједно се и лакше прилагођавају у сложенем и вишедимензионалном окружењу (правном, политичком, социјалном, економском, етичком и информационом).

Савремену јавну управу данас чине различити територијално и функционално децентрализовани, државни и недржавни субјекти, који врше управне активности коришћењем јавних овлашћења. Она је део политичког система, чији је основни циљ олакшавање друштвеног и економског развоја путем вршења властитих услужних функција. Савремени системи јавне управе почивају на редефинисаној мисији управних организација, новим управним циљевима и прецизно утврђеној управној политици, који су усклађени са потребама и изазовима савременог патерналистичког друштва.

У оквиру реформи система јавне управе у земљама Запада, пре свега у Великој Британији и Сједињеним Америчким Државама, током осамдесетих година XX века појављује се нови вид управних реформи под називом „Нови јавни менаџмент”.¹¹ Основни циљ овог вида управних реформи је да се стратешки, тактички и оператив-но „формулише планирање, организовање, усмеравање, контрола и координирање активности”¹² органа јавне управе и јавног сектора уопште. Извршавање наведених активности поверено је руководиоцима или јавним менаџерима,¹³ који су непосредно одговорни за спровођење управних циљева и управне политике. Нови јавни менаџмент стога одликује утврђивање строгих стандарда и услова за пријем кадрова у органе јавне управе, процес сталног преиспитивања јавног буџетирања и стабилност управних организација.

Нагласићемо и то да су управне реформе један од предуслова за убрзавање кретања Републике Србије ка најважнијем стратешком циљу, пуноправном чланству у Европској унији.¹⁴ Овај „европски“ аспект јавне управе све више долази до изражаја, упоредо са прибли-

¹¹Видети: Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (eds.), *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1996.

¹²Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, *op. cit.*, стр. 64.

¹³David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow and Annie Hondeghem (eds), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transitions*, Macmillan Business, London, 1996, стр. 3–26.

¹⁴Видети Драган Ђукановић, „Политички контекст процеса европских интеграција у Србији“, у: Драган Ђукановић (ур.), *Савремени међународни изазови: глобална и регионална перспектива*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008, стр. 231–248; Ана С. Трбовић и Михаило Црнобрња (ур.), *Ефекти интеграције Србије у Европску унију*, ФЕФА, Београд, 2009.

жавањем наше земље Унији. Такође, када је јавна управа у питању, све више се ставља нагласак не само на процедуралну ефикасност администрације, већ и на уштеде које се могу остварити приликом трошења новца пореских обвезника. У том смислу, јача и свест о значају добро организованог система јавних набавки, сегмента који прожима целу јавну управу, јавна предузећа и службе, те значајно утиче на друштво као целину.

ПОЈМОВНА ОДРЕЂЕЊА И ТЕОРИЈСКЕ ОСНОВЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. Појам јавне управе

Појмовна одређења јавне управе су се мењала у зависности од тога какве су биле преовлађујуће одлике управљања у одређеном периоду.¹⁵ Неопходно је прво указати на неколико кључних дефиниција јавне управе које су понудили страни, пре свега западноевропски и амерички аутори. Наиме, концепција јавне управе није била доминантна у некадашњим земљама Источног блока где се она поистовећивала само са једним њеним сегментом – државном управом. Ипак, битно је напоменути да је и у оквиру западне теорије постојало мноштво (често различитих) дефиниција јавне управе. Маршал Димок описује јавну управу као „*произвођење добара и услуга које су осмишљене да служе потребама грађана – корисника*“.¹⁶ Са друге стране, јавна управа према Дејвиду Розенблуму представља „*коришћење менаџерских, политичких и правних теорија и процеса вршења законодавне, извршне и судске власти за обезбеђивање регулативе и сер-*

¹⁵ Видети: Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001, стр. 83–96.

¹⁶ Marshall Dimock, Gladys Dimock and Douglas Fox, „Public Administration“, Fifth Edition, 1983, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases*, Houghton Mifflin Company, Boston, Toronto, 1996, стр. 2.

висне функције друштва у целини или неких његових делова“.¹⁷ Џорџ Гордон и Мајкл Милаковић сматрају да јавна управа може бити дефинисана „као укупност процеса, организација и појединача (који имају званично место и улогу) удружених вршењем закона.“¹⁸

Позивајући се на стране ауторе Бертранда и Лонга, Еуген Пузић истиче да јавна управа представља „јавно тијело које је добило од политичких власти овласти и средства која су му потребна за задовољавање оних интереса.“¹⁹ Јавна управа представља појам који је доста шири од државне управе и као такав „обухвата и облике недржавног, друштвеног управљања.“²⁰

Павле Димитријевић у књизи *Основи управног права* из 1983. године, наводи да јавна управа обухвата „делове државног апарата и одређене вандржавне организације“²¹ које врше управне активности. Ипак, Димитријевић истовремено подвлачи да у социјалистичком систему није пригодно користити израз „јавна управа“ јер у њему не постоје недржавне организације, као у буржоаским системима.²²

Почетком деведесетих година Никола Стјепановић у књизи *Управно право* истиче да јавну управу чине „организације или органи који се старају о задовољењу потреба (друштва – прим. аут.) или их непосредно задовољавају.“²³ Стеван Лилић пак наводи да се за „одређивање теоријског појма управе у организационом смислу... користе израз јавна управа“.²⁴ Овај појам означава, наводи Лилић, како стручни део државне управе, тако и недржавне субјекте и локалну самоуправу. Са друге стране, Драгољуб Кавран истиче да јавна управа представља „систем органа, организација, тела и међузависан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен

¹⁷David Rosenbloom and Deborah Goldman, „Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector, 1989.“, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases, op. cit.*, стр. 3.

¹⁸George J. Gordon and Michael E. Milakovich, „Public Administration in America“, 1995, in: Richard J. Stillman II, *Public Administration: Concepts and Cases, op. cit.*, стр. 3.

¹⁹Eugen Pusić, *Наука о управи, op. cit.*, стр. 4.

²⁰*Ibid*, 4.

²¹Павле Димитријевић, *Основи управног права*, Правни факултет, Београд, 1983, стр. 10.

²²*Ibid*.

²³Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, стр. 104.

²⁴Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 33.

са циљем примене правних норми, организационих инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти, скупштине и њене владе“.²⁵ Ова дефиниција подразумева да су нормативна, организациона и кадровска база најбитније за деловање јавне управе. Кавран такође дефинише јавну управу и као научну дисциплину која се бави истраживањем „*циљних, правних, организационих, функционалних, комуникационих и других обележја*“.²⁶ Зоран Р. Томић дефинише јавну управу као израз који служи да се појмовно обухвате различити правни субекти – „*и они из државне структуре, и они изван ње, који обављају... врсту важних јавних извршних послова*“.²⁷ Томић даље појашњава и да јавну управу „*поред државних организационих облика државне управе, чини и стручни апарат одређених недржавних структура, организација и заједница које, поред ‘својих’, врше и поверене ‘опште послове’, са могућностима коришћења прерогатива власти (по правилу)*“.²⁸ Све наведене дефиниције описују јавну управу и указују на сложеност овог појма.

а) Јавна управа и јавне службе

Јавне службе представљају организације које су основане са циљем да „*задовоље одређене потребе од општег интереса... које се старају за опште добро и као такве морају бити одређене законом*“.²⁹ Општи интерес у овом случају представља чиниоце који утичу на развој друштва. Најшире гледано он представља слободу, мир, људско здравље, итд. Када се општи интерес одреди и прецизира у складу са одређеним правним нормама он постаје *јавни интерес*, односно интерес заједнице.

Појачана социјална функција државе (појам државе благостања) која задовољава потребе грађана у одређеним областима покренула је образовање новог облика јавне управе. Он је оштро супротстављен традиционалној државној управи као превазиђеном

²⁵ Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг, op. cit.*, стр. 62.

²⁶ *Ibid*, 58.

²⁷ Зоран Р. Томић, „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945. године“, у: Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003, стр. 21.

²⁸ Зоран Р. Томић, *Управно право*, Драганић, Београд, 1995, стр. 21.

²⁹ Стеван Лилић, „Државна управа – инструмент власти или јавна служба“, у: Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства државних управа, op. cit.*, стр. 55.

моделу који почива на монопољу принуде у управним односима. Стога образовање, социјална и здравствена заштита, научна истраживања, заштита човекове околине и привредни развој постају модели новог уређења друштва у оквиру чијег деловања јачају социјална и регулаторна, а не принудна обележја државе. Појам јавне управе као јавне службе почива на идеји да се оствари потпуно уређење друштва, те да се истовремено смањи и степен сталне друштвене неизвесности.³⁰ Одређивање управе као јавне службе³¹ стога подразумева јачање улоге државе. Према овом поимању, управа представља једну од делатности државе чији је циљ постизање добробити грађана, смањењем степена принуде од стране управе према грађанима. Стручњаци за јавну управу редовно истичу и да су јавне службе много шири појам у односу на јавну управу, из кога произилазе нижи степени општости – јавна и државна управа.³²

б) Државна и недржавна управа

Назив „државна управа” је први пут употребљен у Немачкој половином XIX века. Државна управа према свом првобитном концепту представља органе и организације чије деловање почива на државном монопољу извршавања закона. Стога је доминација принуде кључна за њено тумачење. Државна управа представља скуп органа и организација које представљају *„оперативни, неполитички и чисто стручни део извршне власти,”*³³ тј. скуп органа и организација који припадају државном апарату. Њен основни задатак представља спровођење закона уз пуно поштовање људских права и слобода.

Недржавну управу, са друге стране, чине бројни различити и самостални органи и организације *„које обављају послове од посебног државног интереса, односно којима су поверена јавна овлашћења.”*³⁴ Мора се, међутим, нагласити да су органи и организације недржавне управе изван формалне државне структуре.

³⁰Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1985, str. 9.

³¹Зоран Р. Томић, *Управно право, оп. cit.*, стр. 25.

³²Видети на пример: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг, оп. cit.* стр. 23.

³³Видети на пример: Зоран Р. Томић, „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945. године“, у: Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства државних управа, оп. cit.*, стр. 21.

³⁴Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право, оп. cit.*, стр. 116.

в) Јавна предузећа

Иако јавна предузећа не сврставамо у исту категорију са јавном управом, одговорност за обављање разних делатности од општег интереса, чини их вредним сагледавања у овом контексту. Дефиниција јавних предузећа има много, али заједнички садржатељ већине дефиниција је да је су то предузећа чији је већински власник држава и која се оснивају у специфичним областима, као што су телекомуникације, електропривреда и сл. Управо та чињеница да у јавним предузећима већинску управљачку контролу остварује држава, говори да су она, на имплицитан начин, повезана са извршном граном власти, а самим тим и са јавном управом. Директива Европске комисије 80/723/ЕЕС од 25. јуна 1980. дефинише јавно предузеће као „свако предузеће над којим јавне власти остварују непосредан или посредан утицај, било на основу власништва, било на основу правних аката на основу којих се јавним предузећем управља“.³⁵

Јавна предузећа, свакако, представљају посебан облик предузећа, како са становишта делатности коју обављају, а која је по правилу од јавног интереса и непосредно везана за грађане, тако и по оснивачу, односно природи свог капитала. Управо због тога, неприкладно обављање делатности јавног предузећа, као и неправилности које се открију у раду неког од њих, производе незадовољство грађана које, потом, у разним облицима утиче на рад државе и њених институција. У складу са напред назначеним, јавна предузећа се могу посматрати као посебна врста привредних субјеката, која су основана ради обављања делатности од јавног значаја, при чему улогу оснивача има држава, односно јединица локалне самоуправе.

Јавна предузећа одликује то што су њихови производи и услуге најчешће од виталног значаја за друштвену заједницу, а често их одликује и својеврстан монополски положај на тржишту. Треба, још једном, нагласити да се специфичан положај на тржишту, кад су у питању јавна предузећа, најчешће остварује кроз непосредан утицај извршне гране власти. Другим речима, активности јавних предузећа непосредно су повезане и условљене обављањем делатности од општег интереса (производња, пренос и дистрибуција електричне енергије, саобраћај, комуналне делатности, телекомуникације, поштански саобраћај итд.), те је стога пажња јавности, невладиног сектора и надзорних државних институција увек ка њима усмерена.

³⁵Службени гласник Европских заједница, *OJ L 195, 29.7.1980, p. 35-37*

г) Правни оквири и извори деловања јавне управе

Једно од основних обележја савремених органа јавне управе свакако јесте законитост њиховог деловања. Рад органа управе мора бити у складу са одређеним правним актима, односно са Уставом, законима и подзаконским актима. Поред наведеног, јавна управа мора извршавати и одређене правне прописе, а њени органи деловати на основу овлашћења која су им дата. Стога се законитост управног деловања огледа у чињеници да управа делује у складу са изворима управног права одређене државе.

Уставни, законски, подзаконски и појединачни акти су најчешће извори управног права. На основу ових правних прописа се усклађује и деловање управних организација државне и недржавне управе. Ово је тзв. континентални појам права.

Континентални систем права који се развијао током векова у Европи, са коренима у римском праву, у Немачкој, Француској, Италији, Аустрији, Шпанији, другим земљама Европе, па и у Србији, настајао је међусобним утицајем током средњег века. Римско право лежи у основама оба велика система права, и англосаксонског и континенталног. Међутим, институти римског права су у већој мери очувани у континенталном праву.

Систем континенталног права, којем и Србија припада, данас одликује подела власти, дејство великог система правних норми који тежи да обухвати све значајне функције друштва, хијерархија правних аката, поштовање формалне и материјалне законитости и начела правне државе.³⁶ Заједничка одлика система је да тежи максималној правној сигурности и тиме успешнијој контроли ризика, правилима која су свима позната. Устав и закони представљају основу правног система, судови проверавају законитост, и општих и појединачних аката. Државна управа почива на начелу власти, империјума, изражавајући суверенитет државе. У новије време, континентални систем права се развија у новом правцу. Држава се постепено мења. Структуре принуде мењају карактер, јавна управа и у оквиру ње државна управа, постаје све више сарадничка, кооперативна и потпомажућа. Шире се процеси децентрализације, деконцентрације и делегирања надлежности. Расте улога приватног сектора и предузетништва, релативно се смањује контролна улога државне управе

³⁶ Драган Ђукановић, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 109–296.

која се постепено претвара у систем органа и организација у служби грађана и привреде, вршећи оне послове које... „из било којег разлога појединац не може вршити сам за себе“.³⁷

Међутим, у земљама англосаксонског правног наслеђа (Велика Британија, Сједињене Америчке Државе и земље Комонвелта) обичајно право представља главни извор управног деловања. Обичајно, или прецедентно право обухвата пресуде судова у појединим случајевима.³⁸ Због смањеног регулаторног оквира деловања управе, у земљама англосаксонског правног наслеђа долази до честих промена у органима јавне управе, али и до иновативног реинжењеринга управних система. У Сједињеним Америчким Државама је, на пример, Закон о управном поступку (*Administrative Procedure Act*)³⁹ донет тек половином четрдесетих година протеклог столећа. Правни систем који делује у Великој Британији одговара моделу друштва који развија заштиту права грађана и то још од 13. века, када је донет први документ којим је ограничена власт монарха – Велика Повеља Слобода (*Magna Charta Libertatum*), којом су ограничена апсолутна права енглеског краља.⁴⁰

Англосаксонско право почива не само на прописима већ и на пресудама судова, које постају извор права за следеће сличне случајеве. Тај систем се раширио по свету и уведен је, у локално прилагодјеним облицима, у САД, Канади, Новом Зеланду, Аустралији, Јужноафричкој Републици, а делимично и у скандинавске земље, као и поједине земље Азије и Африке. Заједничка одлика система је да се заснива на иницијативи, флексибилности и креативној улози судова који утичу на стварање права. Сем закона и других подзаконских аката, право у овом систему почива и на судским пресудама-преседанима, којима се ствара право у односу на случај који се решава. У оквирима англосаксонског права дошло је до мењања односа државе и грађанина. Државни суверенитет се постепено „разлаже“, а суверенитет добија грађанин. Јавна управа је све више само партнер и сарадник привреди и грађанима, а неретко и конкурент за обављање

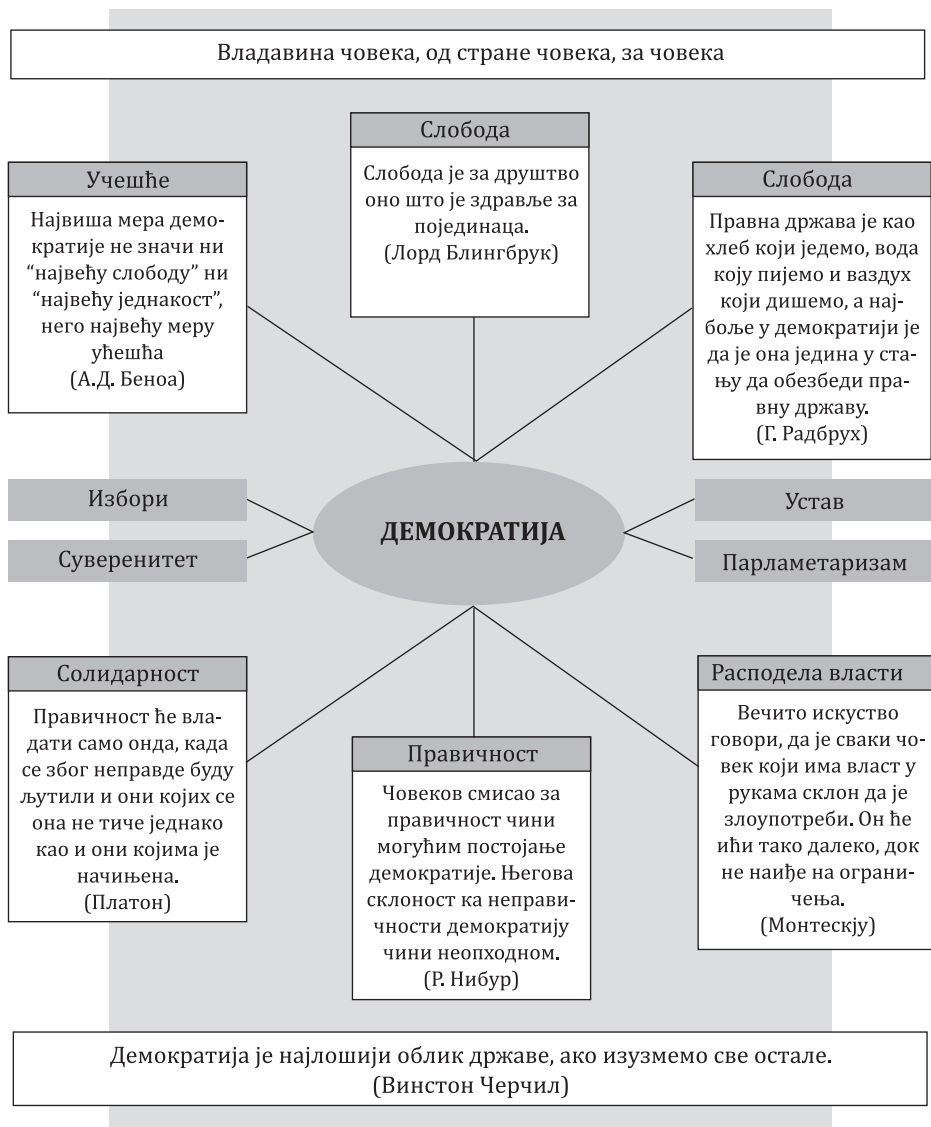
³⁷Еуген Пусић, цитат из Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, тренинг, ефикасност*, *op. cit.*, стр. 25–26.

³⁸„Обичајним правом називамо она правила понашања у друштву која су настала сталним и једнообразним вршењем или уздржавањем у одређеним околностима пропраћеним свешћу о обавезности таквог вршења, односно уздржавања.“ Цитат: Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право*, *op. cit.*, стр. 66.

³⁹Наведено према: Стеван Лилић, *Управно право*, *op. cit.*, стр. 86.

⁴⁰Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, тренинг, ефикасност*, *op. cit.*, стр. 25.

одређених управних послова. Стога би се могло закључити да савремена јавна управа делује у границама закона, а у корист грађана.



Слика 1 – Демократија и њени аспекти⁴¹

⁴¹Извор: Међународни УНЕСКО е-пројекат за образовање у области цивилног друштва, мира и људских права, Интернет, http://www.dadalos.org/srbija/Demokratie/Grundkurs1/Material/schaubild_1.htm, 15/02/2010.

д) Јавна управа и начело поделе власти

У оквиру савремених политичких система власт је подељена на законодавну, извршну и судску.⁴² Ипак, савремени политички системи се разликују у зависности од тога како су уређени односи између ове три државне функције. У том смислу се могу разликовати – *председнички* (са доминантном улогом председника), *парламентарни* (доследна подела власти) и *скупштински системи* (доминантна законодавна власт). Савремени управни системи настају и делују у оквиру система поделе власти.

Извршна власт представља једну од функција државе којој је поверено извршавање закона и других правних прописа, претходно донетих од стране законодавних органа. Јавна управа јесте својеврсна мешавина три гране власти у којој доминира извршна.⁴³ Ипак, према Драгољубу Каврану, јавна управа мора бити „политички самостална“ у односу на све три гране власти, а да их истовремено „функционално повезује“ у процесу пружања услуга корисницима. Са друге стране, Стеван Лилић истиче да је извршну и управну функцију могуће разграничити јер извршна власт „*подразумева вођење политике, док управна функција обухвата доношење управних одлука које за циљ имају свакодневно и оперативно извршавање конкретних задатака.*“⁴⁴ Поред наведеног, извршна власт утврђује и опште смернице државне политике.

Поред тога што представља централни део извршне власти,⁴⁵ јавна управа пружа и одређене услуге законодавним органима кроз конкретну примену закона. Она доноси одлуке о уједној политици, али их уједно и извршава. Треба нагласити и да савремени системи јавне управе почивају на начелу деполитизованости, односно смањеном утицају владајућих политичких странака приликом примене закона.

Законодавна власт представља функцију државе која почива на доношењу одређених правних аката. Међутим, законодавна власт

⁴²Као идејни творац замисли о подели власти и ограничавању апсолутистичке владавине се сматра Шарл Монтескју. Видети његову књигу: *О духу закона*, том I, Филип Вишњић, Београд, 1989.

⁴³Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, *op. cit.*, стр. 56.

⁴⁴Стеван Лилић, *Управно право*, *op. cit.*, стр. 6.

⁴⁵Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, *op. cit.*, стр. 61.

одређује и опште правне оквире на основу којих јавна управа делује. Она одређује садржај и врсту извора управног права. Стога је и однос законодавних органа и органа јавне управе доста сложен и противуречан. Органи јавне управе извршавају одређене правне прописе које доносе органи законодавне власти, док са друге стране, ови органи обављају политичку контролу рада управе.

Судски органи власти (редовни и управни судови) такође врше надзор рада органа јавне управе. Улога судова у односу према управи долази до изражаја током решавања управних спорова. Судови су уједно надлежни и да врше двоструку контролу управе: контролу делатности и контролу аката управе.

2. Теорије јавне управе: развој и основни правци

Иако су прве управне организације настале пре око три хиљаде година, теорије јавне управе⁴⁶ почињу постепено да се развијају тек крајем XIX века. Полазећи од кључних ставова теорија управе, јасно се могу истаћи следеће три најбитније школе. Прва, која је и највише везана за науку о управљању⁴⁷ (превасходно на „научни менаџмент“) обухвата период након 1880. године. Реч је о *класичној теорији* организације, која се заснива на искуствима индустријске револуције, урбанизације и интензивног економског развоја. Таквом друштвеном окружењу биле су иманентне бирократске и хијерархијске управне организације. Друга, *бихевиористичка* школа, обухвата период између 1930. и 1950. године. Она се, за разлику од оштрог, технократског поимања управе, више усредсређује на понашање појединца и група у организацијама управе, на мотивационе силе и међугрупну интеракцију. Период након друге половине XX века одликују различите, *савремене теорије* (системска, политиколошка, еклектичка, итд.).

Развој теорија јавне управе пратили су и покушаји да се њен карактер одреди као вештина, техника, умеће (*art*) или као утемеље-

⁴⁶Видети: Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001, 19–42.; Бранислав Марковић, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003, стр. 53–75.; Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, Chantam House Publishers, Inc., Chantam, New Jersey, 1989; O. C. McSwite, *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, SAGE Publications, International Educational and Professional Publisher, London, New Delhi, 1997, стр. 153–238.

⁴⁷Видети: Мијат Дамјановић, *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990, стр. 39–134.

на научна дисциплина (*science*). Тумачење управе као вештине и методе владања преовлађивало је као став до почетка XX века. Дефинисање или свођење јавне управе на понављање устаљених радњи које имају технократска обележја, представља поједностављење погледа на ову изузетно сложену и динамичну појаву. Тек савремене теорије јавне управе (које су настале у САД након Другог светског рата) истичу сложеност система управљања и непоходност заснивања науке о јавној управи.

а) Класичне теорије јавне управе

Велики економски бум с краја XVIII века, подстакнут географским открићима и индустријском револуцијом, одразио се и на структуру организације управе. Незаустављиви развитак капитализма условио је настанак нове теорије државе и права, што је значајно утицало и на промену статуса управе у промењеним друштвеним околностима.

Прве теоријске концепције јавне управе су полазиле од научне организације рада, тј. научног управљања (*scientific management*). Ове теорије су управу сводиле на питање утврђивања одређених техника и метода организовања, изједначавајући притом начин управљања у предузећима и органима управе. Оне су се заснивале на операционализацији “техничког оптимума”, односно одређивању стриктних радњи, трошкова, времена и количине рада у организацијама. Теорија Фредерика Тејлора, утемељивача научног управљања, почива на томе да је неопходно обезбедити максимални просперитет како послодавца, тако и сваког запосленог.⁴⁸ Тејлор утврђује четири начела управљања:

1. *развијање науке о раду* (стварање система организованог знања);
2. *успостављање склада у групном деловању*;
3. *постизање што бољих резултата уз мањи обим улагања* ;
4. *научни одабир и развој запослених, њихово стално образовање и успостављање непрестане и тесне сарадње између послодавца и запосленог.*⁴⁹

⁴⁸Taylor W. Frederick, *Scientific Management*, Harper and Row, New York, 1947, стр. 37-73.

⁴⁹Видети: Heinz Weinrich and Harold Koontz, *Management: A Global Perspective*, McGraw-Hill Inc., New York, 1993, стр. 33.

Теорија научног менаџмента Фредерика Тејлора, изазвала је бројне критике бихевиориста, али и савремених теоретичара јавне управе, првенствено из разлога занемаривања потреба, мотива и унутрашњих психичких процеса запослених. Велику популарност и примену ових идеја Тејлор је доживео 1912. године, након излагања пред Посебним одбором Представничког дома Конгреса Сједињених Америчких Држава.⁵⁰

Лутер Гулик је, недозвољујући се на теорију научног менаџмента, одредио јавну управу као комплекс појединачних делатности – планирања, усмеравања, контролисања, оцењивања и поновног усмеравања.⁵¹ Ипак, Гулик сматра да управне активности не могу бити сведене искључиво на збир појединачних делатности, а ради бољег рада органа управе предлаже начело *департаментализације* (према функцијама, корисницима и месту). Департаментализација према функцијама, као кључни облик прерасподеле управних активности помогла би да се избегне преклапање и дуплирање одређених делатности. Гулик, такође инсистира на ефикасном споровођењу управних циљева, наводећи да власт мора играти позитивну улогу⁵² у друштву. Приватни захтеви се морају обрађивати као јавно добро, док извршни ниво власти мора спроводити политику коју претходно утврде законодавни органи. Ипак, Гулик истиче да је неопходно очување хијерархијске контроле и консолидације свих нивоа извршне власти. Сарадња између различитих нивоа власти подразумева, истиче Гулик, и расподелу управних послова.⁵³ Међутим, он не поставља питање о укључености запослених у управи у политички живот. Напротив, он истиче да то не треба избегавати, већ да је неопходно подстицати професионализам у организацијама управе. Гулик своју анализу јавне управе заснива на методолошким постулатима утврђивања основних начела деловања управе са циљем постизања њене појачане ефикасности и делотворности. Стога и његово пои-

⁵⁰ Видети објављено излагање Fredericka W. Taylora под називом „Scientific Management“ у: *Testimony before the U. S. House of Representatives*, January 25, 1912, reprinted in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, op. cit., стр. 17-20.

⁵¹ Чувена скраћеница *POSDCORB* – планирање, организовање, кадрирање, вођење, контролисање, извештавање и буџетирање. Видети: Luther H. Gulick, „The Integrated Executive“, in: Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, op. cit., стр. 90-91.

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Papers of the Science of Administration*, Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds.), Institute of Public Administration, Washington D. C., 1937, стр. 3-13.

мање извршне власти подразумева чврсту координацију активности и вертикалну структуру ауторитета. Гуликов концепт је на одређен начин “људскији” у односу на Тејлоров, али и даље почива на строгој хијерархији и централизацији.

Макс Вебер је управу сматрао рационализованим апаратом у коме раде професионалци. Његово „идеално типско”⁵⁴ схватање управе, коју изједначава са бирократијом, полази од неопходности постизања високог степена ефикасности и рационализације њеног деловања. У оквиру тако осмишљених управних организација неопходна је, наводи Вебер, директна контрола ефеката и делатности управе. Стога сви управни послови захтевају овај тип бирократије. Начела идеалног типа бирократије би, према Веберу, представљали: задовољство лидера, функционални дистрикти и области са ауторитетом и санкцијама, хијерархија, индивидуализам, рад управе на основу јасних правних документа и директна контрола. Анализирајући могуће изворе ауторитета, Вебер наводи постојање *рационалног, традиционалног и харизматског ауторитета*.⁵⁵ У складу са овом класификацијом ауторитета, Вебер, разликује три облика власти. Он такође истиче да су основни чиниоци радног односа у органима управе субординација, уговорна основа, професионалне квалификације, плата и пензиона права, те могућност унапређења унутар организације.⁵⁶ Следећа табела пореди бирократски и постбирократски модел јавне управе:

Анализу класичних теорија јавне управе је немогуће извршити без осврта на дело *Студија о јавној управи*⁵⁷ Вудроу Вилсона, која је обављена 1887. године. Вилсон описује јавну управу као академску дисциплину у настанку и истиче да је приоритет политичких наука да се усредсреде на овај битан сегмент извршне власти. Он истиче да је неопходно што више пажње посветити ефикасности рада, односно постизању боље продуктивности (са што мање уложеног на-

⁵⁴Идеални тип представља теоријску конструкцију у којој се методом апстраковања издвајају кључне особине одређених појмова. Ипак, како и сам Вебер наглашава идеални типови не постоје у стварности.

⁵⁵Видети: Макс Вебер, *Привреда и друштво, I-II*, Просвета, Београд, 1976.

⁵⁶Видети: Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, *op. cit.*, стр. 15–47.

⁵⁷Woodrow Wilson, “The Study of Public Administration,” in: *Political Science Quarterly*, vol. 2, No.1, June 1887, стр. 3–17.

пора постићи што боље резултате). За разлику од Лутера, Вилсон се залагао за јасну разлику између сфера политике и управе.⁵⁸

Табела 1 – Одлике бирократских и постбирократских организација⁵⁹

Бирократија	Постбирократија
Консензус путем препуштања коначне одлуке ауторитету	Консензус путем институционалног дијалога
Утицај у зависности од службеног положаја	Утицај путем убеђивања / личних квалитета
Интерно поверење је небитно	Велика потреба за интерним повећењем
Нагласак на правилима и процедурама	Нагласак на мисију организације
Проток информација од врха	Информације циркулишу организацијом
Поштовање правила при обављању задатака	Фокус на принципе који покрећу акцију
Јасан и дефинисан начин доношења одлука	Флексибилан начин доношења одлука
Присутан заједнички дух / груписање на основу пријатељства	Мрежа неформалних односа
Давање процене на високом хијерархијском нивоу	Јасно и видљиво процењивање
Дефинисане и фиксне границе	Променљиве и флексибилне границе
Непристрасна правила која обезбеђују једнак третман за све	Разнолики стандарди за обављање задатака
Неишчекивање промена	Ишчекивање промена

б) Бихевиористичке теорије јавне управе

Након појаве и развоја научног менаџмента дошло је, између два светска рата и до рађања новог оквира теорија у управи. Још увек се

⁵⁸*Ibid*, 10.

⁵⁹Damian E. Hodgson, *Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post – Bureaucratic Organization*, Manchester School of Management, UMIST, UK, 2004 SAGE Publication, Volume 11(1): 83.

у овом раздобљу преплићу теорије науке о организацији и управљању са теоријама јавне управе. Услед постепеног напуштања поимања круте и централизоване управне организације долази до усредсређивања на понашање запослених. Такође, у средиште пажње теорија управе долази и морал, етика, човек као социјална личност у интеракцији са другима, организационо груписање појединих склоности људи, предвиђање понашања, сукоби и могућности поделе ауторитета.

Са циљем проучавања понашања људи у организацији, њихове мотивисаности и међуљудских односа, Елтон Мејо⁶⁰ врши прва емпиријска истраживања у овој области и уводи притом нове технике. Он се у овим истраживањима користио интервјуима, анкетама и посматрањима. Поред оцењивања продуктивности запослених, Мејо се бавио и мерењем учинка управних организација.

Мери Паркер Фолет је у својим истраживањима указивала на развој групних процеса. Она истиче да је група срж друштвених активности, док је примарни циљ организације координација активности са циљем постизања пуног организационог и функционалног јединства група.⁶¹ Такође, она истиче и да се организациона и функционална контрола морају заснивати на знању и праву. Стога се вођење у организацији мора одвијати у светлу широког учешћа појединаца и група. Указујући да се друштвени интерес мора схватити као интерес група (а не појединаца), Мери Паркер Фолет истиче да се оквири моћи и контроле запослених од стране лидера морају заснивати на владавини права, планирању и стварној демократији.⁶²

Бихевиористичке теорије јавне управе су пренаглашавале улогу појединаца и група, не увиђајући притом суштинску сложеност и вишедимензионалност окружења, вишеслојност управних организација, као и економске, демографске, природне, технолошке и друге друштвене чиниоце.

в) Савремене теорије јавне управе

Савремене теорије јавне управе чине системска (Честер Бернارد), политиколошка (Херберт Сајмон) и еклектичка теорија (Двајт Валдо). Честер Бернارد је своју теорију усмерио на анализу управе

⁶⁰Elton Mayo, *Democracy and Freedom*, Macmillan, Melbourne, 1919; *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Murray Printing House, Cambridge, 1946.

⁶¹Mary Parker Follett, *The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*, Longman, Green, New York, 1918.

⁶²*Ibid*, 76.

као комплекса формалних организација. У том контексту, он истиче неопходност уговорних обавеза између организација и запослених. Такође указује и на то да систем јавне управе мора задовољити индивидуалне мотиве и тежње, са циљем постизања одређених организационих циљева. Он даље истиче и чињеницу да комуникација унутар организације има кључну улогу, јер олакшава ауторитету доношење одређених одлука. Укратко, Бернард посматра управну организацију као сложен систем формалних организација који је подложен различитим спољним и унутрашњим утицајима.⁶³

Херберт Сајмон у својим теоријским разматрањима јавне управе указује на неопходност установљавања науке о управи,⁶⁴ као посебне научне дисциплине која би се издвојила из области правних наука (управно право). Сајмон такође инсистира на начелу индивидуалног одлучивања у оквиру управних организација и указује на неопходност раздвајања политике и администрације.

Двајт Валдо је један од привих утемељивача дисциплине под називом "историја јавне управе". Његове анализе, поред критике класичне парадигме јавне управе, садрже и осврте на њен савремени развој. За разлику од других савремених теоретичара, Валдо не истиче разлику која постоји у односу јавна управа – политика. Шта више, он инсистира на сарадњи управног сектора и одређених политичких чинилаца.⁶⁵ Оштро се залажући за сасвим нову јавну управу⁶⁶ Валдо истиче да се из њене раније историје могу уочити позитивна искуства на основу којих се она може засновати. Он даље покушава да помири управу као науку и вештину, истичући притом њену практичну страну. Битно је напоменути и Валдов напор за установљење упоредних система јавне управе, још једне управне дисциплине у оквиру које би се изучавао однос управе и друштва поређењем Западних и других модела управе.

⁶³Chester Barnard, *Informal Organization and Their Relation to Formal Organizations*, in: *Functions of the Executive*, reprinted in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, op. cit., стр. 48-52.

⁶⁴Herbert Simon, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.

⁶⁵Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, 1980.

⁶⁶Двајт Валдо је један од покретача неформалног покрета под називом "Нова јавна управа" (*New Public Administration*), који је оштро критиковао стање администрације у Сједињеним Америчким Државама са становишта тадашње савремене левице (њеног немарксистичког дела).

Табела 2 – Најважнији теоретичари науке о јавној управи ⁶⁷

Име теоретичара	Значајни доприноси
Макс Вебер	Предмет Веберовог занимања и домет његовог интелекта били су запањујући. Његова анализа социјалног и историјског контекста управе и још конкретније, бирократије, је Веберов највећи допринос теорији јавне управе. Њему у част бирократски модел организације управе назван је „Веберов”.
Фредерик В. Тејлор	Научни менаџмент је био истинска творевина овог теоретичара и као таква делила је како врлине тако и мане свог творца. Ако Тејлор и није успео да спроведе своје научничке амбиције, успео је да доспе много даље од својих првобитних намера, успешно закупајући пажњу јавности и доводећи у питање неке традиционалне концепте управљања.
Анри Фајол	Фајол је творац „управне теорије државе“. Веровао је у јединствену теорију управљања. Посебну пажњу придавао је планирању, као битном делу управљања, при чему је разликовао предвиђање будућности од одлука о будућем деловању. Утицао је на Гулика и Урвика. (Позната и као класична школа америчке јавне управе.)
Лутер Х. Гулик	Ако постоји појединац који оличава јавну управу у САД, то је Лутер Х. Гулик. Његов статус у овој области је такав да ка понекад називају „Декан јавне управе“.
Линдал Урвик	Гуликов сарадник и творац „машинског модела“ управе. Као бивши војник анализирао струкуру војске и њену примењивост у управи. Наглашавао разлику између штапске и линијске структуре организације.
Џејмс Муни, Алан Рајл	Муни и Рајл се највише баве начелима поделе рада у организацији, као и проблемом распона контроле. Сматрали су да је координација одређујуће начело организације, које у себи садржи сва остала начела, док је хијерархијско начело основно начело сваке организације. Сматрају да се мале и велике организације разликују само према броју хијерархијских нивоа/степенa (<i>scalar chain</i>).

⁶⁷Извор: Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, Chantham House Publishers, Inc., Chantam, New Jersey, 1989, стр. 262.

Име теоретичара	Значајни доприноси
Мери Паркер Фолет	Идеје које је Фолет представила и динамика коју је остварила биле су претходница будућег развоја у области организационог понашања. Била је личност испред свог времена, чији истински допринос можда није био потпуно препознат нити су њени доприноси у потпуности реализовани. У литератури је позната њена кратка, али разумљива одредница управљања: „способност да се посао обави преко људи“.
Елтон Мејо	Елтон Мајо је вероватно најконтроверзнији аутор од свих који се помињу у овом одељку. Велики део те контроверзе јавио се поводом истраживања спроведеног у фабрици Вестерн електрика (тзв. Хоторнски ефекат) и посебно Мајовог тумачења тог истраживања. Наиме, радницима у једној фабрици стално су мењани физички услови рада (осветљење, паузе и сл.). Закључак истраживања био је да су и позитивне и негативне промене услова (боље, односно лошије осветљење) утицали на повећање продуктивности, што даје значај социјалној компоненти радних односа (радници боље раде уколико су свесни да управа брине о њима).
Честер Бернард	Бернард је писац чувене књиге „Функције извршне власти“ у којој је покушао да обједини теорију државе и теорију организација, као и да осмисли теорију људског понашања која ће превазићи чисто економске аспекте. Сматрао је да људска бића имају ограничену слободу избора, док организације настоје да утичу на понашање појединца тако што му ограничавају слободу избора или му пак повећавају могућност избора (манипулација или убеђивање).
Херберт А. Сајмон	Сајмон је био човек католичких интересовања, али и „истраживач друштвених наука“ у правом смислу те речи. Важи за оштроумног и иновативног теоретичара, а ту позицију је својим доприносима итекако заслужио. Добио је Нобелову награду 1978. за истраживања у области доношења одлука у организацији.

Име теоретичара	Значајни доприноси
Двајт Валдо	Валдо је светски признат као прецизни критичар и пажљиви хроничар историје јавне управе. Овај Американац био је велики критичар класичног приступа јавној управи и сматра се за можда најзначајнијег теоретичара модерне јавне управе. Сматрао је да су политика и управа тесно повезани и усуђује са да тврди да представљају готову јединствену област, превазилазећи тако дихотомију политика-управа.
Гај Питерс и Џон Олсен	Ови аутори подстицали су „учење из искуства“ и покушали да повежу теорију о управи и практична достигнућа. Њихов допринос се односи на одређивање четири типа реформи управних система (флексибилне, тржишне, партиципативне и дерегулативне реформе).
Даглас Мекгрегор	Даглас Мекгрегор један је од најпопуларнијих писаца из области менаџмента. Често га пореде са Фајолом. Творац је Теорија X и Y. Теорија X претпоставља да су људским бићима потребни подстицаји за рад, док Теорија Y претпоставља да је такав подстицај непотребан, јер рад задовољава људске потребе за самопоштовањем и постигнућем.

Гај Питерс и Џон Олсен су половином протекле декаде установили нови приступ у проучавању јавне управе. Они су путем „учења из искуства“ (*lessons from experience*) покушали да повежу теорију о управи и практична достигнућа. Њихова метода има своје корене у Валдовим делима, али носи и нови квалитет који се односи на одређивање четири типа реформи управних система (флексибилне, тржишне, партиципативне и дерегулативне реформе).⁶⁸ Стога се значај ове двојице теоретичара огледа управо кроз нови приступ проучавања реформи јавне управе у земљама Запада, који подразумева „образовање у стварим демократијама ... и учење из искуства деловања наведених система у пракси.“⁶⁹

⁶⁸Гај Питерс је 11. марта 2003. године одржао предавање у београдском Центру за јавну и локалну управу (*PALGO Center*) на тему реформи јавног сектора. Транскрипт овог излагања је депонован у Библиотеци ПАЛГО центра.

⁶⁹Guy Peters and Johan P. Olsen (eds.), *Lessons form Experience*, Scandinavian University Press, Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston, 1996, стр. 1.

УСТРОЈСТВО УПРАВНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

Развој јавне управе и управних организација се може анализирати од појаве првих организованих друштвених заједница. Наиме, током обављања одређених друштвених послова, који су у складу са економским, друштвеним и технолошким развојем, јасно су се издвојиле две сфере – сфера јавног и сфера приватног. Ипак, у оквиру историјског развоја управних организација могу се уочити и одређене опште тенденције.⁷⁰

Индустријска револуција с краја XIII века и повећан степен урбанизације, проузроковали су да се обављање заједничких друштвених послова мора организовати на сасвим нови начин. Стога се савремена управа развија током протекла два века. Наиме, буђењем грађанске свести и достизањем *активног статуса грађанина* након формирања Сједињених Америчких Држава (1776) и револуције у Француској (1879), развија се ново поимање државе, а самим тим и организације њене извршне власти.

Саобраћајна повезаност и нови видови комуникација (телеграф, телефон, и сл.) поставили су нове стандарде за обављање друштвених послова.⁷¹ Како се наметнуло питање вођења разних облика евиденција и финансирања органа јавне управе, долази до наглог повећања броја управних организација. Међутим, финанси-

⁷⁰ Видети историјске тенденције развоја управе, које је навео и анализирао Eugen Pusić у: *Наука о управи*, Školska knjiga, Zagreb, 1978, str. 36-124.

⁷¹ *Ibid*, 37.

рање тако гломазног административног апарата постало је проблем услед велике пореске оптерећености грађана. Тако половином XX века долази до осетног смањења броја ових организација. У истом се раздобљу број међународних организација повећао, чиме је дошло до тога да се одређени друштвени послови координирају на нивоу ових организација.⁷²

Како са друге стране запажа Питер Друкер, савремено друштво постаје *друштво организација*.⁷³ Њега одликује мноштво различитих организација (просветних, добротворних, политичких, економских, војних, итд.). Друкер такође наводи да ове организације делују у доста сложеним условима, те је ради успешног опстанка неопходна њихова ужа специјализација и оријентација на обављање примарних задатака.⁷⁴ У том смислу и управне организације морају имати прецизно утврђену мисију, циљеве, задатке, стратегију, програме и планове који се односе на обављање одређених друштвених послова.

Првобитне круте и хијерархијске организације управе, са доминантним ауторитетом вође и формалном структуром, замениле су почетком осамдесетих година протеклог века нове управне организације. Оне су мање, флексибилније и склоније иновативним облицима понашања. Тако је и вертикалну комуникацију унутар организације заменила шире учешће запослених и демократски ауторитет претпостављених. Такође, оне постају отворене за јавност и делују у служби грађана.

1. Настанак и развој управних организација

Одређени облици друштвеног организовања постојали су и у првобитној заједници. Стварање првих органа власти, попут *већа старца* и *племенске скупштине* у оквиру *братстава* и *родова*,⁷⁵ утемељено је на заједничком пореклу и формалним обичајима којих су се придржавали чланови заједнице. Каснијим развојем људске ци-

⁷²Видети: Војин Димитријевић, Обрад Рачић, *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1980; Драган Ђукановић, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007, стр. 279–324.

⁷³Питер Друкер, *Посткапиталистичко друштво*, Привредни преглед, Грмеч, Београд, 1995, стр. 53–73.

⁷⁴*Ibid*, 101.

⁷⁵Обрад Станојевић, *Историја политичких и правних институција*, Научна књига, Београд, 1991, стр. 21–34.

визације и друштва уопште, дошло је и до стварања сложенијих институција.

Кина. Уједињењем неколико провинција 221. године п.н.е. настала је данашња Кина. У овом периоду она је била централизована монархија у којој је доминирала апсолутистичка власт монарха.⁷⁶ Ипак, он је имао неколико саветника, великог судију и управника имања, који су му помагали при вршењу власти. Од 141. године п.н.е. спроводена је прва реформа државног апарата и у том периоду власт су поред монарха обављале војводе, министри и велики генерал. Упоредо са тим се установљава и Савет мудрих људи, а расте и број запослених у управи (писари, курири, поштари, итд.). Претечу савременом хоризонталном размештању управних послова представља успостављање два ресора – Западна и Источна врата – у којима су подељена овлашћења између органа спољних и унутрашњих послова. Након ове велике реформе власт су поред монарха обављали и Царев секретаријат и новоустановљене управне службе. У исто време држава је била подељена на провинције, округе и општине.

Египат. Ова моћна држава настаје око 3.200 год п.н.е. и њу је одликовао централизован и бирократизован систем власти.⁷⁷ На врху хијерархијске пирамиде је био фараон, коме су давана одређена божанска својства, а поред њега значајну улогу је имало и свештенство. Извршне органе власти, који су поступали по искључивим наређењима фараона, чинили су велики везири. Египат је такође био подељен на области са управницима на челу. Истовремено, јачао је и бирократски апарат кроз повећање броја писара и судија. Јасно су се издвојила и три друштвена слоја – бирократија, средњи слој и робови. Ова држава је имала ефикасно организоване системе за вођење државних регистара и књига, као и судских поступака. Територијална организација Египта се заснивала на подели на шест нома (округа) и деветнаест покрајина.

Атина. Стара Грчка је настала у 8 веку п.н.е као савез градова – *полиса*. Иако је била аристократска република, Атина је имала и своје органе власти: *старешину* и *скупштину*, а била је подељена на мање територијалне јединице. Солонове реформе (594–593 год п.н.е.) су представљале видан удар на првобитно уређење древне Атине.⁷⁸ Оне

⁷⁶Eugen Pusić, *Nauka o upravi*, op. cit., str. 43–44.

⁷⁷Обрад Станојевић, *Историја политичких и правних институција*, op. cit., стр. 67–77.

⁷⁸*Ibid*, 101-109.

су подстакле широко учешће грађана у власти кроз Скупштину, Веће (у коме су се чланови бирали коцком) и Халилеју (суд кога је чинило око 6.000 људи). Овакву организацију Атине пратило је и стварање гломазног државног апарата са много државних службеника.

Рим. Једна од највећих империја света свих времена, Рим је такође био организован као централизована држава. У њој се развила прва поштанска служба, али се интензивно развио и саобраћај кроз градњу путева. Централизовану римску управу су чинили шефови за питања правосуђа, финансија и војна питања.

Отманско царство. Ову државу је одликовао гломазан управни систем. Отманско царство је било подељено на два беглербегата, анатолијски и румелијски, провинције (елајете), санџаке, тимаре и зеамете.

Аустро-Угарска. Аустро-Угарска је била персонална унија две државе (Аустрије и Угарске и њихових „наследих” земаља). После постизања Аустро-Угарске нагодбе (1867) Царевина Аустрија и Краљевина Мађарска су имале заједничког владара, војску, монету и спољну политику. Са друге стране, ове две државе чланице су имале властите органе власти и одређене облике деконцентрације власти (жупаније, слободне градове и котаре). Аустро-Угарска је имала гломазан административни апарат, а посебно се занимљивим чини модел смањења степена корупције кроз систем сталног и прогресивног раста примања запослених у јавном сектору.

Велика Британија. Домовина парламентарне демократије, Велика Британија је током протекла два века развила специфичне облике јавне управе. Управо се на примеру развоја британске администрације може увидети њена еволуција од бирократских до партиципативних форми, као и од централизма ка децентрализацији. Савремена јавна управа у Великој Британији почива на начелу повећане ефикасности управе. Захваљујући начелу деволуције, Велика Британија данас добија обележја сложене државе, а у њој већ вековима постоје облици локалне самоуправе (парохије, општине и окрузи-грофовије). Реформе система јавне управе у Британији од почетка осамдесетих година прошлог века – познате као Нови јавни менаџмент, су коришћене као модел реформи у већини земљама Комонвелта.

Француска. Ова држава је до Велике револуције (1789) била феудална и централизована монархија. И поред промене државног уређења, Француска је дуго остала централизована држава. Ипак, осамдесетих година прошлог века је дошло до првих управних ре-

форми и децентрализације Француске, кроз нову равнотежу власти, јачање статуса градова, департмана и региона. У Француској је дуго владао јак култ бирократије, као повлашћеног друштвеног слоја. Међутим, и у оквиру реформи⁷⁹ овог система уочљива је афирмација нових приципа јавне управе, као што су демократичност, тржишни начела, учешће грађана, итд.

Сједињене Америчке Државе. Према многим кључним обележјима систем јавне управе у САД је сличан британском. Након проглашења независности ове некадашње британске колоније (1776), САД постају савезна држава на челу са председником. Законодавну власт у овој држави чини Конгрес, састављен од Сената и Представничког дома. САД одликује предузетнички модел управе који подстиче иновативност, уз стално мерење постигнутих резултата, оцену успеха, деловање у тржишним условима и децентрализацију.⁸⁰

2. Развој управних организација током XIX и XX века: од државне управе до савремених система јавне управе

Иако је на почетку развоја јавна управа била везана за доминантно бирократски тип организације, ограничавање апсолутистичке власти, развој индустрије и урбанизација наметнули су потребу за новим системом „уређења друштва“. Оправдано се поставило и питање управљања у управним организацијама, као и њиховог положаја у постојећим друштвеним околностима. Изналажење одговора на ово питање покушано је путем увођења нових начела – професионализма, деполитизације и стручности. Савремени системи јавне управе се одликују тежњом за постизањем уређеног друштва. Тако држава, али и јавна управа наглашавају социјалну функцију кроз јачање појма државе благостања и заштите најугроженијих слојева друштва. Са друге стране, економска поимања јавне управе сматрају да оваква концепција није рационална, с обзиром да додатно оптерећује буџет државе.

Са развојем државе дошло је и до пораста броја послова које су њени органи требали да обављају. Пораст броја друштвених по-

⁷⁹Видети: Пјер Сардан, „Државна управа у Француској“, у: Мијат Дамјановић (ур.), *Упоредна искуства државних управа*, *op. cit.*, стр. 151-168.

⁸⁰Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2003, стр. 87-96.

слова захтевао је и њихову јасну поделу. Тако настаје и подела на унутрашње и спољне послове. Даље се у оквиру унутрашњих послова поставило питање уређења система финансија, просвете, здравства, заштите човекове околине, привреде, војске, итд. Стога се управа појављује као носилац, али и као вршилац јавних послова. Током последње две деценије уочљиво је смањење броја управних организација и њихово свођење на најмању могућу меру. Први разлог за овакву драстичну промену јесте то што административни апарат захтева велика средства у буџету, тј. на његов рад одлази велики део јавних расхода. Ово узрокује буџетску неуравнотеженост, јер средства прикупљена од јавних прихода постају недовољна, а самим тим се повећава и притисак на грађане од којих се захтевају додатна финансијска издвајања.

Са издвајањем управних послова, нужно се поставило и питање њихове прерасподеле између органа централне власти (*хоризонтална* прерасподела), као и између ових органа и органа локалних заједница (*ветрикална* прерасподела). Како су се током историје појавили послови који се морају обављати на нивоу локалне заједнице, тако су се издвојили и облици локалне и регионалне самоуправе. Иако се први облици локалне самоуправе, као што је наведено, јављају још у древној Кини и Античкој Грчкој, она своју афирмацију доживљава тек у средњем веку.⁸¹ Нивои локалне и регионалне самоуправе се разликују од државе до државе. То могу бити покрајине, области, окрузи, жупаније, и сл.

Постоји неколико облика путем којих се успостављају односи између централних и локалних власти. То су: централизација, деконцентрација и децентрализација. Централизација представља обављање свих послова од стране централних, државних власти. Блажи облик централизације представља деконцентрација власти, која подразумева премештање одређених послова на представнике централних власти, при чему она и даље има пуни надзор над извршавањем ових послова. Децентрализација представља преношење одређених послова и функција из надлежности централних на органе локалне власти. Такође, постоје и могућности мешовитих облика централизације и децентрализације. Деволюција, са друге стране означава политичку децентрализацију у енглеском говорном подручју.⁸²

⁸¹*Ibid*, 40–57.

⁸²Радивоје Маринковић, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998, стр. 20.

Функционална прерасподела управних послова постаје уочљива у свим системима јавне управе. У савременим административним системима очигледно је и јачање положаја локалних и регионалних нивоа власти. Локална и регионална самоуправа, данас нису искључиво унутардржавно питање. Све чешће се на нивоу регионалних међународних организација⁸³ у Европи утврђују одређени стандарди и критеријуми за заштиту њиховог положаја. Локална и регионална самоуправа су уређени у складу са унутрашњим законодавством и представљају право становника одређене територије да врше послове од локалног интереса преко слободно изабраних представника, уз поседовање одређених финансијских средстава.

Треба, такође, указати на чињеницу да савремени системи јавне управе не сматрају државу инструментом за примену силе једне класе према другој, како је то некада дефинисала марксистичка друштвена теорија. Држава се претвара у службу грађана који постају партнери и сарадници, али и корисници услуга које она пружа. Принуда се, као израз доминације силе на супрот употреби рационалних аргумената, постепено напушта и постаје израз немоћи носилаца јавне власти и слабости политичког система. Принуда се користи према грађанима за измирење њихових обавеза (наплата пореза, регулисања војне обавезе, и сл.). То је категорија која је доминирала не само на релацији управа – грађанин, већ и у односима унутар самих управних организација. То се изражавало кроз сталну контролу управних кадрова.

Напуштањем принуде у односу управе према грађанима, престало је и директно везивање управе са органима силе (нпр. полицијом и војском). Ови органи су коришћени како би се поданици принудили да изврше поједине обавезе. У истом тренутку је дошло до потпуног раздвајања војне и цивилне власти. Упоредо са наведеним, појачана је и улога недржавне управе, односно оних организација које нису под непосредним доминијумом државе.

Како се смањивала примена принуде у односу управе и грађанина, тако се квалитативно побољшала и његова улога.⁸⁴ Како исти-

⁸³ Видети: Драган Ђукановић, „Европа региона“, *Европско законодавство*, број 7, Београд, 2004, стр. 80–81, Драган Ђукановић, „Комитет региона Европске уније“, *Европско законодавство*, број 6, Београд, 2003, стр. 78–80; Драган Ђукановић, „Савет Европе: оквири локалне и регионалне самоуправе“, *Међународна политика*, број 1111, Београд, 2003, стр. 44–49.

⁸⁴ Бранислав Марковић, „Управа, правна држава и остваривање основних људских права и слобода“, *Правни живот*, бр. 9/96, Београд, 1996, репринт у: Бранислав Марковић, *Есеји о управи*, *op. cit.*, 113–127.

че Никола Стјепановић, правни субјективитет човека се током историје сводио или на *статус поданика* или на *статус грађанина*.⁸⁵ Положај поданика је, према његовој оцени, одликовао период до стварања “буржоаских држава.” Потом долази до квалитативне промене положаја човека у оквиру савремене државе – односно његовог преображаја у грађанина са својим правима и слободама. У односу на садржину и обим права које поседује, Никола Стјепановић разликује три врсте статуса грађанина. То су: *негативни*-обим права и слобода који не смеју бити умањени од стране државе, *позитивни*-право на тражење од управе одређеног чињења и *активни*-право активног учешћа у животу заједнице. Према степену слобода и права грађанина државе се деле на демократске и аутократске.⁸⁶ Демократске државе афирмишу људска права и слободе за разлику од аутократских, које их делимично или потпуно обустављају. Међутим, данас постоје и многобројни механизми којима међународне организације штите људска права.⁸⁷

Нови преображај положаја грађанина у односу према управи долази до изражаја његовим дефинисањем као корисника услуга.⁸⁸ Он/а има могућност да захтева од органа управе да предузму одређене радње, а самим тим и да заштити свој статус. Са друге стране, управа је овлашћена да води евиденцију о положају грађанина (лично име, породични статус, радна способност, држављанство, итд.), али без могућности да се ови подаци злоупотребљавају како не би дошло до угрожавања приватности.

Комуникација између грађанина и управе може бити *обавезна* или *добровољна*.⁸⁹ Грађани су дужни да органима управе пријаве одређене промене личног стања (рођење, смрт, војни рок, итд.), појаве заразних болести, као и да сведоче у судским поступцима. Такође, грађани су дужни да предузму одређене радње на које их упуте надлежни органи (спречавање заразних болести или деловање у случају елементарних непогода). Комуникација управе и грађана у савременим управним системима ослобођена је присиле. Грађани такође могу захтевати надокнаду одређене штете која је нестала евен-

⁸⁵Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право, op. cit.*, стр. 207.

⁸⁶Видети: Милан Подунавац, „Аутократија“, у: *Енциклопедија политичке културе*, Савремена администрација, Београд, 1993, стр. 63-67.

⁸⁷Војин Димитријевић, Милан Пауновић, *Људска права: уџбеник, op. cit.*, стр. 103-136.

⁸⁸Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг, op. cit.*, стр. 22.

⁸⁹Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право, op. cit.*, стр. 230.

туалним чињењем/нечињењем управе. У том смислу грађанин-ка може покренути спор против органа управе у ситуацији када оцени да су његова/њена права угрожена.

Савремена управа ништа не даје грађанима, она је напротив у њиховој служби.⁹⁰ У англосаксонским земљама јавна управа и службе се схватају као сервис грађана (*civil service*), што подразумева начело својеврсне надређености сфере грађанског друштва над државом, као и јавном управом. Овакав приступ отвара могућности за успостављање широког утицаја грађана.⁹¹ Са друге стране, у европско-континенталним земљама се јавља начело државне доминације над структуром грађанског друштва.

Оно што је заједничко овим земљама Запада са различитим правним наслеђем јесте покушај да се повећа квалитет услуга и ефикасности рада органа јавне управе. Управо због тога се долази до закључка о нужности подстицања конкуренције различитих субјеката јавне управе, који се разликују према структури власништва, организационо и функционално. Таква „игра“ различитих субјеката управе и јавних служби подстиче побољшање квалитета јавних услуга.⁹²

Нову јавну управу одликује, како наводи Стеван Лилић,⁹³ фер однос између управе и грађана, јавност, ефикасност и легитимитет управног деловања. Успостављање фер односа подразумева да се грађани могу обратити органу управе и судским органима, у случају угрожавања својих права. Доступност и отвореност управне процедуре подразумева да се у сваком тренутку може утврдити ко је и када донео одређену одлуку. Ефикасност управног деловања пак подразумева економичност и рационалност, док се легитимитет управног деловања односи на нужно законито понашање органа управе.

⁹⁰ Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, *op. cit.*, стр. 27.

⁹¹ Jack De Sario and Stuart Langhton (eds), *Citizens Participation in Public Decision Making*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1987, стр. 89–114.

⁹² Robert J. Bennet, „Децентрализација, локална власт и тржиште“, у: Мијат Дамјановић и Снежана Ђорђевић (ур.), *Изазови модерној управи и управљању: хрестоматија*, Тимит, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1995, стр. 702-704.

⁹³ Стеван Лилић, „Управна реформа и посткомунистичка трансформација управе“, у: Стеван Лилић (ур.), *Правне теме*, Магна Агенда, Београд, 2002, стр. 344.

Нису ретки теоретичари савремене организације који инсистирају на увођењу начела одговорности,⁹⁴ као неопходног за ефикасан рад система јавне управе. То значи напуштање начела командовања, попут традиционалних менаџерских теорија Фредерика Тејлора, који је у првој половини XX века био доминантан у државама Запада.

Модернизација управљања јавним сектором је кључна за решавање постојећих противуречности савремених политичких система. Она укључује неопходност увиђања *успеха* и *неуспеха*, два основна пословна начела и подстицање ефикасности у систему јавне управе. Ипак, модернизација управе подразумева и шире друштвене промене, односно промене у области политичког живота.⁹⁵

Традиционални модели управе нису преживели изазове новог времена. У поређењу са ефикасношћу приватног сектора и одумирањем ранијих облика организација, указали су се нови обриси управних промена. Наиме, незауостављиви талас промена означен као „Нови јавни менаџмент” (*New Public Management*), кренуо је из Велике Британије 1979. године када су учињени први подухвати у области реосмишљавања рада владе и целокупне администрације. Циљ ових реформи, на првом месту, био је да се смањи улога државе у економској сфери, али и да се редефинише постојећи концепт јавне управе. Неколико година касније реформе су захватиле и друге земље Комонвелта–Канаду, Нови Зеланд и Аустралију. Смањење државног доминијума у економској сфери подржале су и многоброје међународне организације, као што су Светска банка и Организација за економску сарадњу и развој.

Показало се да је јавна управа раније правила огромне издатке, те нови јавни менаџмент представља радикални раскид са неефикасним бирократским апаратом. Он се заснива на приватизацији јавног сектора, дерегулацији, децентрализацији, али и на суштинској „промени природе пословања владе.”⁹⁶

⁹⁴ Питер Ф. Друкер, *Посткапиталистичко друштво*, Грмеч, Привредни преглед, Београд, 1995, стр. 100–112.

⁹⁵ О сложености друштвених структура и утицају политичких субјеката на спровођење реформи јавне управе видеги: Johan P. Olsen и Guy Peters, "Learning from Experience", у: Johan P. Olsen and Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience*, *op. cit.*, стр. 6–29; Joseph Stiglitz, „Економска улога државе”, у: Мијат Дамјановић и Снежана Ђорђевић (ур.), *Изазови модерној управи и управљању: хрестоматија*, *op. cit.*, стр. 451–507.

⁹⁶ Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2002, стр. 8.

ОСНОВНА НАЧЕЛА НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

1. Појам новог јавног менаџмента

На самом почетку дефинисања новог јавног менаџмента, неопходно је начинити одређена разјашњења. Такође је неопходно разграничити три појма, који су на први поглед слични или изгледају као синоними. То су појмови: јавна управа, управљање, јавно управљање и ново јавно управљање.

Као што је већ речено, „*јавна управа представља скуп органа и организација (државних и недржавних функционално и територијално децентрализованих) које врше одређене управне активности.*“⁹⁷ Са друге стране, управљање (*management*) „*се одређује као управна делатност, тј. свесна активност људи којом се задовољавају њихове индивидуалне и заједничке потребе када те потребе треба задовољити организованим радом већег броја чланова друштва на бази поделе рада и координације напора свих учесника у радном процесу.*“⁹⁸ Управљање представља скуп делатности планирања, организовања, управљања људским ресурсима, вођења и контроле. Јавни менаџмент (*Public Management*), међу-

⁹⁷Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Београд, 1964. Цитат према: Стеван Лилић, „Управљање“, у: *Енциклопедија политичке културе, op. cit.*, стр. 1212.

⁹⁸*Ibid.*

тим, представља „стратешко и тактичко планирање, усмеравање, координирање, мониторинг и контролу активности организација државне управе и јавног сектора уопште.“⁹⁹ Ову делатност врше јавни менаџери који су лично и непосредно одговорни за постижање одређених резултата, као и за ефикасност и делотворност деловања органа јавне управе и јавног сектора уопште. Основу јавног управљања представља управљање људским ресурсима, тј. начин запошљавања, одабира, пријема, социјализације, усмеравања, прилагођавања и напредовања управних кадрова.

Крајем седамдесетих година је, у оквиру реформи сектора јавне управе у Великој Британији, дефинисан посебан правац управних реформи под називом – Нови јавни менаџмент (*New Public Management*). Он се јавио као одговор на неефикасност и недовољну делотворност постојећих управних система. Јасно одвајајући успех од неуспеха, нови јавни менаџмент почива на сталном организационом и институционалном преиспитивању. Такође, нови јавни менаџмент почива и на анализи добити и трошкова (*cost-benefit*), појачаној улози руководиоца у својству јавних менаџера и смањењу хијерархије у управним организацијама. Како наводи Драгољуб Кавран,¹⁰⁰ један од инструмената ових реформи је функционална анализа деловања управе која се одвија кроз три вида: системски, хоризонтални и вертикални. Ови облици анализе рада организација се заснивају на провери структуре организације, одређених функција које врши и запослених кадрова.

Нови јавни менаџмент почива на сасвим новим начелима¹⁰¹ попут професионализације управе-стављања нагласка на образовање управних кадрова и јасно дефинисање њихових пословних задатака, рационализације управе– смањење издатака органа јавне управе и броја органа управе, побољшању ефикасности и делотворности управе, као и јавности њеног деловања, уз пуну одговорност управних органа-од појединачне одговорности управних кадрова до друштвене одговорности управних организација. Поред наведених, у основна начела новог јавног менаџмента спадају и законитост и легитимитет управног деловања, у складу са правним нор-

⁹⁹Дефиниција наведена према: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг, оп. cit.*, стр. 64.

¹⁰⁰*Ibid*, 269.

¹⁰¹Видети: Weikart Lynne, "The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City," *Urban Affairs*, No. 3/2001, стр. 359–381.

мама и њена утемељеност, као и етика чиновништва, заснована на позитивном односу управних кадрова према друштву уопште, затим према грађанима, али и према управној организацији. Како савремени управни системи почивају у условима развијене тржишне привреде, јасно је да начело конкуренције различитих управних организација представља суштину новог јавног менаџмента. Наиме, кроз примену овог начела стиче се могућност да се, пружањем одређених услуга грађанима кроз „борбу” различитих државних и недржавних субјеката управе, понуди виши и квалитетнији степен услуга грађанима.

Нови јавни менаџмент, као вид управних реформи, оставља простор и за примену различитих извора иновативних могућности. Стога се знање¹⁰² истиче у први план као најбитнији ресурс. Важно је напоменути да је овде реч о **специјализованом знању управних кадрова** које се непрестано мора „освежавати” путем одређених специјалистичких курсева, семинара и других образовних садржаја. Нови јавни менаџмент подстиче **и виши степен учешћа грађана у вршењу управних послова**. Наиме, управни системи засновани на начелима новог јавног менаџмента непрестано „ослушкују” потребе и мотиве грађана како би се постигло пуно задовољење њихових потреба. Развој информационих система и стално увођење технолошких иновација утичу на побољшање ефикасности и делотворности управног деловања. То подразумева да успостављање информационих система на свим нивоима власти доприноси потпунијем вођењу и ефикаснијој заштити података о грађанима. Нови јавни менаџмент одликује и смањење трошкова јавне управе, децентрализација управних послова и ново јавно буџетирање. То укључује и смањење броја органа јавне управе, као и јасно одређивање обима њихових послова. Уочљиво обележје новог јавног менаџмента је и менаџеријализам, који подразумева примену одређених модела савременог административног и пословног управљања. Менаџеријализам укључује како јачање улоге планирања у управи (јасно дефи-

¹⁰²Peter F. Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, Harper and Row, New York, 1985, стр. 30–129.

нисање мисије, циљева, управне политике, процедура, буџета и правила), тако и проналажење иновативних модела организационих структура (које омогућавају да се вршење управних послова обави на најефикаснији начин).

Примена савремених достигнућа административног и пословног управљања¹⁰³ видљива је и приликом утврђивања начина вођења у управним организацијама. Наиме, јавни менаџери¹⁰⁴, који су непосредно одговорни за резултат управне организације којом руководе, користе достигнућа савремених организационих теорија. То се односи на утврђивање степена мотивације запослених управних кадрова, начин сузбијања унутарорганизацијских спорова, утврђивање јасно профилисаног преноса ауторитета, степена децентрализације у организацији и специјализације одређених управних послова. Такође, јавни менаџери утврђују обим и структуру групног рада и групне динамике у организацији.

Нови јавни менаџмент подстиче улогу посредних облика контроле управе, што значи да се не контролишу појединачне активности управних кадрова током вршења одређених јавних послова, већ учинак њиховог рада. Приватизација управних организација, односно поверавање вршења одређених управних послова приватном сектору, доприноси побољшаном квалитету деловања управе. Применом новог јавног менаџмента целокупни управни систем се ставља под лупу сталног преиспитивања и оцењивања ефикасности, делотворности и економичности.

Од утврђивања управних циљева зависи и начин спровођења управне политике (утврђивање правила, програма и процедура управне политике). При томе важну улогу имају оцењивање и *контрола квалитета* делатности јавне управе односно услуга које она

¹⁰³Видети: Стеван Лилић, Милан И. Милошевић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању, op. cit.*, стр. 217–306.

¹⁰⁴Видети: David Farnham, Sylvia Horton, John Barlow and Annie Hondelghem (eds.), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, Macmillan Press, London, 1996.

пружа. Управљање квалитетом је почело да се примењује након завршетка Другог светског рата у индустријском сектору, а почетком осамдесетих година прошлог века и у јавној управи. То подразумева утврђивање одређених показатеља деловања управе путем којих се види степен успешности њеног деловања. У основне показатеље управљања квалитетом спадају: однос управа – грађанин, отвореност и доступност вршења управних послова, законитост и легитимитет управног деловања, те ефикасност и делотворност управних организација.¹⁰⁵

Нови јавни менаџмент није једнообразан облик управних реформи. Напротив, његова примена се разликује од земље до земље. Ипак, наведена обележја овог облика управних реформи се издвајају применом упоредног приступа. Нови јавни менаџмент преиспитује улогу државе у односу према јавној управи, али и поставља питање сврсисходности постојећих управно-правних норми. Такође, мора се водити рачуна о одређеним социокултурним условима (политичкој култури и традицији државе у којој се он примењује), као и о унутардржавној стабилности. Са применом новог јавног менаџмента у земљама транзиције, постављено је и неколико питања која се односе на адекватност унутардржавних услова који прате управне реформе. Наиме, ова друштва се разликују према степену демократичности, економског развоја, развоју грађанског друштва, досадашњој управној пракси, итд.

Нови јавни менаџмент је настао на трагу критике традиционалних бирократских управних организација. Држава је ширењем броја управних организација постала гломазан апарат са превише надлежности. Иако су поједине класичне теорије управе истицале специјализацију и рационализацију управе (Веброва теорија), дошло је до атрофије постојећих организационих аранжмана. Дух новог времена изазвао је притисак да се крене ка побољшању ефикасности и задовољењу конкретних потреба грађана који су корисници услуга. Реалност кризе управних организација покренула је сасвим ново институционално преобликовање и стварање нових, флексибилнијих организационих форми. Применом новог јавног менаџмента дефинитивно долази до стратешког и оперативног управљања јавним политикама. То подразумева и напуштање сталног преиспитивања и тумачења односа политике и администрације (традиционална те-

¹⁰⁵Стеван Лилић, "Управна реформа и посткомунистичка трансформација управе", у: Стеван Лилић (ур.), *Правне теме, оп. cit.*, стр. 344.

оријска дихотомија), а фокус реформи је усмерен ка стварању климе за јачање предузетничке улоге државе.

Нови јавни менаџмент се у пракси најчешће остварује кроз следеће фазе:¹⁰⁶

1. *утврђивање управне политике* (утврђивање програма, буџета и управљање људским ресурсима),
2. *спровођење управне политике*,
3. *оцењивање и*
4. *увођење поправних мера* (уколико је то неопходно).

Нови јавни менаџмент реafirмише и организациону културу,¹⁰⁷ друштвену одговорност¹⁰⁸, организацију управе, као и нову професионалну етику¹⁰⁹ управних кадрова.

Укратко, "термин нови јавни менаџмент често се користи за описивање културе менаџмента која је усмерена на грађанина као корисника услуга и која подстиче одговорност за резултате. Такође, овај термин наговештава структурне или организационе изборе који истичу децентрализовану контролу преко широког спектра алтернативних механизма за пружање јавних услуга, укључујући квазитржишта на којима се јавни и приватни снабдевачи надмећу за средства финансијера и оних који воде јавну политику."¹¹⁰ Следи упоредни приказ тумачења Новог јавног менаџмента од стране различитих аутора:

¹⁰⁶Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, Pretence Hall, Uper Saddle River, New Jersey, 1998, стр. 159–475.

¹⁰⁷Организациона култура представља вредности, веровања, интерне знакове, симболе и видове комуницирања између запослених у управи. Видети: Harold Weinrich and Harold Koontz, *Management: A Global Perspective*, op. cit., стр. 15, 333–336.

¹⁰⁸Етика управних кадрова подразумева потпуну одговорност запослених у управи према грађанима, управној организацији, друштву у целини, као и према раду. Видети: Еуген Пусић, *Наука о управи*, op. cit., стр. 218–232.; Стеван Лиљић, Милан И. Милошевић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, op. cit., стр. 272–277.

¹⁰⁹„Организације морају да предузму друштвену одговорност. У друштву организација не постоји више нико и више ништа да се стара о самом друштву. Оне морају да се брину о друштву одговорно, у границама својих компетенција, а без угрожавања своје способности практичног извођења“. Цитат: Питер Друкер, *Пост-капиталистичко друштво*, op. cit., стр. 100.

¹¹⁰Ана Милчановић, мастер рад: „Нови јавни менаџмент и његова примена у Србији“, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА, Београд, 2010.

Табела 3 – Појам Новог јавног менаџмента¹¹¹

Худ, 1991; Данливи, Худ, 1994	Полит, 1993, 1994	Ферли, 1996	Боринс, 1994; Комонвелт, 1996	Озборн, Геблер, 1992
делегирање ¹¹²	децентрализован начин руковођења у јавним институцијама	децентрализација; организационо раздвајање; нови облици корпоративне управе	повећана аутономија, посебно контролом централних агенција	децентрализована влада: промовисање флексибилних, мање слојевитих облика организације
пренос расформираних јединица на полуговорне или полутржишне облике	формирање традиционалних монолитских бирократија у различите државне агенције	раздвајање стратешког језгра од већег операционог дела	/	'кормиларење' а не 'веслање'
усмеравање на већу конкуренцију и снабдевање, приватно-јавно партнерство, пружаоцима услуге омогућен приступ конкуренцији	увођење тржишних и полутржишних механизма како би се подстицала конкуренција (путем приватизације/ спољног снабдевања)	развијање полутржишних механизма за издавање ресурса унутар јавног сектора	прихватање конкуренције и широких схватања у вези оних активности у јавном сектору које треба да се спроведу за разлику од приватног сектора	конкуренција између јавних сервиса: међуресорна или са другим пружаоцима услуга

¹¹¹George A. Larbi, *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Paper N. 12, 1999, стр. 14; видети: [http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/d2a23ad2%20d50cb2a280256eb300385855/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb/\\$FILE/dp112.pdf](http://www.unrisd.org/UNRISD/website/document.nsf/d2a23ad2%20d50cb2a280256eb300385855/5f280b19c6125f4380256b6600448fdb/$FILE/dp112.pdf)

¹¹²"Модел поверавања власти" где се локалним властима поверава вршење одређених јавних функција.

фокус на праксу стила руковођења у приватном сектору	јаснија подела улоге између пружалаца услуга и корисника услуга	подела између јавних финансија и независног финансирања услуга	стварање синергије између приватног и јавног сектора	водити се мисијом а не правилима
већи нагласак на резултатима контроле	нагласак на квалитетније пружање услуге	Нагласак на приступачности клијентима; главна брига за квалитет услуге	обезбеђивање високо квалитетних услуга које грађани цене, где су корисници услуга клијенти	усмерење ка клијенту, односно грађанину
јасни стандарди и мере учинковитости	ниво учинковитости менаџера	транспарентније методе оцењивања обављања задатака	организације и појединци оцењивани и награђивани на основу учинка	владавина усмерена ка резултатима: финансирање резултата а не доприноса
нагласак на већој дисциплини и штедљивости у коришћењу средстава, транспарентнија израда буџета у рачуноводственим оквирима	фиксни буџет	брига за 'вредност за новац' и ефикасније резултате	обезбеђивање људских и технолошких средстава	предузетничка влада: зарађивање, а не трошење
/	мењање радних односа	смањење броја запослених	/	тржишно усмерена влада: усклађивање према тржишним променама
/	/	дерегулација тржишта рада	/	спречавање пре него лечење

2. Основна начела новог јавног менаџмента

Пракса примене новог јавног менаџмента у великом броју земаља јасно је дефинисала одређена начела, која су се у мањој или већој мери примењивала током спровођења управних реформи. Савремени системи јавне управе се могу сврстати у четири модела реформи.¹¹³ То су *тржишни* (који се заснива на децентрализацији и примени достигнућа приватног пословања у приватном сектору), затим *партиципативни* (ублажена формална структура организација и управљање квалитетом услуга), *флексибилни* (који се заснива на иновативним моделима организације и на образовању тимова који реализују поједине пројекте) и *дерегулативни модел* (смањен утицај правила и прописа и већа слобода деловања јавних менаџера). Нови јавни менаџмент обједињује сва четири наведена модела.

Драгољуб Кавран,¹¹⁴ са друге стране, истиче пет стратегија које се примењују у области управних реформи. То су *правно-легалистичке, експериментално-пројективне, компензаторно-партиципативне, организационо-процесне стратегије* и *нови јавни менаџмент*. Правно-легалистичке теорије се контролишу са врха државне организације. Покретач овог вида реформи је скупштина, а у њему учествује и влада. Овај тип реформи је примењен у Француској након 1984. године. Други тип реформи представљају експериментално-пројективне стратегије, које се осмишљавају и примењују на одређеном делу територије (Француска, Немачка, Холандија, Италија и Канада). Компензаторско-партиципативне стратегије реформи јавне управе су усмерене на децентрализацију, проширење јавног сектора и шире учешће грађана. Ове реформе су током протекле декаде спровођене у Чешкој, Пољској и Словенији. Четврту групу представљају организационо-процесне стратегије, које се везују за реорганизацију и стално осмишљавање нових метода управљања. Пети вид реформи јавне управе представља нови јавни менаџмент. Сувише гломазан оквир јавне управе кроз историју управних организација је показивао лоше резултате и неефикасност. Стога се почетком седамдесетих година прошлог века почињу примењивати „рецепти“ науке о организацији и управљању (менаџмента). Ново вођење јавних полити-

¹¹³ Видети наведени транскрипт предавања Гај Питерса у ПАЛГО центру.

¹¹⁴ Ова класификација видова управних реформи се по први пут наводи у: Никола Стјепановић и Стеван Лилић, *Управно право, op. cit.*, стр. 140–141, Стеван Лилић, *Управно право, op. cit.*, стр. 101–130. и Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг, op. cit.* стр. 273–269.

ка је утицало на реафирмацију начела „уз што мање новца – квалитетније услуге“. Нова потврда значаја ефикасности и делотворности управних организација довела је до јачања улоге јавних менаџера, који су у већој мери постали независни у смислу да им је препуштено вођење процеса новог система рада организација.

Апстракујући искуства примене новог јавног менаџмента у Великој Британији, Аустралији, Новом Зеланду, Сједињеним Америчким Државама, Канади и појединим земљама у транзицији, може се закључити да су дерегулација, професионализација, рационализација, ефикасност и делотворност, јавност, одговорност, нова етика чиновништва, конкуренција и тржишна начела његове основне одлике. У њих се могу убројати и реафирмација улоге знања, учешће, задовољење потреба грађана, развој и примена нових информационих технологија, технолошке иновације, децентрализација и ново јавно буџетирање на основу постигнутих резултата.¹¹⁵

Дерегулација представља обустављање одређеног броја прописа и правила,¹¹⁶ чиме се потпомаже бољем раду управе. Наиме, превелики број нормативних аката може оптеретити јавне менаџере приликом спровођења управне политике.

Професионализација управе подразумева утврђивање система одабира и напредовања управних кадрова, али и тачно дефинисање њихових послова. Она подразумева и поделу послова на начин да се запослени усавршава за одређени задатак, што се обавља путем сталне обуке (семинари, часописи, видео презентације, итд.).

Рационализација управе подразумева смањење броја управних организација, њихових трошкова, као и броја запослених. Смањење трошкова подразумева постојање флексибилних буџета¹¹⁷ и њихово утврђивање према постигнутим резултатима. Одустајање од класичног буџетирања и одређивање трошкова „одоздо – на горе“ представља кључну одлику буџетирања у оквиру новог јавног менаџмента. То подстиче финансијску одговорност, односно рационално коришћење новца пореских обвезника. Одговорност за резултате и ограничавање „свемоћи“ јавних службеника подразумева контролу ефеката, а не процеса у управи.

¹¹⁵Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, op. cit., стр. 265–268.

¹¹⁶Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, op. cit., стр. 31–32.

¹¹⁷Видети: Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, op. cit., стр. 265–268.; *Јавне финансије*, Јурај Немец и Глен Брајт (ур.), Магна Агенда, Београд, 1997.

Ефикасност управних организација подразумева брзину и тачност постизања управних циљева, а посебно у односу на уложена финансијска средства, управне кадрове и опрему. Са друге стране, делотворност управног деловања подразумева степен у коме је остварен одређени циљ. Нови јавни менаџмент истиче примену оба наведена начела.

Јавност деловања управе подразумева доступност информација о одређеним правним прописима и могућност заштите права грађана у односу са управом. Отвореност даље значи и побољшани однос управе према јавности, путем пружања одређених обавештења, информација, те доступност одређених информација путем савремених информационих система (нпр. телефон или Интернет).¹¹⁸

Легитимитет јавног управљања¹¹⁹ подразумева утемељење и ваљаност деловања управе, тј. њену оправданост. Са друге стране, *законитост (или легалитет)*¹²⁰ подразумева да се деловање управе заснива на законитом тј. правном деловању.

Професионална етика управних кадрова подразумева одговоран однос према грађанима, друштву у целини и према самој управној организацији. То истовремено значи и настојање да се задовоље потребе грађана, али тако да друштво у целини има користи од управних организација, тј. да оне не представљају само финансијско оптерећење. Ваљан однос чиновника према организацији подразумева и њихову лојалност.

Конкуренција подразумева увођење различитих субјеката који ће вршити услуге у јавном сектору (систем здравствене заштите, просвета, итд.). Основни циљ је да се поред државних уведу и недржавни субјекти који ће вршити ове услуге. Конкуренција поспешује смањење цена појединих услуга, што одговара корисницима.

Знање је једна од кључних иновативних¹²¹ могућности у савременом друштву. Знање, било теоријско и емпиријско, опште и специјализовано, потпомаже бољем реафирмисању новог јавног управљања.

¹¹⁸Стеван Лилић, Милан И. Марковић, Предраг Димитријевић, *Наука о управљању*, *op. cit.*, стр. 307–375.

¹¹⁹Стеван Лилић, „Управна реформа и посткомунистичка трансформације управе“, у: Стеван Лилић (ур.), *Правне теме*, *op. cit.*, стр. 344.

¹²⁰Стеван Лилић, *Управно право*, *op. cit.*, стр. 6–7.

¹²¹Peter Drucker, *Innovation and Entrepreneurship*, *op. cit.*, стр. 30–129.

Учешће. Током деловања неефикасне бирократије, грађанима је био ограничен и приступ квалитетним и тачним информацијама. Демократска владавина, са друге стране, подразумева спровођење јавне политике на најбољи начин и њено *приближавање* грађанима.

Задовољење потреба грађана. Већина грађана очекује да држава буде мање бирократизована и да служи као њихов сервис (*civil service*), те и савремена јавна управа почива на наведеном начелу. Грађанин је у центру догађаја, односно постаје централна фигура у односу са управом.

Развој информационих система¹²² потпомаже брже уношење, сређивање и разврставање података о грађанима. Такође, они доприносе и лакшем приступу подацима од стране грађана. Савремена држава користи умрежене информационе системе, у којима су систематизовани битни подаци, а захваљујући којима је омогућена и пуна размена информација, односно брже добијање одређених података на територији целе државе. Наиме, побољшање комуникација и постизање веће брзине протока информација доприноси и ефикаснијем раду управе.¹²³

Децентрализација. Приближавање управе корисницима доприноси напуштању високо централизованих управних система. Стога постоји јасна неспојивост начела централизације и демократичности, које подразумева „спуштање” ауторитета. У оквиру кадровских система, такође долази до децентрализације,¹²⁴ која се односи на утврђивање и класификацију управних послова. Тиме се потпомаже мобилност, ефикасност и делотворност управне организације.

Менаџеријализам¹²⁵ подразумева прихватање и примену одређене методологије рада приватног сектора у органима јавне управе. Он се одвија кроз планирање, организовање, управљање људским ресурсима, вођење и контролу. *Приватизација јавног сек-*

¹²²О појму и врстама информационих система видети: Стеван Лилић, *Правна информатика: увод у примену информатике у праву са посебним освртом на управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991, стр. 88–129. и 151–220.

¹²³Видети: Бранислав Марковић, *Наука о управљању, op. cit.*, стр. 316–380.

¹²⁴Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент, op. cit.*, стр. 32–33. и 39–40.

¹²⁵Видети: Grover Starling, *Managing the Public Sector*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1993, стр. 187–444.

тора¹²⁶ је посебно узела маха у Великој Британији пре двадесетак година. Поред приватизације у области авиопревозника, дошло је и до власничке трансформације других јавних предузећа (железница, телекомуникације, комунална предузећа, и сл.). Ослобађање од традиционалног државног утицаја допринело је ефикаснијем раду јавног сектора уопште, а у складу са тим дошло је и до јачања субјеката недржавне управе.

Дебирокупатизација¹²⁷ подразумева успостављање бољих односа јавне управе са грађанима и подстиче сервисне функције јавног сектора. Она се заснива на реструктурирању постојећих јавних организација и државне управе путем управљања циљевима и резултатима (*Management by Objectives and Results*). Дебирокупатизација подразумева реинжењеринг управних организација, али и појачани степен дерегулације. Њен основни циљ је смањење броја службеника у јавној управи, као и “култа” њихове свемоћи.

3. Јавни менаџери: образовање и лична одговорност

Као кључни носиоци управних реформи, јавни менаџери су се појавили у Великој Британији почетком осамдесетих година XX века.¹²⁸ У тежњи да се постигне пуна економичност, ефикасност и делотворност рада јавне управе и јавног сектора уопште, у складу са тада владајућом неолибералном идеологијом Конзервативне странке, јавни менаџери постају лица која директно руководе појединим подсистемима јавног сектора (школство, здравство, итд.). Данас се и у другим државама Европе (Француска, Немачка, Шведска, Ирска, Италија, Холандија и Шпанија) такође појављују јавни менаџери као руководиоци појединих сегмената јавног сектора.

Јавни менаџери се у свом деловању користе посебном врстом анализа тј. управљањем циљевима (*Management by Objectives*), анализом трошкова и користи (*cost-benefit*), управљањем целокупним квалитетом (*Total Quality Management – TQM*), тестирањем тржишта

¹²⁶118: David Farnham and Sylvia Horton (eds.), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transitions*, op. cit., стр. 100–125.

¹²⁷Нови јавни менаџмент, Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, op. cit., стр. 33.

¹²⁸Видети: David Farnham and Sylvia Horton (eds.), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transitions*, op. cit., стр. 100.

(*Marketing Testing*) и реинжењерингом управних организација. Јавни менаџери су одговорни за извршавање програма и целокупно деловање управе. Ефекти њиховог деловања се оцењују на основу постигнутих резултата, а у складу са утврђеним критеријумима и циљевима менаџмента. Они су одговорни надређеним органима, али имају висок степен аутономије у одлучивању и деловању, користећи и распоређујући постојеће финансијске и кадровске ресурсе.¹²⁹ Деловање јавних менаџера је условљено мисијом и циљевима организација, корисницима, управном регулативом, организационом културом, конкуренцијом и личном одговорношћу за деловање управе.¹³⁰ На њих додатно утичу државни ауторитети, заједница, али и односи између запослених.

За јавни сектор Велике Британије¹³¹ данас је карактеристичан велики број јавних менаџера на свим нивоима и у свим сегментима јавног сектора. Они су у свом деловању политички неутрални, односно не представљају пуки инструмент спровођења одређене страначке политике.

На основу извршених бројних анализа, може се закључити да јавни менаџери успешније делују у земљама англосаксонске (Велика Британија, САД, Канада, Нови Зеланд, итд.), него у земљама континенталне правне традиције. Разлог за то је што у земљама англосаксонског правног наслеђа не постоји оптерећеност преобимном правном регулативом.

У земљама у којима је примењиван нови јавни менаџмент, посебан нагласак се ставља на образовање и обуку јавних менаџера.¹³² Она се најчешће остварује путем основних и последипломских¹³³ студија. У оквиру основних и последипломских студија за јавне менаџере доминира мултидисциплинарност, тј. изучавање менаџмента, психологије, економије, права и политичких наука. Обука јавних менаџера се одвија и кроз деловање пројектних тимова који врше практичну обуку запослених у управи. Не треба искључити ни значај стручне литературе, часописа и документарних филмова.

¹²⁹*Ibid*, 7.

¹³⁰*Ibid*, 29.

¹³¹*Ibid*, 100–125.

¹³²Видети: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, *op. cit.*, стр. 75–76.

¹³³Нпр. *Kennedy School of Government – Harvard, Columbia University* – Њујорк, Национална школа за администрацију у Француској, итд. Видеди више у: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, *op. cit.*, стр. 68–72.

УТВРЂИВАЊЕ И ПРИМЕНА ПОЛИТИКЕ НОВОГ ЈАВНОГ МЕНАЏМЕНТА

Јавни менаџмент представља развој и примену методологије и системских теорија управљања, чији је циљ да „јавне организације постану ефикасније, делотворније и одговорне.“¹³⁴ Управне организације делују у вишедимензионалном и сложеном окружењу. На јавни менаџмент утичу *управни циљеви, постојећи људски и финансијски ресурси*,¹³⁵ као и *непосредно спољно окружење* (клијенти, агенције, правни односи и односи са другим агенцијама). Јавни менаџмент се појавио почетком седамдесетих година протеклог века, како на државном, тако и на локалном нивоу власти. До његове интензивније примене у оквиру савремених система јавне управе долази почетком деведесетих година. Поред утврђивања управне политике и управних циљева, он обухвата и програме примене и оцене ефикасности. Оцењивање спровођења јавних политика подразумева утврђивање природе проблема, одређивање погрешних циљева и навођење поправних мера.¹³⁶

1. Одређивање управних циљева и управне политике

Управну политику и основне управне циљеве дефинишу органи власти на нивоу државе. То подразумева и одређивање вре-

¹³⁴Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, *op. cit.*, стр. 115.

¹³⁵*Ibid*, 159.

¹³⁶*Ibid*, 217.

менских и циљних приоритета, прерасподеле ресурса и утврђивање степена акције.¹³⁷ С обзиром на начин спровођења управне политике могуће је уочити *демократско* и *ауторитарно* управљање. Демократско управљање подразумева шире учешће запослених у управи, док се ауторитарно управљање заснива на једном ауторитету. Наиме, од начина одређивања циљева зависи и стратегија њиховог спровођења. Стратегија представља начин одређивања циљева и мера које се предузимају ради њиховог постизања. Управна политика треба бити усклађена са управним циљевима, а уједно и подстицати њихову пуну примену. Она такође мора потврђивати и истицати улогу лица која су непосредно укључена у њено доношење.

Припрема плана примене управне политике подразумева одређивање стратегије, броја пословних јединица, као и висине и поделе ауторитета. Овај план укључује и утврђивање постојећих финансијских и људских ресурса, као и одређених показатеља успешности деловања управе.

2. Примена управне политике

Мрежа различитих управних циљева одређује и начин примене управне политике.¹³⁸ Након јасно утврђене мисије, циљева, стратегије, политике, процедуре, правила, програма и буџета управних организација, утврђује се и начин њиховог спровођења. У оквиру ма управних планова се разрађује развој алтернативних стратегија и одређује управни курс. Он превасходно зависи од утицаја спољне средине (владе, корисника, посебних интереса, заједнице, грађана, ауторитета, итд.). Са друге стране, битни су и односи који постоје у оквиру управне организације (структура, организациона култура и постојећи људски, финансијски и технички ресурси).

а) Утврђивање правила спровођења управне политике

Правила операционализују управну политику, јер представљају устаљене планове и упутства на основу којих се делује. Јавни менаџер,

¹³⁷*Ibid*, 159–178.

¹³⁸*Ibid*, 346–368.

односно руководиоца, лице које врши управне активности у органима управе, дужан је да се строго придржава постојећих правила.

б) Одређивање програма спровођења управне политике

Одређивање програма¹³⁹ спровођења управне политике подразумева утврђивање главних фаза акције која се мора предузети ради остваривања одређеног циља. Они представљају скуп политика, процедура, задатака, итд. Постоје две врсте програма спровођења управне политике, а то су *краткорочни* (на период краћи од једне године) и *дугорочни* (који се односе на период дужи од једне календарске године).

в) Процедуре спровођења управне политике

Приликом спровођења управне политике, неопходно је одредити институционалне и организационе процедуре. Оне представљају начин на који одређени субјекти врше поједине активности.

3. Оцена и контрола квалитета рада јавне управе

Контрола представља једну од основних фаза система управљања.¹⁴⁰ Она представља оцењивање начина, ефеката и мера спровођења управне политике, као и кориговање одређених активности. Током савремене историје управних организација може се запазити *смањен обим непосредне контроле* (контроле процеса) и повећан утицај *посредних облика* (контролисање постигнутих резултата). Овакав облик контроле помогао је да се повећа обим сарадње запослених у управним организацијама, али и да се смањи степен хијерархије.

¹³⁹*Ibid*, 193–210.

¹⁴⁰Најважније фазе процеса управљања су: планирање, организовање, управљање људским ресурсима, вођење и контролисање. Видети: Петар Јовановић (ур.), *Менаџмент*, Факултет организационих наука, Београд, 1996, стр. 421–432.; Бранислав Марковић, *Наука о управљању, op. cit.*, стр. 461–495.

а) Контрола и управљање квалитетом

Контрола¹⁴¹ подразумева и коришћење поправних мера уколико је то неопходно. Уместо на унутарорганизациону контролу, нова управа се усредсређује на степен и квалитет услуга које пружа.

После Другог светског рата се најпре у Сједињеним Америчким Државама уводи нова метода *управљања квалитетом*. Она полази од унапред утврђених нивоа квалитета услуга и коначних резултата, као и примене унапред утврђених програма контроле квалитета. Такође, у управним организацијама се инсистира на максималној одговорности за квалитет посла који обављају запослени. Контрола квалитета представља мерење ефикасности и делотворности процеса обликовања, вођења и организовања јавне управе. Техника контроле квалитета почива на *прегледу стања* (утврђивању одређених недостатака), *утврђивању критеријума квалитета*, и *увођењу најбољих досадашњих искустава* на основу упоредне анализе управних искустава.¹⁴² Контрола квалитета подразумева утврђивање стандарда и прописа на основу којих делује управа, као и одређених показатеља њене успешности. Такође подразумева и могућност увођења санкција, уколико се прекрше наведени стандарди.

Луси Гестер истиче да је контрола квалитета деловања јавног сектора једно од неприкосновених права грађана.¹⁴³ Она наводи да је стога неопходно повратити самопоуздање јавне управе и поуздање грађана у њу. У оквирима савремених управних система грађанин се налази у средишту управног деловања. У његовој су служби како управне организације, тако и јасно дефинисани квалитет њиховог деловања. Такође, управне организације су дужне да спроведу одређене мере које имају за циљ образовање тимова, усаглашавање техника за решавање проблема, потврђивање приоритета предузетих мера, утврђивање временских оквира и циљева мера, као и стални надзор. Контрола квалитета деловања управе почива и на економичности, ефикасности и делотворности, конкуренцији и демократичности.¹⁴⁴

¹⁴¹Видети: Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, *op. cit.*, стр. 210–218.

¹⁴²Lucy Gaster, *Quality in Public Services: Managers' Choices*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1995, стр. 80–83.

¹⁴³*Ibid*, 1.

¹⁴⁴*Ibid*, 5–17.

б) Технике побољшања квалитета услуга

Постоје две најбитније технике побољшања успешности деловања управе и квалитета њених услуга. То су радне групе за квалитет (*Quality Working Groups*) и управљање целокупним квалитетом (*Total Quality Management*).

*Радне групе за контролу квалитета управног деловања*¹⁴⁵ врше посматрање деловања управних активности и састављају извештаје о квалитету управног деловања. Чланови ових група (најчешће запослени у управи) се састају повремено и анализирају степен ефикасности и делотворности управног деловања. Овај облик контроле преовлађује у Сједињеним Америчким Државама и Јапану.¹⁴⁶

Управљање целокупним квалитетом је преузето из индустријског сектора. Настало је у Јапану¹⁴⁷ након Другог светског рата као исход тежње да се постигне бољи квалитет индустријских производа, с обзиром да је индустрију ове земље тада одликовао лош квалитет производа. Управљање целокупним квалитетом представља покушај делотворног управљања, који почива на пажљивим анализама и сталном промишљању управног деловања. Он подразумева *хоризонталну* и *вертикалну анализу* управних организација и њиховог деловања.¹⁴⁸ Стога треба да произведе задовољство корисника и умањење трошкова рада управе.¹⁴⁹ Ова техника је први пут примењена у управи округа Медисон (држава Висконсин, САД).¹⁵⁰ Увођење наведене технике је утицало и на појаву новог облика предузетничког управљања градом.

Када говоримо о Јапану и САД, занимљиво је поменути и тзв. „Танану“ (*LEAN*)¹⁵¹ технику, као и тзв. „методологију 6 сигма“.¹⁵² Ове

¹⁴⁵*Ibid*, 81.

¹⁴⁶*Ibid*, 81–82.

¹⁴⁷Видети: Nicolas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, *op. cit.*, стр. 220–223.

¹⁴⁸Heinz Weinrich, Harold Koontz, *Management: A Global Perspective*, *op. cit.*, стр. 650–651.

¹⁴⁹Видети: Michael J. Stahl, David Grigshy, *Strategic Management: Total Quality and Global Competition*, Blackwell Business, 1997, стр. 12–14.

¹⁵⁰Heinz Weinrich, Harold Koontz, *Management: A Global Perspective*, *op. cit.*, стр. 651.

¹⁵¹Видети: „Description of the Lean Method“, Интернет, <http://www.lmu.edu/Page7437.aspx>, 15/04/2010.

¹⁵²Видети: “New To Learn Six Sigma“, Интернет, http://www.isixsigma.com/sixsigma/six_sigma.asp, 10/04/2010.

технике су се првобитно примењивале у производњи, а затим и у дистрибуцији производа, услуга, здравственој заштити, а последњих година налазе своје место и у јавној управи, нарочито развијених земаља. Техника *LEAN* се састоји од следећих пет корака

- спецификација вредности производа и услуга, али са тачке гледишта коначног потрошача;
- одређивање свих корака у вредносном току за сваку групу производа, уклањајући где год је могуће оне кораке који не стварају вредност;
- осмишљавање процеса на тај начин да они кораци у процесу који доносе вредност иду један за другим, тако да производ/услуга директно и без „уских грла“ стиже до корисника/клијента;
- пошто је неометан ток производа/услуге успостављен, треба дозволити кориснику да извуче пуну корист из следеће, непосредно долазеће активности;
- пошто је вредност препозната и наведена, слободан ток производа/услуга утврђен, некорисни кораци уклоњени, а неометан ток успостављен, процес треба започети изнова и наставити га док се не постигне стање савршенства. То подразумева стварање савршене вредности без некорисних корака и корака који не производе вредност.¹⁵³

4. Практични домети и перспективе развоја Новог јавног менаџмента

Лидери реформи јавне управе у земљама Запада, крајем седамдесетих и почетком осамдесетих година XX века, постају амерички председник Роналд Реган и британска премијерка Маргарет Тачер. Иако наведене државе у овом периоду нису биле у фази економске рецесије, поменути лидери крећу у озбиљан захват реформи јавног сектора са основним циљем стварања што функционалнијег система.

¹⁵³ Видети: „Principles of the LEAN“, Интернет, <http://www.lean.org/whatslean/principles.cfm> 12/04/2010.

Теоријско исходиште ових промена представљају, између осталог, радови Милтон Фридмана,¹⁵⁴ који је понудио и конкретне предлоге за смањење једне шестине запослених у управи и јавним предузећима. Смањење запослених у јавном сектору непосредно је утицало на повећање запослених у приватним предузећима. Фридман је такође предлагао приватизацију свих сегмената јавног сектора у којима се то могло извршити.

Модернизација и преобликовање сектора јавне управе¹⁵⁵ у Великој Британији укључивала је и стварање малих независних агенција, које на тржиште излазе према начелима конкуренције и без непосредне државне контроле и утицаја.

Најшире и најопсежније реформе су предузете, поред области уређења односа између локалне и централне власти,¹⁵⁶ на плану здравства и образовног система. Створена је разграната мрежа организација, које према тржишним начелима и на различитим својинским основама обављају послове пружања јавних услуга. Ове реформе у Великој Британији, као што је раније наведено, постале су познате као „Нови јавни менаџмент“. Оне су подразумевале и смањивање постојећих разлика (у ефикасности, броју запослених, начину руковђења, и сл.) између два сектора – приватног и јавног.¹⁵⁷

Јавна управа у Великој Британији је настала још у феудализму. Традиционално се у оквиру управе у Британији јављају следећа начела – пажљиви одабир кадрова, политичка неутралност, развој трајне каријере у јавној управи, поштовање начела владавине права, јачање децентрализације (Шкотска и Велс), ефикасност и делотворност, приватизација и напредовање. Јавна управа је у Великој Британији политички наутралан сервис грађана и клијената.¹⁵⁸ Почетком осамдесетих улога управе у политичком животу државе, као и у уређивању економских процеса битно је смањена. Стога се постигуне ре-

¹⁵⁴Видети: Milton Friedman, "The Supply of Money and Changes in Prices and Output," in: *Relationship of Prices to Economic Stability and Growth*, London, 1958.

¹⁵⁵John Barlow, David Faranham and Sylvia Horton, "Britain," in David Farnham, Sylvia Horton (eds.), *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transitions*, op. cit., стр. 100–125.

¹⁵⁶Richard Batley and Gregory Stocker, *Local Government in Europe: Trends and Developments*, Macmillan, Hong Kong, 1991, стр. 7, 11–15, 59–71.

¹⁵⁷Christopher Hood, United Kingdoms: "From Second Chance to Near Miss Learning," in: Johan P. Olsen i Guy Peters (eds.), *Lessons from Experience: Experimental Learning*, op. cit., стр. 38.

¹⁵⁸Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформа, едукација, тренинг*, op. cit., стр. 85.

форме називају и *ново јавно управљање јавним пословима*.¹⁵⁹ Од 1979. године оне укључују смањење цена услуга, подстицање иницијативе запослених, тимски рад, тежњу ка врхунском квалитету и примену начела менаџеријализма.

Иако је Велика Британија по својим културолошким обрацима једна изолована и традиционалистичка средина, у области реформи су постигнути видни резултати. Један од најјачих подстицаја реформама јавне управе дала је и тадашња премијерка, Маргарет Тачер, својим неолибералним приступом смањујући на минимум социјалну функцију државе. Овај приступ подразумева такву прерасподелу средстава у буџету путем које се ниво социјалних давања (за школство и здравство, нпр.) своди на минимум. Постојали су и ранији покушаји да се преуреди систем јавне управе током педесетих и седамдесетих година XX века, али они нису дали значајније резултате. Реформе јавног сектора су наилазиле на традиционалне отпоре, од стране синдиката, појединих политичких странака и интересних група. Са друге стране, у Великој Британији је постојао конструктиван утицај грађанског друштва на ток реформи. Оно је свој позитиван утицај испољавало кроз сталне, углавном конструктивне критике на рачун тока спровођења реформи.

Администрације премијерке Маргарет Тачер, а касније и премијера Џона Мејџора, кренуле су у пројекат приватизације појединих јавних предузећа (Бритиш Телеком и Бритоил). И Лабуристичка влада, упркос извесних идеолошких разлика у односу на своје претходнике, наставља тренд спровођења ових реформи које, међутим и даље налазе на извесне потешкоће. Оне се односе на основно програмско залагање Лабуристичке странке за обезбеђивањем минималне социјалне функције државе у областима просвете и здравства. То привремено успорава и процес приватизације јавних предузећа. У сваком случају, слободно се може рећи да су реформе јавне управе у Великој Британији биле најопсежније и најсвеобухватније. Оне су подразумевале драстичну промену власничке структуре и стварање услова за нови однос између различитих субјеката. Оно што се још може нагласити јесте да су реформе у Великој Британији дале посебан значај и управном образовању.

Реформе које су спроведене у Сједињеним Америчким Државама створиле су услове за даље економско јачање водеће силе света. Оне су допринеле и развоју предузетничке државе и управе, чије се

¹⁵⁹*Ibid*, 59.

функционисање заснива на законитостима тржишта. Предузетничка држава подразумева стално тражење најефикаснијег начина управљања. Она је „иновативна и креативна... ради са приватним сектором... има здрав пословни смисао... приватизује... оријентисана је према тржишту. Мери постигнуте резултате... Награђује успех“.¹⁶⁰ Сложаност и патерналистичка форма америчког, као и британског друштва су отежавале реформе система јавне управе. Многобројни субјекти у овим друштвима су онемогућавали наведене реформе, залажући се за очување друштвеног *status quo*, који би им омогућио даљу надређеност над осталим снагама у друштву. Ипак, у Сједињеним Америчким Државама реформе система јавне управе су подстицане уз пуну сагласност председника и Конгреса о њиховој неопходности.

У Сједињеним Америчким Државама постоји дуга традиција политичких и административних реформи. Активности јавне управе у овој држави обављају федерална, државна и локална влада. Захваљујући усвајању Закона о реформи јавне управе¹⁶¹ (1978) промовисана су нова начела њене организације – професионализација, реорганизација, измене платног система и отклањање опасности од малих плата у судству.¹⁶²

Захваљујући теоријским становиштима Тед Геблера и Дејвид Озборна 1992. године настаје покрет под називом „реосмишљавање владе“ (*Reinventing the Government*).¹⁶³ Ипак, реформе које су спроведене у Сједињеним Америчким Државама су због сложености структура америчког друштва наилазиле на извесне отпоре. Најтеже се за наведене реформе определила централна америчка администрација, док су локалне власти готово читаву декаду захтевале да се реформе у области јавне управе и локалне самоуправе у потпуности спроведу. Као узор за наведене реформе узет је пример ефикасности приватног сектора, који се стално развијао насупрот неефикасном јавном сектору.

Многи реформски захвати, који су предузети крајем XIX и почетком XX века, нису дали значајније резултате. Ипак, реформе система јавне управе су указале на потребу „деполитизације власти“¹⁶⁴

¹⁶⁰ Дејвид Озборн, *Америчка перестројка*, *op. cit.*, стр. 605.

¹⁶¹ *Civil Service Reform Act*, 1978.

¹⁶² Драгољуб Кавран, *Јавна управа: реформе, едукација, тренинг*, *op. cit.*, 87-88.

¹⁶³ Теоријски основ америчког новог јавног менаџмента представља студија David Osborne у: Ted Geabler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

¹⁶⁴ Videti: Peter F. Drucker, "What Results Should You Expect? A Users Guide to MBO," *Public Administration Review*, Vol. 36, January/February 1976, стр. 12-19.

и управе уопште. То је подразумевало велико поверење јавности у дотадашња научна достигнућа из области управе и теорије организације. Локални ниво је на себе, у почетку самоиницијативно, почео да преузима неколико значајних функција између осталог и увођењем новог система непартијских избора. Значај овог вида избора у локалној заједници никако не треба занемаривати између осталог и због тога што политичке странке са централама које се налазе у другим срединама, не познају стварну суштину проблема одређене локалне заједнице.

Администрација председника Џона Кенедија је од средине шездесетих година прошлог века увидела неопходност прерасподеле буџета, тј. његове рационализације. Ипак, ова реформа није дала видљивије резултате, између осталог и због напуштања реформског курса од стране неколико федералних јединица, али и појединих локалних заједница. Реформа спроведена за време трајања мандата председника Ричарда Никсона се заснивала на управљању циљевима (*Management by Objectives*).¹⁶⁵ Ова реформа је почивала на документованим и научно обрађеним чињеницама, проученим од стране стручњака из области јавне управе уз сталну контролу спровођења њеног тока. Реформа која се спроводила за време мандата председника Џимија Картера се заснивала на тзв. *zero base budgeting*, односно утврђивању висине износа буџета са нулте основе, што подразумева минималне издатке и рационалније коришћење средстава.

Током осамдесетих година, за време трајања мандата председника Роналда Реагана, у Сједињеним Америчким Државама се спроводе најделотворније реформе јавног сектора. У пројекат свеобухватних реформи управе укључили су се сви сегменти америчког друштва – политичке странке, грађанске иницијативе, демократске институције и интересне организације. Начело предузетништва, дотада карактеристично за приватни сектор, се уздигао на национални ниво, што је подразумевало подстицање конкуренције као кључно начело. Конкуренција је подразумевала својеврсно такмичење између субјеката који врше јавне послове. Спровођење реформи је укључивало и стално праћење ефеката рада управе, а примена знања и анализа дотадашњих искустава су такође допринеле бољем успеху рационализације управе у САД.

Током првих година спровођења наведена реформа није показала најбоље резултате услед појаве многобројних проблема, који су се

¹⁶⁵Johan P. Olsen and Guy Peters (eds.), *Learning from Experience*, op. cit., стр. 122.

огледали кроз смањење плата, отпуштање великог броја запослених у јавном сектору и стварање општег „стања депривилегованости.“¹⁶⁶ Реформе управе су се даље прошириле и на политичку сферу јер се појавила тежња за стварањем ефикасне власти и што бољим усаглашавањем надлежности између законодавне и извршне власти на свим нивоима. То је подразумевало отвореност и доступност власти, односно сталне критике свих достигнућа реформи управе од стране јавности.

Администрације председника Џорџа Буша старијег и Била Клинтона¹⁶⁷ наставиле су спровођење реформи система јавне управе са кључном тенденцијом инсистирања на њеној повећаној ефикасности. Исто се односи и на администрацију Џорџа Буша млађег и садашњег председника Сједињених Америчких Држава, Барак Обама.

Треба међутим напоменути и степен нивоа јавног власништва¹⁶⁸ у Сједињеним Америчким Државама. Електрична енергија, гас, нафта и угаљ, железнице, ваздушна индустрија, аутомобилска индустрија, производња челика и бродоградња припадају приватном сектору, док поште и банке углавном припадају држави. Џозеф Штиглиц, аналитичар наведених реформи, истиче да је пуној делотворности реформи јавне управе у Сједињеним Америчким Државама допринело смањивање државног монопола, подстицање конкуренције и децентрализације, као и равномерност нове прерасподеле дохотка.

С друге стране, Дејвид Озборн¹⁶⁹ овакав ток реформи јавне управе одређује новом синтагмом „америчка перестројка.“ Озборн наравно алудира на велике неуспехе реформи економског система у некадашњем Совјетском Савезу половином и крајем осамдесетих година прошлог века. Наводећи кратку историју ових реформи, Озборн истиче случај америчког града Висалије, који је 1978. године усвојио сопствени буџет без усаглашавања и консултација са централним америчким властима. Слична ситуација се нешто касније јавила и у

¹⁶⁶*Ibid*, 124.

¹⁶⁷Guy Peters, “Models of Governance for the 1990,” in: Donald F. Kettl and H. Brinton Milward (eds.), *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1996, 15–44.

¹⁶⁸Ниво јавног власништва у разним државама света – *Financial Times*, 10. december 1986, репринт у: J. E. Stiglitz, *Economics of the Public Sector*, 2nd edition, W. W. Norton, New York, 1988, објављено у: Мијат Дамјановић и Снежана Ђорђевић (ур.), *Изазови модерној управи и управљању, op. cit.*, стр. 452.

¹⁶⁹Видети: Дејвид Озборн, „Америчка перестројка“, у: Мијат Дамјановић и Снежана Ђорђевић (ур.), *Изазови модерној управи и управљању, op. cit.*, стр. 591–610.

другим локалним срединама, што је подстакло нужност измене дотадашњег система локалне самоуправе и јавне управе. Озборн такође истиче и негативан утицај бирократије на ефикасност рада управе. Нова ера, сматра захтева „*институције које ће овлашћивати грађане, уместо да их само опслужују.*“¹⁷⁰ У том контексту Озборн истиче начело *предузетничке државе*, која подстиче конкуренцију и смањује контролу локалне заједнице од стране државе.

Поред продубљивања изучавања значаја мотивације запослених и лидерства у јавном сектору,¹⁷¹ најновији тренд у реформи јавне управе још један је вид преноса добрих пракси из приватног сектора; радно место се посматра функционално и одређује се које способности (компетенције) запослени треба да има за то радно место, што се одсликава и у критеријумима запошљавања и у плану додатног усавршавања за запослене.¹⁷² Овакво, функционално усмерење треба да прати и просвета и управо је то тренд Болоњског процеса у Европи.

Може се закључити да су реформе система јавне управе, посебно у Сједињеним Америчким Државама и Великој Британији, дале значајне резултате, као и да савремени трендови развоја управе показују нужност њиховог сталног спровођења.

¹⁷⁰*Ibid*, 603.

¹⁷¹Видети: Hal G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, 4th Edition, John Wiley & Sons, 2009.

¹⁷²Видети: Robert V. Denhardt and Janet V. Denhardt, *Public Administration; An Action Orientation*, 6th Edition, Thomson Wadsworth, 2009.

ЕВРОПСКИ ПРИНЦИПИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. Европски административни простор

Јавној управи се придаје велики значај у Европској унији, те се условно речено може описати као четврти, невидљиви стуб правних тековина Европске уније, с обзиром да не постоје посебне правне тековине ЕУ (*acquis communautaire*¹⁷³) које се непосредно односе на јавну управу и њену реформу. Вредно је помена да Римски уговори садрже само два члана (73. и 86.), у којима се, на веома имплицитан начин, помињу јавне услуге.:

Члан 73: „Субвенције дате ради координације саобраћаја, или ако представљају накнаде које су уобичајене за **јавне услуге**, су у складу са овим Уговором.“¹⁷⁴

Члан 86, став 2: „На предузећа којима је поверено вршење јавних услуга од општег економског интереса или која имају карактер финансијског монопола, примењују се од-

¹⁷³Израз *acquis communautaire* (скраћено *acquis*) означава правне тековине ЕУ, односно комунитарно право, у оквиру којег су садржана права и обавезе земаља чланица ЕУ. Свака држава чији је циљ чланство у ЕУ мора прихватити одредбе основачких уговора и усвојити *acquis communautaire*.

¹⁷⁴Лопандић, Душко (ур.), *Уговори Европске уније*, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање ЕУ, Европски покрет у Србији, Београд 2004, стр. 63

редбе овог Уговора, а нарочито прописи о конкуренцији, ако примена тих правила правно или фактички не спречава извршавање задатака који су им поверени.“¹⁷⁵

Међутим, самим чином европских интеграција у току процеса приступања Европској унији, као и путем накнадног увођења нових правних тековина ЕУ, непрестано се одвија тзв. административна модернизација, која подразумева стално побољшавање административних капацитета као и одређену конвергенцију рада јавне управе. Други назив за овај процес је *европеизација државне управе*, обзиром да Европска унија, као институција, врши значајан утицај на развој управљања у државним структурама земаља које теже чланству у Унији, као и по приступању ЕУ које налаже све кохерентнију примену *acquis communautaire*. Копенхагенски и Мадридски критеријуми за приступање Европској унији¹⁷⁶, као и низ европских принципа јавне управе о којима ћемо говорити у наставку, чине оквире Европског административног простора (ЕАП). У складу са тим, могло би се тврдити да кад је у питању јавна управа, у Европској унији постоји неформални *acquis communautaire*.

Европски административни простор обухвата пакет јединствених стандарда за деловање јавне управе којима се одређује организација, делатности и рад система органа државне управе. Државе које теже пуноправном чланству у Европској унији морају водити рачуна о овим стандардима при обликовању и усавршавању своје јавне управе. У земљама чланицама Европске уније ови стандарди су заједно са уставним принципима обично транспоновани путем административних закона, као што је Закон о државним службеницима, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја и сл.¹⁷⁷

Европски административни простор не замењује домаће управно право, већ настаје као наднационална структура са којом конкретни национални системи управног права треба да се ускладе.

¹⁷⁵*Ibid*, стр.68

¹⁷⁶Видети наредно поглавље ове књиге.

¹⁷⁷*SIGMA* Документ бр 27, *Европски принципи за јавну управу (превод)*, *OECD* 2001, стр.5.

Степен у којем земља кандидат прихвата начела јавне управе и придржава се стандарда Европског управног простора указује на способност њене управе да ефикасно спроведе правне тековине Европских заједница, тзв. *acquis communautaire*. Европска комисија оцењује напредак држава-кандидата у испуњавању ових стандарда, између осталог и кроз Годишњи извештај о напретку (*Progress Report*), који се објављује, обично у новембру месецу сваке године.

У вези са напред изнетим, треба истаћи да су посебно важни принципи чију примену Европски суд правде препоручује државама чланицама ЕУ приликом примене прописа Уније у својим законодавствима, а то су принципи сразмерности, правне сигурности, заштите легитимних очекивања, недискриминација, право на саслушање у доношењу одлука у управном поступку, беспоговорна одговорност јавне управе, правични услови за приступ појединаца управним судовима, и др.¹⁷⁸

Европски суд правде је, обједињавајући оне принципе управног права који су заједнички за све земље чланице Европске уније, издвојио најважније :

1. **поузданост и предвидивост (правна сигурност)**
2. **отвореност и јавност**
3. **одговорност**
4. **ефикасност и делотворност.**¹⁷⁹

Ови принципи постоје у управном праву сваке земље чланице Европске уније. Захваљујући све јачем интегрисању чланица Уније дошло је и до приближавања, односно, конвергенције националних администрација европских држава. Може се закључити да се правни системи европских земаља стално налазе у процесу приближавања, како кроз законодавну активност институција Европске уније, тако и кроз обичајно право Европског суда правде. Познато је да се прописи ЕУ уводе у национална законодавства путем уредби (*regulations*) које се непосредно примењују (обједињавање законодавства) и упутстава/директива (*directives*), које се преносе у домаће законодавство (усклађивање законодавства) и на тај начин га мењају и усавршавају. Обичајно право Европског суда правде најчешће настаје на основу тумачења прописа Европске уније од стране Суда и такође утиче на развој рада јавне управе. Поред поменутих европских принципа

¹⁷⁸*Ibid*, стр. 9.

¹⁷⁹*Ibid*.

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
- доступност¹⁸⁰.

Навешћемо и дванаест препорука Организације за економску сарадњу и развој у Европи (ОЕЦД), које се односе на етику у јавним службама, а који такође могу послужити као нека врста стандарда јавним управама европских земаља: То су следеће препоруке:

- етичке норме које се примењују у јавним службама треба да су јасне;
- ове норме морају бити смештене у одређени правни оквир;
- носиоцима јавних овлашћења треба да се омогући добијање потребних савета на етичком плану;
- носиоци јавних овлашћења треба да познају своја права и дужности у случајевима кад открију кажњива дела;
- заузимање одговорних политичара у прилог етичности треба да појача етичко понашање носилаца јавних овлашћења;
- поступак доношења одлука мора бити јаван и мора да пружа могућност контроле;
- потребно је утврдити јасне одреднице кад је у питању однос приватног и јавног сектора;
- они који управљају треба да промовишу етичко понашање;
- политика процедура и пракса управљања треба да фаворизују понашања која су у складу са етиком;
- у јавним службама треба установити механизме преузимања одговорности;
- за случајеве неетичког понашања треба утврдити одговарајућу процедуру и санкције¹⁸¹.

¹⁸⁰Невен Шимац, *Еуропски принципи јавне управе: од владања до служења грађанима*, Удруга за демократско друштво, Загреб, 2002, стр. 98–104.

¹⁸¹*Ibid*, стр. 97.

У складу са горенаведеним, битно је још једном нагласити да ни Римски уговори ни Уговор из Мастрихта *не прописују* модел организовања и рада јавне управе који би примениле све земље чланице Европске уније. Ово тим пре што правна традиција одређене земље одређује њено управно право, а тиме и начин организовања јавне управе. Један модел представља Велика Британија са традицијом прецедентног права, док је већина других европских земаља градила свој правни систем на основу тзв. континенталне традиције. Такође, јасно је да се стандарди јавне управе и принципи управног права међусобно преплићу.

Када говоримо о Европском административном (управном) простору, важно је истаћи да је сам појам развијен као последица програма помоћи под називом СИГМА (*SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*). Овај програм представља заједничку иницијативу Европске уније и ОЕЦД, а превасходно се финансира од стране Европске уније. Технички посматрано, СИГМА је агенција, која у име Европске уније обавља одређене задатке који се превасходно тичу професионализације и модернизације јавне управе, а чине је тимови стручњака из разних земаља. Она представља један од механизма путем којих се земљама пружа помоћ у процесу транзиције и изградњи институција. Седиште ове агенције је у Паризу. СИГМА је основана 1992. године и функционално делује као засебна јединица у оквиру Службе за јавно управљање ОЕЦД.

Основна подручја деловања СИГМА су:

- осмишљавање и примена реформе јавне управе;
- спољна ревизија;
- финансијска контрола;
- законски оквир, јавна служба, правосуђе;
- осмишљавање мера политика и координација;
- управљање јавним расходима;
- систем јавног интегритета;
- јавне набавке;
- регулаторне политике – боља регулација¹⁸².

СИГМА припрема тзв. Извештаје о оцени стања у области јавне управе (енг. *Assessment Reports*) на захтев Европске комисије, који

¹⁸²Видети: „Activity Areas“, Интернет, http://www.sigmaweb.org/pages/0,3417,en_33638100_33693506_1_1_1_1,00.html, 12/04/2010.

допуњују Годишњи извештај о напретку одређене државе кандидата или потенцијалног кандидата за чланство у Европској унији. Ови извештаји се користе и за програмирање техничке помоћи од стране Европске комисије, а корисни су и за усмеравање реформских активности земаља које теже чланству у ЕУ.¹⁸³

2. Начела доброг управљања¹⁸⁴

Јавно управљање није устаљен израз у српском језику, а добро јавно управљање или добра владавина као одреднице не описују веродостојно енглески израз *“good governance”*. Овај недостатак српског језика указује на недовољну пажњу која се придаје овој теми. Јавно управљање стреми стварању јавног добра потрошњом јавних средстава.

Јавно добро може бити исход, као на пример већа безбедност, услуга, као на пример здравство и поверење у друштву. Према дефиницији Уједињених нација „добро управљање“ подразумева „јавно управљање без злоупотреба и корупције, уз пуно поштовање владавине права.“¹⁸⁵ Добро управљање је појам који је последњих деценија постао предмет великог интереса, како приватних предузећа, тако и држава и међународних организација. Овај појам веома је битан када су у питању нивои власти и односи између органа и институција како на тако и на различитим нивоима власти.

Појам *добро управљање, односно добра владавина* данас нарочито промовишу велике организације, као што су Уједињене нације, Европска унија, као и међународне финансијске и друге институције

¹⁸³Видети: „Publications & Documents“, Интернет, http://www.sigmaweb.org/pages/0,3417,en_33638100_33693506_1_1_1_1_1,00.html, 12/04/2010.

¹⁸⁴Преузети делови чланка: Ана Трбовић, „Добра владавина као оквир за приступање Србије ЕУ“, у: *Изазови европских интеграција*, Београд, стр. 77-91, 2009/3.

¹⁸⁵Одредница Канцеларије високог представника Уједињених нација за људска права, Интернет, <http://www.unhchr.ch/development/governance.html>.

и организације (Светска банка, Међународни монетарни фонд, Организација за економску сарадњу и развој и др.). Економска и социјална комисија УН за Азију и Пацифик – *UNESCAP* објашњава добру владавину као јавно управљање које има осам главних одлика:

1. подстиче учешће (партиципаторно);
2. усмерено ка стварању сагласности;
3. одговорно;
4. јавно;
5. реагује на различита мишљења;
6. делотворно и ефикасно;
7. равномерно и неискључиво;
8. поштује владавину права.

Добра владавина је она којом се сузбија корупција и која при доношењу одлука узима у обзир мишљење мањина и оних најрањивијих у друштву. Добра владавина (односно, добро управљање) се данас сматра људским правом и Комисија УН за људска права се бави унапређивањем јавног управљања у смислу постизања добре владавине.¹⁸⁶

Слично УН, Британска влада је покушала да одреди начела добре владавине. Независна комисија коју је ангажовала дошла је до следећег закључка: добра владавина значи...

- ... усредсредити се на сврху организације и на исход за грађане и кориснике услуга;
- ... управљати делотворно у јасно утврђеним оквирима и улогама;
- ... подстицати вредности за целу институцију и показивати вредности добре владавине својим сопственим понашањем;
- ... доносити информисане, јавне одлуке и носити се са ризиком;
- ... развити капацитет и умеће како би институција власти била делотворна;
- ... укључити све на које може утицати одлука у процес одлучивања и заиста преузети одговорност.¹⁸⁷

¹⁸⁶Видети Commission on Human Rights resolution 2000/64, *The role of good governance in the promotion of human rights*, 6th meeting, 26 April 2000.

¹⁸⁷The Independent Commission for Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standard for Public Services* (OPM and CIPFA, 2004), 12.

Нагласак који се ставља на добро управљање узрокован је постојањем двоструког интереса. Први интерес је развојни и нарочито се везује за Уједињене нације и њене организације и комисије. Искуство УН показује да без добре и поштене јавне управе, ма колико скромна та управа била, није могућ развој нити излазак једне земље из сиромаштва. Непрофесионална, клијентистичка, непотистичка, политизована и корумпирана јавна управа не може и не жели да омогући да једна земља крене путем развоја и напретка, а у корист свих грађана. Други интерес је приземнији и обично инспирише међународне финансијске институције, које су свесне опасности за кредите које су одобриле, као и за послове својих власника и комитената у оним земљама и регионима где се концепт доброг управљања не спроводи.

Постоје разна истраживања и оцене добре владавине, односно елемената добре владавине које Светска банка спаја у посебном извештају за 212 држава и ентитета, једноставно названом „Показатељи владавине“ (*Governance Indicators*).¹⁸⁸ Светска банка овом алатком оцењује колико одређена држава добро управља јавним сектором, посебно пратећи шест показатеља:

1. јавно мишљење и политичка одговорност (*Voice and Accountability*)
2. политичка стабилност и сузбијање насиља
3. делотворност владе
4. квалитет рада регулаторних тела
5. владавина права
6. контрола корупције.

Европска унија подржава принципе доброг управљања, те је 2000. године прогласила реформу управљања једним од своја четири стратешка циља. Резултат рада на том приоритету Европске комисије, била је Бела књига о европском управљању¹⁸⁹, објављена 25.

¹⁸⁸Преузимају се истраживања разних међународних организација, института и др (нпр. Светски економски форум, *Economist Intelligence Unit, Transparency International* и др). Видети <http://www.govindicators.org>. За анализу показатеља, њихово тумачење и критику, видети Tony Bovaird and Elke Löffler, "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies," *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No. 3, 313-328 (2003); Christiane Arndt and Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators* (OECD Development Centre, August 2006). За упоредну анализу оцене Србије и региона видети наредно поглавље ове књиге.

¹⁸⁹Документ постављен интернет адреси Европске уније, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf, 17/4/2010. Тзв.

јула 2001. године. Овај документ предлаже следећу дефиницију појма управљања, односно доброг управљања:

„Појам управљања означава правила, поступке и понашања који утичу на вршење власти на европском нивоу, посебно у смислу отворености, учествовања, одговорности, ефикасности и кохерентности.“¹⁹⁰

Под појмом отворености, подразумева се јавно одлучивање и јасно комуницирање с јавношћу, с циљем да се повећа поверење европских грађана у институције Европске уније. Због тога следећа одредница позива грађане на широко учествовање, од осмишљавања европских одлука до њиховог спровођења у живот. Одговорност, значи потребу да свака од институција Европске уније објасни своју улогу и буде за њу одговорна. Да би мере које предузима Европска унија биле делотворне, њих треба покретати правовремено и с јасним циљевима. Политика коју води ЕУ мора бити доследна и потпуно разумљива. Овај захтев тим је пречи, што је поље деловања ЕУ све дубље, а њено чланство бројније.

Примена ових пет европских начела требало би да оснажи друга два темељна начела ЕУ, а то су *сразмерност* (пропорционалност) и *супсидијарност*. Бела књига овако објашњава ту потребу: „Од осмишљавања, па све до спровођења политика Уније, избор нивоа интервенције, од нивоа Уније, па до локалних самоуправа и средстава треба да буде сразмеран одабраном циљу. Пре него што се покрене одређена иницијатива, битно је да се системски провери да ли је: а) интервенција јавних власти заиста потребна, б) ниво Уније најпримеренији, и в) изабрана мера сразмерна циљевима“. Бела књига о европском управљању закључује да *”Европску унију грађани треба да виде као средство путем којег могу да остваре промене”*.¹⁹¹

Да сажмемо, добра владавина је таква владавина, која је у већој мери усмерена на процес него на саме институције владе. Нагласак је на мерењу ефикасности јавних политика и употреби јавних

Бела књига је документ Европске комисије који садржи предлоге будућих активности Заједнице. Бела књига понекад следи Зелену књигу, коју Комисија објављује да би почела процес саветовања о одређеним питањима. *Прим. аутора.*

¹⁹⁰*Ibid.*

¹⁹¹*Ibid.*

средстава ради постизања друштвених циљева. Уместо једноставног вршења власти, добра владавина наглашава одговорност (*eng. accountability*) владалаца према онима којима владају, јавност доношења јавних одлука и избора вођства, те слободан приступ информацијама од јавног значаја, како би грађани могли процењивати и вредновати резултате рада.

Вредно је такође поменути да начела доброг управљања подстиче и Генерални директорат Европске комисије за људске ресурсе и безбедност, ГД АДМИН (*DG ADMIN*). Овај Генерални директорат надлежан је за сва она питања која, на било који начин, имају везе са запосленима институција Европске комисије. Ова група надлежности састоји се од четири категорије:

- развој каријере запослених;
- права и обавезе запослених;
- здравље и опште благостање на радном месту;
- једнаке могућности и недискриминација¹⁹².

Такође, ГД АДМИН има и одговарајуће надлежности у области безбедности и то:

- **спречавање незгода или примерен одговор на незгоде**, што укључује обезбеђивање особа за везу дежурних и после завршетка радног времена, као и безбедоносну контролу остварену у блиској сарадњи са националним институцијама;
- **подизање свести међу особљем Комисије, кад су у питању безбедносна питања**;
- **истрага свих криминалних деликата почињених у просторијама Европске комисије**;
- **омогућавање сигурне размене података и комуникације** да би се олакшала безбедна размена поверљивих података унутар и ван Европске комисије.

Европска комисија све више настоји да подстиче добро управно понашање, које се нарочито односи на комуникацију административног особља Комисије са јавношћу. Тако је, са циљем постизања стандарда доброг управног понашања, осмишљен „Кодекс доброг управног понашања за особље Европске комисије у односима

¹⁹²Видети: „Directorate General Human Resources and Security“, Интернет, http://ec.europa.eu/dgs/human-resources/index_en.htm, 12/04/2010.

са јавношћу”. Садржај Кодекса односи се на квалитет услуга, општа начела за добру управу, смернице за добро администативно понашање, као и за заштиту личних података и поверљивих информација. Такође, Кодекс садржи и тзв. „жалбени образац”, који се може попунити у случају да постоје примедбе на понашање особља Комисије. Овај образац доставља се директно Генералном секретаријату Европске комисије, који га даље доставља надлежном сектору. Рок за одговор на жалбу је два месеца и то у писменом облику.¹⁹³ Такође, жалбе се могу упутити и Европском омбудсману, у складу са чланом 195. Уговора о оснивању Европске заједнице, као и Статутом Европског омбудсмана.¹⁹⁴

3. Управљање на више нивоа¹⁹⁵ (multi-level governance – МЛГ)

Концепт управљања на више нивоа један је од најмодернијих, али у исто време и један од најстаријих појмова управљања. Кратак преглед овог концепта у овом поглављу допринеће бољем разумевању односа који владају између различитих нивоа власти, а имајући у виду тзв. начела доброг управљања.

Гери Маркс 1992. године, први почиње да користи израз „управљање на више нивоа” да би боље објаснио промене у структурној политици Европске уније, након велике реформе Уније из 1998. године. Са тим циљем је и развијен овај концепт, да би у пракси био широко примењиван на процес доношења одлука у Европској унији. Основне поставке овог концепта засноване су како на проучавању националне политике, тако и на анализи међународне политике. Концепти који су претходили МЛГ били су неофункционализам, као и интерговернализам. Интерговерналисти су у средиште поставили националну државу, као кључног чиниоца који може, у случају потребе, амортизовати нежељене последице интеграционих процеса у Европској унији. Неофункционалисти тврде да постоји велика међузависност између националних влада, што даје простор да наднационалне структуре преузму значајну улогу у процесу интеграција.

¹⁹³Видети: *Code of Good Administrative Behaviour*, Интернет, http://ec.europa.eu/civil_society/code/complaints_en.htm, 12/04/2010.

¹⁹⁴*Ibid.*

¹⁹⁵Видети: Bache Ian and Flinders Matthew, *Multi-level Governance*, University Press, New York, 2005.

Развој појма управљања на више нивоа био је део „новог таласа“ размишљања о Европској унији као новог и специфичног политичког система.

Укратко, концепт управљања на више нивоа нераскидиво је везан за Европску унију, као јединствену политичку творевину друге половине XX века и почео се примењивати на процес доношења одлука у ЕУ у општем смислу. Овај концепт наглашава све учесталије и сложеније интеракције између владиног сектора и све значајнијих невладиних актера, који су и једни, и други, мобилисани ради заједничког доношења одлука, али исто тако и ради осмишљавања политика Европске уније у дугорочнијем и општијем смислу. Концепт је постао популаран након усвајања Јединственог европског акта.

Очигледно је да је Европска унија политички систем који има три основна нивоа власти. Први „европски“ ниво, првенствено чине Европска комисија, Савет ЕУ и Европски парламент. Други ниво је национални и чине га државе чланице, док се трећи ниво односи на регионе. Ова три нивоа у међусобној су интеракцији и то на два начина. Прво, ради се о међудејству различитих нивоа власти (вертикална димензија), док се други начин односи на интеракцију одговарајућих чинилаца унутар истог нивоа власти (хоризонтална димензија).

Једна од дефиниција управљања на више нивоа, тумачи га као *систем непрестаног преговарања између влада, које делују на различитим територијалним нивоима*. Ипак, ова одредница није потпуна јер не помиње разне невладине чиниоце који постају све значајнији последњих година. За овај концепт битна је како хоризонтална, тако и вертикална међузависност различитих тела и органа. Ова међузависност може бити јака, слаба и умерена.

У својој књизи „Управљање на више нивоа“, Бахе и Флиндерс наводе да се у пракси јављају *два* типа управљања на више нивоа. Одлике *Tuna 1* су:

- овлашћења која имају подцентрални органи одређена су врло уопштено и служе за остварење ширег спектра општих циљева;
- код подцентралних нивоа не долази до преклапања надлежности;

- постоји сталан број подцентралних нивоа;
- цео систем је једнообразно обликован (хијерархија)

Као пример за *Тип 1* аутори наводе регионалне власти једне државе са широким и међусобно потпуно једнаким овлашћењима, као и овлашћењима која се не преклапају на датој територији, односно за дато становништво. Код већине децентрализованих држава обично постоји још један ниво власти који се односи према регионалном нивоу власти, онако како се регионални ниво односи према централном, тј. националном нивоу.

Насупрот Типу 1, *Тип 2* има следеће одлике:

- влашћења која су усмерена на извршење одређених задатака;
- надлежности које се преклапају;
- неограничен број нивоа власти;
- флексибилност у обликовању система (хетерархија)

Бахе и Флиндерс наводе, као пример за *Тип 2* Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске, у којем и Енглеска, и Северна Ирска, и Шкотска, и Велс имају различит однос са Круном. Ипак, важнији и савременији примери могу се наћи у многим великим урбаним областима, у којима су надлежности за вршење разних делатности и услуга (школство, полиција, градски превоз, железнички саобраћај, здравство, водоснабдевање, снабдевање енергијом итд.) подељене између више различитих тела, од којих је свако организовано на посебан начин, са различитим територијалним границама, различитим бројем поднивоа итд.

4. Заједнички оквир за самовредновање организација у јавном сектору (CAF)¹⁹⁶

Имајући у виду да је Европска унија, као посебна и јединствена наднационална творевина, достигла веома висок степен интеграције својих чланица, стручњаци из области јавне управе успели су да на нивоу Уније установе јединствен инструмент, који служи за

¹⁹⁶Видети: Милан И. Марковић, *Савремена јавна управа: студије и огледи*, Правни факултет, Подгорица, 2007., стр. 59-71.

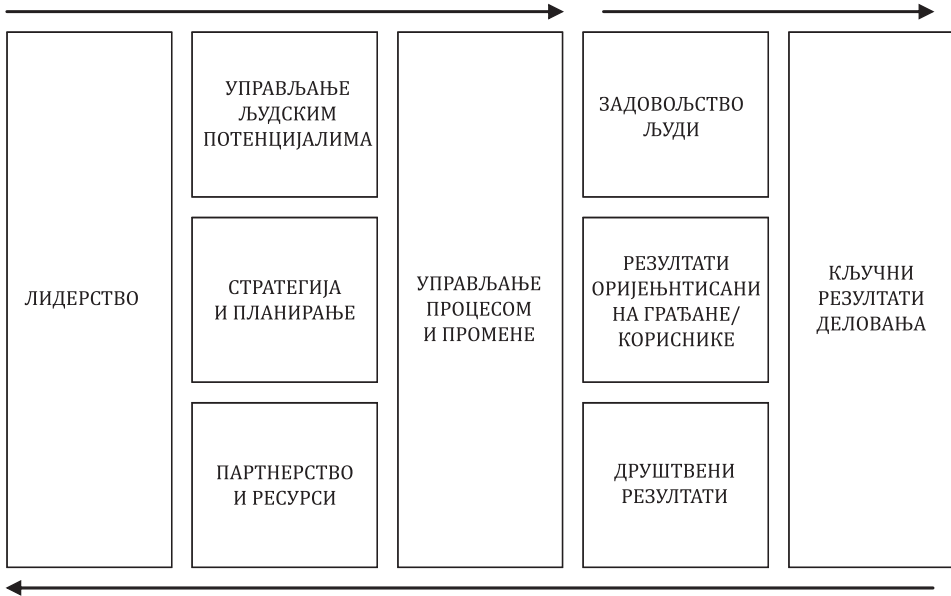
оцењивање успешности деловања јавних организација, тзв. Заједнички оквир за самовредновање успешности рада организација у јавном сектору (*Common Assessment Framework – CAF*). Овај Заједнички оквир је резултат сарадње званичника Европске уније задужених за јавну управу. Заједнички оквир развијен је 1998. године у оквиру Иновативне групе за јавне услуге (*IPSG*), неформалне радне групе сачињене од националних експерата за јавну управу. Ову радну групу основао је Генерални директорат Европске комисије надлежан за јавне услуге. Циљ је био подстицање сарадње и размена информација, када су у питању иновативни концепти осавремењивања јавне управе и пружања јавних услуга у државама чланицама Европске уније. Концепт је заснован на Моделу изврсности Европске задужбине за управљање квалитетом, као на моделу развијеном од стране немачког Универзитета за административне науке из града Спејера. Главни центар надлежан за развој Заједничког оквира и образовање у овој области налази се при Европском институту за јавну управу (*EIPA*) у Мастрихту, Холандији.

Пилот верзија Заједничког оквира је представљена у мају 2000. године, док је прва измењена верзија објављена 2002. године. Процењује се да је од тада преко хиљаду и пет стотина јавних организација користило Заједнички оквир. На основу њихових искустава написана је, 2006. године, трећа измењена верзија. Заједнички оквир за 2006. годину представљен је на Четвртој Европској конференцији посвећеној квалитету, која је одржана у Финској, у септембру 2006. Године.

Можемо рећи да *CAF*, у ствари, представља једну врсту алатке за подршку изградње квалитета у јавној организацији и за стварање оквира за један од система квалитета уз пуно укључивање запослених. Другим речима, овај појам можемо описати као заједнички оквир за подизање квалитета у јавним организацијама у Европи, односно као неку врсту алата за самовредновање у јавним организацијама и касније отклањање уочених недостатака.

Имајући у виду да је заснован на концепту квалитета Европске задужбине за управљање квалитетом (*EFQM* модел), концепт *CAF* несумњиво представља значајан корак ка унапређењу квалитета у јавним организацијама, а нарочито у локалним (само)управама. Можемо сажети, да *CAF*, односно заједнички оквир за (само)вредновање, представља својеврстан покушај да се у раду организација јавне управе институционализује потреба за сталним усавршавањем. Он такође може да се посматра као нека врста прелазног решења за

оне организације које још нису примениле неки од система квалитета, те контролни механизам за оне организације које имају неки од система управљања квалитетом (нпр. ИСО 9001:2000).



Слика 2 – Модел Заједничког оквира за самовредновање успешности рада организација у јавном сектору – CAF¹⁹⁷

Овај модел се усредсређује на 9 области које су најважније за организацију: лидерство, стратегију и планирање, управљање људским ресурсима, партнерства и ресурсе, управљање процесима и променама, као и односе са корисницима, запосленима, друштвеном заједницом и постигнути учинак. Заједнички оквир за самовредновање успешности рада организација у јавном сектору има четири основна циља:

1. да уведе у јавну управу начеле управљања тоталним квалитетом (*TQM*);
2. да олакша самовредновање јавне организације, са циљем установљавања тренутног стања организације и предузимања мера за побољшање стања;

¹⁹⁷Patrick Staes and Nick Thijs, *Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after five years*, EIPA, стр. 2. Видети Интернет, <http://www.eipa.nl>.

3. да делује као мост између различитих модела који се користе у управљању квалитетом;
4. да олакша одвијање поређења (бенчмаркинг процеса) међу организацијама јавног сектора.

Такође, оваква врста самовредновања пружа јавној организацији велики број предности, као што су следеће:

- омогућава јавној организацији да утврди своје слабости и предности;
- омогућава да се сваки члан јавне организације укључи у процес побољшања учинка, као и да искористи сопствено знање и искуство;
- омогућава да се људи у организацији ближе упознају са овим концептом управљања квалитетом и са идејом непрестаног усавршавања;
- помаже да се створи једна врста заједничког језика и разумевања унутар јавне организације;
- олакшава поређење са другим организацијама;
- ахтева релативно скромне финансијске и временске ресурсе;

Заједнички оквир за (само)процену (*CAF*) заснива се на два основна начела: начелу прилагодљивости посебним организацијама у јавном сектору и начелу усклађивости са јавним и приватним организацијама у другим државама. Постоји 9 критеријума на основу којих се ова оцена врши, од којих су првих пет они који *стварају услове* (одређују шта организација ради и какав приступ примењује са циљем постизања жељених резултата –тзв. критеријуми помагала):

- 1) лидерство
- 2) стратегија и планирање
- 3) људски ресурси (управљање)
- 4) спољна партнерства и средства
- 5) управљање процесима и променама

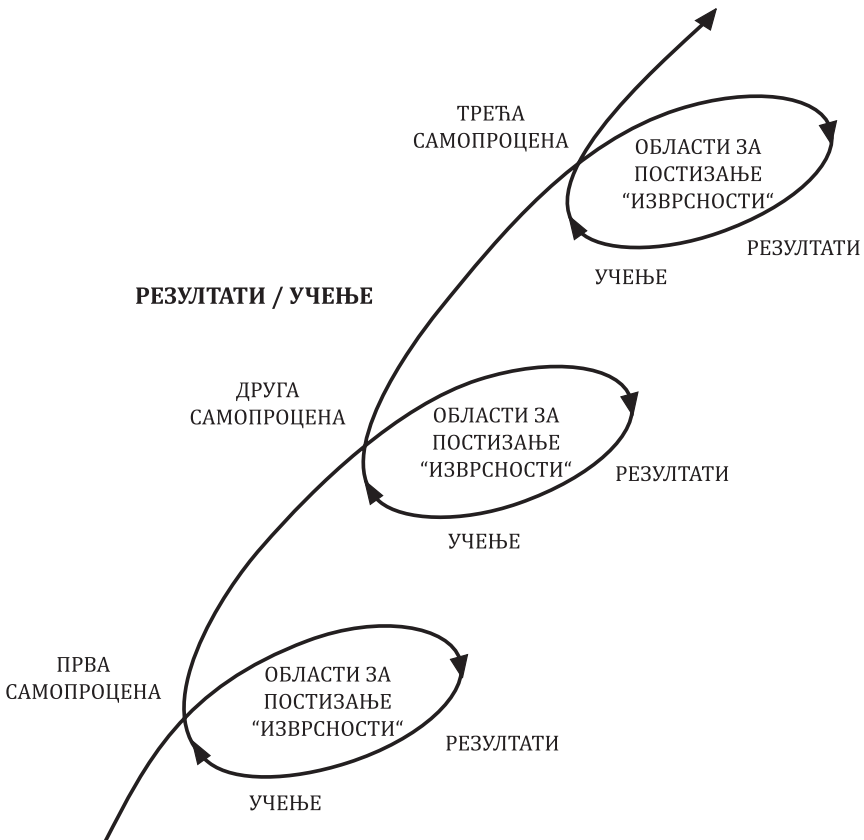
Преостали критеријуми служе за *мерење резултата*, односно виђења других (шта људи, грађани, потрошачи мисле о организацији) и називају се критеријуми учинка:

- 6) резултати усмерени на грађанина/потрошача (задовољство грађанина/потрошача)
- 7) резултати који се односе на људске ресурсе

8) резултати који се односе на друштво (локални, национални, међународни ниво)

9) резултати који се односе на кључне учинке организације.

Предвиђено је да се сваком критеријуму даје оцена од 0 до 5, што пристаје следећим одговорима: 0-није започето-не примењује се-не знам; 1-остварен је скроман напредак; 2-остварен је значајан напредак; 3-промене су спроведене у целини; 4-достигнути су највиши стандарди примене и ревизије; 5-успостављен је континуирани циклус унапређења активности.



Слика 3 – Самопроцена јавне организације заснована на САФ моделу¹⁹⁸

¹⁹⁸ Агенција за развој предузећа, Бања Лука, Радна верзија приручника – Увођење образаца за самоевалуацију у рад локалне управе- методологија и приступ, стр. 11. Видети Интернет, http://www.soros.org.ba/docs_lokalna_uprava/caf_prirucnik_za_uvodjenje_lok.pdf.

У јавној организацији, заједнички оквир за самовредновање може применити за ту прилику образована радна група, коју чине људи из различитих сектора и различитих хијерархијских нивоа унутар организације. Примена овог концепта захтева добро разумевање и анализу деловања јавне организације, засновану на јасним доказима и мерљивим резултатима. Да би се добила јасна слика о свим чиниоцима који обликују једну јавну организацију, чланови радне групе треба да појединачно и заједно анализирају доказе и резултате кроз систем оцењивања који се креће у распону од оцене 1 (без доказа о побољшању) до 5 (стално побољшавање односно одлични резултати). Успостављањем система самооцењивања, јавна организација добија могућност да препозна оне области и активности код којих постоји потенцијал за даље побољшање, као и да утврди акциони план за такво побољшање, што значи да би се тиме успоставио стални циклус усавршавања учинка организације.

Можемо закључити да *CAF* настоји да у будућности, постане заједнички европски модел за самовредновање јавних организација, односно званични европски инструмент одобрен од стране земаља чланица Европске уније.

5. Модел управљања квалитетом Међународне организације за стандарде (ISO)¹⁹⁹

Међународна организација за стандарде *ISO* (енг. *International Organization for Standardization*) је светска мрежа националних организација за стандарде основана с циљем да осигура квалитет производа и услуга. Под ИСО 9000 подразумева се норма која осигурава постојање минималних стандарда по којима се у неком предузећу организују процеси како би се осигурало да купци добију очекивани квалитет²⁰⁰. Код ИСО норми, нагласак није на томе да се грешке накнадно уочавају и да се отклањају већ је више реч о спречавању могућих грешака.

Норма ИСО 9000 представља међународни договор о доброј пракси управљања организацијом са основним циљем да се осигура доследна и континуирана понуда производа и услуга који ће испуни-

¹⁹⁹Делови текста преузети из Ана Милчановић, мастер рад, „Нови јавни менаџмент и његова примена у Србији“, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА, Београд, 2010 (уз дозволу ауторке).

²⁰⁰Rothery B., *Vodič za ISO 9000*, Munchen/Beč, 1994., 8.

ти: захтеве и потребе купаца, захтеве закона и осталих прописа и остварити трајно побољшање властитог учинка. ИСО модели су посебно популарни у приватном сектору, али се примењују и у јавном сектору где се утврђују стандарди. Стандарди се односе на: производе, услуге, материјале, процесе и системе. Другим речима, ИСО 9000 представља скуп међународних стандарда везаних за системе осигурања и управљања квалитетом, развијен пре свега да послужи компанијама и организацијама као основ за документовање елемената система квалитета чије спровођење омогућава формирање учинковитог система управљања квалитетом. Данас је посебно актуелно увођење овог система у сектор високог образовања и државне администрације. Норма ИСО 9000:2000 темељи се на осам принципа управљања квалитетом који се могу применити за унапређење организације. Применом осам основних начела организације стварају користи: купцима, власницима, добављачима као и широј друштвеној заједници.

Главна начела су²⁰¹:

- усмерење ка купцима (успех организације зависи од испуњења захтева њихових купаца, такође је потребно разумети тренутне и будуће потребе купаца);
- лидерство (лидери стварају и одржавају интерну атмосферу у којој су запослени потпуно укључени у остваривање циљева);
- укљученост запослених (потпуна укљученост је предуслов за коришћење максимума њихових способности);
- процесни приступ (жељени резултат се лакше постиже кад се повезаним средствима и делатностима управља као процесом);
- системски приступ управљању;
- стално побољшање;
- чињенични приступ доношењу одлука и
- однос постојања узајамне користи поручиоца и добављача.

Важно је истаћи да се већина стручњака слаже да примена низа норми ИСО 9000 представља само основни ниво система квалитета, упозоравајући да примена не представља гаранцију за квалитет. Штавише, примена система квалитета по норми *ISO 9000:2000*

²⁰¹ Boris Sisek i Žarko Pavković, "Upravljanje kvalitetom u državnoj upravi", u: *Poslovna izvrsnost, Zagreb*, бр. 1, 2008. Видети Интернет, <http://www.iso.ch/iso/en/iso9000-14000/iso9000/qmp.html>.

представља само полазну основу у примени неког сложенијег система управљања квалитетом попут Упрвљања тоталним квалитетом – *TQM* или Шест сигми. Развој норме *ISO 9000* од свог првог издања 1987. године, па до најновијег из 2000. године показује како ова норма сваким новим издањем усваја све више елемената *TQM*.²⁰²

Основни циљ који се треба постићи применом норми ИСО 9000 у јавној управи је испуњавање захтева и очекивања интересних партнера организације. Ту се убрајају пре свега: грађани (задовољавајући квалитет услуге), запослени (задовољство радом и каријером), добављачи (трајан пословни однос), друштво (одговорно деловање) и привреда (повољно пословно окружење).

Данас, нормативна регулатива ИСО 9000 представља међународно признати инструмент за спровођење и сертификацију система управљања квалитетом. Све више се овај систем квалитета примењује у јавном сектору, подстичући конкуренцију међу јавним сервисима и институцијама, а такође и доприноси побољшању пружања квалитетне услуге грађанима. Као пример добре праксе ИСО 9000, може се навести административна општина Лангенрор у Аустрији. Полазиште је била анкета спроведена међу грађанима на тему “Управљање квалитетом у општини”. Као резултат ове анкете, општинско веће је донело одлуку да се уведе систем управљања квалитетом ИСО 9000. Предности које је општина остварила увођењем система управљања квалитетом биле су: више реда и отворености у организацији и у процесима; јасноћа у задацима и потребним знањима; снижавање трошкова захваљујући улагању у побољшање квалитета; сарадња између свих јавних установа; уочавање предности и мана; мотивисани запослени, итд.

6. Кодекс Комитета региона Европске уније о добром поступању службеника²⁰³

Уговор из Амстердама (1997) предвидео је успостављање отворенијих и ближих односа између грађана и институција Европске уније. То је наведено у оквиру Поглавља 1, овог Уговора. Да би се

²⁰²Вакочић, Т, “Улога система за управљање квалитетом у наступу хрватских предузећа на међународном тржишту”, у: *Ревизија за право и економију*, бр. 1, Мостар, 2006. године.

²⁰³Видети: Драган Ђукановић, „Комитет региона Европске уније“, *Европско законодавство*, број 6, Београд, 2003, стр. 78-80 .

такви односи заиста и остварили требало је подстицати примену начела доступности свих информација које су се тичале модерног законодавног поступка и претходно усвојених одлука и институција Европске уније, као и начела јавности. Ови наводи из Амстердамског уговора, проширени су како одредбама Уговора из Нице (2000), тако и Повељом о основним правима Европске уније. Ова Повеља у основна права грађана Уније убраја „и право на добру администрацију, као и подношење жалбе Европском омбудсману против лошег деловања администрације“.

Желећи да горенаведена начела потврди и спроведе, Комитет региона Европске уније је 18. новембра 2003, на предлог свог Бироа усвојио Кодекс о добром понашању службеника. На тај начин је омогућен пун приступ јавности свим документима Комитета региона Европске уније и у потпуности омогућен увид у рад овог органа Уније.

Иначе, Комитет региона даје своје мишљење на нацрте прописа ЕУ у разним областима (култура и образовање, здравствена заштита, економска и социјална повезаност итд.), које су дефинисане Уговором о Европској унији из Мастрихта. Поред Европске комисије и Савета Европске уније, који су обавезни да затраже мишљење комитета, мишљење Комитета може да затражи и Европски парламент, када се питање тиче посебних регионалних интереса. Такође, „иако њихова улога није саветодавна, у посебним ситуацијама се консултују и Суд правде и Ревизорски суд.“²⁰⁴

У преамбули Кодекса Комитета региона Европске уније о добром поступању службеника наводи се да је правна основа за његово усвајање Уговор из Амстердама, као и Резолуција Европског парламента од 6. септембра 2001. године. У овој Резолуцији наглашена је важност усвајања Кодекса о добром административном понашању у свим институцијама, органима и агенцијама Европске уније. Такође, у Преамбули Кодекса истиче се да су начела доброг деловања администрације корисни како за чиновнике у самом Комитету, тако и за грађане којима је битно обезбедити целовите и правремене информације о раду овог органа Европске уније.

У члану 1. Кодекса Комитета региона Европске уније о добром поступању службеника наводи се да односи овог органа са јавношћу,

²⁰⁴Наташа Ђукановић, Борисав Кнежевић и др., *Институције и одлучивање у Европској унији*, Министарство за међународне економске односе СЦГ, Београд, 2005, стр. 8.

као и грађанима појединачно, морају бити усклађени са принципима које садржи наведени документ. У наредном члану наводи се да ће се у што краћем року предузети одређене мере које су неопходне с циљем постизања потпуног поштовања начела садржаних у овом документу.

У члану 3. Кодекса се јасно тврди да је основни циљ његовог доношења „утврђивање општих принципа и доброг административног деловања у односима Комитета региона Европске уније и његове администрације са јавношћу.“

Чланови Комитета региона Европске уније, као и чиновници запослени у његовом Бироу, првенствено морају деловати у складу са правилима процедуре која су садржана у законодавству Европске уније. Штавише, донете одлуке које се односе на права и интересе појединаца, морају имати упориште у комунитарном праву, и морају бити у потпуности усклађене са њим.

У свим одлукама Комитета региона Европске уније мора бити присутна потпуна примена начела једнакости. Стога не сме бити дозвољена дискриминација грађана „на основу националности, пола, расе, боје коже, етничког порекла, језика, религије или појединих уверења, политичког или другог мишљења, избора.“ Приликом доношења одлука унутар Комитета региона Европске уније мора се обезбедити сразмерност и усклађеност између општег интереса и приватног интереса. Такође, неопходно је онемогућити и злоупотребу овлашћења од стране запослених управи Комитета (члан 7. Кодекса). Посебно се истиче да ће чиновницима Комитета бити забрањено да користе она овлашћења која нису наведена у прописима тзв. „европског законодавства“ или нису мотивисана јавним интересом. Чиновници запослени у органима Комитета региона Европске уније морају, у складу са овим документом, деловати непристрасно и независно. Ово подразумева одсуство волонтаризма и арбитражности, фамилијарних и националних интереса, као и политичких притисака. У наведеном контексту посебно се осуђују финансијске злоупотребе.

У Кодексу се, такође указује на значај објективности службеника, односно на доношење одлука на основу одговарајућих прописа и чињеница. Поред тога, наглашена је и важност доследности у деловању администрације, као и коректности у контактима са грађанима (писана преписка, електронска пошта, телефонски позиви, итд.). Одговори које даје администрација морају бити потпуни и тачни, а

њихов је основни циљ помоћ грађанима у административним пословима. Уколико чиновник који добије одређену писмену представку грађанина у вези с питањима која нису у његовој надлежности, он је дужан да га упуту на надлежно лице или орган. С друге стране, уколико се грешком администрације повреде права и интереси грађанина, чиновник је дужан да се уз извињење потруди да исправи негативне последице.

У овом документу се предвиђа да је администрација дужна да на упућена писма од стране грађана одговори на истом језику. Ово се односи и на правна лица, као што су предузећа и невладине организације. Такође, администрација је дужна да у року од две недеље пошаље потврду пријема за сваку писмену представку или писмо упућено Комитету, осим уколико коначни одговор може бити послат у истом временском року. Евентуални одговор или информација о пријему представке мора садржати телефонски број чиновника који је надлежан за наведена питања. Уколико је писмена представка упућена Генералном директорату или његовим појединим службама, које нису надлежне за управне ствари наведене у њој, они морају осигурати да ће преставка бити прослеђена на право место, тј. у надлежну службу. О наведеном поступку су дужни да обавесте грађанина који је послао представку уз информацију о имену и телефонском броју чиновника коме је она прослеђена. Чиновници Комитета су такође дужни да подносиоцима писмених представки укажу на евентуалне грешке и пропусте и уједно омогуће да се уочени пропусти уклоне.

Ради побољшања ефикасности и делотворности рада администрације Комитета региона Европске уније, у овом документу су строго утврђени рокови који се односе на доношење одлука по појединачним преставкама. У том смислу је наведено да се на сваки допис Комитету мора без икаквог одлагања одговорити најкасније у року од два месеца од датума пријема.

Свака одлука Комитета региона Европске уније мора, у складу са чланом 18. Кодекса, бити донета на основу објективних критеријума. На коначне одлуке администрације Комитета грађани могу уложити жалбу. У вези са тим, администрација је дужна да обавести грађане о могућности и року за подношење жалби.

Са циљем уважавања приватности и интегритета грађана, Комитет ће се придржавати раније утврђених стандарда заштите лич-

них података у складу са уредбом Европског парламента и Савета ЕУ од 18. децембра 2000. године (уредба 45/2001/ЕС).

Кодексом је такође утврђено да се на сваки захтев за добијање обавештења од стране администрације Комитета региона Европске уније, мора потврдно одговорити, као и да одговор мора бити јасан и разумљив. Администрација, такође, мора одговорити у писменој форми и уколико постоји писмени захтев за информацију који подразумева сложен и опширан одговор. Са друге стране, уколико није у могућности да пружи потпуну и целовиту информацију, службеник који је добио захтев је дужан да то детаљно образложи. Исто тако, уколико се захтев за добијање информације не односи на чиновника који га је примио, он може упутити грађанина на надлежну особу наводећи при том њено име, функцију и број телефона. То се односи и на поједине органе који делују унутар Комитета региона Европске уније.

Комитет региона Европске уније се обавезује да ће водити посебне деловоднике са подацима о пристиглој и послатој пошти, примљеним документима, као и мерама које су предузете. Овај орган се, такође, обавезао у поменутом Кодексу и на предузимање ефективних мера о информисању јавности о правима која грађани уживају у складу са овим документом. Штавише, овај документ мора бити доступан у електронској форми на званичним језицима држава чланица Европске уније на интернет-страници Комитета региона Европске уније.

У члану 26. овог Кодекса грађанима је остављено право на подношење жалбе Европском омбудсману у случају угрожавања њихових права у односима са администрацијом Комитета региона Европске уније. У складу са наведеним, Комитет се обавезао да ће по истеку рока од две године од дана усвајања овог документа, сачинити преглед спровођења његових одредаба, као и да ће о томе информисати Европског омбудсмана.

Можемо закључити да ће усвајање Кодекса Комитета региона Европске уније свакако поспешити односе грађана и шире јавности, с једне, и администрације овог органа, с друге стране. Како овај орган Европске уније све више добија на значају, имајући у виду утемељење улоге регионалних власти у државама Уније, доношење Кодекса ће умногоме побољшати раније веома сложену процедуру добијања информација и подношења писмених представки Комитету региона. Наиме, у овом се документу наводе како начела доброг

административног деловања, тако и нови облици комуникације на релацији Комитет региона Европске уније – грађани. У том контексту битно је напоменути да се Комитет у складу са овим документом обавезује да ће на све представке и захтеве за добијањем информација одговарати благовремено. Такође, у складу са овим документом је загарантовано и право грађана да се у случају неадекватног деловања администрације Комитета региона Европске уније жале Европском омбудсману као гаранту пуног поштовања њихових права.

Слични кодекси доброг административног деловања су усвојени и у другим институцијама Европске уније, чиме је умногоме превазиђена неефикасност и неделотворност јавне управе у Бриселу. Ово ће сигурно допринети да се извесна отуђеност („бриселизација“) европске бирократије превазиђе.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА И АДМИНИСТРАТИВНА ПРИПРЕМА СРБИЈЕ ЗА ИНТЕГРАЦИЈУ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

6

1. Европска унија као стратешки циљ

Процес прикључења једне земље Европској унији представља дугорочан процес који подразумева измене у погледу основних приоритета у економској, политичкој и правној сфери, сходно променама које наступају у процесу транзиције и нивоу интегрисаности у ЕУ. Да би се ове промене успешно примениле потребно је изградити делотворну институционалну структуру и професионалну државну администрацију. Основни циљ овог поглавља је да пружи преглед стања, као и препоруке за доградњу институционалне инфраструктуре за унапређење односа Србије са ЕУ, с посебним освртом на кључна питања примене Споразума о стабилизацији и придруживању и преговора о приступању ЕУ.

Важно је истаћи да процес приступања ЕУ истовремено представља и средство, и путоказ неопходним политичким, економским и социјалним реформама које у процесу транзиције и касније интеграције треба реализовати. Интеграција у Европску унију је једини реалан пут даљег развоја Србије, имајући у виду дугорочне користи (економске и друштвене) процеса интеграције и постојеће расположење већег дела становништва. Дугорочне економске користи интеграције су многобројне и, пре свега, се испољавају кроз повећање

економског потенцијала земље и побољшање животног стандарда становништва, односно кроз стварање могућности за бржи привредни развој. Макроеноским пројекцијама за Србију, заснованим на претпоставци да ће Србија приступити ЕУ у буџетском периоду који наступа 2014. године, израчунато је да би годишњи раст бруто друштвеног производа Србије био већи за 1,3 одсто са уласком у ЕУ, као и да би инвестиције и извоз биле знатно веће, а уочене су јасне добити и на секторском нивоу.²⁰⁵ Добити приступања ЕУ су исход, *inter alia*:

- могућности приступања великом заједничком тржишту, што повећава конкуренцију и даје снажан подстицај побољшавању ефикасности пословања индивидуалних економских субјеката, чиме се постиже боља распоређеност расположивих ресурса и подизање продуктивности привреде која је, у случају Србије, тренутно на ниском нивоу;
- усвајања европског правног и институционалног оквира, либерализације токова међународне трговине и капитала и стварања стабилног демократског окружења који утичу на побољшање конкурентског положаја домаће привреде у међународним оквирима, што доводи до брже акумулације физичког²⁰⁶ и људског капитала и бржег прихватања и употребе нове технологије. То је нарочито битно у ситуацији која тренутно одликује Србију, где је очигледно да су раст нивоа инвестиција и обнова технолошке базе земље кључни елементи за превазилажење вишегодишње економске кризе и оживљавање и подизање привредне активности.

Стратешко опредељење Србије за приступање ЕУ образложено је у званичној Стратегији Србије за приступање Европској унији, која је усвојена 17. јуна 2005. године: "Укључивање у европске интеграционе токове – придруживање и приступање Европској унији

²⁰⁵Видети: Ана С. Трбовић и Михаило Црнобрња (ур.), *Ефекти интеграције Србије у Европску унију* (Београд, ФЕФА, 2009. године).

²⁰⁶Проширење Европске уније доноси добити и претходним и новим чланицама ЕУ, што је доказала студија о утицају проширења из 2004. године која је објављена 2008. године. Овом студијом се указује да је тргоина између старих и нових чланица од 1999. до 2007. године скоро утростручена, а између нових чланица упетостручена. Видети: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank, *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, Brussels, 20.2.2008, COM(2009) 79/3.

– представља стратешко опредељење Србије које ужива високу политичку и друштвену подршку.²⁰⁷ У овом документу се истовремено препознаје значај процеса приступања ЕУ као оквира за неопходне реформе у привреди и друштву:

Пут ка ЕУ се види као пут ка модернијем друштву стабилне демократије и развијене економије, а политички и економски захтеви, које поставља ЕУ, будући да су подударни са претпоставкама за успешну политичку и економску трансформацију, као средство, а не као циљ развоја.²⁰⁸

Национални програм за интеграцију Србије у Европску унију потврдио је ово стратешко опредељење Србије и разрадио конкретне мере за делотворније спровођење процеса приступања ЕУ.²⁰⁹ Најзад, неопходно је нагласити да је Народна скупштина Републике Србије, као највиши законодавни орган, 13. октобра 2004. године усвојила Резолуцију о придруживању Европској унији, која садржи смернице за рад законодавне и извршне власти Републике Србије с циљем достизања критеријума за приступање Европској унији.

2. Услови за приступање Европској унији

Потписивање Римског споразума од стране земаља оснивача Европске Економске Заједнице 1957. године означило је почетак вишедеценијског процеса интегрисања европских земаља, који је као исход имао стварање Европске уније као највишег нивоа међудржавне интеграције. У последњој декади XX века, уз истовремено одвијање процеса "продубљивања", односно јачања функционалне интеграције континента, интензивирао се и процес увећања чланства у Европској унији. Након пада Берлинског зида тј. распада ко-

²⁰⁷Влада Републике Србије, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, усвојена 17. јуна 2005. године, стр. 10.

²⁰⁸*Ibid.*, 6.

²⁰⁹Видети: Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, измењени и допуњени програм усвојен децембра 2009. године.

мунистичког система и почетка транзиције у средњој и источној Европи, створили су се услови за наставак ширења Европске уније и то, пре свега, на исток.

На састанку Европског савета у Копенхагену 1993. године, чланица држава чланица ЕУ су се сагласили да ће примити у чланство придружене земље чланице из средње и источне Европе које за тим изразе жељу. Међутим, искуство са Источном Немачком, која је чиним уједињења постала прва послекомунистичка земља која је ушла у ЕУ, показало је да би пријем нових чланица без постављања одређених предуслова представљао превелики терет за европску привреду. Из тих разлога, а са циљем заштите и одржавања успостављене стабилности привреде ЕУ, постављени су тзв. **Копенхагенски критеријуми**, према којима ће, по испуњењу, придружене државе моћи да постану чланице ЕУ:

- стабилност институција које обезбеђују демократију, владавину права, поштовање људских права и мањина,
- постојање функционалне тржишне привреде и способност предузећа да издрже притисак конкуренције коју интеграција неминовно намеће,
- способност преузимања обавеза које произилазе из чланства, укључујући праћење циљева политичке, економске и монетарне уније, што подразумева прихватање и делотворну примену правних тековина ЕУ – *acquis communautaire*.²¹⁰

Иако се „у начелу земље прво интегришу економски у Европску унију, а тек онда и политички“²¹¹, примећујемо да Копенхагенски критеријуми паралелно третирају политичка и економска, као и правна питања.

Увођење **Мадридског критеријума** повезује се са Самитом шефова држава или влада земаља чланица Европске уније, који је одржан у Мадриду 1995. године. Критеријум из Мадрида је тзв. административни или институционални критеријум, који претпоставља успостављање одговарајућих административних и правосудних ин-

²¹⁰Закључци Европског савета у Копенхагену, 21-22. јун 1993, SN 180/1/93, 12. Превод у Самарџић, Слободан и Чупић, Зоран (ур.), *Европска унија и процес придруживања Србије и Црне Горе: Практикум уз програм обуке администрације о питањима ЕУ*, Факултет политичких наука, Београд, 2003, стр. 315.

²¹¹Видети: Борисав Кнежевић, „Придруживање СЦГ ЕУ-Актуелно стање и перспективе“, Маринко Вучинић (ур.), *Зборник радова полазника виртуелних курсева СЕРИТ*, Београдска отворена школа, Београд, 2004, *cit.*, стр. 185.

ституција путем којих ће држава, законодавство преузето од Европске уније, ефикасно примењивати на делу. Како је услов постојања функционалних институција већ садржан у трећем критеријуму из Копенхагена, Мадридски критеријум додатно апострофира значај ефикасне примене прописа и постојања стабилних и функционалних институција. Ово због тога што управо административни апарат државе која се припрема да постане чланица Европске уније мора на себе да преузме обавезе које се односе на транзицију и усклађивање са одговарајућим стандардима.

Самит у Мадриду је нагласио потребу за одговарајућим **административним и судским капацитетима будућих држава чланица ЕУ**, сматрајући их пресудним за делотворно спровођење *acquis communautaire*:

„Институције, као и њихове делатности и процедуре треба да буду унапређене са циљем очувања способности деловања [ЕУ], спроводећи и даље развијајући *acquis communautaire* уз поштовање равнотеже између институција.”²¹²

Документом ЕУ о Стратегији проширења из 2005. године придодат је један нови услов за проширење, а то је „способност ЕУ да прихвати нове чланице (*absorption capacity*)”:

Проширење је заправо учешће у подухвату, засновано на општим начелима, политичким стратегијама и институцијама. Унија треба да обезбеди услове да одржи своју способност да делује и одлучује у складу са одговарајућом равнотежом унутар својих институција, да поштује буџетска ограничења, као и да спроведе заједничке политичке стратегије које добро функционишу и постижу задате циљеве.²¹³

Занимљиво је да је у званичном речнику на Интернет презентацији Европске уније наглашено да је процес ”продубљивања ЕУ”,

²¹²Закључци Европског савета у Мадриду, 16. децембар 1995.

²¹³Commission of the European Communities, 2005 *Enlargement Strategy Paper*, Brussels, 9.11.2005 COM (2005) 561 final, стр. 3.

који подразумева реформе деловања институција ЕУ, "неопходни корак пре наредног проширења".²¹⁴ Стога је за процес проширења посебно значајно потписивање Лисабонског споразума у децембру 2007. године. Овај споразум поједностављује методе рада и начин гласања, ширећи квалификовано већинско одлучивање на педесет области и уводећи додатне институционалне измене које побољшавају рад знатно проширене Европске уније.²¹⁵

Пример када је такозвани "замор од проширења" скоро угрозио напредак у европским интеграцијама једне од земаља Западног Балкана, Македоније, представља случај из децембра 2005. године, када је расправа око ЕУ буџета за период од 2006. до 2013. године, запретила да доведе до негативног мишљења о македонској кандидатури.²¹⁶ На крају, заговорници проширења су преовладали, али је једна противуречна порука послата читавом региону. Сем тога, не сме се заборавити да је Француска променила свој Устав у марту 2005, налажући да сви нови приступни уговори, након Бугарске и Румуније, буду предмет изјашњавања на националном референдуму.²¹⁷

3. Процес стабилизације и придруживања ЕУ

Након минулих дешавања у Југоисточној Европи (рат, распад бивше Југославије, санкције, привредни суноврат и нестабилност региона) Унија је, са циљем подстицања стабилизације региона, отпочела са Процесом стабилизације и придруживања (ПСП), који је, у мају 1999. године Европска комисија предложила за државе за-

²¹⁴ Видети: Речник Европа, Интернет, http://europa.eu/scadplus/glossary/deepening_european_integration_en.htm.

²¹⁵ Текст Споразума на енглеском језику може се преузети на адреси <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1296&lang=en>. Превод измена које доноси Споразум из Лисабона на српском језику видети у: *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, превео и приредио Милутин Јањевић, Службени гласник, Београд, 2008.

²¹⁶ "Macedonia's candidacy may suffer delay," *Euractiv*, 12. децембар 2005.

²¹⁷ Видети: Breffni O'Rourke, "EU: After French Referendum, Europe Seen as Changed Forever," *RFE/RL*, 30. мај 2005; "Dutch referendum; Dead and buried," *The Guardian*, 2. јун 2005.

падног Балкана (Албанију, Босну и Херцеговину, Македонију, Србију, Црну Гору и Хрватску).²¹⁸

Имајући у виду дугогодишњу нестабилност овог региона, за ове земље је осмишљен посебан приступни оквир који, поред испуњења општих, Копенхагеншких критеријума, инсистира, пре свега, на политичкој стабилности ових земља и њиховом међусобном повезивању, односно регионалној сарадњи. У службеном речнику ЕУ: „успостављање регионалне сарадње је признато као један квалитетски показатељ спремности земаља Западног Балкана да се прикључе Европској унији.”²¹⁹ **Регионално повезивање се сматра претходницом ширег европског повезивања.**

Процес предвиђа потписивање *Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП)*, нове врсте уговорног односа са ЕУ чији је циљ стабилизовање региона њиховим путем европских интеграција, који прати посебни програм финансијске и техничке подршке. Током 2000.-2006. године *финансијска помоћ* за регион Западног Балкана спровођена је кроз Програм помоћи Заједнице за обнову, развој и стабилизацију назван КАРДС према енглеској скраћеници овог назива (енг. *CARDS – Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization*)²²⁰, а од 2007. године се програми помоћи ЕУ за подршку реформама у процесу приступања (*SAPARD, ISPA, CARDS* и др.) обједињују у оквиру јединственог Инструмента за претприступне фондове Европске уније – ИПА (енг. *IPA – Instrument for Pre-accession Assistance*). ИПА се састоји из пет специјализованих компоненти: а) за помоћ у процесу транзиције и изградње институција, са циљем испуњавања критеријума приближавања ЕУ и јачања административних и правосудних капацитета; б) за помоћ за регионалну и пре-

²¹⁸Постепена интеграција региона у Европу названа је „Процес стабилизације и придруживања” током 1997. године, а подстицај је добила на Самиту ЕУ у Загребу у новембру 2000. године. Видети: Преписка између Комисије и Европског савета и парламента о процесу стабилизације и придруживања земаља југоисточне Европе – Босна и Херцеговина, Хрватска, Савезна република Југославија, бивша Југословенска Република Македонија и Албанија, *COM/99/0235*, 26. мај 1999; Закључци Савета ЕУ за опште послове (*Conclusions of the E.U. General Affairs Council*), 2192, Луксембург, **21-22. јун 1999. Declaration of the Zagreb Summit**, 24. новембар 2000 (документ доступан на званичној Интернет адреси Европске уније: http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/sap/zagreb_summit_en.htm).

²¹⁹Званична Интернет адреса Европске уније, <http://ec.europa.eu/enlargement/>.

²²⁰Овај програм помоћи усвојен је уредбом Савета (ЕЦ) *No 2666/2000* од 5. децембра 2000.

кограничну сарадњу; в) за регионални развој; г) за развој људских ресурса; и д) за развој села и пољопривреде.²²¹ Земљама кандидати-ма за чланство (тренутно Турска, Хрватска и Македонија), доступне су све, а осталим земљама (Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Србија), до добијања статуса кандидата, само прве две компоненте, односно финансирање транзиције и тржишних реформи, те програма прекограничне сарадње.²²² Финансијски оквир за ИПА износи 10 милијарди евра, колико ће земље чланице Уније издвојити као помоћ у средњорочном финансијском периоду, од 2007. до 2013. године.²²³

Из средстава претприступних фондова ИПА финансирају се и програми ТАЕКС и Братимљење, који су веома значајни за изградњу административних капацитета и усклађивање са стандардима и прописима ЕУ. Програм ТАЕКС (Канцеларија за размену информација о техничкој помоћи; енгл. *TAIEX, Technical Assistance Information Exchange Office*) спроводи се од стране посебног одељења у оквиру Генералног директората за проширење (*DG Enlargement*) Европске комисије, које пружа техничку помоћ и олакшава размену информација између државних администрација и државних службеника, који овај програм користе, а све са циљем правног усклађивања са прописима ЕУ и изградње неопходне административне структуре. Програм ТАЕКС се спроводи од 1996, а тадашња државна заједница Србија и Црна Гора прикључила се програму ТАЕКС 24. маја 2004. године, када је у Београду одржан први, уводни семинар о могућностима које овај програм нуди државама корисницима. ТАЕКС пружа три основна вида помоћи, а то су: студијске посете, семинари у земљи и стручна помоћ приликом израде закона.²²⁴

Програм *TWINNING* (у преводу "братимљење" или „близначење"), који је покренут 1998. године, има кључну улогу, како у усклађивању законодавства, тако и у јачању административних капацитета земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. Овај инструмент помоћи доступан је и тзв. новим државама чланицама ЕУ. На Европском самиту у Солуну одржаном 2003. године, земљама Западног Балкана је омогућено је да буду корисници овог

²²¹ Видети: „Инструмент за претприступну помоћ-ИПА“, Интернет, <http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?Id=285,12/04/2010>.

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Борисав Кнежевић, „Токови прикључења наше земље ЕУ-принципи, приоритети, услови“, у: *Одбрана*, магазин Министарства одбране Србије и Црне Горе, бр.5, Новинско-издавачки центар „Војска“, Београд, 2005, цит. стр. 41.

програма помоћи. Као што је горе наведено, овај програм је првобитно био финансиран из програма *CARDS*, да би 2007. године, отпочело финансирање из фондова ИПА. Ради се о веома сложеном инструменту помоћи, чија правила захтевају да земља корисник бира једног или више партнера међу земљама чланицама Европске уније. Ови партнери су, скоро по правилу, органи државне администрације земаље Европске уније, аналогни органу државне администрације земље корисника. Карактеристичан је и по томе што најмање један стручњак из земље партнера, проводи релативно дужи временски период у органу или институцији земље корисника, преносећи знања и искуства стечена у земљи из које долази.

Трећа битна компонента Процеса стабилизације и придруживања јесте пружање трговинских олакшица земљама западног Балкана за тржиште Европске уније, названим *аутономне трговинске мере*.²²⁵ ЕУ је проширила посебне трговинске повластице на земље Западног Балкана у намери да омогући приступ заједничком тржишту њиховим индустријским и пољопривредним производима и тиме поново оживи њихову привреду.

Процес стабилизације и придруживања се временски дели у две фазе. Обе фазе процеса су повезане са спровођењем кључног правног документа – Споразума о стабилизацији и придруживању. Конкретно, прва фаза процеса јесте процена општих услова унутар државе (економских, социјалних, правних и политичких), као и припрема административних структура (стварање и јачање надлежних државних институција). Прва фаза Процеса стабилизације и придруживања започиње у тренутку када држава изрази заинтересованост за успостављање Споразума о стабилизацији и придруживању са Унијом, а окончава се објављивањем тзв. „Студије изводљивости“ од стране Комисије Европске уније. Закључак ове студије изражава став ЕУ о томе да ли је, према њеном мишљењу, заинтересована држава у стању да спроведе обавезе које следе потписивањем ССП. У случају да је процена ЕУ позитивна, отпочиње друга фаза Процеса стабилизације и придруживања.

Друга фаза подразумева преговоре о ССП, његово потписивање и ефикасно спровођење. У овој фази, преговори о ССП имају по-

²²⁵ Видети: *Council Regulation No. 2007/2000*; Приказ посебних трговинских мера за земље и територије које учествују или су повезане са Процесом стабилизације и придруживања ЕУ, 18. септембар 2000; у новембру 2005, трговинске повластице продужене су до краја 2010. године; *Council Regulation (EC) No. 1946/2005*, 14. новембар 2005.

себан значај јер се током ових преговора са ЕУ постављају основни услови, односно режим трговине, који ће уређивати трговинске односе државе потписнице и ЕУ. По потписаном уговору, који се заснива на поштовању демократских принципа и суштинских елемената на којима се заснива јединствено тржиште, држава потписница и ЕУ постепено и узајамно либерализују своја тржишта.²²⁶ ССП не одређује унапред било какав датум приступања ЕУ.

Споразум о стабилизацији и придруживању је међународни уговор између државе потписнице и ЕУ који успоставља правни оквир за узајамну сарадњу и постепено приближавање европским стандардима. Овај споразум држави потписници нуди могућност билатералне сарадње и проширен бесцарински приступ тржишту Европске уније.

По својој правној природи, и у великој мери и садржају, ССП је врло сличан тзв. Европским споразумима које су почетком и средином деведесетих година потписивале државе средње и источне Европе, а које су приступиле Европској унији 2004. године. Поред извесних повластица које сам ССП пружа држави потписници, ССП је такође и средство којим се подстичу приоритетне реформе и путем којег се, у различитим областима, држави потписници пружа подршка и помоћ Европске уније. Такође, ССП пружа држави потписници могућност за добијање статуса "званичног кандидата за чланство", који ЕУ додељује када оцени да се овај споразум делотворно примењује и да је држава потенцијални кандидат спремна за преговоре о пуноправном чланству. Као такав, ССП је незаобилазни предуслов за било какав будући захтев државе за чланство у Европској унији, једна врста предворја за пуноправно чланство.

Битна одлика ССП, као нове генерације споразума о придруживању за државе Западног Балкана, а која се разликује од Европских споразума потисаних од стране држава средње и источне Европе, састоји се у ставкама које придају посебан значај утемељивању

²²⁶Трговинска либерализација је асиметрична у корист државе која приступа ЕУ. Поменути "аутономним трговинским мерама" ЕУ је већ 2000. године отворила своје тржиште за преко 90 одсто производа из Западног Балкана а ССП озваничава ове мере, односно уговор на одређено време претвара у споразум на неодређено време.

и јачању демократских начела, као и регионалној сарадњи. Регионална сарадња подразумева успостављање мреже билатералних и мултилатералних споразума међу западно-балканским државама у областима трговинске, економске, правне, и сваке друге сарадње.

Најбитније, непосредне добити ССП су из области трговине и слободнијег приступа домаћих производа јединственом тржишту Европске уније са својих 500 милиона потенцијалних потрошача. Самим побољшањем услова извоза домаћих производа отварају се бројне могућности за развој домаћих предузећа, а тиме и целокупне националне привреде. Са друге стране, ССП омогућава олакшан приступ европских производа домаћим купцима и потрошачима, по краћим и ефикаснијим административним процедурама, као и по нижим ценама.

Добијањем статуса "званичног кандидата за чланство у ЕУ" које је условљено делотворним спровођењем ССП, такође се отвара могућност располагања финансијским средствима из појединих Структурних фондова, као и помоћ институционалој доградњи, регионалном развоју и учешћу у бројним пројектима ЕУ који нису доступни "потенцијалним" кандидатима.²²⁷

Пољопривредни фонд чини готово половину буџета Европске уније и намењен је заштити пољопривреде као најосетљивије економске гране сваке земље. Да нема овог фонда који обезбеђује високе гарантне цене и субвенције пољопривредницима, заједничког тржишта не би било у овој области, јер би свака земља онда посебно штитила своје пољопривреднике што би довело до протекционизма и изолације према другим земљама чланицама.

Искуство земаља кандидата показује да треба развити ефикасну структуру за координацију, програмирање и спровођење програма помоћи ЕУ, као и структуру која ће се укључити у додатне програме помоћи када они буду доступни Србији и Црној Гори. Органи-

²²⁷По учлањењу у ЕУ добија се пун приступ кохезивним и структурним фондовима који служе да се помогну слабије развијени региони како би се и они у потпуности укључили у благодети европских интеграција. Осим економских разлога и солидарности, настанку ових фондова су допринели и политички фактори. Све земље имају користи од чланства у Европској унији али не све у подједнаком степену. Највише добијају најразвијеније државе, јер најбоље користе прилике које јединствено тржиште пружа. Зато се овим фондовима настоји праведније расподелити благодетима интеграција и задовољити мање и слабије развијене земље. Сваки регион који по глави становника има друштвени бруто производ мањи од 75% просека у Европској унији има право на коришћење ових фондова.

зација је кључна за ефикасно коришћење финансијских средстава које пружа ЕУ.

Велики подстрек Процесу стабилизације и придруживања дао је Самит Европске уније и земаља западног Балкана, одржан у Солуну 21. јуна 2003. године. На *Солунском самиту*, ЕУ је објавила „своју недвосмислену подршку европској перспективи земаља Западног Балкана”²²⁸ и обогатила ПСП низом нових механизма, укључујући и израду нацрта заједничког оквира за приступ названог „Европско партнерство.”²²⁹ Финансијска помоћ интеграцији Западног Балкана у ЕУ је појачана, а истовремено је отворен приступ многим механизмима интеграције који су до тада били доступни само земљама који су званични кандидати за чланство у ЕУ. Многи од ових механизма су значајни за институционалну и административну доградњу, као што су горе описани ”Братимљење” и ТАЕКС, као и други програми који су иначе доступни само чланицама Уније (нпр. *Progress, CIP*, ФП7, *Erasmus Mundus*, и други).

Званичним указивањем грађанима Западног Балкана на њихову европску будућност, ЕУ је истовремено дала снажну подршку демократским снагама у региону. Вероватно је још важније било да се руководство региона подсети на обавезе које предстоје на путу ка уједињеној Европи. Као што је тадашњи комесар за спољне односе Кристофер Патен предочио:

”Из Солуна ће се упутити две важне поруке за Западни Балкан: Могућност за чланство у ЕУ је стварна, и ми нећемо сматрати географску карту Уније употпуњеном док нам се ви не придружите. Ми који смо у Европској комисији учинићемо све да вам помогнемо да у томе успете. Али чланство мора бити заслужено. Биће потребно доста тешког рада и уложене политичке воље оних који су на власти у региону. Колико далеко ћете стићи на путу европских интеграција, и колико брзо, зависиће само од вас.”²³⁰

²²⁸*EU-Western Balkans Summit – Declaration*, Солун, 21. јун 2003, Саопштење за штампу 10229/03 (Presse 163).

²²⁹Први документ Европског партнерства, који одређује краткорочне и дугорочне приоритете за реформе, био је одобрен 2004. године, а након тога је следио документ из 2006. и 2008. године.

²³⁰Наведено у службеном излагању ЕУ, Интернет, <http://www.eu.int/comm/enlargement/see/milestone.htm> (приступљено 19. децембра 2005).

За приступање Србије Европској унији, од посебног је значаја Одлука Савета министара о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом и Црном Гором, укључујући и Косово у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација.²³¹ Иако Одлука не садржи списак услова који се постављају пред Србију, она потврђује општи захтев да се услови за приступање (почев од Копенхагенских критеријума до услова дефинисаних у оквиру ПСП) испуне правовремено и у целини. Разрађен списак услова садржан је у Европском партнерству, документу који прати и налаже додатне реформе Србије на путу у Европску унију. Иако су сви услови у теорији једнаки, за Србију је кључан политички услов који се преводи пуном сарадњом са Међународним кривичним судом за бившу Југославију у Хагу.

Неопходно је нагласити да главни интерес чланица ЕУ на Западном Балкану није економске већ политичке природе: постизање стабилности на европском југоисточном крилу. Значајно је да ЕУ није употребила израз „стабилизација” у погледу приступа осталих земаља средње и источне Европе, мада је интеграција ових земаља у Европу такође подразумевала неопходност обезбеђивања демократске стабилности.

Такозвана *Политика условљавања ЕУ* у суштини подразумева условљавање политичке и финансијске помоћи ЕУ постизањем напретка државе партнера у областима демократије, владавине права, вишег степена развоја људских права и права мањина, те преусмеравањем на тржишну привреду и већу међурегионалну сарадњу.²³² Политика условљавања представља саставни део Европског партнерства, као и Документа о

²³¹Одлука Савета министара о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Србијом и Црном Гором, укључујући и Косово у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација”, 14. јун 2004. године. *Official Journal of the European Union* L 227/21, 26. јун 2004, параграф 5. Ову одлуку је заменила одлука из 2006, а потом из 2008. године, које су навеле нове услове. Тренутно је на снази Одлука Савета од 18. фебруара 2008. године о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом укључујући и Косово у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. и о укидању Одлуке 2006/56/ЕС (2008/213/ЕС).

²³²General Affairs Council, Conclusions on the application of conditionality with a view to developing a coherent E.U. strategy for its relations with the countries in the region, 29. април 1997, *Bulletin of the EU*, No 4-1997.

стратегии проширења из 2005. и 2009. године, а у којима се наглашава: ”Проширење је један од најделотворнијих инструмената спољне политике ЕУ.”²³³

Придруживање Србије Европској унији покренуто је демократским превратом 2000. године. Од тада Србија ужива трговинске олакшице које подразумевају бесцарински извоз на тржиште ЕУ, са изузетком неких, тзв. осетљивих производа као што су вино, риба и јунеће месо. Текстил је био један од тих изузетака, све до 2005. године када је посебним споразумом додат на листу производа који не подлежу царинењу.²³⁴ Међутим, више од једне декаде касније Србија још увек није постала ни придружена чланица ЕУ. Нема приступ издашнијим фондовима ЕУ, нити привлачи страна улагања као њени суседи – са Запада и са Истока. Притом је Европа мање спремна за следећа проширења. Истовремено, Србија више није у међународној изолацији већ је домаћин многих културних, спортских и других дешавања. Србија је и чланица озбиљних европских организација као што су Савет Европе и Европски централни регистар за хартије од вредности. Чланица је и свих највећих међународних организација осим Светске трговинске организације, чијим правилима и нормама треба додатно да се прилагоди. Од децембра 2006. године, Србија је чланица и Партнерства за мир, а од 19. децембра 2009. године грађани Србије уживају визне олакшице ЕУ. У многим областима, а нарочито у економији, Србија се заиста приближила или чак достигла нека од највиших европских мера.

Резолуцијом о придруживању Европској унији Народне скупштине Републике Србије од 13. октобра 2004. године Србија је изразила сагласност о уласку у Европску унију и пуну спремност за даље ангажовање на испуњавању политичких услова, укључујући обавезу да се приведу правди сва лица осумњичена за злочине почињене током оружаних сукоба у

²³³Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, ”Стратегија проширења и кључни изазови за 2009-2010. годину”, Брисел, 14.10. 2009. године, *COM (2009) 533*.

²³⁴Видети: Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о трговини текстилним производима потписан је 31. марта 2005. године. Споразум је ступио на снагу 1. јула 2005. године, чиме су укинута сва количинска ограничења (квоте) за извоз српског текстила у ЕУ.

периоду од 1991. до 2000. на територији бивше СФРЈ. У овом документу се наглашава потреба за даљим унапређивањем добросуседских односа и свих других видова регионалне сарадње и регионалних иницијатива. Као приоритет у раду Скупштине се истиче усклађивање домаћег законодавства са правним тековинама Европске уније.²³⁵

Процес приступања Србије Европској унији захтева широке промене у привредном систему, у структури привреде и структури јавне управе – њиховој организацији и начину пословања. То подразумева дуг и сложен пут прилагођавања институција, закона и правне регулативе, те инструмената и мера економске политике. Сложеност целокупног процеса, као и чињеница да процес интеграције са собом доноси и одређене трошкове који на дуги рок не смеју превазићи поменуте користи од интеграције, истичу неопходност аналитичког и планског приступа реформама који ће установити одговарајући редослед будућих корака. Кључна ставка у овом процесу је и припрема јавне управе за европске интеграције. Ефикасна организација ће знатно поспешити приступање Србије Европској унији.

Изградња институција у оквиру Процеса стабилизације и придруживању подразумева прилагођавање и јачање демократских институција и јавне управе, нарочито у домену координације и самог спровођења потребних реформи, као и спровођења процеса усклађивања са законодавством ЕУ. Србија је успоставила основни институционални оквир за потребе придруживања ЕУ, али га сад мора ојачати успостављањем и јачањем додатних институција потребних за примену европског законодавства, као и путем сталне обуке кадрова. Ефикасност произилази само из добре организације и стручног кадровског састава. Оспособљавање кадрова за ефикасније деловање у пословима у вези са приступањем Европској унији и повезивање свих релевантних учесника овог процеса је кључно за његов успех.

²³⁵ Резолуција о придруживању Европској унији Републике Србије, 13. октобар 2004. године. Документ постављен на Интернет презентацији Народне скупштине Републике Србије, http://www.parlament.gov.rs/content/cir/akta/akta_detalji.asp?id=116&t=0

4. Институционална структура Србије у области европских интеграција

Влада Републике Србије

Влада Републике Србије, као носилац извршне власти, и даље је кључно место за доношења одлука у вези са процесом приступања Србије Европске уније. У оквиру Владе, послови европских интеграција су у надлежности **потпредседника Владе Србије задуженог за европске интеграције**. Оперативну подршку пружа Канцеларија за придруживање Европској унији Републике Србије. Као што је веома отворено наведено у Националној стратегији Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији:

”Успех рада Канцеларије у највећој мери је повезан са политичким капацитетом који је потребно непрестано јачати током процеса придруживања. Поред потпредседника владе у свим државама чланицама Европске уније улога председника Владе у обављању европских послова од огромног је значаја.”²³⁶

Влада Републике Србије је, усвајањем Закључка и пратеће Информације о потреби формирања координационих тела у процесу приступања Србије Европској унији, као и доношењем Одлуке о оснивању Координационог тела за процес приступања Европској унији („Сл. гласник РС“, бр. 95/07), образовала званичан координациони механизам за процес приступања ЕУ и спровођење преузетих обавеза из процеса придруживања ЕУ. Наведеним актима успостављена су следећа тела:

- **Координационо тело за процес приступања Европској унији** (у даљем тексту: Координационо тело) – које разматра сва питања у вези са европским интеграцијама и координира рад органа државне управе. Чине га председник Владе (који је уједно и председавајући Координационог тела), потпредседник Владе задужен за европске интеграције, министар спољних послова, министар унутрашњих

²³⁶Влада Републике Србије, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, усвојена 17. јуна 2005, стр. 203.

послова, министар финансија, министар економије и регионалног развоја, министар правде, министар пољопривреде, шумарства и водопривреде, министар трговине и услуга и директор Канцеларије за европске интеграције. Координационо тело подноси Влади извештај о свом раду сваких 90 дана;

- *Стручна група Координационог тела* (у даљем тексту: Стручна група) – којом руководи директор Канцеларије за европске интеграције и коју чине шефови радних група за преговоре, именовани из реда државних секретара, као главно тело за хоризонталну координацију процеса приступања;
- Подгрупе Стручне групе су радне групе за преговоре о приступању ЕУ, чија се подела, надлежност и састав подударају са преговарачким поглављима (35 поглавља). На челу стручне групе је државни секретар министарства у чијој је претежној надлежност део правних тековина ЕУ у одређеном преговарачком поглављу;
- **Јединице за европске интеграције**/контакт особе за европске интеграције, у ресорним министарствима и органима државне управе, који представљају координаторе и особе за контакт у својим органима у односу на Канцеларију. Прве јединице за европске интеграције су почеле да се образују у новембру 2002. године у ресорним министарствима Републике Србије, али је на жалост из политичких разлога релативно често мењана структура и састав ових јединица (зависно од избора, односно странке која је водила одговарајући ресор). Поред тога, иако је јасно да јединице за европске интеграције треба да имају овлашћења да утичу на делотворнији рад свог ресора са циљем успешнијег спровођења реформи на путу ка ЕУ, оне се још увек боре за ову позицију у одређеним министарствима, зависно од опредељења и става министра. Као што је наведено у Националној стратегији Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији, "за успешно обављање послова европских интеграција значајно да се овим јединицама обезбеди политички кредибилна позиција у оквиру унутрашњих организационих процедура (присуство колегијумима министарства, предлагање мера,

учешће у креирању политике министарства, припремање годишњих радних планова министарства)".²³⁷

У складу са одлуком о почетку примене Прелазног споразума о трговини и трговинским питањима од 1. јануара 2009, Влада Србије је 15. јануара 2009. именовала копредседавајућег и секретара *Одбора за спровођење Прелазног трговинског споразума са Европском унијом*, као и копредседавајуће и секретаре пододбора.

Канцеларија за европске интеграције Републике Србије је служба Владе на челу са директором који је службеник на положају. Директор службе има при вођењу службе иста овлашћења као и министар при вођењу министарства, а одговоран је Влади и председнику Владе. Председник Владе је пренео потпредседнику Владе за европске интеграције овлашћења према служби чији му је директор одговоран, па и право на предлагање директора службе.²³⁸ Оснивање и делокруг Канцеларије за европске интеграције утврђени су Уредбом о оснивању Канцеларије за европске интеграције:

„Канцеларија врши стручне, административне и оперативне послове и послове за потребе Владе повезане са координацијом рада министарстава, посебних организација и служби Владе који се односе на: координацију, праћење и извештавање у вези са процесом придруживања и приступања Европској унији; координацију преговора са Европском унијом; координацију спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању и рада заједничких тела основаних тим Споразумом; координацију припреме стратешких докумената у вези са процесом приступања Европској унији; координацију сарадње органа државне управе са Европском комисијом и другим стручним телима Европске уније, као и стручну и техничку сарадњу у процесу придруживања и приступања са државама чланицама, кандидатима и потенцијалним кандидатима, у сарадњи и уз обавештавање Министарства спољних послова; подстицање и праћење усклађивања прописа Републике Србије с прописима и стандардима Европске уније и обавештавање Европске уније и јавности о томе; помоћ министарствима и посебним организацијама у усклађивању прописа с прописима Европске уније; праћење извршавања обавеза које министарства и посебне организације имају у придруживању и приступању Европској унији; координацију превођења и припреме нацио-

²³⁷ *Ibid.*

²³⁸ Положај и надлежности службе Владе наведени су у Уредби о службама Владе, *Службени гласник Републике Србије*, број 75 од 26.08.2005. године.

налне верзије прописа Европске уније и превода законодавства Републике Србије на један од званичних језика Европске уније; информисање јавности и промоцију активности у процесу придруживања и приступања Европској унији; сарадњу, посредством Министарства спољних послова, са Мисијом Републике Србије при Европској унији у процесу придруживања и приступања Европској унији; организацију обуке из области Европске уније у сарадњи са другим органима државне управе и службама Владе. Канцеларија остварује сарадњу са Министарством спољних послова и другим надлежним органима државне управе у разматрању питања која се односе на дефинисање потреба и попуњавање стручног дела дипломатског кадра Мисије Републике Србије при Европској унији у свим фазама европских интеграција. Канцеларија обавља и друге послове из области придруживања и приступања Европској унији које јој Влада повери.²³⁹

Као што се наводи у Националном програму за интеграцију Србије у Европску унију, "У свом раду Канцеларија за европске интеграције руководи се принципима европског административног простора. У складу са принципима отворености и транспарентности, Канцеларија настоји да своје активности стави на увид и приближи најширим слојевима јавности. У овом тренутку Канцеларија сарађује са великим бројем невладиних организација, академских институција, као и представницима синдикалних и струковних организација. Такође, у обављању послова европских интеграција, Канцеларија за европске интеграције сарађује и са *Канцеларијом за европске послове Владе Аутономне Покрајине Војводине*. Ова канцеларија пружа значајан допринос у јачању капацитета покрајинских органа управе, креирању заједничких пројеката са регионалним и другим европским партнерима о питању коришћења претприступних фондова ЕУ и сарадњи са кључним европским и међународним институцијама у промовисању европских вредности."²⁴⁰

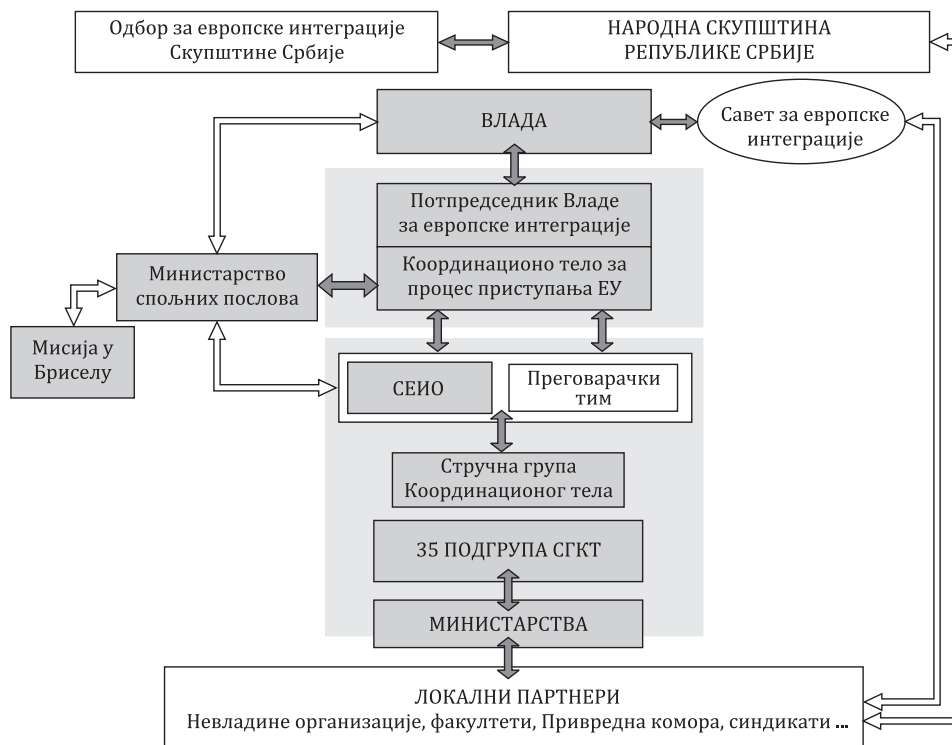
Претходник Канцеларије за европске интеграције је Сектор за европске интеграције, који је основан у мају 2002. године у тадашњем Министарству за економске везе са иностранством Републике Србије, тада представљајући централну тачку и главног координатора у Влади Републике Србије за процес придруживања Европској

²³⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 126/07 и 117/08.

²⁴⁰ Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, измењени и допуњени програм усвојен децембра 2009. године, стр. 28.

унији. Подсетимо се да је у оквиру Савезне Републике Југославије и државне заједнице Србије и Црне Горе деловала и “Канцеларија Савезне владе за придруживање СРЈ Европској унији,, основана у новембру 2001. Године, са основном улогом координатора процеса придруживања који се одвијао у Србији и Црној Гори. Из политичких разлога, који су довели и до званичног одвајања Црне Горе 2006. године, рад ове канцеларије био је неуспешан.

Министарство спољних послова – Дирекција за Европску унију традиционално одржава дипломатске односе са Европском унијом и земљама чланицама ЕУ у име Србије. У пракси често долази до преплитања послова ове дирекције и Канцеларије за европске интеграције, те је неопходна тесна координиција рада, која се заснива на подели да Министарство спољних послова руководи политичком димензијом процеса, а Канцеларија стручно-административном димензијом.

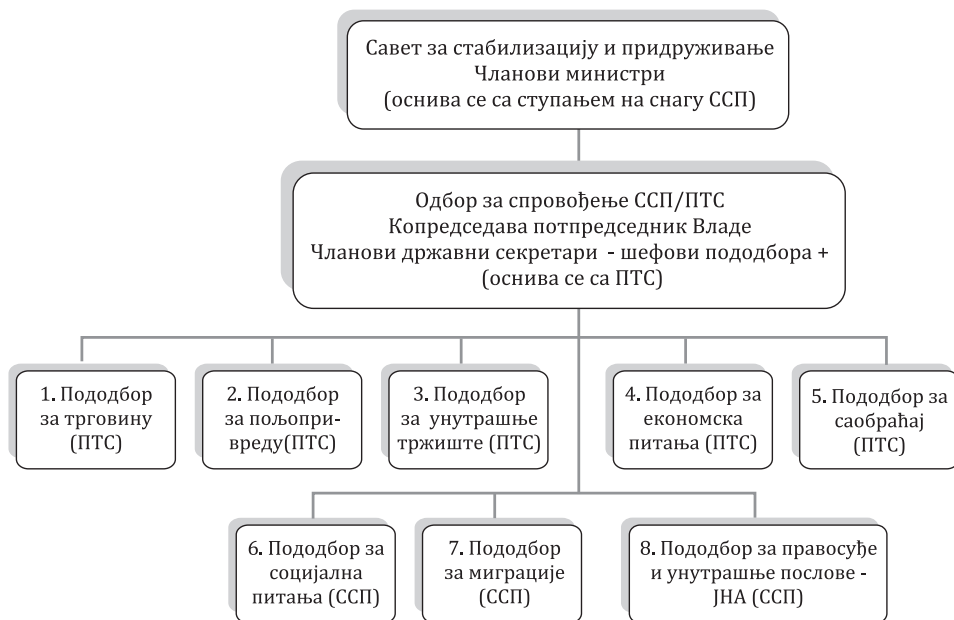


Слика 4 – Координација европских интеграција у Републици Србији

Поред других министарстава, *Министарство за економију и регионални развој* и *Министарство финансија* имају важне улоге у процесу европских интеграција; прво је задужено за неке од најзначајнијих економских политика и за рад економских аташеа у дипломатским представништвима Србије, а друго за координацију ИПА и других европских фондова.

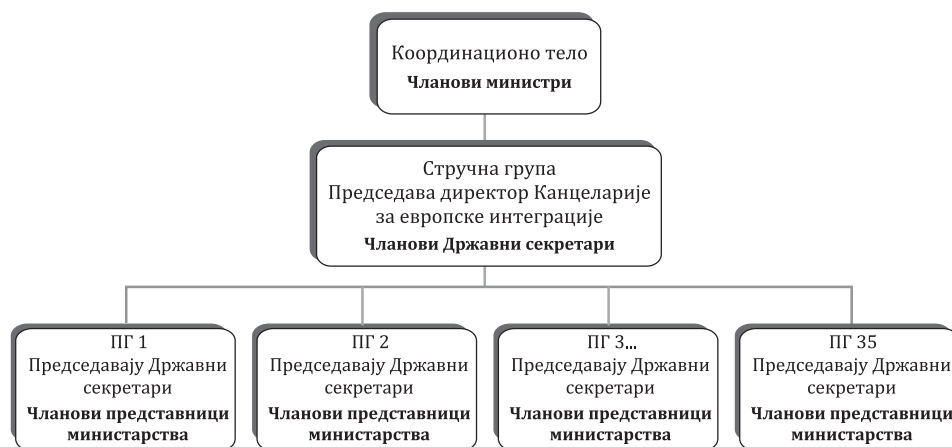
Да би се делотворније вршила координација европских послова, у октобру 2002. године, Влада Републике Србије је образовала *Комисију за координацију процеса приступања Европској унији*, како би се ефикасније повезале, ускладиле и усмериле активности републичких органа и организација и тако убрзао процес придруживања Европској унији. Ову комисију је заменило горенаведено Координационо тело за процес приступања Европској унији.

У септембру 2002. године основан је **Савет за европске интеграције Владе Републике Србије**, чија је основна улога да доноси стратешке смернице и даје политичку подршку процесу при-



Слика 5 – Тела за спровођење Споразума за стабилизацију и придруживање (ССП) и Прелазног трговинског споразума (ПТС)

друживања, односно да буде једна од кључних форми за постизање националног консензуса о придруживању ЕУ. Чине га сви министри, председник Одбора за европске интеграције Народне скупштине, саветник председника Републике, представник Владе Аутономне Покрајине Војводина, национални координатор Регионалног савета за сарадњу, представници верских организација, представници националних савета националних мањина, представник Привредне коморе Србије, представник Српске академије наука и уметности, представници универзитета и научних института чији је оснивач Република, представници невладиних организација које се баве питањима европских интеграција, представници репрезентативних синдиката и удружења послодаваца основаних за територију Репу-



Слика 6 – Структура механизма за координацију НПИ, одговора на Упитник и преговоре о чланству ЕУ

блике Србије и директор Канцеларије за европске интеграције.²⁴¹ Такође, са циљем унапређења процеса програмирања и коришћења ИПА средстава, Влада је почетком децембра 2007. године донела Одлуку о образовању Комисије за програмирање и управљање фондовима ЕУ и развојном помоћи („Сл. гласник РС“ бр. 113/2007).

²⁴¹Савет је основан Одлуком о образовању Савета за европске интеграције, Службени гласник Републике Србије, бр. 14/2002, 42/2005 и 52 од 08.06.2007.

Народна скупштина Републике Србије

У мају 2003. године образован је *Одбор за европске интеграције* у Народној скупштини Републике Србије, који има важну улогу у преношењу правних тековина ЕУ у законодавство Републике Србије:

Одбор за европске интеграције, у складу са својим надлежностима, наставиће да разматра предлоге закона, других прописа и општих аката, са становишта њихове прилагођености прописима Европске уније и стандардима Савета Европе; да разматра планове, програме, извештаје и информације о процесу стабилизације и придруживања Европској унији; да прати стратегију придруживања и предлаже мере за убрзавање реализације. Биће настављена међународна сарадња са одборима парламената земаља чланица ЕУ и са Европским парламентом. Циљ сарадње је размена искустава, јачање партнерских односа, као и боље разумевање процеса придруживања и интеграције у ЕУ. Наставиће се сарадња са Европским парламентом на политичком и административном нивоу кроз годишње интерпарламентарне састанке Делегације за југоисточну Европу Европског парламента и делегације Народне скупштине састављене од чланова Одбора за европске интеграције. Таква пракса биће настављена до формирања заједничког парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање, састављеног од посланика НСРС и чланова ЕП, као консултативног тела у процесу спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању. Чланови Одбора за европске интеграције и других радних тела НСРС учествоваће у регионалним активностима, јачајући сарадњу у региону на свим нивоима, што је један од спољнополитичких приоритета земаља у процесу придруживања, у оквиру Регионалног секретаријата за парламентарну сарадњу. Такође ће наставити учешће у регионалним иницијативама парламентарних одбора земаља западног Балкана КОСАП и у Цетињском парламентарном форуму, као и јачање билатералних односа са земљама региона. Народна скупштина ће наставити сарадњу са цивилним сектором и међународним организацијама у

Србији на заједничким пројектима и организацији јавних расправа о предлозима закона.²⁴²

Одељење за европске интеграције Народне скупштине пружа стручну помоћ члановима Одбора за европске интеграције и другим народним посланицима у вези са питањима која се односе на процес европске интеграције, а пре свега на надзор усклађености предлога закона, као и поднетих амандмана, са правним тековинама Европске уније. Треба напоменути да је Споразумом о стабилизацији и придруживању предвиђено оснивање заједничког парламентарног одбора за стабилизацију и придруживање, чиме се додатно јача улога Скупштине.

5. Реформа јавне управе Србије у процесу европских интеграција

Са циљем приближавања Србије Европском административном простору, а тиме и Европској унији уопште, усвојена је Стратегије 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. Предуслов за то је постојање Стратегије реформе државне управе засноване на општим принципима Европског административног оквира (*European Administrative Space*) и тзв. „добре владавине“ (*good governance*), као и концепту 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. Циљеви прокламовани у Стратегији, потврђени су усвајањем Националног програма за ин-

²⁴²Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, измењени и допуњени програм усвојен децембра 2009. године, стр.12.

теграцију у Европску унију (НПИ). Овај документ повезује неопходност управне реформе којој је циљ ефикаснија и делотворнија јавна управа, 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.

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. Најзад, Влада је 2. јула 2009. године усвојила Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године.²⁴³

Као што званично наводи Национални програм за интеграцију у ЕУ, следећи принципи и закони уређују рад државне управе у Србији:

”Органи државне управе, према **Закону о државној управи**, делују по начелима (а) самосталности и законитости, (б) стручности, непристрасности и политичке неутралности, (в) делотворности у остваривању права странака, (г) сразмерности и поштовања странака и (д) јавности рада. *Послови државне управе* су учествовање у обликовању политике Владе (кроз припрему закона, других прописа и општих аката за Владу и предлагање стратегија развоја и других мера); праћење и утврђивање стања у областима из делокруга појединачних органа; извршавање закона, других прописа и општих аката; инспекцијски надзор, старање о законитости у раду јавних служби; развојни послови (подстицање и усмеравање развоја у областима из делокруга појединачних органа, према политици Владе); као и други стручни послови, попут прикупљања и проучавања података, сачињавања анализа, извештаја, информација и др.

Унутрашње уређење и систематизација органа државне управе (и служби Владе), као и тачан број и структура запослених, прописују се правилницима о унутрашњем уређењу и систематизацији

²⁴³Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, измењени и допуњени програм усвојен децембра 2009. године, стр. 14-15.

радних места сваког појединачног органа. Ови правилници морају бити засновани на начелима која су прописана Уредбом о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС“, бр. 81/07 – пречишћен текст и 69/08) и за њих је потребна сагласност Владе. Предлог сваког таквог акта претходно се доставља на мишљење Министарству за државну управу и локалну самоуправу, Министарству финансија и Служби за управљање кадрovima, како би се обезбедило поштовање релевантних законских одредби, поменутих начела организације и што рационалнија расподела послова и ресурса. Закон о државним службеницима, који је у целини ступио на снагу 1. јула 2006, на свеобухватан начин је уредио права и дужности државних службеника у Републици Србији, у складу са принципима Европског административног простора. 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. Сходно томе, „државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (у даљем тексту: државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.“ (члан 2. Закона). Из ове дефиниције, дакле, следи да у категорију државних службеника не спадају запослени у јединицама локалне самоуправе, као ни запослени у просвети, здравству и сл. На положај, права и обавезе ових категорија запослених у јавном сектору примењују се или општи прописи о раду или други посебни закони. 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. Будући да намештеници не обављају послове из делокруга органа државне управе, Закон о државним службеницима уређује само основна права и дужности намештеника (нпр. разврставање радних места, услови попуњавања радног места, право на плату, одредбе о премештају и распоређивању и сл.), док се на све остале елементе њиховог положаја примењују општи прописи о раду.

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. Законом су такође прописани услови који морају бити испуњени да би неко постао државни службеник на положају (завршен факултет и најмање 9 година радног искуства у струци – њихов мандат траје 5 година и обновљив је без поновног конкурса). Сходно овим променама, у министарствима једини политички функционери остају министри и државни секретари (некадашњи заменици министара), као и шефови и чланови кабинета министара, чији је број ограничен. У органима управе у саставу министарстава, посебним организацијама и службама Владе, сасвим нестају политички функционери. Изборни поступак за део радних места која су Законом о државним службеницима претворена у положаје (помоћници министара, секретари министарстава, директори органа управе у саставу министарстава, посебних организација и служби Владе, као и њихови заменици и помоћници) већ је окончан, док се у предстојећем периоду очекује завршетак овог процеса. Закон о државним службеницима предвидео је и да Влада оснује Службу за управљање кадровима (СУК), као службу Владе, задужену за стручне послове везане за управљање кадровима у државној управи. Њено уређење и делокруг ближе су одређени Уредбом о оснивању Службе за управљање кадровима („Службени гласник РС“, број 106/05). Поред послова који се односе на спровођење конкурса, вођење кадровске евиденције и друге послове управљања људским ресурсима, СУК такође годишње припрема за Владу предлог програма општег стручног усавршавања, на основу којег затим и спроводи обуку државних службеника на теме које су заједничке свим или већини органа државне управе („хоризонтална“ обука). (О обуци државних службеника биће више речи у 4. делу документа, који се односи на административне и правосудне капацитете за спровођење АС.)

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.

Народна скупштина Републике Србије усвојила је 11. децембра 2009. три закона на основу којих ће се спровести рационализација у државној и локалној администрацији:

- Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник РС“ број 104/09);
- Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији („Службени гласник РС“ број 104/09) и
- Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник РС“ број 104/09).

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.”²⁴⁴

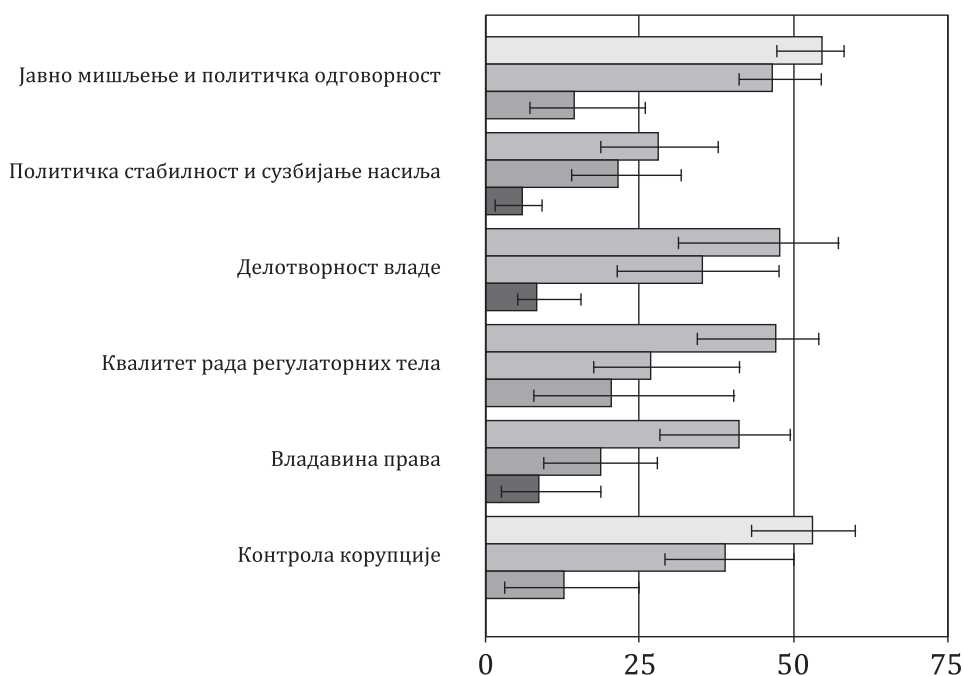
Табела 4 – Владавина у Србији и региону 2008. године²⁴⁵

Показатељ	Србија (%)	Регион (Источна Европа и Балтик)	ОЕЦД	Бугарска	БиХ	Хрватска	Црна Гора
Јавно мишљење и политичка одговорност	54,8	63,3	90,6	65,9	48,6	60,1	56,3
Политичка стабилност и сузбијање насиља	28,2	56,1	81,9	58,9	25,8	66,5	68,9
Делотворност владе	47,9	61,3	88,7	58,3	35,1	69,7	56,9
Квалитет рада регулаторних тела	47,3	69,2	91,2	73,4	48,8	66,7	52,2
Владавина права	41,1	58,5	90,2	51,2	43,5	55,0	53,1
Контрола корупције	53,1	59,1	90,2	52,2	45,9	61,8	47,8

²⁴⁴Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, измењени и допуњени програм усвојен децембра 2009. године, стр. 18-20.

²⁴⁵Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, 2008: *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2008*, The World Bank, June 2009.

Ради објективности, званични став Србије у погледу организације јавне управе можемо да упоредимо са показатељима добре владавине Светске Банке, према којима је Србија је испод просека ширег региона Источне Европе и Балтика и далеко испод просека држава које су чланице Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД). Бугарска и Хрватска су ближе просеку ОЕЦД, што одражава и чињеницу да су узмакле на путу европских интеграција чије правне тековине (*acquis communautaire*) подразумевају добру владавину. Ова два процеса, унапређење елемената који сачињавају добру владавину и приступање Европској унији, тесно су повезана и бележе високу позитивну корелацију. Добра владавина стога може да се сагледа и као оквир европских интеграција.

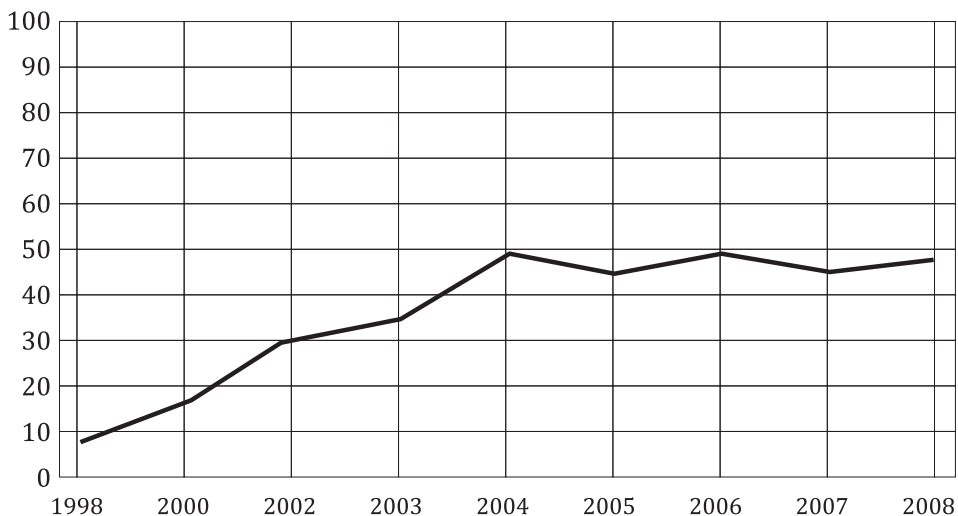


Слика 7 – Поређење ранга Србије током последње декаде (2008, 2003, 1998)²⁴⁶

У ужем региону Србија не одскаче од Босне и Херцеговине и Црне Горе. Напротив, Црна Гора има више оцене од Србије за пет од

²⁴⁶*Ibid.*

шест показатеља, а Босна и Херцеговина за два од шест показатеља. У односу на претходни извештај за 2007. годину Србија бележи напредак у пет од шест области али и пад у области јавног мишљења и политичке одговорности, што указује да грађани нису задовољни пружањем јавних услуга и одговорношћу политичара у обављању јавних послова (видети табеле ...).²⁴⁷



Слика 8 – Србија, 1996-2008: Делотворност Владе²⁴⁸

Годишњи извештај Европске комисије о постигнутом напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања Европској унији може да се сматра и независном оценом рада Владе и Народне скупштине Републике Србије. Свакако, важну улогу у процесу европских интеграција Србије има и невладин сектор, који обухвата и привреду, али извршна и законодавна власт су главне одговорне за успостављање оквира за прилагођавање Србије систему ЕУ у виду закона и других прописа и мера. Сваки напредак у реформама се цени и као што истиче ЕУ: „брзина приступања зависи од брзине реформи“.²⁴⁹ Најјачи штап Европске уније представља изостанак

²⁴⁷Анализа пренета из Ана Трбовић, „Добра владавина као оквир за приступање Србије ЕУ“, у: *Изазови европских интеграција*, Београд, стр. 77-91, 2009/3.

²⁴⁸*Ibid.*

²⁴⁹Видети: *EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007 (including annexed special report on the EU's capacity to integrate new memberc)*, Brussels, 8 November 2006.

придруженог чланства, односно, даље одлагање статуса званичног кандидата за чланство и могуће укидање финансијске помоћи, а шаргарепа, награђивање истим.

Последњи извештај Европске комисије, објављен 14. октобра 2009. године поново наглашава неопходност пуне сарадње с Хашким трибуналом као услов напретка у процесу приступања ЕУ.²⁵⁰ Критикује се контрола политичких странака над мандатима посланика и неделотворан рад Народне скупштине, али и пракса израде закона по хитном поступку, што има негативног утицаја на квалитет законодавства. Значајна је оцена Европске комисије која потиче из 2008. године да Србија може веома ваљано да спроведе Споразум о стабилности и придруживању ЕУ, с обзиром на то да има способну јавну управу и да је ојачала инструменте и механизме за европске интеграције. Међутим, Европска комисија истовремено замера Србији на застоју у реформи јавне управе и непримењивању кључних закона из ове области, као што је Закон о државним службеницима из 2005. године, те налаже стварање праксе "добре владавине". Као и у свим претходним извештајима тражи се бржа реформа судства и делотворнија борба против корупције, а подстиче доследнија примена закона. Примећује се извештан недостатак стручне и искусне радне снаге и замера се на спорој просветној реформи.

Независну оцену доброг управљања Србије даје и Фридомхаус („Кућа слободе“), организације која прати развој „демократије и слободе“ у преко 193 земаља широм света. Према Фридомхаус, Србија јесте направила помак од 2000. године, али не довољно значајан (видети табеле које следе).²⁵¹ На жалост, у односу на претходну годину, Србија или није унапредила одређене елементе демократије које прати Фридомхаус или их је уназирила. Лошија оцена је добијена за стање независних медија због застрашивања у сфери истраживачког новинарства, као и за правосудни систем, које се и даље оцењује као слабо и недовољно независно. Посебно се критикује вакуум у раду Уставног суда од октобра 2006. до децембра 2007. године.

Најгору оцену у извештају Фридомхаус о стању у Србији као једне од „Држава у транзицији“, поред стања у судству, Србија добија у области сузбијања корупције где није учињен видљив помак.

²⁵⁰Commission of the European Communities, *Serbia 2009 Progress Report*, {com (2009) 533 final}, Brussels, 14. октобар 2009.

²⁵¹Freedom House, *Nations in Transit 2008 – Serbia*, August 2008 (аутор извештаја за Србију је Слободан Марковић), <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=47&nit=466&year=2008>.

Грађанско друштво најбоље је оцењен чинилац демократије у Србији иако се и даље замера на недостатку закона који би уредио рад невладиних организација (ради се о Закону о удружењима који још увек није усвојен). Локална власт се сматра недовољно развијеном у Србији, на шта се она и сама редовно жали. Изричит закључак Фридомхаус јесте да постоји недостатак политичке воље ради достизања значајнијег напретка у демократизацији.

Табела 5 – Државе у транзицији: оцене за Србију, 2003-2008 (Фридомхаус)

Србија	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Демократија	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3,79
Демократска владавина централних власти	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	4,00
Изборни процес	3,75	3,50	3,25	3,25	3,25	3,25
Грађанско друштво	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75	2,75
Независни медији	3,25	3,50	3,25	3,25	3,50	3,75
Демократска владавина локалних власти	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	3,75
Судски систем и независност судства	N/A	N/A	4,25	4,25	4,25	4,50
Корупција	5,00	5,00	5,00	4,75	4,50	4,50

Поређења ради, следе резултати Србије, тада у оквиру Југославије, од 1997. године:

Табела 6 – Државе у транзицији: оцене за СР Југославију, 1997-2003 (Фридомхаус)

Југославија	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Изборни процес	n/a	5.00	5.50	4.75	3.75	3.75
Грађанско друштво	n/a	5.00	5.25	4.00	3.00	2.75
Независни медији	n/a	5.00	5.75	4.50	3.50	3.25
Демократска владавина	n/a	5.00	5.50	5.25	4.25	4.25
Уставни, законодавни и судски систем	n/a	5.00	5.75	5.50	4.25	4.25
Корупција	n/a	n/a	6.25	6.25	5.25	5.00

У оквиру добре владавине, односно европских интеграција, култура као начин живота се преводи изразом „владавина права“ (или „правна држава“). Поштовање закона се само делимично постиже доношењем нових прописа и пригодних казних мера. Још важнији је однос институција и извршне власти према законима, јер он је тај који може да преокрене однос грађана према поштовању закона. Пут од културе до економског развоја двосмеран је. Економски развој, усмерен од стране врховних власти и институција, може да мења културу да би она потом повољније утицала на развој. Данас преко половине српских грађана сматра да се највиши органи власти као што је Скупштина, Влада и локална управа, не придржавају закона никад или да то чине само када то њима одговара.²⁵² Српска привреда и друштво постаће успешни када ово питање престане да се расправља и постане понашање које се подразумева. Корупција није нормално стање. Промена скупа вредности промениће и економски стандард Србије, али ово преображење мора да почне од врха. Министри, посланици, судије и пословни руководиоци први треба да прихвате владавину права као начин живота, да воде примером.

Приватни сектор такође има улогу у утемељивању позитивних вредности. Успешни српски директори учинили су први корак оснивањем Удружења корпоративних директора Србије „са мисијом унапређења квалитета корпоративног и јавног управљања у Србији“²⁵³. Ово удружење грађана жели да српској привреди постави за узор способног директора који се придржава етичког кодекса и доприноси смањењу корупције и унапређењу пословне климе у земљи. Изричито се налаже избегавање сукоба интереса, а посебно у вези са злоупотребом средстава предузећа, примањем или нуђењем приватне услуге на основу положаја у предузећа и изношењем поверљивих информација предузећа ради личне користи. Корпоративни директори Србије обавезали су се на поштовање како економских и социјалних циљева тако и циљева у вези заштите животне средине. Директори неких од најбољих српских предузећа који су се доказали као одлични руководиоци истовремено су пристали и на додатно обучавање. Похађање обука из предмета као што су финансијски менаџмент или пословно право услов је обнављања чланства у Удружењу корпоративних директора, заснован на једној од најбољих

²⁵²Транспарентност Србија, *Истраживање јавног мњења: поверење грађана Србије у политичке процесе и институције*, 20. јун 2006. године.

²⁵³Статут Удружења корпоративних директора Србије, члан 1.

пракси развијених земаља које непрестано обнављају и проширују знање јер оно представља темељ савремене привреде²⁵⁴. Стварањем Удружења корпоративних директора Србија добија још једно тело које се окреће ка друштвеној одговорности кроз скуп надарених и енергичних људи који се удружују и предузимају заједничке акције не ради себе самих већ ради друштва у коме раде и живе.

Спрегу између привреде и јавне управе наглашава и студија Центра за високе економске студије (ЦЕВЕС) која, након изучавања извештаја Светске банке о пословању у Србији и извештаја Светског економског форума о конкурентности Србије из 2008. године, наводи на закључак да је за повећање српске конкурентности потребно повећати ефикасност јавне управе (посебно путем унапређења поступка издавања дозвола), те наставити реформу просвете и јачање конкуренције. Нагласак је свакако на чињеници да Србија може највише учинити за свој развој кроз реформу јавне управе.²⁵⁵ На исти закључак указују и примедбе малих и средњих предузећа које је Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД) представила у "Сивој књизи" 2008. године.²⁵⁶

Корупција, коју *Transparency International* дефинише као „злоупотреба поверене власти ради личне користи“²⁵⁷, представља озбиљан проблем зато што повећава трошкове пословања и, што је још важније, тржишну утакмицу чини неравноправном²⁵⁸. Поражавајући податак да се у последњих неколико година повећао број предузећа у Србији која тврде да је подмићивање честа појава при склапању уговора за јавне набавке додатно наглашава неопходност снажне борбе против корупције.

Општинске власти у Србији које су успоставиле услужне центре за грађане истим потезом су се решили једног од важнијих извора корупције и повећали ефикасност својих служби. С обзиром да су општински шалтери место где се грађани обично прво, а свакако најчешће сусрећу са јавном управом ова мера има додатну вредност из-

²⁵⁴ОЕЦД се озбиљно бави унапређењем корпоративног и јавног управљања. Видети: http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html.

²⁵⁵Видети ЦЕВЕС, *Међународна конкурентност и економски раст Србије*, Београд, новембар 2008.

²⁵⁶Видети Интернет адресу НАЛЕД, <http://www.naled-serbia.org>.

²⁵⁷Видети http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq.

²⁵⁸За детаљну економску анализу узрока и последица корупције видети Борис Беговић, *Економска анализа корупције* (Београд: Центар за либерално-демократске студије, 2007), нарочито стр. 194-198, 473-489.

градње поверења између грађана и власти²⁵⁹. Под посебну лупу, као што је већ наглашено, треба ставити рад судства, које до сада није показало ефикасност у решавању многобројних отворених случајева, те не изненађује налаз организације „Транспарентност Србије“ из 2006. године да чак 37,8% грађана сматра да је у самом правосуђу корупција и злоупотреба положаја „веома распрострањена“²⁶⁰.

Проблем корупције, као и друге мањкавости владавине у Србији указују на потребу за професионалном јавном управом. На жалост, уместо деполитизације у Србији је у последње две године на снази политизација²⁶¹. О „поновном измишљању Владе“ у смислу приватизације неких од традиционалних државних делатности у којима се приватни сектор показао као ефикаснији и укључивању невладиног сектора у управљање јавним сектором систематски се у Србији не размишља већ постоје само спорадични примери унапређења рада јавне управе²⁶². Уведена је обавезна Анализа ефеката прописа на привреду (*Regulatory Impact Analysis*) за сваки закон који предлаже извршна власт, али она, због недостатка стручности у јавној управи, није врло делотворна²⁶³. Усвојени су и пакети мера у оквиру Свеобухватне реформе прописа која тежи да поједностави прописе и да отклони непотребне прописе, али на жалост постоји отпор јавне управе да се ова реформа спроведе.²⁶⁴ Најзад, у Србији су начињени озбиљни помаци у развоју електронске управе, а до-

²⁵⁹За више о борби против корупције на локалном нивоу видети Robert E. Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, CA: ICS Press, 2000).

²⁶⁰Транспарентност Србија, *Истраживање јавног мњења: поверење грађана Србије у политичке процесе и институције*, 20. јун 2006, Интернет, <http://www.transparentnost.org.yu/aktivnosti/poverenje/20062006.html>.

²⁶¹Стручњаци за јавну управу института СИГМА (*Support for Improvement in Governance and Management*) закључили су да Србија има веома независна министарства и да се најважнији састанци за координирање државне политике одвијају у виду незваничних консултација председника и потпредседника владе без званичних закључака и без озбиљне стручне припреме за питања на дневном реду. Овај извештај (*Serbia Policy-Making and Co-ordination Assessment*) објављен је јуна 2006. године али се ситуација од тада променила само тако да се најважнији састанци одвијају између председника политичких странака на власти.

²⁶²За више о новом концепту јавног управљања видети претходна поглавља, као и Elaine C. Kamarck, *The End of Government... As We Know It; Making Public Policy Work* (Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 2007).

²⁶³Slavica Penev, ed., *How to Improve the Legislative Process in Serbia and Bosnia and Herzegovina; The Path from Proposing a Law to Enacting it in Parliament* (Belgrade: Investment Compact for South East Europe and Economics Institute, 2006), 13-14, 50-65.

²⁶⁴Видети наредни одељак овог поглавља.

нета Стратегија за развој е-управе предвиђа додатне мере које ће омогућити ефикаснији, економичнији и транспарентнији рад јавне управе. Јавне набавке, које се као посебно значајна јавна политика изучавају у наредном поглављу, представља једну од области где се већ виде резултати употребе нове технологије ради унапређења процеса јавних набавки.

С обзиром да Србија тежи чланству у Европској унији, што подразумева прихватање правних тековина ЕУ, поједностављивање рада администрације доћи ће у најзначајнијој мери са реформама које Европска унија чини на том плану. Међутим, потребна је промена свести како би јавна управа у пракси постала усмерена ка што бољем служењу грађана и стварању јавног добра²⁶⁵. Један од кључних састојака за промену свести је образовање, а у Србији је тренутно јако мали број људи обучен у управљању јавним сектором, што подразумева и друге вештине и знања, као што је употреба одређених технологија, познавање страних језика и правних тековина ЕУ.

У следећој декади Србији предстоји велики напор у виду даљег правног и економског прилагођавања развијеном, слободном тржишту ЕУ. Путем европских интеграција Србија добија прилику да унапреди своју привреду и друштво, постајући део јаког трговинског блока и породице држава које стреме ка највишим вредностима друштва – правној држави која негује људска права. Свака брза транзиција носи и изазове отпора једног дела становништва које изазива и неразуман страх, али и губитак одређених радних места који прати сам почетак реформи.²⁶⁶ Како би победили отпор и помогли ментално преображење нашег друштва, задатак власти да се приближи народу који представља, путем сталне комуникације о циљевима реформи, њених добити и трошкова, постаје још значајнији. Притом реформа мора да почне од саме јавне управе и по питању стручности и борбе против корупције. Само прихватањем правних тековина ЕУ Србија може да се преобрази у савремену европску државу у којој се примењују закони и поштују суграђани.

²⁶⁵За одлике делотворних државних институција видети претходна поглавља, као и Richard J. Stillman II, *Public Administration; Concepts and Cases*, 8th ed. (Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2005), 306-307; Mark H. Moore, *Creating Public Value; Strategic Management in Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995); Steven Cohen and William Eimicke, *The Effective Public Manager; Achieving Success in a Changing Government*, 3rd ed. (San Francisco: Jossey-Bass, 2002).

²⁶⁶Видети истраживања јавног мњења која квартално објављује Канцеларија Владе Републике Србије за европске интеграције, Интернет, <http://www.seio.gov.rs>.

6. Посебан осврт на регулаторну реформу Србије²⁶⁷

Следећа слика²⁶⁸ показује однос између дерегулације којом се уклањају административне препреке и поједностављују процедуре, регулаторне реформе која унапређује законодавни процес и системски организованог управљања прописима као крајњег циља делотворне владе:



Слика 9 – Однос између дерегулације

Популарно названа "гиљотина прописа" је правна алатка за брзи преглед прописа, укидање оних који више нису потребни и измену постојећих прописа, а све са циљем стварања поволнијег пословног окружења. Овај процес отклања административне препреке за пословање и смањује могуће изворе корупције. "Гиљотина прописа" не захтева дуготрајне и скупе правне поступке. Јасна је, одлучна и брза.²⁶⁹

²⁶⁷Делови преузети и ажурирани из Ана С. Трбовић и Тијана Ђугумовић, "Реформа прописа као алатка за јачање конкурентности Србије", *Зборник радова, Копаоник бизнис форум "Раст у условима глобалне рецесије и финансијске кризе; (не) конвенционалне иницијативе* (Савез економиста Србије / Удружење корпоративних директора Србије, март 2009.), 287-302.

²⁶⁸Andrew H.W.Stone, "Implementing Regulatory Reform," *The World Bank/Foreign Investment Advisory Services*, 2005.

²⁶⁹Видети: Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске, Регистар одобрења и инспекцијских поступака и предмета контроле. <http://www.regodobrenja.net/index.php?akc=sadrzaj&jezik=1&id=2>

У сарадњи са Међународном финансијском коропорацијом Светске Банке (*IFC*), земље, региони и градови, покрећу поступке регулаторне реформе. Од 2003. па до 2007. године „Гиљотина“ је спроведена у Украјини, Молдавији, Кенији, Хрватској и Босни и Херцеговини²⁷⁰, а од 2009. године и у Србији у виду „Свеобухватне реформе прописа“. Овај концепт је осмишљен 1980. године у Шведској и имао је за циљ да измени велики број прописа који не одговарају тржишним принципима.²⁷¹ Либерализовани сектори су тад обухватили финансијска тржишта, поштанске и телекомуникационе услуге, домаћи ваздушни превоз, такси и железнички саобраћај, а у овим областима Шведска предњачи међу земљама ЕУ. Првобитни модел који је примењиван у Шведској је у основи био правна реформа,²⁷² док су оне реформе које су се десиле крајем деведесетих година узроковане финансијском кризом (пример Кореје) и њима се приступило системски. Реформи прописа се приступило на различите начине у различитим државама, што показује следећа табела:

Табела 7 – Примена реформе прописа – упоредни преглед

	На кратак рок	На средњи рок	На дужи рок
ДРЖАВА	КОРЕЈА	МАЂАРСКА	МЕКСИКО
ОПИС	„Велики Прасак“	„Гиљотина“	„Институционализован“
РУКОВОЂЕЊЕ	утицајем председника	Влада	председник, а потом мипистар трговине
ЦИЉ, СВРХА	преполовити прописе	уклопити непотребне процедуре	од дерегулације до добре регулације
КОНТЕКСТ	финапсијска криза	приступаље ЕУ	НАФТА
НАЧИН	тематски одбори којима председава премијер	међуминистарски савет, Мипистарство правде	специјализована јединица у Министарству одбране

²⁷⁰Scott Jacobs, *The Regulatory Guillotine: A Tool for Rapid Regulatory Simplification*, Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience, Jakarta, April 10-11, 2006 <http://www.regulatoryreform.com>

²⁷¹Rodica Tiron, *The essence and role of regulatory reform*, 355, Academy of Economic Studies of Moldova.

²⁷²OECD Country Studies, Sweden – The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2006, <http://www.oecd.org/dataoecd/7/59/38898675.pdf>

Резултати су такође различити, указујући на квантитативне и квалитативне мере успеха реформе²⁷³:

- *Мексико*: измењено 2038 прописа, отклоњено 45,8%, а поједностављено 97%
- *Мађарска*: измењено 150 закона, повећане стране директне инвестиције, БДП и запосленост.
- *Молдавија*: прегледано 1130 прописа од којих је 486 задржано јер поспешују привредни развој, 211 проглашено неважећим, 141 измењено, а 292 оглашених незаконитим.
- *Кореја*: реформом је остварено 1.066.200 нових радних места, смањени јавни и државни трошкови за око 600 милиона долара, а привучено је 36,5 милијарда долара више страних директних инвестиција у наредних 5 година.²⁷⁴
- *Хрватска*: током ревизије пословних прописа прегледано је 1451 прописа, 55% је поједностављено или избачено, а административне уштеде износе више од 300 милиона долара годишње.

Табела 8 – Резултати гиљотине у шест земаља²⁷⁵

	Начин прегледа	Циљ реформи	Број прописа пре реформе	% прописа уклоњено	% прописа поједностављено
Кореја (11 месеци)	Законски, Обавезан	Прописи	11,125	48.8%	21.7%
Мексико (9 месеци)	Законски, Обавезан	Формалности	2,038	54%	27%
Молдавија (6 месеци)	Законски	Прописи	1,130	44.5%	12.5%
	Законски	Дозволе које се плаћају	400	68%	20.3%
Украјина (12 недеља)	Законски	Прописи	14000	36 %	7,2%

²⁷³Видети: Domagoj Juricic, *A Tool to Assist Countries in Rapid Regulatory Simplification, Promoting Regulatory Reform in Support of ASEAN Market Integration, Workshop, Phnom Penh, 27 March 2008.*

²⁷⁴Ове бројке представљају пројекције. Извор: Бијунг Ки Ха, *Економски ефекти корејске регулаторне реформе*, КИЕТ, 1999.

²⁷⁵Scott Jacobs, *Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe's Best Regulatory Environments*, September 2007, 26. <http://www.regulatoryreform.com>

БИХ/РС (4 месеца)	Законски, Обавезан	Формално- сти	331	21.1 %	22.7 %
	Законски	Инспекцијске процедуре	2,473	58%	-
Хрватска (9 месеци)	Законски, Обавезно	Пословни прописи	2,683	27%	28%

Анализом искустава других држава створио се знатно развијенији приступ реформи прописа који Светска банка подстиче. Суштина „Гиљотине“, односно Свеобухватне реформе прописа, је да се прво састави инвентар прописа, те да на снази остану само они који су неопходни и чији ће квалитет за пословну заједницу бити унапређен.

Поред тога треба имати у виду да није могуће мењати прописе међународног права. У случају Србије, на пример, значајно је да прописи буду усклађени са Светском трговинском организацијом, као и са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*), јер су то организације којима желимо да приступимо. Истовремено важно је напоменути да је и сама Европска унија започела процес реформе прописа. „Лисабонска стратегија“ је препознала квалитет регулаторног окружења као кључни чинилац побољшање конкурентности привреде ЕУ. „Иницијатива за бољу регулативу“, има за циљ побољшање правног окружења, и то кроз прегледе или укидање непотребних прописа, поједностављење процедура, и смањење административног оптерећења. Ово нужно води промени у законодавној процедури, повећању транспарентност и разумљивости правних аката. Такође, приликом усвајања међуинституционалног споразума о „Унапређеном законодавству“ у децембру 2003. године, Европски парламент, Савет и Европска комисија преузели су обавезу боље координације законодавног процеса. Они су се сложили да ће у остваривању својих овлашћења примењивати начела јасности и доследности текстова, као и транспарентности законодавног процеса. Европска унија је Акционим планом за смањење административних препрека у ЕУ из јануара 2007. године утврдила релативно амбициозан циљ да се административно оптерећење за предузећа умањи за једну четвртину до 2012. године.²⁷⁶

Према најбољој међународној пракси, приступ реформи прописа састоји се из неколико фаза.²⁷⁷ Прву фазу чини преглед про-

²⁷⁶Видети интернет презентацију Комесаријата ЕУ за предузетништво и индустрију, http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/home_en.htm.

²⁷⁷Rodica Tiron, *The essence and role of regulatory reform*, 355, Academy of Economic Studies of Moldova

писа од стране државних органа из области деловања. Сачињени спискови процедура са белешкама замерки, негативних аспеката и евентуалне могућности измене шаљу се за ту сврху образованој комисији, која усмерава регулаторну реформу. О прописима се одвија јавна расправа, што би чинило другу фазу, те на крају, трећа фаза се састоји од одлука о самим процедурама. Крајње одлуке су:

- одређене процедуре омогућују повећање пословне климе и остају на снази;
- одређене процедуре успоравају развој пословне климе и укидају се;
- одређене процедуре делимично остварују развој пословне климе и делимично се мењају.

Посебан проблем представљају процедуре које успоравају развој привреде, али ако би се укинуле, настао би проблем евентуалне злоупотребе правних празнина.

Према Домагују Јуричићу који је учествовао у реформи прописа у Хрватској (популарно названој "Хитрорез"), да би се успешно спровела реформа прописа, потребан је следећи стратешки оквир:

- политичка стратегија: за успешно спровођење реформе, одлучујућа је подршка државног врха, као и широка подршка јавног мњења;
- правна стратегија: успоставља функционалне правне инструменте за „Гиљотину“, нпр. фокусира се на промене закона или промене подзаконских аката који се односе на пословне процедуре од стране Народне скупштине;
- административна стратегија: успоставља се Регулаторно тело, које омогућује ефикасно доношење одлука, техничке и аналитичке прегледе високог квалитета, међуминистарску сарадњу и остаривање веза са приватним сектором;
- стратегија информационих и комуникационих технологија (ИКТ): ИКТ су од кључне важности, јер поспешују ефикасност и делотворност реформи; такође, електронски регистар је коначни оквир одобрене процедуре;
- комуникациону стратегију: процес Гиљотине је потребно на одговарајући начин проследити медијима и јавности.²⁷⁸

²⁷⁸Domagoj Juricic, *A Tool to Assist Countries in Rapid Regulatory Simplification, Promoting Regulatory Reform in Support of ASEAN Market Integration, Workshop, Phnom Penh, 27 March 2008.*

Анализа ефеката прописа

Анализа ефеката прописа на пословно окружење (АЕП) представља моћно оружје савременог законодавства, које примењују развијене земље Организације за економску сарадњу и развој – ОЕЦД, као и Европске уније. Свеобухватна реформа прописа је претходник целовитом и одрживом спровођењу АЕП.

У земљама које су увеле правила АЕП, укључујући Србију, предлагач закона има обавезу да анализира потенцијалне последице прописа, да наведе који конкретно проблем решава, објасни да ли ће корист приликом примене решења које нуди бити већа од трошкова, те да убеди заинтересоване стране да ће нови пропис повољно утицати на улазак и излазак са тржишта и на тржишну конкуренцију.

АЕП захтева да се унапред размишља о томе како ће се пропис спроводити у пракси, јер често на папиру наизглед добра решења нису једнако примењива на делу. Укратко, у модерним правним системима АЕП се врши *ex ante* (приликом израде) и *ex post* (током примене). Обим у коме се АЕП спроводи је у директној корелацији са ефикасношћу саме регулативе, а самим тим и са привредним развојем.²⁷⁹ Препорука је да се испоштују четири основна начела АЕП,²⁸⁰ а то су:

1. Разлози за нова правна решења у приватном сектору морају уверљиво указати на постојање проблема у деловању слободног тржишта који треба отклонити (недостатак или значајан мањак конкуренције, асиметричне информације);
2. Свака АЕП треба да садржи и „референтне опције“. При процени утицаја обично се пореде различите опције и при томе мора постојати полазни случај (*base case* -непромењено стање) који описује садашње стање, тј. да се пропис не уводи и да није потребан. Све остале опције, тј. различити начини увођења прописа морају се упоредити са полазним случајем.
3. Размотрити три врсте трошкова и то, непосредне (трошкови спровођења прописа), посредне (трошкови поштовања прописа) и трошкове регулаторне дисторзије (нена-

²⁷⁹Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године, Влада Републике Србије, Београд 2008, 15.

²⁸⁰Видети: Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске, Регистар одобрења и инспекцијских поступака и предмета контроле. <http://www.regodobrenja.net/index.php?akc=sadrzaj&id=3&jezik=1>

меравани учинци који мењају укупно понашање учесника у активностима које нису непосредно повезане са прописом);

4. С обзиром да се АЕП ослања на квантификације, то вреди само ако се ове бројке не узимају „здроаво за готово“ и ако оне служе за оријентацију при расправи, те је важно да АЕП садржи и анализу осетљивости, тј. доказивање да закључци остају непромењени чак и када се претпоставке промене за одређени износ, што се најчешће изражава у постотцима промене.

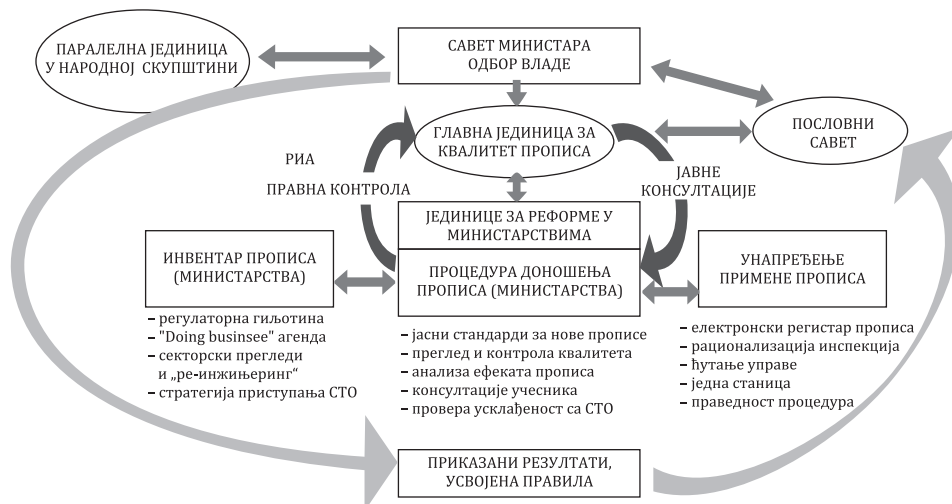
Посебно је потребно посветити пажњу и начелу сразмерности (пропорционалности), јер утрошак средстава за анализу треба да буде оправдан ефектима регулативе.

У контексту интеграције Србије у Европску унију, главна сврха утицаја увођења прописа ЕУ јесте обавештавање јавне управе и приватног сектора о политичким, привредним, социјалним и еколошким утицајима усвајања одређених политика ЕУ или појединих прописа. У овом процесу главни циљеви АЕП су следећи:

- проценити најисплативији начин спровођења прописа ЕУ, укључујући разматрање могућих институционалних решења у сврху постизања утврђених циљева прописа;
- проценити трошкове спровођења и надгледања спровођења како би се могли узети у обзир при планирању државног буџета;
- пренети одговарајуће информације пословним субјектима и другим групама на чије ће пословање утицати на промене које доноси прилагођавање прописима ЕУ;
- утврдити трошкове како би се олакшали преговори са ЕУ и, ако је потребно, затражила прелазна раздобља;
- показати ЕУ да држава кандидат озбиљно схвата спровођење правних тековина ЕУ и да може одговорити на питања у вези спровођења која редовно поставља Европска комисија.²⁸¹

Следећи приказ реформе прописа указује и на улогу Анализе ефеката прописа у овом процесу.

²⁸¹Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године, Влада Републике Србије, Београд 2008.



Слика 10 – Регулаторна гиљотина²⁸²

Влада Републике Србија увела је обавезну АЕП приликом израде нових прописа 2006. године.²⁸³ Пројекат АЕП је подржала Влада Краљевине Шведске донацијом Републици Србији, на основу које је отпочела реализација четворогодишњег пројекта примене АЕП, са циљем унапређења ефикасности и транспарентности у законодавном процесу²⁸⁴. Напредак Србије у области АЕП се истиче у извештају Европске комисије и ОЕЦД о примени Европске повеље о малим предузећима на Западном Балкану за 2007. годину. Упоредни резултати у региону су приказани на следећој табели (оцене на скали од 1 до 5):²⁸⁵

²⁸²Scott Jacobs, *The Regulatory Guillotine: A Tool for Rapid Regulatory Simplification*, Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience, Jakarta, April 10-11, 2006, Интернет, <http://www.regulatoryreform.com>

²⁸³„Службени гласник РС”, бр. 61/06-пречишћен текст и 69/08.

²⁸⁴Swedish Grant for Regulatory Reform in Serbia: Regulatory Impact Analysis (RIA) – Improvement of Efficiency and Transparency in the Legislative process – Grant Number TF057530

²⁸⁵Enterprise Policy Development in the Western Balkans – Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans (2007), 75, 81.

Табела 9 – Резултати у примене анализе ефеката прописа

Албанија	БиХ	Хрватска	Македонија	Црна Гора	Србија
1.50	1.50	4.00	1.50	1.50	4.50

Постојећи оквир за спровођење АЕП представљају одредбе Пословника Владе, којима није на детаљан начин прописан формат у коме се извештај о анализи ефеката доставља Савету за регулаторну реформу на мишљење, што представља ограничавајући чинилац у потпунијем сагледавању тих ефеката. Према Стратегији за регулаторну реформу, ради превазилажења поменутих проблема наставиће се са: обуком државних службеника за вршење АЕП; детаљном АЕП на најмање два прописа годишње; успостављањем потпуно функционалне интернет стране на којој ће јавности бити доступне све информације о извршеним АЕП и мишљењима Савета на извештаје о извршеним АЕП.

Свеобухватна реформа прописа у Србији

Влада Републике Србије усвојила је 9. октобра 2008. године Стратегију регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године са Акционим планом за спровођење Стратегије. Стратегија се спроводи ради "стварања повољног привредног амбијента, смањења правне несигурности и повећања конкурентности домаће привреде на светском и европском тржишту."²⁸⁶

Циљ стратегије је да "успостави регулаторни систем у Србији којим се:

1. промовише привредни развој и социјални просперитет;
2. подржава национална конкурентност, уз истовремену заштиту јавног интереса;
3. административни трошкови пословања смањују најмање за 25% до 2011. године;
4. убрзавају и редукују административне процедуре и уводи „једношалтерски систем” и принцип да „ћутање администрације” представља одобравање, где год је то могуће;

²⁸⁶Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године, Влада Републике Србије, Београд 2008.

5. побољшава међународни рејтинг Републике Србије у погледу квалитета пословног окружења, посебно у студијама „*Doing Business*” Светске банке и Светског економског форума за минимално 20 позиција.”²⁸⁷

Мере које су предузете како би се остварили циљеви стратегије могу се сврстати у три основне групе:

1. ”успостављање начела добре регулаторне праксе; Приликом израде, предлагања, усвајања и примене прописа неопходно је да регулаторна тела поштују начела *неопходности, ефективности, економичности, пропорционалности, конзистентности, одговорности и транспарентности.*
2. једнократно стављање ван снаге или измена неефикасних прописа – свеобухватна реформа прописа (у даљем тексту: СРП);
 - Потреба за једнократним стављањем ван снаге или изменом неефикасних прописа (регулаторна гиљотина) како би се на најбржи начин унапредио пословни амбијент, смањила правна несигурност и повећала конкурентност домаће привреде.
 - Обим реформе и тела задужена за њено спровођење – СРП ће обухватити све прописе на републичком нивоу који имају ефекте на пословање у републици Србији. За спровођење СРП-а задужено је повремено радно тело Јединица за спровођење СРП чији рад координира и надзира потпредседник Владе. Савет за регулаторну реформу привредног система прати спровођење СРП са аспекта координације регулаторних тела. У СРП ће бити укључен и пословни сектор кроз Пословни савет образован од стране потпредседника Владе са циљем да промовише СРП и циљеве реформе према пословном сектору, прикупља предлоге од пословног сектора за стављање ван снаге или измену неефикасних прописа, предлаже конкретна решења за остваривање циљева реформе.
 - Фазе спровођења СРП:
 - припрема, прикупљање, анализа, фаза израде Програма реализације Стратегије у делу који се односи на ста-

²⁸⁷*Ibid.*, 3.

вљање ван снаге или измену прописа, фаза спровођења Програма реализације Стратегије у делу који се односи на стављање ван снаге или измену прописа.

- Формирање електронског регистра прописа и његова интеграција у процес објављивања нових прописа како би се пре свега омогућило повећање транспарентности и правне сигурности, и побољшао приступ регулативи.
- Транспарентност СРП

3. унапређење постојећег система анализе ефеката прописа (АЕП) приликом њихове припреме, усвајања и примене.”²⁸⁸

Акциони план за спровођење стратегије регулаторне реформе²⁸⁹ предвиђа следећи оквир за СРП:

1. фаза припреме – усвајање Стратегије и доношење Одлуке о образовању Јединице за спровођење СРП, Влада и донатори обезбеђују финансијска средства за буџет СРП до 2. фебруара 2009.
2. фаза прикупљања – регулаторна тела достављају у писменој и електронској форми списак важећих прописа из њихове надлежности са формуларима, тарифницима и сл., а Јединица за спровођење СРП контролише квалитет достављених образаца, ажурира електронску базу података са обрасцима, израђује коначан списак прописа и информише Савет о напретку спровођења ове фазе СРП. (2.2.2009.-31.3.2009.)
3. фаза анализе – регулаторна тела достављају у електронској и писменој форми испуњен формулар за анализу прописа, доступан на интернет страници СРП, за сваки пропис обухваћен СРП. Испуњене формуларе за анализу прописа могу доставити и Канцеларија за европске интеграције, приватни сектор, грађани и Пословни савет. Јединица за спровођење СРП по потреби врши додатне консултације са регулаторним телима и релевантним организацијама; (31.3.2009.-1.9.2009.)

²⁸⁸ *Ibid.*

²⁸⁹ Документ је објављен на интернет адреси <http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=28> (странице 23-30).

4. фаза израде Програма реализација Стратегије у делу који се односи на стављање ван снаге или измену прописа – Предлог програма израђује јединица за СРП, а кабинет потпредседника Владе га најкасније до 30. октобра 2009. године доставља регулаторним телима, Канцеларији за европске интеграције, Републичком секретаријату за законодавство и Савету на мишљење. Регулаторна тела, Савет, Канцеларија за европске интеграције и Републички секретаријат за законодавство могу најкасније до 16. новембра 2009. године да доставе Кабинету потпредседника Владе мишљења са образложеним примедбама на Предлог програма реализације Стратегије у делу који се односи на стављање ван снаге или измену прописа из њихове надлежности. Јединица за СРП разматра примедбе поменутих тела и припрема Предлог програма реализације Стратегије у делу који се односи на стављање ван снаге или измену прописа и доставља га Кабинету потпредседника Владе, који најкасније до 15. децембра 2009. године припрема Предлог програма реализације Стратегије у делу који се односи на стављање ван снаге или измену прописа подноси Влади на усвајање. Потпредседник Владе током ове фазе координира активности и надзире спровођење СРП. (1.9.2009.-15.12.2009.)
5. фаза спровођења Програма реализације Стратегије у делу који се односи на стављање ван снаге или измену прописа – усвајање Програма, израда плана спровођења Програма, Јединица за СРП доставља пакет прописа Влади на усвајање, Влада усваја подзаконске акте и нацрте закона (15.12.2009.-30.09.2009.)
6. формирање Електронског регистра прописа – Текстови инвентарисаних прописа се укључују у Електронски регистар прописа, како би се побољшала њихова доступност и транспарентност јавности Дугорочни циљ: интегрисати електронски регистар у процес објаве нових прописа, према принципу електронског Службеног гласника Републике Србије (15.12.2009– до окончања формирања ЕРП).

Следеће слике приказују пет фаза СРП и организациону структуру реформе прописа у Србији:²⁹⁰

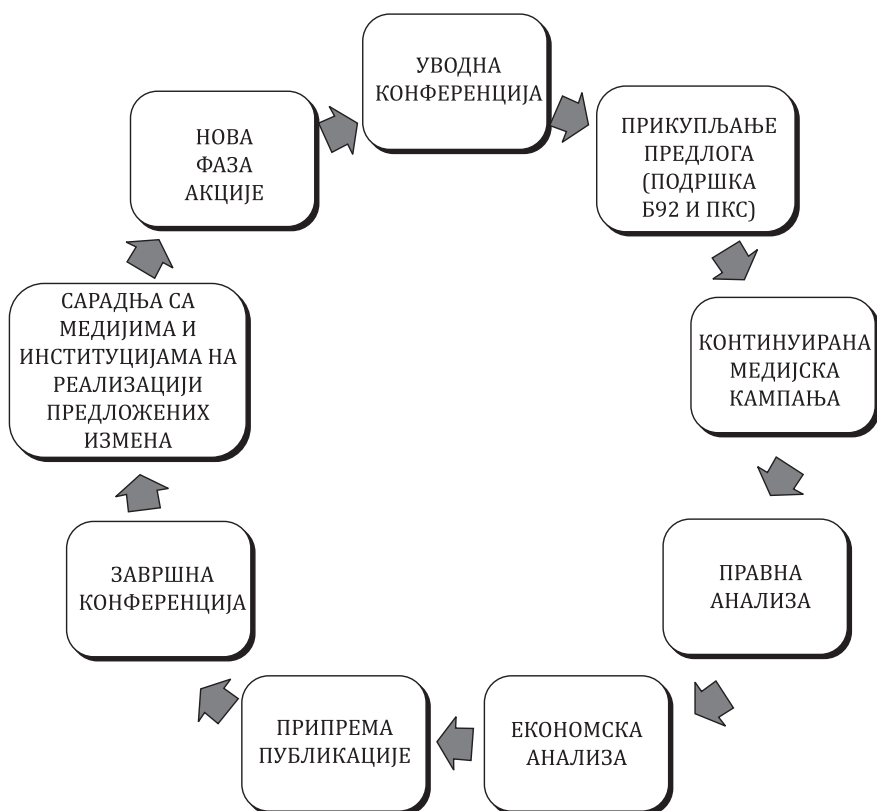


Слика 11 – Распоред Свеобухватне реформе прописа



Слика 12 – Организациона структура Свеобухватне реформе прописа

²⁹⁰Извор: Савет за регулаторну реформу, 2009.



Слика 13 – Ток акције „Из лавиринта“ (НАЛЕД)

Значајно је указати на чињеницу да је Свеобухватна реформа прописа зачета у невладином и приватном сектору у Србији. Акција Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД) *Из лавиринта* покренута је у јуну 2008. године са циљем да се утврде административне препреке за привређивање у Србији и помогне у њиховом уклањању. Предузећа, општине, градови и невладине организације су се удружиле да помогну да се утврди што већи број административних проблема који највише оптерећују мала и средња предузећа. Разлози за то су једноставни – динамичан сектор малих и средњих предузећа значи нова радна места, већу куповну моћ становништва, више посла за велика предузећа и на крају бољи стандард живота великог броја становника наше земље. Привредници и грађани су током лета 2008. доставили 245 образложених пред-

лога у вези непотребно сложених процедура, уз предлоге за њихово поједностављење. Многи од њих су објављени у Сивој књизи НАЛЕД која садржи углавном оне предлоге који могу, уз мало ангажовања државних органа, довести до значајног олакшања у пословању већег броја привредних субјеката.²⁹¹

За потребе Сиве књиге, Центар за високе економске студије из Београда – ЦЕВЕС је у октобру 2008. Године припремио Процену трошкова одређених административних процедура у Србији. Изабране су три административне процедуре²⁹² које превасходно оптерећују привреду, и то: а) пријава, односно одјава радника, б) промена седишта привредног субјекта и в) издавање потврде о плаћеном порезу.

Табела 10 – Процена трошкова појединих административних процеса у Србији (CEVES)

	Просечно потребно време (у сатима)	Просечан трошак процедуре	Трошак за целу привреду (дин.)
ПРИЈАВА/ОДЈАВА РАДНИКА	4 1/2	1.179	1.434.000.000
ПРОМЕНА СЕДИШТА ПРИВРЕДНОГ СУБЈЕКТА	6	3.791	69.000.000
ИЗДАВАЊЕ ПОТВРДЕ О ПЛАЋЕНОМ ПОРЕЗУ	2 1/4	676	336.000.000
УКУПНО			1.839.000.000

ЦЕВЕС додатно указује и на следеће:

Република Србија одобрава годишње око 20 милијарди динара кроз кредите (са минималном каматном стопом 1-3%) и субвенције за подршку развоју малих и средњих предузећа. Трошак привреде у вези са само три посматране процедуре је скоро 10% овог износа. У 2007. години одобрено је око 1,4 милијарде старт-ап кредита са

²⁹¹Видети интернет адресу НАЛЕД, <http://www.naled-serbia.org>.

²⁹²Процена из табеле је конзервативна, и она пре свега узима у обзир трошкове радника ангажованог на тој процедури, а не укључује трошкове такси, затим додатно време које је потребно за спровођење процедуре у случајевима када дође до грешке надлежног органа, као и много дуже време које је потребно често неким предузетницима који не могу за административне послове да приуште ни административног радника ни агенцију. Ова анализа не укључује још један значајан трошак, а то је колико кошта државу (дакле поново пореске обвезнике) да спроведе изузетно сложене процедуре. Извор: НАЛЕД, *Сива књига*, стр. 8.

каматном стопом од 1%, што је за 23% мањи износ од трошкова три посматране процедуре. Укупне обавезе предузећа по основу пореза на добит у 2007. години су износиле 9,5 милијарди динара, тако да трошкови три посматране процедуре износе чак 19,45% тог износа. Када ови административни трошкови не би постојали, држава би по основу повећаног пореза на добит предузећа наплатила додатних 221 милиона динара.

Значајно је да су стручњаци који се баве Свеобухватном реформом прописа у Србији укључили препоруке "Сиве књиге" у изради инвентара и званичних препорука Владе. Поред тога на оптимизам подстиче сарадња Међународне финансијске корпорације (*IFC*) са четири општине у Србији (Ужице, Крушевац, Врање и Зрењанин) са циљем поједностављења процедура и скраћивања времена које је потребно за прибављање дозвола и других докумената од стране грађана и предузетника како би се повећала конкурентност општина на регионалном нивоу, убрзао економски развој, али и како би се свакодневни живот грађана учинио лакшим. Најзад, од 2008. године поново је активан Национални савет за конкурентност Републике Србије који кроз партнерство Владе, привреде и просвете има задатак да унапреди конкурентност српске привреде и који је званично утврдио да је реформа јавне управе, а посебно реформа прописа као што су процедуре за издавање грађевинских дозвола кључ напретка Србије.²⁹³

Међутим, Свеобухватна реформа прописа још није укључила најважније препоруке НАЛЕД и споро се спроводи на делу. Уместо закључка, наводимо извод из Извештаја НАЛЕД о стању административних препрека за пословање у Србији из априла 2010. године:

"Стиче се утисак да уместо безрезервне подршке, унутар државне управе постоји само снажан отпор ка измени прописа и суштинском поједностављењу процедура. Вероватно најбољи пример за то је чињеница да још увек није усвојена ни препорука за увођење једношалтерског система у пријави и одјави радника у евиденцијама за пензијско и здравствено осигурање ... Јасно је да је неопходна решеност носилаца политичких функција да спроведу реформу, али је једнако важан притисак од стране стручне јавности и медија пошто без истинске политичке подршке и притиска да се препоруке спроведу, регулаторна реформа неће дати жељене резултате".

²⁹³Национални савет за конкурентност Републике Србије има посебну радну групу која се бави реформом јавне управе. Влада Републике Србије је прихватила предлоге ове и других радних група Савет у оквиру Мера за унапређење конкурентности Србије које су усвојене у јануару 2010. године.

УЛОГА ЈАВНИХ НАБАВКИ У УПРАВЉАЊУ ЈАВНИМ СЕКТОРОМ

1. Политика јавних набавки као јавна политика

У првом делу књиге, навели смо да се кроз јавне политике изражавају интереси појединаца, група и народа, као и да се јавним политикама ствара или чува јавно добро, вредност доступну већини грађана у мањој или већој мери. Такође смо дали примере јавних политика које су у данашње време у пажњи јавности (просвета, здравство, социјална политика, саобраћај, заштита животне средине, просторно планирање и сл.).

Израз јавна политика, у најширем смислу односи на науку која проучава процесе доношења одлука о питањима од јавног интереса. Основна одредница јавних политика јесте да оне треба да буду производ интеракције деловања свих заинтересованих страна у друштву. Резултат ове интеракције је одређени програм, односно скуп мера чије спровођење треба да доведе до побољшања у одређеној области, или на нивоу друштва као целине. Ако овако посматрамо ствари, јавна политика је такав процес који се састоји од великог броја активности, почевши од њеног осмишљавања, а завршивши са остваривањем претходно усаглашених мера. Задатак јавне политике је да у одређеној области од јавног интереса уочи проблем или проблеме, а затим понуди конкретне предлоге могућих решења, у чије ће дефинисање увек бити укључене све заинтересоване стране.

Јавна политика је неизоставно повезана са јавним мњењем, а оно умногоме утиче на правац и смер њеног одређивања и спровођења.

вођења. Такође, мора се истаћи да је процес доношења одлука, кад су у питању јавне политике, нераскидиво повезан са званичним политичким системом.

Када говоримо о самој садржини процеса који називамо јавна политика, можемо издвојити пет основних фаза:

- препознавање проблема (покретање),
- утврђивање,
- увођење и примена,
- процена,
- исправка.

У овом поглављу упознаћемо се са једном од јавних политика која се у Србији спроводи релативно одскора, а под директним утицајем и надзором Европске уније. Реч је о политици јавних набавки. Имајући у виду да се јавним политикама обликује јавни интерес, политика јавних набавки је од изузетног значаја, јер је уштеда и контрола трошења буџетских средстава врхунски приоритет сваке демократске земље, те тако од кључног значаја за заштиту јавног интереса. Уштеде остварене на пољу јавних набавки могу допринети да много више средстава буде додељено за разне пројекте важне за остваривање јавног интереса (изградња школа, болница, и сл.). Укратко, политику јавних набавки, с једне стране, можемо посматрати као и сваку другу обзиром да је чине истоветне фазе, али са друге стране, ова јавна политика је веома специфична и има одлике које остале јавне политике немају.

2. Начелно о јавним набавкама

Јавна набавка је процедура у којој се бирају испоручиоци роба, извођачи радова или даваоци услуга јавним институцијама, организацијама и фондовима. Поред овога, прописима је одређен и начин уписа уговора и других података о јавним набавкама, као и начин заштите понуђача. Закон дефинише наручиоце, понуђаче, предмет јавне набавке, као и друге чиниоце који одређују јавне набавке. Јавне набавке су, по правилу, контролисане од стране државе, за коју су значајне јер се на њих троши знатан део буџетских и других средстава. Пошто се у овој области троше велика средства, држава је у оба-

вези да прописује начине и поступке набавки, што треба да доведе до тога да се рационално поступа са јавним приходима.

Током протеклих деценија добро управљање јавним набавкама постало је кључна одредница доброг управљања и напретка државе. Његов значај за друштвени и економски развој одражава се у чињеници да вредност јавних набавки чини значајан удео у друштвеном бруто производу сваке земље (од 15-30 одсто). Јавне набавке нису више само једноставна, рутинска службеничка делатност која се спроводи унутар изолованог одељења неког министарства. Данашњи стручњаци за набавке морају да се баве брзорастућим тржиштима и брзонапредујућим технологијама, техникама и алатима за прибављање роба, услуга и радова. Као додатак традиционалним правним обавезама, стручњаци за набавке морају да покажу познавање међународних споразума, радног и еколошког окружења, да узму у обзир ризике од потенцијалне корупције, али и да познају показатеље којима би се утврдила корупција у овој области.

Осим што одражава политичка убеђења земље у којој се примењује, регулатива о јавним набавкама треба да буде у складу са принципима **интегритета, јавности и одговорности**, који треба да буду узети у обзир приликом одлучивања о великим јавним уговорима.²⁹⁴ Поступање у складу са овим принципима представља најбољу основу за максималну економску, финансијску, социјалну, еколошку и политичку корист од уговора о набавкама.

Интегритет подразумева коришћење најбоље доступне техничке експертизе на недискриминаторан начин, фер и отворено такмичење које обезбеђује квалитетан производ, услугу и радове по фер цени, као и то да се узимају у обзир легитимна стремљења и интереси свих заинтересованих страна. **Јавност** подразумева да су информације о институцијама процесима и одлукама доступне целокупној јавности или „представницима” јавности, тако да процеси одлучивања могу да буду рађени, разматрани, коментарисани и контролисани од стране заинтересованих учесника. **Одговорност**, пак, подразумева да ће се влада, јавне институције и званичници, с једне стране, и предузећа, као и појединци који у њихово име наступају, с друге стране, сматрати строго одговорним за исправно и потпуно извршење својих задатака и дужности. Уколико се појаве повреде

²⁹⁴ Видети: Michael H. Wiehen, Rene A. Ribí, "Законски прописи о набавци и њена транспарентност", у: Небојша Медојевић (уредник), *Јавне набавке*, Центар за транзицију у Црној Гори, Подгорица, 2001., стр.135-137.

уговорних обавеза, особа која је починилац повреде мора се снажно осудити, дисциплински, уговорном казном и/или кривичном санкцијом. Ово стога што лабава одговорност нагриза интегритет, па следствено томе, регулатива о набавкама треба, у највећој могућој мери да обезбеди одговорност.

Имајући у виду изнете чињенице, јасно је да је обзиром на велике вредности уговора о јавним набавкама, сваки постотак уштеда у овој области значајан. Супротно од случаја када купујемо за себе и када настојимо да, са расположивим новцем обавимо што бољу куповину, лице које купује новцем који није његов/њен, понаша се различито јер нема подједнако јак мотив за најефикасније трошење средстава. Последица је преплаћивање добара, услуга и радова у односу на цене које постижу приватни купци.

Да би се спречиле ове појаве, неопходно је премостити недостатак овог мотива за домаћинско трошење средстава код купаца (наручилаца) који троше буџетска средства, на тај начин што ће им се од стране државе наметнути „правила поступања“, у виду обавезних прописа (Закон о јавним набавкама), којих се они морају придржавати приликом куповина. Овај феномен назива се још и „парадокс јавног добра“, обзиром да је уочено да људи јавна добра користе неефикасније и мање рационално него приватна добра. Поменута законска правила имају за циљ да створе услове који ће приморати купце у јавном сектору да се понашају што сличније приватним лицима и предузећима када купују за себе и своје потребе. Што су ова правила боље утврђена и што су државни купци више приморани да их се придржавају, то ће резултати бити сличнији онима које постижу приватни купци, а то је да се оствари најбоља „вредност за новац“ (*value for money*) коју је могуће постићи на тржишту у том тренутку.

Основни механизам помоћу кога се делује на понашање учесника приликом куповина у јавном сектору јесте обезбеђивање ефикасне конкуренције међу купцима (понуђачима) и јавност самог поступка јавне набавке. Стога поступци које одликује неограничена конкуренција и јавност стварају услове насличније онима који постоје када неко купује својим новцем. Конкурентни поступци подразумевају објављивање јавног позива и учешће свих заинтересованих понуђача. С друге стране, преговарачки поступак подразумева да наручилац позива само неке понуђаче или чак само једног и да са њим/а преговара у нетранспарентним условима, што има за ис-

ход више цене и нижи квалитет него кад се спроводе конкурентни поступци.²⁹⁵

Из овога се веома јасно види колики је значај функционалног и добро организованог система јавних набавки за демократизацију друшва. Ово тим више ако се ради о транзиционој земљи, као што је Србија, у којој се напредак у овој области сматра важним делом друштвених реформи и приближавања Европској унији. Ефикасност и делотворност у коришћењу јавних средстава, те недискриминаторне и јавне процедуре, уз промовисање борбе против корупције несумњиво промовишу демократизацију друштва, као и учешће и подизање свести грађана о важности контроле трошења средстава пореских обвезника. Треба додати да се у стручним круговима више говори о ефикасности трошења јавних средстава, него о њиховој делотворности. Није, наиме довољно да је поступак набавке обављен у складу са основним принципима (конкурентност, јавност, најнижа цена, најбољи квалитет итд.) већ је такође битно да ли је набавка одређених роба, услуга или радова уопште и потребна.²⁹⁶ . Из овог произилази да, само постојање Управе за јавне набавке није довољно да обезбеди пуну законитост и јавност у сфери јавних набавки²⁹⁷. Можемо заклучити да друштвене реформе није могуће спровести на прави начин без правилног уређења ове области, чији је значај потврђен и у многим документима Европске уније.

Коришћење јавних средстава од стране државних органа и организација, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе, организација за обавезно социјално осигурање, јавних установа и јавних предузећа, односно набавке добара, услуга и радова поменутих наручилаца, имају изузетан значај за привреду Србије, што показује и чињеница да је процењена годишња вредност јавних набавки у Србији у 2009. години, износила око четири милијарде евра у 2009. години.

На значај јавних набавки указују и остварене уштеде средстава, које су, према подацима Управе за јавне набавке, од ступања

²⁹⁵Предраг Јовановић, "Јавне набавке у Србији - донети реформи", *Квартални мониторинг економских трендова и политика у Србији*, број 16, Фонд за развој економске науке, Београд, јун 2009, стр. 83.

²⁹⁶Ова врста контроле законски спада у надлежности Државне ревизорске институције (ДРИ) о чему ће бити речи у одељку 7.8 овог поглавља.

²⁹⁷Борисав Кнежевић, "Јавност јавних набавки", *Путоказ*, часопис за правна, политичка и културна питања европских интеграција, бр.3, Асоцијација за европске интеграције, Београд, 2006.,стр.38

на снагу првог Закона о јавним набавкама, 13. јула 2002. године, до краја те године износиле 9% од укупне вредности јавних набавки, у 2003. години 12%, а у 2004. години 8%, или укупно за наведени период 2002-2004. године 324 милиона долара.

Одговарајућа политика и пракса у области јавних набавки доприноси стварању стабилног тржишта, које је од виталног значаја за домаћа предузећа у условима отежаног наступа у иностранству. Поштовањем основних начела јавних набавки - економичности и ефикасности, једнакости понуђача, обезбеђивања конкуренције и јавности остварују се значајне уштеде, бољи квалитет робе и услуга и скраћивање рокова испоруке. Путем уређеног система јавних набавки подстиче се развој домаће привреде и конкурентност, а свеобухватним уређењем поступка набавки сузбија се корупција, уз нагласићемо још једном, додатно убрзавање кретања ка Европској унији.

3. „Европски“ аспекти јавних набавки

Кад је у питању приближавање Европској унији, за земље као што је Србија, јавне набавке су изузетно важно питање, јер чине битан сегмент *acquis communautaire*, односно заједничких правних тековина Уније. Посебна поглавља Европског партнерства, Годишњих извештаја Европске комисије, као и делови Споразума о стабилизацији и придруживању посвећени су јавним набавкама. Такође, када Србија отпочне преговоре о пуноправном чланству у Европској унији, биће преговарано о јавним набавкама као издвојеном поглављу.

Реформама у области јавних набавки Европска унија посвећује велику пажњу, подржавајући усклађивање правног оквира и јачање капацитета преко програма Братимљење и ТАЕКС, а који се финансирају из ИПА фондова Европске уније. Добро организован и функционалан систем набавки стога представља својеврстан „мост“ Србије, ка Европској унији, а такође и важан инструмент за борбу против корупције. Штавише, када Србија добије статус кандидата за чланство у Европској унији, биће јој доступне све компоненте ИПА фондова и у том тренутку мораће имати добро развијен систем јавних набавки који ће омогућити реализацију ових ИПА пројеката, како у складу са домаћим прописима, тако и у складу са тзв. ПРАГ правилима Европске комисије (*Decentralised Implementation System-DIS*).

Област јавних набавки има велики значај и у земљама Европске уније. Укупна вредност јавних набавки у земљама Европске уније у 2002. години процењује се на око 16% БДП ЕУ или 1,5 милијарди евра. Према неким проценама, на корупцију се "одлије" 15% укупне вредности јавних набавки у Европској унији, из чега произлази да је у 2002. години због тога изгубљено 225 милијарди евра. Учешће јавних набавки у земљама у развоју је још значајније и креће се и до 30% бруто домаћег производа.²⁹⁸ Ови подаци јасно указују на потенцијалне користи од сузбијања корупције у овој области и од унапређивања самог система јавних набавки.

Може се рећи да је Србија у великој мери ускладила домаће прописе у области јавних набавки са директивама Европске уније. Нови Закон о јавним набавкама, који је ступио на снагу 6. јануара 2009. године највећим делом је усклађен са тзв. „новим“ директивама ЕУ које се односе на јавне набавке, а то су директива ЕУ 2004/18/ЕЗ и директива 2004/17/ЕЗ.²⁹⁹ Садашњи Закон је, исто тако, предвидео и велики број новина које су се наметнуле кроз петогодишњу праксу. Предстојећу фазу у развоју система јавних набавки одликоваће наставак усклађивања домаће регулативе са прописима Уније (увођење тзв. оквирних споразума, конкурентног дијалога, прописа о концесијама услуга и сл.), даљи развој на институционалном плану, као и примена ИТ технологија са циљем поједностављивања процедура набавки. Тежиште у унапређењу система јавних набавки у Србији треба да буде на развоју капацитета који ће омогућити ефикасно спровођење усвојених прописа у пракси, а такође и на обучавању и лиценцирању службеника који раде на овим пословима.

Такође, веома је важно да се још једном назначи веза између ефикасног система набавки у Србији и будућег коришћења средстава из ИПА фондова ЕУ. Наиме, коришћење средстава из ових фондова почеће тек када органи Европске уније установе и потврде да је систем набавки структуриран у складу са унапред одређеним правилима. То ће значити увођење неких нових органа и веома строгу контролу коришћења средстава из тзв. „европских“ фондова.

Поновићемо да, „имајући у виду да Србија претендује да постане пуноправни члан Европске уније, наша земља има обавезу да, на

²⁹⁸Борис Кнежевић, "Електронске јавне набавке на Западном Балкану-Ellectraweb пројекат", *Европско законодавство*, број 19-22, Београд, 2007, стр. 37.

²⁹⁹Светлана Ражић, Данијела Бокан, Борисав Кнежевић и др, *Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за слижбеника за јавне набавке*, Управа за јавне набавке, Београд, 2007, стр. 9.

основу препорука из документа Европско партнерство, као и на основу потписаног Споразума о стабилизацији и придруживању (члан 76 Споразума), континуирано усклађује своје законодавство са законодавством Европске уније.³⁰⁰ Ово усклађивање односи се, свакако и на прописе у области јавних набавки, те је тако први закон о јавним набавкама донет у Републици Србији био усклађен са тзв. „старим“ директивама³⁰¹ Европске уније (92/50/ЕЕЗ, 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ, 93/38ЕЕЗ)³⁰². Садашњи закон о јавним набавкама највећим делом је усклађен са, као што је већ поменуто, директивама ЕУ 2004/18/ЕЗ и 2004/17/ЕЗ.

Директива 2004/18/ЕЗ усвојена је 31. марта 2004. године од стране Европског парламента и Савета Европске уније. Званичан назив ове директиве је *Директива о координацији поступака за доделу јавних уговора о радовима, добрима и услугама*³⁰³ и припремљена је на основу искустава Европског суда правде, односно пресуда овог Суда у области јавних набавки. Ова директива односи се на поступке јавних набавки искључиво у јавном сектору и позната је под називом „класична“ односно „традиционална“ директива. Она је заменила „старе“ директиве које су регулисале јавне набавке у тзв. традиционалном сектору (92/50/ЕЕЗ, 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ).

„Класична“ директива је поред стандардних поступака јавних набавки (отворени, рестриктивни, преговарачки са и без претходног расписа) омогућила, и примену тзв. конкурентног дијалога, који се најчешће примењује на сложене уговоре код којих наручилац није у стању да самостално одреди техничка решења или да прецизира финансијску или правну структуру пројекта (израда великих рачунарских мрежа, велики инфраструктурни пројекти укључујући кон-

³⁰⁰*Ibid*, стр. 9.

³⁰¹Директиве или упутства су врста секундарних правних аката Европске уније, које доносе њени органи. Оне су обавезујуће за сваку земљу чланицу ЕУ у смислу постизања резултата, али се свакој земљи чланици оставља могућност да сама изабере начин и средства којима ће се ти резултати остварити. Директиве су инструмент хармонизације националних прописа држава чланица (али и прописа земаља кандидата и потенцијалних кандидата) са прописима ЕУ.

³⁰²Директива 92/50/ЕЕЗ односила се на усаглашавање поступака за доделу јавних уговора у области набавке услуга, док су се директиве 93/36/ЕЕЗ, 93/37/ЕЕЗ односиле на усаглашавање у области набавке добара и набавке извођење јавних радова, респективно, тако да су ове три директиве замењене јединственом директивом 2004/18/ЕЗ. Директива 93/38ЕЕЗ односила се на усаглашавање поступка за доделу јавних уговора у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и телекомуникација и замењена је директивом 2004/17/ЕЗ.

³⁰³*OJ L 134*, 30.4.2004, стр. 114-240.

цесије и јавно-приватна партнерства и сл.). Ова процедура је више изузетак него правило и примењује се обично онда када отворени или рестриктивни поступак не омогућава доделу уговора, а примена преговарачког поступка није оправдана. Овај сложени поступак спроводи се у три фазе.

Још једна новина уведена усвајањем ове директиве је и могућност закључивања тзв. „оквирних споразума“ (*framework agreements*). Оквирни споразум закључују наручиоци и понуђачи и њиме се прецизирају услови под којима ће се додељивати уговори у дефинисаном периоду, најчешће не дуже од четири године. Када се оквирни уговор закључује са једним економским оператором (понуђачем), уговор се у том случају додељује у складу са ограничењима наведеним у оквирном уговору. У случају да се оквирни споразум закључује са више економских оператора, најмање три, додели уговора може претходити организовање мини-тендера на којем би се надметали понуђачи наведени у оквирном споразуму.

Примене оквирних споразума нарочито је погодна када се планирају сталне, количински значајне, вишегодишње набавке релативно стандардизованих производа (рачунари, школске клупе, канцеларијски материјал и сл). Тада је, применом оквирних споразума са одређеним понуђачем или понуђачима, могуће постићи велике уштеде, обзиром да су понуђачи (нарочито због извесности и континуитета испорука) спремни да наручиоцу понуде значајно ниже цене.

Директива 2004/18 даје подједнак третман традиционалним и електронским средствима оглашавања, и у складу са тим, даје наручиоцима слободу да изаберу која ће средства користити за поступке јавних набавки, а значајно је навести да се такође дозвољава и примена социјалних и еколошких критеријума приликом одабира понуђача.

Уговори о јавним набавкама на које се не односе директиве Европске уније (набавке мале вредности и одбрана) подлежу општим прописима о јединственом тржишту Европске уније и на њих се не односи директива 2004/18/ЕЗ.

Директиву 2004/17/ЕЗ усвојили су Европски парламент и Савет Европске уније такође 31. марта 2004. године и позната је под називом „комунална директива“. Њен званичан назив је *Директива којом се усклађују поступци набавке субјеката који делују у сектору*

водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга³⁰⁴. Ова директива односи се, не само на наручиоце у јавном сектору, већ и на приватне компаније које нису директно финансиране из јавних средстава. Ова чињеница утиче на то да се поступци набавки у комуналном сектору разликују од оних у класичном сектору, јер овде уобичајено постоји правни или технички монопол који ограничава или онемогућава слободну тржишну конкуренцију. Такође, цена и квалитет комуналних услуга есенцијално су важни за живот ширих слојева становништва, па стога влада сваке државе настоји да у овом сектору има одређен степен контроле.

Набројаћемо још неколицину релевантних докумената Европске уније који се односе на област јавних набавки:

- Уредба Европске комисије 1564/2005 од 7. септембра 2005, којом се установљавају стандардни обрасци за јавно оглашавање у складу са директивама 2004/18/ЕЗ и 2004/17/ЕЗ.³⁰⁵
- Директива 2009/81/ЕЗ о јавним набавкама у области одбране и поверљивим набавкама³⁰⁶
- Преглед најбољих пракси које олакшавају приступ малих и средњих предузећа (МСП) уговорима о јавним набавкама³⁰⁷
- Зелена књига Европске комисије, Јавне набавке у ЕУ: Како напред из 1996. године³⁰⁸
- Зелена књига Европске комисије о јавно-приватним партнерствима и прописима Заједнице који се тичу јавних уговора и концесија³⁰⁹

Важно је да се разуме да прописи Европске уније који се односе на јавне набавке немају за циљ да ускладе све прописе о јавним набавкама у земљама чланицама Европске уније. Циљ је да се

³⁰⁴ОЈ L 134, 30.4.2004, p.1-113

³⁰⁵ОЈ L 257, 1.10.2005, p.1-12

³⁰⁶ОЈ L 216, 20.08.2009, p.76-136

³⁰⁷Видети: „European code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts“, Интернет, <http://www.epractice.eu/files/media/media2163.pdf>, 12/04/2010.

³⁰⁸Видети: „Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward“, Интернет, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com-96-583_en.pdf, 12/04/2010.

³⁰⁹Видети: „Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions“, Интернет, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0327:FIN:EN:PDF>, 12/04/2010.

успостави један минимални скуп правила, која ће штитити основне принципе садржане у Оснивачким уговорима Европске уније, који се односе на јавне набавке, а који се тичу недискриминације на основу држављанства³¹⁰ и тзв. „четири слободе“³¹¹ у овој области.

4. Јавне набавке у Републици Србији

Трошење јавних средстава одувек је било веома важно питање у разним економским анализама. Ово питање је постало је још важније због ширења Светске економске кризе, а нарочит значај добија у земљама Европске уније. У чланку посвећеном мобилизацији и алокацији јавних ресурса³¹², Љубомир Маџар је цитирао Милтона Фридмана који дели све врсте трошења на четири категорије: 1) трошење новца за сопствене потребе, 2) трошење сопственог новца за туђе потребе, 3) трошење туђег новца за своје потребе, 4) трошење туђег новца за туђе потребе. Када говоримо о рационалности коришћења средстава, очито је да се најрационалније понашамо када трошимо наш сопствени новац за наше сопствене потребе. Најнижи степен рационалности присутан је кад се туђа средства троше за туђе потребе. Ово је управо случај када говоримо о јавним набавкама. На пример, директор неке основне школе сигурно неће бити тако пажљив (када говоримо о цени, квалитету, итд.) када набавља опрему за школу, ако његово понашање поредимо са ситуацијом када купује опрему за свој сопствени стан.

Годишњи извештај за 2008. годину Управе за јавне набавке показује да је укупна вредност евидентираних јавних набавки у периоду 1. јануар – 31. децембар 2008. године износила 234.028.744.000 динара. Упоредни преглед евидентираних уговора указује на значајан позитиван тренд укрупњавања јавних набавки, односно на релативно повећавање просечне вредности уговора током протеклих пет година (Табела 11).

³¹⁰Овај вид дискриминације забрањен је у свим поступцима јавних набавки у Европској унији, тако да и уговори о јавним набавкама ниже вредности морају бити отворени за конкуренцију предузећа из других земаља Европске уније и та предузећа морају бити третирана на исти начин као и домицилна, *прим. аутора*.

³¹¹Слобода кретања људи, капитала, роба и услуга, *прим. аутора*.

³¹²Маџар Љубомир (2008), *Механизми мобилизације и алтернативне алокације јавних средстава*, Студија бр.1, Београд, стр. 8

Табела 11 – Упоредни преглед евидентираних уговора о јавним набавкама по годинама

Године/ уговори	2004	2005	2006	2007	2008	I полу- гође 2009.
Укупан број	215.815	148.758	152.485	122.587	109.910	42.031
Укупна вред- ност (у хиљ. динара)	109.282.212	124.753.207	168.914.947	187.559.752	234.028.744	79.684.647
Просечна вредност (у хиљ. динара)	506	838	1108	1.530	2129	1.895

*Извештаји су обухватили период 13. јул – 31. децембар, без локалне самоуправе

Извор: Годишњи извештај о додељеним уговорима о јавним набавкама у Републици Србији за прво полугође 2009. године, Управа за јавне набавке, www.ujn.gov.rs

Србија нема традицију у области јавних набавки. Имајући у виду да област набавки није била правно дефинисана у време социјализма, Србија се суочила са неопходношћу установљавања потпуно нових правних основа. Почетни корак представљало је усвајање првог Закона о јавним набавкама, који је Скупштина Србије усвојила 4. јула 2002, а који је ступио на снагу 13. јула исте године. Иако је овај закон био солидна основа за почетне помаке у српском систему јавних набавки, неопходност усвајања новог Закона била је опште-прихваћена.³¹³

Када говоримо о важности јавних набавки за српску привреду неопходно је да укажемо на три најважније институције у овој области. Ове институције имају кључну улогу у стварању неопходних предуслова за увећање ефикасности и јавности у коришћењу новца

³¹³Гојко Рикаловић и Борисав Кнежевић, "Serbian Public Procurement System: novelties, challenges, anti-corruption", Зборник радова са међународне конференције *Economic Policy and Global Recession*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2009, стр. 264.

пореских обвезника за јавне набавке, као и за подизање конкурентности и једнакости понуђача у процесима јавних набавки. Ове институције су: Управа за јавне набавке Владе Републике Србије, Комисија за заштиту права (понуђача) у поступцима јавних набавки и Група за систем јавних набавки, у оквиру Министарства финансија Републике Србије.

Управа за јавне набавке је основана на основу члана 18. пређашњег Закона о јавним набавкама³¹⁴ као независна владина организација одговорна директно председнику владе. Ипак, у функционалном смислу Управа је повезана са Министарством финансија, нарочито у вези са правним питањима тумачења Закона. Управа је званично почела са радом 15. јануара 2003. године.

Друга важна институција у овој области је Комисија за заштиту права (понуђача) у поступцима јавних набавки. Њен основни циљ је да обезбеди пуну правну сигурност свих учесника у процесу доделе уговора о јавним набавкама. Њено постојање омогућава понуђачима да поднесу жалбу (захтев за заштиту права) ако сматрају да није испоштована формална процедура доделе уговора о јавној набавци. Када добије захтев за заштиту права, Комисија може поништити тендер у целости или делимично или може одбацити захтев као неоснован.

Група за систем јавних набавки Министарства финансија обавља задатке који се односе на припрему нацрта закона и подзаконских аката који се односе на јавне набавке. Такође, Група је надлежна и за интерпретацију одредби Закона о јавним набавкама.

Пређашњи Закон о јавним набавкама био је усвојен као део правних и економских реформи са циљем развоја тржишне привреде и демократског друштва са ниским нивоом корупције. Овај Закон, као што је наведено, био је углавном заснован на тзв. старим директивама Европске уније, а као модел је послужио словеначки Закон о јавним набавкама. Нови Закон о јавним набавкама је усвојен у Скупштини 22. децембра 2008, а ступио је на снагу 6. јануара 2009. Девет подзаконских аката неопходних за примену Закона усвојени су у јулу 2009. То су следећи подзаконски акти:

- Списак међународних организација чији се посебни поступци јавних набавки могу примењивати уместо одредаба Закона о јавним набавкама;
- Правилник о поступку јавне набавке мале вредности;

³¹⁴Службени гласник Републике Србије, број 39/2002.

- Правилник о критеријумима за образовање комисија за јавне набавке;
- Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
- Правилник о доказима о исуњености услова за признавање предности дате домаћим понуђачима у поступцима јавних набавки;
- Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки;
- Правилник о поступку отварања понуда и обрасцу за вођење записника о отварању понуда у поступцима јавних набавки;
- Правилник о начину вођења евиденције о јавним набавкама и садржини извештаја;
- Правилник о поступку издавања сертификата за службенике за јавне набавке.

Десети подзаконски акт, Правилник о форми и садржини кредитног захтева и документације о кредитној способности наручиоца за јавну набавку кредита као финансијске услуге, усвојен је у новембру 2009. године. Усвајање ових подзаконских аката био је један од услова које је Европска комисија поставила Србији, да би могао бити потписан Финансијски споразум, који се тиче коришћења ИПА фондова Европске уније намењених Србији у наредном периоду.

Табела 12 – Преглед додељених уговора о јавним набавкама велике вредности по пореклу понуђача у 2008.

Јавне набавке велике вредности додељене понуђачима из Србије, ЕУ и из држава ван ЕУ у 2008. години		
Држава понуђача	Број додељених уговора	Уговорена вредност (у хиљадама динара)
Србија	32.222	185.469.584
ЕУ	211	7.204.350
Државе ван ЕУ	163	6.348.679

Извор: Годишњи извештај о додељеним уговорима о јавним набавкама у Републици Србији за 2008. годину, Управа за јавне набавке, www.ujn.gov.rs

Једна од важнијих новина, које је донео нови Закон је новина се тиче сертификације службеника који раде на пословима јавних набавки. То ће омогућити да у наредних неколико година велики број ових службеника стекне валидне сертификате, који ће бити додељивани након усвајања стандардизованих знања. Тако ће се у Србији ускоро појавити сасвим нова струка „специјалиста за јавне набавке“.

Годишњи извештај о додељеним уговорима о јавним набавкама у Републици Србији за 2008. годину показује да је број уговора велике вредности додељен понуђачима ван Србије релативно мали. (Табела 12).

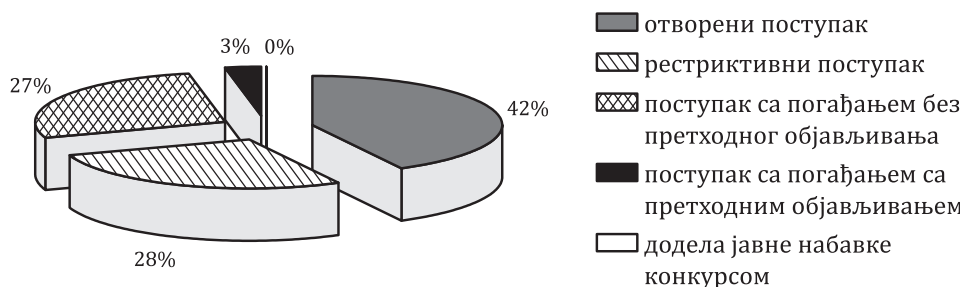
Табела 13 показује да учешће понуђача из Европске уније, који су добили уговоре на тендерима у Србији непрестано опада, док је учешће понуђача из земаља ван ЕУ готово занемарљиво.

Табела 13 – Преглед набавки према пореклу понуђача 2002-2008

Упоредни преглед набавки према вредности уговора додељених понуђачима из Србије, ЕУ и држава ван ЕУ (у %)							
Држава понуђача	2002. година	2003. година	2004. година	2005. година	2006. година	2007. година	2008. година
Србија	79	84	91	91	91	95	93
ЕУ	19	13	6	4	5	2	4
Државе ван ЕУ	2	3	3	5	4	3	3

Извор: Годишњи извештај о додељеним уговорима о јавним набавкама у Републици Србији за 2008. годину, Управа за јавне набавке, www.ujn.gov.rs

Наредна Слика 14 показује да је у 2008. години заступљеност отвореног поступка, који је уједно и најјавнији, и најотворенији и најпожељнији са становишта државе, била 42%, рестриктивног 28%, а преговарачких поступака око 30%. Ово нам говори да систем јавних набавки у Србији још треба да се развија и усавршава обзиром на релативно ниже учешће отворених поступака, и значајно учешће поступака са погађањем (преговарачки поступак).



Слика 14 – Структура јавних набавки према врсти поступка у 2008. години

Извор: Годишњи извештај о додељеним уговорима о јавним набавкама у Републици Србији за 2008. годину, Управа за јавне набавке, www.ujn.gov.rs

Управа за јавне набавке такође је развила основни интернет портал, којем се може приступити на званичној интернет адреси Управе. Овај интернет портал постао је оперативан 18. фебруара 2008. године. Он свакако, треба да допринесе отворености и доступности јавних набавки, као и да донесе уштеде наручиоцима.

Табела 14 – Пример огласа објављеног на Порталу Управе за јавне набавке

Предмет јавне набавке: превођење правних тековина Европске уније са енглеског на српски језик , обликован је по партијама, Наручилац: Канцеларија за европске интеграције Владе Србије	
Партија	Опис предмета набавке
1	партија 1 – економија и финансије (превођење правних тековина ЕУ у области економије и финансија, са енглеског на српски језик)
2	партија 2 – право интелектуалне својине (превођење правних тековина ЕУ у области интелектуалне својине, са енглеског на српски језик)
3	партија 3 – унутрашње тржиште и спољна трговина (превођење правних тековина ЕУ у области унутрашњег тржишта и спољне трговине, са енглеског на српски језик)
4	партија 4 – пољопривреда (превођење правних тековина ЕУ у области пољопривреде, са енглеског на српски језик)

5	партија 5 – саобраћај и телекомуникације (превођење правних тековина ЕУ у области саобраћаја и телекомуникације, са енглеског на српски језик)
6	партија 6 – енергетика (превођење правних тековина ЕУ у области енергетике, са енглеског на српски језик)
7	партија 7 – статистика (превођење правних тековина ЕУ у области статистике, са енглеског на српски језик)
8	партија 8 – социјална политика и запошљавање (превођење правних тековина ЕУ у области социјалне политике и запошљавања, са енглеског на српски језик)
9	партија 9 – питање правде, слободе и безбедности (превођење правних тековина ЕУ у области правде, слобода и безбедности, са енглеског на српски језик)
10	партија 10 – образовање и култура, наука и истраживање (превођење правних тековина ЕУ у области образовања и културе, науке и истраживања, са енглеског на српски језик)
11	партија 11 – животна средина (превођење правних тековина ЕУ у области животне средине, са енглеског на српски језик)
12	партија 12 – заштита здравља (превођење правних тековина ЕУ у области заштите здравља, са енглеског на српски језик)

Извор: Портал Управе за јавне набавке, <http://portal.ujn.gov.rs/SearchPrikaz.aspx?tp=jQJpK4vzHsmpFr9PkU0dlQ==&sk=yq+lTu4vCLB2slHYDҮjyXZ/Zao6080Rj>

Пређашња законска решења прописивала су да се огласи за набавке веће од 3 милиона динара кад је реч о добрима и услугама и веће од 15 милиона динара, када је реч о радовима, објављују и у Службеном гласнику Републике Србије и у једним дневним новинама. Након усвајања новог Закона, објављивање на интернет-порталу постало је обавезно, заменивши тако објављивање у дневним новинама. На тај начин, наручиоци остварују значајне уштеде, имајући у виду да један оглас просечне величине у дневним новинама значајнијег тиража, кошта око 1000 евра у динарској противвредности.

Важност увођења овог интернет портала такође је препозната од стране Европске комисије. У Извештају Европске комисије о напретку Србије за 2008. годину који је објављен 5. новембра 2008. (страна 36, параграф 1) наводи се:

„Известан напредак је начињен у области јавних набавки. Јавност процедура за доделу уговора је побољшана увођењем интернет

портала, што је такође довело до смањења трошкова, веће конкуренције и боље контроле, боље комуникације између заинтересованих страна, поузданије статистике, повећања свести о значају набавки, као и општем стварању бољег окружења за јавне набавке³¹⁵

Основни циљеви интернет портала Управе за јавне набавке (тј. ефекти који се могу очекивати захваљујући његовом успостављању) су:

- Смањење трошкова поступака јавних набавки. Ово треба такође да доведе до уштеда у вредности од 2 милиона евра на годишњем нивоу, захваљујући чињеници да је објављивање на порталу бесплатно за разлику од објављивања у дневним новинама
- Боља информисаност наручилаца и понуђача, као и осталих заинтересованих страна у процесу јавних набавки. То значи да су огласи за јавне набавке сада лако доступни, обзиром да су смештени на једном месту и бесплатни
- Повећана јавност и слободна конкуренција на тржишту јавних набавки, превасходно захваљујући већој доступности одговарајућих информација у овој области, што аутоматски проширује обим потенцијалних учесника у процесу јавних набавки.

Наредни важан корак у развоју интернет-портала је његово повезивање са Пан-европском електронском мрежом за јавне набавке (*PEPPOL*³¹⁶), која у будућности треба да, на међуоперативан начин, повеже електронске системе за јавне набавке у Европи, стварајући тако један облик заједничке е-платформе за јавне набавке.

5. Регионална сарадња у области јавних набавки

Земље Западног Балкана имају изузетно добру сарадњу у области јавних набавки. Размењују информације о текућим и планираним пројектима у овој области и у многим таквим пројектима учествују заједно. Ово је, не само резултат препорука Европске уније о

³¹⁵Commission of the European Communities, *Serbia 2008 Progress Report*, {com (2008) 649 final}, Brussels, 5 November 2008.

³¹⁶Видети: „Pan-European Public Procurement Online“, Интернет, <http://www.peppol.eu>, 14/04/2010.

потреби унапређења регионалне сарадње у свим областима, већ и чињенице да саме земље региона препознају користи од међусобне сарадње и размене искустава.

Регионална школа за јавну управу, РЕСПА је пример како Европска унија постиче регионалну сарадњу. Ова школа је осмишљена да испуни потребу унапређења регионалне сарадње у области јавне управе, јачања административних капацитета и људских ресурса у складу са принципима Европског административног простора, ЕАП. Протокол о сарадњи који се односио на оснивање (*RESPA*), потписан је 2. маја 2006. у Бриселу.³¹⁷ Јавне набавке су важан део активности РЕСПА, која организује радионице на ову тему.

Други пример је Регионална антикорупцијска иницијатива (РАИ) са седиштем у Сарајеву. РАИ је наследник Антикорупцијске иницијативе Пакта Стабилности, која је такође била образована у Сарајеву у фебруару 2000. године, а у октобру 2007. преименована у РАИ. Поред западнобалканских земаља, чланице Иницијативе су и Румунија, Бугарска и Молдавија.³¹⁸ Најважније области деловања РАИ су: увођење међународних антикорупцијских стандарда, владавина закона, добро управљање, подршка цивилном сектору и подршка пословном сектору. Имајући на уму да су јавне набавке незаобилазан део антикорупцијских питања, РАИ, у складу са тим, посвећује пуно пажње јавним набавкама, нарочито када је реч о увођењу и примени међународних стандарда.³¹⁹

СИГМА је још једна организација чије су активности важне за регионалну сарадњу. СИГМА је заједничка иницијатива Организације за европску сарадњу и развој – ОЕЦД и Европске уније, превасходно финансирана од стране Европске уније. Настала је 1992. године са седиштем у Паризу. Јавне набавке су веома важно поље експертизе за СИГМА. Досад је СИГМА организовала значајан број регионалних семинара за високе званичнике из западнобалканских земаља у области јавних набавки. Ови семинари имају за циљ да повећају регионално разумевање питања везаних за јавне набавке, успоставе регионалну мрежу високих званичника за јавне набавке, као и да ојачају

³¹⁷ Видети: „Regional School for Public Administration (Phase 2)“, Интернет, <http://www.respaweb.eu/en/content/&tid=1> 14/04/2010.

³¹⁸ Видети: „Regional Anti-Corruption Initiative“, Интернет, <http://www.rai-see.org/about-us/historical-background.html>, 14/04/2010.

³¹⁹ *Ibid.*

везе са надлежним институцијама у државама чланицама Европске уније.

Следећи важан аспект који се тиче регионалне сарадње у овој области се односи на ЦЕФТА споразум о слободној трговини. Анекс 1 ЦЕФТА споразума из 2006. године (члан 35) предвиђа да ће „свака Страна потписница, не касније од 1. маја 2010. године, осигурати прогресивно и ефективно отварање свог тржишта јавних набавки, те ће стога, уз поштовање релевантних закона, процедура и пракси, робама, услугама и понуђачима других Страна потписница бити гарантован третман који није неповољнији од третмана који имају домаће робе, услуге и понуђачи“.³²⁰

Када говоримо о заједничким пројектима у који су укључене земље региона, можемо истаћи пројекат „Европска електронска оквирна апликација за јавне набавке у региону Западног Балкана“ – *Ellectraweb*³²¹. Овај пројекат је био спроведен од стране конзорцијума европских предузећа и финансиран од стране Европске комисије у износу од 50%, кроз Шести оквирни програм ФП6. Учешћем у овом пројекту, „наша земља се укључила у активности које представљају један од приоритета за Европску унију, а које дугорочно обезбеђује нашој земљи прилику да се у области јавних набавки приближи стандардима који се захтевају од пуноправних чланица ЕУ“.³²²

Најзад, постоји и Европска мрежа за јавне набавке (*PPN*). Ова „мрежа за сарадњу између високих званичника у области јавних набавки, намењена је европским предузећима која учествују у поступцима набавки у другим земљама. Она укључује све земље чланице ЕУ, земље кандидате за чланство у ЕУ, чланице Европске економске зоне и Швајцарску“.³²³ Европска комисија снажно подржава Мрежу и присутна је у њеном раду као посматрач. Србија учествује у раду Мреже као посматрач заједно са БЈР Македонијом, Црном Гором, Европском инвестиционом банком и ОЕЦД.³²⁴

³²⁰Видети: „CEFTA Secretariat“, Интернет, <http://www.cefta2006.com/doc/CETA-Linkovi/Home/eng/CEFTA%202006%20ANNEX%201.pdf>, 14/04/2010.

³²¹Видети: „Open Source Electronic Public Procurement Application Framework“, Интернет, www.ellectra-web.eu, 14/04/2010,

³²² Борисав Кнежевић, „Електронске јавне набавке на Западном Балкану- Ellectraweb пројекат“, *Европско законодавство* број 19-22, Београд, 2007, стр. 40.

³²³Видети: „Public Procurement Network“, Интернет, <http://www.publicprocurementnetwork.org>, 14/04/2010.

³²⁴*Ibid.*

Можемо закључити да је очигледан напредак који је Србија направила у области управљања јавним набавкама. Он се највише огледа у успостављању солидног правног и институционалног оквира, али много мање је видљив кад је у питању примена и поштовање прописа. Такође, чини се да је политичка подршка коју држава пружа институцијама задуженим за јавне набавке недовољна и засад више декларативна, као и да би та подршка била још мања да није сталног притиска од стране Европске комисије да се ова област ваљано уреди.

Ако имамо у виду да је вредност јавних набавки у Србији процењена на 4 милијарде евра годишње, онда би уштеда од 10 одсто, колико највероватније одлази на корупцију, износила око 400 милиона евра. То је чињеница коју држава мора имати у виду, обзиром на последице Светске економске кризе и мере штедње које је Влада Србије најавила. Стога подршка надлежним институцијама за јавне набавке мора постати снажнија, такође имајући у виду да ће, поновићемо још једном, у будућим преговорима за пуноправно чланство у ЕУ, једно цело преговарачко поглавље бити посвећено јавним набавкама.

6. Питање преференцијала у домаћем законодавству³²⁵

Домаћи преференцијали у поступцима јавних набавки, иако некад заступљени у појединим земљама Европске уније, нпр. Пољској у време транзиције, данас се више не могу наћи у готово већини законодавстава европских земаља. Изузетак су Република Србија и Босна и Херцеговина, које нису земље чланице Европске уније, али су на путу да то постану. У обе земље, домаћи преференцијали су припојени законским и подзаконским актима тих земаља. Оваква законодавна решења изазивају незадовољство Европске уније, која настоји да ограничи време њихове примене.

У Србији, примена домаћих преференцијала у поступцима јавних набавки, постоји још од 2003. када је први пут донет Закон о јавним набавкама, којим је постављен темељ легислативног и институционалног оквира за њихово спроводђење. Намера законодавца

³²⁵Опширније видети: Tanja Ribic, *International Procurement Committee, Year-in-review 2009*, Интернет, <http://www.abanet.org/dch/committee.cfm?com=IC760000>

је била да се заштити домаћи производ, тако што би се производу који би се под извесним условима, сматрао домаћим, давала предност у односу на производ страног порекла. Подзаконским актима су били детаљније регулисани услови под којима се сматра да је један производ домаћег порекла. Иако је ово била основна намера законодаваца, законску одредбу којом је желео да уреди то питање законодавац није најуспешније формулисао. Последица начина дефинисања законског решења је била у томе да су предност могли да остваре понуђачи који су били уписани у регистре Републике Србије, под условом да нуде производ домаћег порекла, а предност су једино могли да остварују у односу на страног понуђача који би нудио страни производ. То практично значи да домаћи понуђач који би нудио домаћи производ не би имао предност у односу на другог домаћег понуђача који би нудио производ страног порекла. Министарство финансија Републике Србије је због тога донело мишљење којим је покушало да другачије уреди питање преференцијала, будући да су се око добијања уговора о јавној набавци у пракси најчешће надметала два домаћа понуђача од којих би један нудио домаћи, а други страни производ. Међутим, и поред таквог покушаја, у периоду до јануара 2009. године, у пракси скоро да није било случајева да су домаћи понуђачи који су нудили домаћи производ остваривали било какву предност у односу на домаћег понуђача који би нудио страни производ. Оваква пракса је била резултат рада Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки, која од свог оснивања до јануара 2009. године, а одлучујући о жалбама понуђача, није донела ниједну одлуку којом би омогућила давање такве предности домаћем производу, у ситуацији када би се око добијања уговора надметала два домаћа понуђача од којих само један нуди домаћи производ.

Међутим, у јануару 2009. ступио је на снагу нови Закон о јавним набавкама. Домаћи преференцијали су њиме уређени у циљу давања предности домаћем производу, што је заправо била основна намера законодавца при изради првог закона. Овог пута, предност се даје домаћем производу, односно производу који се под законским условима, сматра да је домаћег порекла и за разлику од претходног законског решења, кад год се око добијања уговора надмећу два понуђача од којих један нуди страни а други домаћи производ, наручилац мора дати предност понуђачу који нуди домаћи производ. У примени домаћих преференцијала, када се набављају радови или услуге, једина битна чињеница је одакле су понуђачи који изводе радове или нуде услуге, па тако домаћи понуђач има предност у односу

на страног понуђача, уколико су задовољени други услови о којима ће бити речи.

Како се у пракси остварују преференцијали када се набављају добра? Када наручилац примени критеријум на основу кога бира најповољнију понуду као резултат добија ранг листу понуђача. Уколико је на првом месту понуђач који је понудио производ за који се сматра да је страног порекла, а на другом месту понуђач који је понудио добро о којем је понудио доказ да је домаћег порекла и притом је разлика у укупном броју пондера између та два понуђача мања од 20 поена, наручилац ће уговор о јавној набавци закључити са другопласираним понуђачем. Притом је важно истаћи да је подзаконским актима дефинисан појам домаћег и страног добра и одређена је врста доказа подобна да докаже да је добро домаћег порекла. Када је реч о набавци радова или услуга, а на првом месту ранг листе се појави понуђач који није уписан у регистар надлежног органа Републике Србије, док је на другом месту понуђач који је уписан у такав регистар и притом разлика у укупном броју пондера између та два понуђача износи мање од 20 поена, наручилац ће уговор о јавној набавци закључити са другопласираним понуђачем. Исти принцип се примењује када се оцењивање понуда врши применом најниже цене, са том разликом, што се у том случају посматра однос понуђених цена између првопласираног понуђача и понуђача који је заузео друго место на листи понуђача. Уколико је разлика између њих мања од 20 одсто тада ће се уговор о јавној набавци закључити са другопласираним понуђачем.

Иако Европска унија има разумевања за чињеницу да је у поступцима јавних набавки који се спроводе у Србији неопходна примена домаћих преференцијала, она не одобрава њихову употребу због чега жели да ограничи време њихове примене у земљи која је на путу да постане пуноправна чланица ове организације. Због тога је између Србије и Европске уније постигнут договор да ће примена домаћих преференцијала бити дефинитивно укинута у наредних пет година почев од дана када Спорозум о стабилизацији и придруживању који су потписале, буде ступио на снагу, а према динамици која је одређена у члану 76. тог споразума.

Домаћи преференцијали се у Босни и Херцеговини примењују од 2005. године. Примена преференцијала је изузета у односу на набавку струје, а у пракси се остварују тако што наручилац умањује цену домаће понуде у износу од 10 одсто у односу на најнижу понуђену цену. Будући да се и ова земља налази на путу придруживања Европској унији, БиХ је 2009. године донела одлуку да преференцијале

укине наступањем 2012. године, а у односу на земље које су наведене у Анексу II Споразума о измени и приступању Средњеевропском споразуму о слободној трговини – ЦЕФТА, то ће учинити у мају 2010. године.

Укратко, примена домаћих преференцијала у поступцима јавних набавки у Републици Србији и Босни и Херцеговини још увек је део правног система којим се ти поступци законски уређују. У наредним годинама може се очекивати њихово укидање, чиме ће бити увећана конкуренција појавом далеко већег броја понуђача који се у овом тренутку не укључују у поступке јавних набавки због постојећих правила о давању предности домаћим предузећима и домаћој производњи.

7. Злоупотребе и корупција у области јавних набавки

Ако постоји област у којој је корупција готово неизбежна појава, онда је то област јавних набавки. У књизи „Економска анализа корупције“ из 2007. године, Борис Беговић наводи да су „правни критеријуми за дефинисање корупције веома јасни и једноставни-корупција је све оно што је као корупција забрањено неким општим правним актом, најчешће законским, а понекад можда и подзаконским“³²⁶

Предраг Јовановић³²⁷ у „Анатомiji корупције“ из 2001 године, наводи да је једна од широко прихваћених дефиниција корупције да је то „*злоупотреба службеног положаја ради остваривања личне користи*“³²⁸

Према најновијем извештају организације *Transparency International*, Србија се налази на 83. месту у борби против корупције, од 180 посматраних земаља. Са индексом корупције 3.5 Србија је остварила минималан напредак и попела се за два места у односу на прошлу годину. Без обзира на ту чињеницу Србија је и даље иза свих земаља бивше СФРЈ, осим Босне и Херцеговине.³²⁹ Према овом из-

³²⁶Борис Беговић, *Економска анализа корупције*, ЦЛДС, Београд, 2007, стр. 51.;

³²⁷Садашњи директор Управе за јавне набавке, прим. аутора.

³²⁸Предраг Јовановић, *Анатомија корупције*, *Transparency International Serbia*, стр. 5.

³²⁹Видети: „Без напретка у сузбијању корупције“, Интернет, http://www.nadzor.org.rs/indeks_korupcije.htm, 12/04/2010.

Хрватска	3,9
Црна Гора	3,9
Македонија	3,8
СРБИЈА	3,5
БиХ	3,0



*Изузев Словеније

Слика 15 – Индекс корупције бивших република СФРЈ у 2009*,
Transparency International

вештају, више корупције има у Србији него Црној Гори, која је на 69. месту и Македонији, која је на 71. месту на овој листи, а најбоље рангирана земља у региону је Словенија која се са индексом корупције 6.6 налази на 27. месту. Хрватска са индексом корупције 4.1 заузима 66. место. По корупцији, иза Србије су Албанија (95. место) и Босна и Херцеговина (99. место).³³⁰

Што се тиче корупције у области јавних набавки, она није распрострањена само у земљама у развоју и транзиционим земљама, већ се такође јавља и у развијеним земљама, мада је у скандинавским земљама у великој мери сузбијена. Дакле, ова појава није везана за неку групу земаља или географску целину, како би се, можда на први поглед, учинило. Она се дешава у земљама широм света, с тим што је у некима више изражена, а у некима мање, мада је влада мишљење да су земље у развоју подложније овом облику корупције услед већег сиромаштва и слабијих плата државних службеника. Корупција у области јавних набавки доводи до прекомерног трошења буџетских средстава, што изузетно негативно делује на привреду земље у питању.

Треба напоменути да се, у Србији, па и у другим транзиционим земљама, сувише наглашава тзв. правни аспект корупције. Велика медијска пажња се посвећује корупционашким аферама, те јавност сматра да је лишавање слободе главних покретача коруптивних радњи и једини пожељан епилог, када се о корупцији ради. Потпуно се пренебрегава тзв. економско-социјални аспект корупције, којем се у развијеним земљама Запада посвећује много већа пажња.

³³⁰ *Ibid.*

Посматрано са економско-социјалног аспекта, свака корупција, укључујући и корупцију у области јавних набавки, има много шире и погубније негативно деловање на цело друштво него што то може изгледати на први поглед. Наиме, она утиче на повећање сиромаштва, смањење запослености и животног стандарда, смањење извоза, раст увоза итд. У друштвима у којима је корупција распрострањена појава, домаћа предузећа не добијају уговоре на основу својих перформанси и квалитета производа и услуга, већ подмићивањем службеника, званичника и пословних људи који доносе одлуке о додели уговора. На тај начин, предузећа и генерално посматрано цела привреда, постају много мање конкурентни од конкурентских страних предузећа, јер послове добијају у вантржишним условима, те производи и услуге постају све мање квалитетни што утиче да немају прођу у иностранству (мањи извоз), док домаће становништво све више купује увозну робу незадовољно квалитетом домаће робе и услуга (већи увоз). Све то утиче на смањивање броја радних места, што доводи до већег сиромаштва и пада животног стандарда. Једино ако корупцију, а нарочито ону у области јавних набавки, посматрамо на овај, много шири начин, можемо се надати, да ће мере за вођење антикорупцијске борбе дати значајан ефекат.

Када говоримо о корупцији и злоупотребама у јавним набавкама, треба рећи да је основни инструмент борбе против ових појава, примена тзв. конкурентских поступака (отворени поступак). Што је веће учешће конкурентних поступака, то је систем јавних набавки доступнији и отворенији за слободну конкуренцију између понуђача, а самим тим се смањуј простор за могуће злоупотребе и корупцију. Овај показатељ дефинисан је од стране ПЕФА³³¹ (*Public Expenditure and Financial Accountability*) иницијативе, и њеног Оквира за мерење учинка (*Performance Measurement Framework*). Примењује га Светска банка, када врши оцену система јавних набавки у разним земљама.

У Италији су, на пример, значајно пали трошкови изградње јавних објеката, преко расписаних тендера након избијања велике афере у вези са јавним набавкама и покретања велике антикорупцијске истраге почетком деведесетих година. Наводи се пример трошкова изградње миланског метроа, који су пали са 227 милиона долара по километру 1991. године на свега 97 милиона долара по километру 1995. године. Такође, трошкови железничког прикључка су пали са 54 милиона долара по километру на 26 милиона. Тако да

³³¹Видети Интернет адресу ПЕФА, <http://www.pefa.org>.

су победничке цене на тендерима 1997. године биле, у просеку ниже за 40-50% у односу на цене истих послова 5 година раније.³³²

Такође, у афричким земаљама, политички врх се често одлучује за инвестиције које нису неопходне за становништво (пројекат „белих слонова“), који доводи до тога да капитал долази у приватне руке. Тако је у Нигерији влада наручила цемент, који је својом количином могао да задовољи 2/3 потреба целе Африке и који је превазилазио производне могућности центара читаве Западне Европе. Показује се да се у условима нестабилне владавине, руководства чешће одлучују на пројекте који доносе тренутну зараду, а чији се негативни резултати показују тек након дужег временског периода.³³³

Мерење корупције у људским животима а не само у материјалном смислу огледа се између осталог и у наведеном примеру. Наводи се да је у последњих 15 година у земљотресима у свету погинуло близу 150.000 људи. С тим да се закључује, кроз примере из Турске и Италије, да се објекти руше јер при њиховој изградњи нису испоштовани грађевински и убанистички прописи, јер инвеститори градње често подмићују инспекторе који су задужени за контролу поштовања прописа о грађевинским стандардима. Корупција, како се наводи, „подиже цену инфраструктурних објеката, а истовремено смањује њихов квалитет, смањује дугорочне стопе раста и на крају разара нејакe привреде земаља у развоју“³³⁴

Поменућемо, такође и еколошки аспект овог проблема. Наиме, често се дешава да услед корупције, долази до занемаривања еколошких прописа, тако да се често улаже у пројекте који су неприхватљиви са еколошког становишта. Зато не треба да чуди да је аспект јавних набавки који Европска унија тренутно највише промовише, онај који се односи на тзв. „зелене набавке“ (*green procurement*). Овим концептом, Европска унија даје подстицај оним пројектима који у себи садрже компоненту екологије, односно заштите животне средине.

Све ово јасно показује колико су за сваку земљу важне јакe и независне институције, као и примена концепта доброг управљања. Истини за вољу, јакe институције су често само потребан, али не и довољан услов за свођење корупције на подношљив ниво. Овај циљ

³³²Видети: Нада Тошић, магистарски рад: „Правна регулатива јавних набавки“, Правни факултет у Београду, 2009.

³³³*Ibid.*

³³⁴*Ibid.*

може се у потпуности остварити једино променом свести већине становништва, поготово у земљама у којима се узимање мита сматра традиционално прихватљивим или где је стицање богатства основни мотив за бављење политиком.

Значај јавних набавки је такав да га неке земље, као рецимо Јужноафричка република регулишу Уставом (одредбе члана 187. Устава Јужноафричке републике из 1994.).³³⁵

Обзиром да јавне набавке „покривају” набавку најширег дијапазона роба, услуга и радова, треба истаћи да што је набавка сложенија, то су могућности за злоупотребе веће. Такође, злоупотребе се често дешавају када се у обзир узимају тзв. „естетски критеријуми“, који су крајње субјективне природе, што на пример може бити случај код набавки униформи за војску или полицију. Такође, осетљива област у смислу корупције су и крупни инвестициони пројекти, као и пројекти који служе промоцији одређених политичара или политичких група, а са економског становишта су непотребни. Исто тако, злоупотребом се може сматрати и неосновано подношење захтева за заштиту права, које одлаже извршење уговора о јавној набавци. На овај начин се успорава поступак доделе уговора, те су оваквом понашању често склони неизабрани понуђачи и друга лица којима је у интересу да успоре или онемогуће доделу уговора о јавној набавци.

Сматра се да су и велика јавна предузећа извор злоупотреба у области јавних набавки, па је неопходно да се поштри контрола пословања ових привредних субјеката, што спада у домен рада Државне ревизорске институције (ДРИ). Српски Закон о јавним набавкама дозвољава да због хитности или непостојања друге фирме која би могла да обави посао, јавна предузећа и установе преговарају са предузећем које одаберу без тендера. Надлежни, пре свега Влада Србије, али и контролни органи, ако желе, на интернет-порталу Управе за јавне набавке могу да виде ко је користио овакав начин јавне набавке и да питају јавне установе да ли су набавке вредне на стотине милиона евра биле толико хитне и да ли за поједину робу морају да постоје ексклузивни понуђачи. Алармантно је да се значајан број набавки великих вредности обавља без објављивања јавног позива. У овим ситуацијама као главни разлог наводи се то да, наводно, набавку може да испуни само одређени понуђач или да је она изузетно хитна. У овом сегменту често и долази до великих неправилности, јер када нема поступка, онда нема ни могућности да се понуђачи

³³⁵ *Ibid.*

жале, нити да реагује Комисија за заштиту права или Управа за јавне набавке.

Антикорупцијске одредбе у новом Закону у јавним набавкама предвиђају да наручилац може да одбије понуду, ако располаже са веродостојним доказима да је понуђач покушао да подмити чланове комисије, особу која је учествовала у планирању или припреми тендерских докумената, или неку другу особу у намери да утиче на поменуте особе у откривању поверљивих информација или да утиче на доношење одлука наручиоца у било којој фази поступка јавне набавке. Ово такође важи и када понуђач покуша да заплаши горепоменуте особе.

Ипак, стручњаци за јавне набавке сматрају да, иако су законска решења несумњиво јако значајна, нарочито антикорупцијске одредбе, смањење корупције у јавним набавкама може бити постигнуто једино повећаном јавношћу, као и укључивањем јавности у процес надзора. С тим у вези, незаобилазна је улога поменутог интернет портала Управе за јавне набавке. Наиме, већа јавност може бити постигнута захваљујући објављивању обавештења о закљученим уговорима, обавештења о поништењу јавне набавке, као и објављивању одлука Комисије за заштиту права. На овај начин, биће створени предуслови за ефикаснију контролу, која се постиже укрштањем података прикупљених од стране Комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки са извештајима које достављају наручиоци. Ово ће омогућити Управи да препозна оне наручиоце, који закључују уговоре у супротности са одлукама Комисије. Штавише горепоменути подаци помоћи ће да се одреде наручиоци на чије се закључене уговоре упућује највише жалби (захтева за заштиту права) у односу на број закључених уговора. То ће такође помоћи да се одреде они понуђачи који се жале без основа, само да би спречили закључивање уговора, незадовољни што су изгубили на тендеру. Све то ће, такође, омогућити праћење уговора велике вредности, за разлику од претходне праксе која је дозвољавала контролу појединих уговора, али не свих. Очекује се, исто тако, да ће, захваљујући интернет-порталу, удео прегварачких поступака значајно опасти.

За разлику од претходне праксе која је омогућавала размену докумената само између наручилаца и понуђача (а само понекад су они обавештавали надлежно државно тело), нова законска решења омогућавају и другим заинтересованим особама и организацијама да прате поступке јавних набавки (новинари, стручњаци, НВО, пословна удружења) једноставним претраживањем интернет портала. Ово

ће, у практичном смислу, повећати број „контролора“ регуларности поступака јавних набавки, а портал ће бити њихов инструмент за проналажење тражених информација.

Може се недвосмислено закључити да је овај интернет портал на путу да постане веома ефикасан инструмент за проверу и контролу регуларности процедура јавних набавки. Пре него што се оглас постави на портал, правни стручњаци из Управе за јавне набавке проверавају да ли оглас садржи неке нерегуларности (нерегуларно кратки рокови, неодговарајуће високе цена тендерске документације итд.). Овакве нерегуларности могу дискриминисати понуђаче и ограничити слободну конкуренцију између њих. Другим речима, свака заинтересована особа моћи ће да претражује податке о сваком регистрованом закљученом уговору. Ове информације укључују: вредност уговора, тип поступка, датум закључења уговора, број понуђача који су учествовали на тендеру, детаљне информације о наручиоцу, као и о „победнику“ у овом надметању. Ова чињеница ће натерати наручиоце да буду пажљивији у организовању тендера, знајући да су под надзором јавности. Очекивани ефекат ове превентивне улоге портала требало би да буде смањење броја нерегуларних тендера и свакако додатно сузбијање корупције.

8. Улога Државне ревизорске институције у контроли јавних набавки

Из изложеног се јасно види да добро дефинисан и ефикасан систем јавних набавки има значајну улогу у управљању јавним сектором. *Извештај о финансијској ревизији завршног рачуна буџета Републике Србије за 2008. годину од 27. новембра 2009. године*, који је припремила Државна ревизорска институција (ДРИ), недвосмислено приказује да су највеће неправилности у руковању буџетским средствима присутне у области јавних набавки. Да би се ове неправилности што је могуће више исправиле, улога Државне ревизорске институције, тела задуженог за екстерну контролу јавних набавки, мора бити наглашенија.

Државна ревизорска институција контролише све три фазе поступка јавне набавке. Као прво, контролише фазу планирања јавне набавке која је неуралгична тачка систему јавних набавки. Шире посматрано, планирање је кључни проблем, не само у јавним набавкама,

већ и у читавом систему јавних финансија. Даље, ДРИ контролише исправност друге фазе јавне набавке – поступак избора најповољније понуде. На крају, Државна ревизорска институција проверава и трећу фазу јавне набавке – реализацију уговора. Осим наведеног, Државна ревизорска институција контролише набавке са одложеним плаћањем, попут набавки путем кредита, лизинга и сл, као и тзв. „поверљиве набавке”.

У процесу контроле регуларности поступака јавних набавки, „прва линија одбране” је интерна контрола. Службе интерне контроле које треба да постоје код сваког наручиоца представљају кључни ослонац Државној ревизорској институцији у њеном раду. Оно што издваја Државну ревизорску институцију у односу на остале контролне органе у области јавних набавки јесу мере (инструменти) који јој стоје на располагању, уколико уочи нерегуларности у поступцима јавних набавки наручиоца. Наиме, Државна ревизорска институција, након обављене контроле наручиоца, саставља извештај о ревизији у коме наручиоцу указује на неправилности које су утврђене приликом контроле. Наручилац је дужан да отклони те неправилности у року од 30 до 90 дана, зависно од природе неправилности. Ако наручилац не отклони неправилности на задовољавајући начин у предвиђеном року, сматра се да крши обавезу доброг пословања. Закон дефинише две врсте кршења обавезе доброг пословања: лакши и тежи. У зависности од тога која је врста кршења у питању, одређују се мере које се имају предузети против одговорног лица наручиоца. У случају лакшег облика кршења обавезе доброг пословања, Државна ревизорска институција упућује захтев за предузимање мера органу у чијој је надлежности наручилац и то против одговорног лица наручиоца, тј. директора. У случају тежег кршења обавезе доброг пословања, Државна ревизорска институција обавештава Народну скупштину, Владу, упућује позив за разрешење одговорног лица и обавештава јавност о томе.

Обзиром да рад државних органа који регулишу јавне набавке има слична обележја, у смислу већег интензитета одлука и релативно високе рутинираности у одлучивању, успостављање ефикасне контроле и одговорности захтева системски приступ. Другим речима, изградња система јавних набавки не може се ограничити само на промену прописа, већ мора обухватити јачање капацитета свих учесника овог веома разуђеног система: наручилаца, Управе за јавне набавке, Комисије за заштиту права, Државне ревизорске институције, јединица интерне контроле, затим професионализацију, стварање

струковног удружења, прављење функционалних веза са другим органима са циљем ефикаснијег праћења и контроле поступака јавних набавки итд.

Такође, мора се истаћи и значај општинског/градског нивоа у развоју система јавних набавки и ефикасном управљању јавним сектором.³³⁶ Наиме, на нивоу градова и општина у Србији се 2007. године потрошило за јавне набавке 60,4 милијарде динара, односно 32% укупне вредности јавних набавки. При том, локалне самоуправе укључујући ту и локална јавна предузећа и установе су, по правилу, биле најзначајнији купци за локалне понуђаче, посебно у мањим општинама где ови наручиоци представљају доминантне купце за локална предузећа. Из тог разлога набавке локалних самоуправа посматране свеобухватно (тј. у смислу шта ће се набављати, на који начин и по којим ценама) неретко пресудно опредељују приведни развој и запосленост у датој општини. Посебно данас, у време значајног општег пада тражње који негативно делује на пословање предузећа и запосленост, јавне набавке нарочито добијају на значају.

Дискриминација у јавним набавкама може озбиљно угрозити развој локалних предузећа, посебно малих породичних фирми које немају могућности да конкуришу у географски даљим областима. Такође, за неправилности и „намештање“ тендера лако се сазнаје у локалним срединама, што онемогућава изградњу уређеног система у овим срединама и продубљује социјалне разлике. Поред тога, програми и пројекти помоћи финансирани из међународних фондова често се одобравају само оним локалним самоуправама које имају успостављене поуздане системе праћења трошења средстава за јавне набавке, као и савремене системе управљања и контроле реализације пројеката.

На крају, навешћемо да је међусобна сарадња и координација антикорупцијских институција, *conditio sine qua non*, за остваривање напретка. С тим у вези, навешћемо као пример, да су три независне институције, Управа за јавне набавке, Државна ревизорска институција и Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података, од којих свака има улогу у надзору трошења јавних средстава, 3. марта 2010. године потписале Протокол о сарадњи на активностима којима се обезбеђује:

³³⁶Опширније виидети: „Унапређење система јавних набавки у Србији као одговор на Светску економску кризу“, Интернет, http://www.ujn.gov.rs/ci/documents/analiticka_dokumenta, 14/04/2010.

- јавност процеса планирања и извршења буџета и других јавних средстава;
- пуна обавештеност јавности о условима преузимања финансијских обавеза државе, угварања значајних државних послова, типа концесија као и о добијеној међународној помоћи, од значаја за јавни интерес и пореске обвезнике;
- законитост, економичност и целисходност у погледу располагања јавним средствима, посебно у процесима планирања и спровођења јавних набавки;
- већа свест грађана, свих пореских обвезника и медија о потреби да учествују у борби против корупције;
- делотворна контрола и правна заштита за све облике корупције и ускраћивања права на слободу приступа информацијама;
- пуна обавештеност јавности о активностима и мерама потписника Меморандума о сарадњи.
- Меморандум о сарадњи између ових институција исход је опредељења и међународних обавеза Србије, „Десет принципа за унапређење борбе против корупције” земаља које приступају Европској унији, као и Националне стратегије за борбу против корупције коју је Народна скупштина Републике Србије усвојила 8. децембра 2005. године.

Нагласићемо још једном да унапређење система јавних набавки, може бити један од одличних одговора на изазове које доноси Светска економска криза, представља услов за приступање Европској унији, као и значајно средство за делотворно спровођење реформи на овом важном путу привреде и друштва Србије.

ИСКУСТВА ДРУГИХ ДРЖАВА У ПРОЦЕСУ ПРИСТУПАЊА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ

8

Изучавајући искуства других држава у процесу приступања Европској унији³³⁷, могу се извући следеће поуке:

Усклађивање са правним тековинама ЕУ

Усклађивање правних прописа је услов за економску интеграцију у Европску унију. Без тог услова функционисање заједничког тржишта би након примања нових чланица било угрожено. Закони који уређују јединствено тржиште представљају оквир за постизање економских ефеката, тако да је то област која је земљи кандидату најважнија. Постоји више хиљада прописа који регулишу Јединствено тржиште и Европска комисија посвећује највећу пажњу усклађивању прописа у овој области.

Земље чланице ЕУ учествују у законодавном процесу, односно усвајању правних тековина ЕУ. С друге стране, земље кандидати немају ту могућност и морају да се прилагоде праву које је већ усвојено без њиховог савета и пристанка. Оне зато морају да воде рачуна да право ЕУ не постане вид "страног тела" у њиховом правном поретку.

³³⁷Видети Прилог 1 за приказ три студије случаја, Мађарске, Естоније и Словеније, као и Упоредну анализу пет земаља у процесу европске интеграције – Хрватске, Чешке, Естоније, Мађарске и Словеније (Саветодавни центар за економска и правна питања Европске уније, 2002. године).

Наведене поуке се заснивају на вишегодишњем искуству из области европских интеграција аутора, што укључује академско проучавање и рад у државној управи Републике Србије, *прим. аутора*.

За земље чланице обавеза да своје законе ускладе са европским правом потиче из одговарајућих одредби европског права, док за земље кандидате та обавеза потиче из одредби неког посредног механизма, што је у нашем случају Споразум о стабилизацији и придруживању. Управо из овог разлога се при преговарању Споразума мора повести рачуна о оптималној терминологији.

Овакви споразуми су за земље чланице део права ЕУ, а за земље кандидате представљају класично међународно право. Из овог разлога, земље кандидати немају обавезу да одредбе овог уговора тумаче преко принципа европског права и пресуда Европског суда правде. Процес усклађивања права у земљама кандидатима не улази у надлежност Европског суда правде, који надгледа пропусте и грешке институција и земаља чланица Европске уније. Земља кандидат не може бити осуђена по члану 226 Римског уговора за пропуст да поступи по европском праву, али у исто време њени национални судови не могу добити мишљење у тумачењу европског права од Европског суда правде.

За земље чланице поједине одредбе материјалног права ЕУ, а то су одређене одредбе из оснивачких уговора које су прецизне и условљене, као и све одредбе уредби, производе непосредно дејство. То значи да се на њих директно могу позвати појединци и правна лица пред домаћим судовима без обзира на то какви су домаћи прописи. Непосредно дејство одредби европског права не постоји у земљама кандидатима. Ове земље своје прописе усклађују са уредбама тако што их националним правним инструментима уносе у своје законодавство и на тај начин остварују ефекат обједињавања, односно усклађивања прописа. Код земаља чланица уредбе по дефиницији имају непосредно дејство и искључују сваки домаћи правни инструмент у области која је у питању.

У складу са напред изнетим, не треба занемарити ни временску димензију. Земље чланице су имале деценије да постепено прилагоде свој правни систем, док земље кандидати тај посао морају да обаве за само неколико година.

Звучи парадоксално, али земље кандидати морају да достигну већи степен усклађености права у моменту приступања него што ће у том тренутку имати тзв. старе земље чланице.

У оквиру споразума о придруживању главни сектори у којима ће се вршити усклађивање закона су царински прописи, статутарно право, банкарско право, рачуноводствени прописи и порези, фи-

нансијске услуге, правила конкуренције, заштита здравља, заштита потрошача, посредно опорезивање, техничка правила и стандарди, саобраћај и заштита животне средине.

Изузетно је важно да се направи акциони план и редослед усвајања права ЕУ у свим областима. Законодавна стратегија узима облик Националног програма за усвајање *acquis communautaire*. Ова стратегија одражава приоритете и национални интерес једне земље. Законодавни задаци се деле у краткорочне (који ће се реализовати у наредној години) и вишегодишње (реализација до пет година). Свако министарство на тај начин добија конкретне законодавне активности. Стратегија би одредила кључне мере у сваком сектору, као и редослед њихове примене. Овде треба напоменути да Европска партнерства представљају један види мини-програма за усвајање правних тековина ЕУ, као и да Национални програм за интеграцију Србије у ЕУ представља вид стратегије за усвајање *acquis*. Битније од саме форме јесте делотворно спровођење неопходних реформи за приступање Европској унији.

Од административног и судског капацитета зависи делотворна примена европског права и стога треба обратити нарочиту пажњу на рад судства, као и на специјализовану правну обуку одређеног броја државних службеника.

Задатак усклађивања прописа захтева велики напор у координацији и потребно је установити механизам за међуминистарску сарадњу који ће стално давати подстрек и служити за надгледање процеса усклађивања закона и законодавних стратегија. Постојеће Координационо тело за процес приступања Србије ЕУ је пример таквог механизма.

Најважнији следећи корак, после успостављања једног минималног нивоа правних капацитета за процес правног усклађивања са прописима ЕУ, јесте институционализација процеса. Свако ко предлаже нови закон или други правни пропис, би имао обавезу да уз предлог приложи изјаву која би потврдила на који начин је дати пропис усклађен са прописима и стандардима ЕУ. Главни координатор приступања ЕУ би вршио проверу изјаве, а задатак Владе и Скупштине би био да не дозволи да се амандманима на предлог угрози процес правног усклађивања са ЕУ. Од септембра 2003. године постоји обавеза прилагања Изјаве о усклађености са прописима ЕУ у Србији уз сваки закон који се предлаже, али још увек нису изграђени

капацитети за правилно и детаљно попуњавање ове изјаве од стране домаћих државних институција.

Управљање фондовима ЕУ

Европска унија за подршку процесу интеграције опредељује значајна финансијска средства. Поред тога што поменути фондови пружају подршку усвајању правних тековина Европске уније, реформи администрације и уопште, целокупном процесу приступања, управљање фондовима подразумева реформу *per se*. Управо овај сегмент интеграција јесте област највећих противуречности јер је условљен у значајној мери и самим финансијским инструментом под којим се изводи. У том смислу настају и највеће разлике у институционалним решењима у овој области. У највећем броју земаља јединица која кординира фондове ЕУ на самом почетку процеса интеграција нужно делује као део Координационог тела за процес приступања ЕУ. У Републици Србији од самог почетка Координационо тело за процес приступања и Координационо тело за фондове ЕУ делују као два потпуно одвојена ентитета. Нарочито значајан тренутак у процесу реформе јавне управе, а у функцији ефикаснијег управљања ЕУ фондовима јесте увођење система за Децентрализовано управљање фондовима – ДИС (*DIS – Decentralised implementation system*), што представља тачку када одговорност за управљање фондовима прелази са Делегације Европске уније или њених специјализованих агенција на управу земље која је у процесу приступања. Основ тог процеса јесте подела надлежности за програмирање, уговарање и спровођење пројеката и ти задаци никако више нису и не смеју бити, у надлежности само јединице која се раније бавила координацијом фондова ЕУ. Строго се одвајају одговорности за програмирање, уговарање и спровођење између међусобно независних тела у влади. Програмирање може остати у надлежности јединице за координацију фондова ЕУ, но уговарање свакако мора и то је био случај у свим земљама кандидатима прећи у надлежност за то одговорног министарства (углавном Министарства финансија) или новооснованог, за то специјализованог тела владе, тзв. Агенције за уговарање и плаћање. У Републици Србији, надлежност за уговарање и спровођење преузеће Министарство финансија, док је у Мађарској или Турској данас тај посао у надлежности специјализоване агенције. Како је

успостављање ДИС сложен и захтеван процес, чије спровођење у многоме зависи и од самог финансијског инструмента у функцији којег се спроводи, нужно је дугорочно, усклађено, планско и активно ангажовање свих надлежних државних институција. У том смислу, неопходан је најшири консензус не само у вези са крајњим циљем већ и са начином његовог достизања.³³⁸

Однос са Скупштином

Имајући у виду да процес придруживања ЕУ дотиче готово све аспекте живота становништва једне државе, битно је да сви представници грађана учествују у овом процесу и да у односу на њихов положај квалитетно заступају грађане које представљају. Скупштина, као темељ и гарант демократског поретка, би требала, што је могуће више, учествовати у овом процесу. У крајњој инстанци, сви уговори које буде потписала Влада, требају бити потврђени у Скупштини.

Од посебно велике и узајамне користи јесте имати добре односе са Скупштином и њеним посланицима. Наиме, успостављање институционализоване, двосмерне комуникације између Скупштине и владиних установа које се баве координацијом придруживања ЕУ показује и колико важности ове институције придају европским интеграцијама. У овом контексту, битно је – према већ устаљеном моделу скупштинских одбора – образовати, а онда јачати скупштински одбор за европске интеграције, који би врло тесно сарађивао са другим скупштинским одборима чије се тематике дотичу европске интеграције (нпр. одбор за иностране послове, одбор за развој и економске односе са иностранством, и др.). Постојање такве институционалне инфраструктуре у великој мери олакшава процес спровођења реформи и доношења битних одлука. Такође, у процесу усклађивање националног законодавства са законодавством ЕУ, као и код примене упутстава и других правних прописа ЕУ, ефикасна сарадња са Скупштином може обезбедити неопходну подршку народних посланика.

³³⁸ Опширније у Мирјана Ножић, мастер рад: „Институционална организација Владе Републике Србије у функцији ефикасне употребе претприступних фондова“, Факултет за економију, финансије и администрацију – ФЕФА, Београд, 2010.

У Словенији, од 90 народних посланика словеначког парламента, чак 58 су пред приступање ЕУ били чланови одбора чије се активности тичу приступања Словеније ЕУ. Исто тако, приликом сваке недељне седнице обраћања Владе Скупштине, прва тачка дневног реда бавила се оствареним напретком у придруживању ЕУ. Ово јасно показује да је Словенија остварила консензус по питању интеграције у европске институције. У Скупштини Словеније уведена је и процедура по хитности на основу које се под тачком 1 расправља усаглашеност закона са прописима ЕУ.

У Србији је Одбор за европске интеграције правно установљен крајем маја 2003. године али је тек наредне године постао функционалан. Србија је 2007. године увела добру праксу расправе о европским интеграцијама на почетку седнице Владе, а 2009. године је унапређен рад Скупштине путем измена Пословника. Неопходна је и додатна изградња капацитета Скупштине, на шта указује и Европска комисија у својим годишњим извештајима о напретку Србије у Процесу стабилизације и придруживања.

Комуникација и отвореност у раду

Као што је већ наведено, самим својим обимом и сложености, процес придруживања ЕУ изискује висок степен подршке грађана. Зато је од суштинске важности да сви значајнији представници грађана јасно изразе своју подршку процесу придруживања и у оквиру њихових функција и надлежности обавесте што већи број грађана о значају овог процеса.

У Естонији су „Заједничку повељу за придруживање ЕУ“ потписали сви битни политички фактори (странке, удружења, представници мањина, верских заједница, струковних удружења и др.) и она је служила као политички темељ за проналажење заједничке основе током читавог процеса придруживања. Слична повеља је била потписана и у Скупштини Словеније. У Србији је Народна скупштина 2004. године усвојила Резолуцију о придруживању ЕУ, без укључивања невладиног сектора а Савет за европске интеграције, у којем је и невладин сектор представљен, састаје се релативно ретко.

Са циљем што ефикаснијег информисања грађана, од великог значаја је оптимална обавештеност свих слојева друштва. Постоји Стратегија комуникације о току Процеса стабилизације и придру-

живања. Поред тога, постоје многе независне иницијативе невладиних организација, медија и образовних институција да се говори о темама у вези са ЕУ и да се што шири јавност укључи у ову расправу. Ове иницијативе не уживају системску подршку Владе иако њени представници у њима радо учествују, а одређени број иницијатива се финансира из средстава ЕУ. Европска унија наглашава потребу за већом јавном расправом о предложеним законима и стратешким документима, како би они били унапређени и прихваћени од стране целокупног друштва. У смислу сарадње са невладиним и струковним институцијама, то подразумева и социјални и стручни дијалог.

Такође, иако је процес реформи јавне управе у Србији у погледу професионализације управе покренут, ови напори морају достићи један виши ниво. Демократичност и транспарентност процеса придруживања је не само предуслов за ефикасне реформе и успех читавог процеса, већ и гарант за његово ефикасно спровођење.

Најзад, комуникација треба да се врши и према Европској унији и ту значајну улогу игра Мисија у Бриселу, амбасаде у државама чланицама ЕУ, али се препоручује и ангажовање професионалних агенција. Искуства других земаља сугеришу да лобирање мора бити стално и добро организовано.

Улога државних службеника и судства у процесу интеграција

Политичка подршка развоју реформе државне управе кроз стручну обуку је била изузетно значајна у свим земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима. У свим тим земљама постоје посебне јединице које воде рачуна о стратегији обуке државне администрације за процес придруживања ЕУ. Државни службеници земаља кандидата су такође при крају процеса припремани да ефикасно учествују у свакодневном раду са партнерским институцијама и службама ЕУ. Дугорочно Србија би требала да преузме одговорност да припреми државне службенике да ефикасно примењују усклађено законодавство као и заједничке политике ЕУ, а тим и да буду спремни на сарадњу са другим земљама чланицама. На примеру Естоније видимо да је од укупног броја државних службеника (20.000), половина њих (10.000) прошла неки вид обуке у вези са европским интеграцијама до тренутка приступања ЕУ. Република Словенија је нагласила потребу за повезаношћу са истраживачким институтима

који се баве питањима европских интеграција и који могу да помогну у изради стратешких докумената. Све државе кандидати су изразиле неопходност за што скоријим почетком јачања административних капацитета, уз посебно обраћање пажње на судијски кадар и стварање независног судства. Препорука је да се са обуком судија мора почети одмах, како би ефикасно примењивали поред националног права и право ЕУ. Потребно је изузетно водити рачуна о образовању чланова радних група који ће учествовати у процесу преговарања, а који ће касније бити укључени у рад Европске комисије.

Током 2003. године спроведена је прва, организована обука о питањима у вези са европским интеграцијама за преко 120 службеника у Србији под покровитељством Европске уније, а ове обуке су настављене у наредним програмима ЕУ и у оквиру билатералне сарадње са земљама чланицама ЕУ и невладиним организацијама. Обуку треба даље наставити и ширити на што већи број државних службеника. Државни службеници запослени на пословима европских интеграција су главни носиоци процеса придруживања и они морају бити потпуно упознати са проблематиком Европске уније и са механизмима правне и политичке хармонизације са европским стандардима. Такође обуку треба вршити кроз праксу, односно, путем учешћа у програмима као што су Братимљење или програм правне помоћи ТАЕКС.

Континуитет администрације

Имајући у виду да процес придруживања траје више година, те да очиглено траје дуже од политичких мандата високих званичника (четири године) који су одговорни за процес придруживања ЕУ (Влада, Скупштина, саветници министара и др.), битно је успоставити политички и институционални континуитет по питању придруживања ЕУ. Конкретно, то значи да би запослени у структурама свих министарстава, а који раде на придруживању требали да буду институционално осигурани, те третирано као стални државни службеници а не постављена лица. Оваква административна инфраструктура би обезбедила оптималан континуитет праћења програма и реформи, и поред могућих промена политички изабраних званичника. Способност да се примени *acquis communautaire* зависи и од способ-

ности јавне управе да преузме одговорности које ће као будућа држава чланица имати.

Искуство Македоније сугерише да је јака политичка и кадрoвска подршка, најважније питање у припремама за чланство у ЕУ. Правилан избор људи као и улагање у њих је инвестиција која се у овом процесу највише исплати. Пракса у Европској комисији и њеним телима је врло пожељна уколико се жели да адекватни кадрови представљају земљу.

Веза између централног координационог тела са јединицама за европске интеграције у ресорним министарствима

Главну организациону јединицу за европске интеграције по бугарском искуству треба сместити у Министарство спољних послова, Кабинет председника владе или у Министарство финансија. Естонски и словеначки модели су највише централизовани, те се тамо главна координација врши из Канцеларије за европске интеграције која се налази при кабинету председника Владе.

Систем који се успоставља не сме бити бледа копија нечијег туђег искуства већ треба да поседује печат домаћих услова и културе. Неопходна је потпуна усклађеност између стратегије европских интеграција са другим стратегијама Владе како се не би слала противуречна порука грађанима и свету.

Врло је важно спремити све структуре за унутрашње преговарање (рад са синдикатима, удружењима послодаваца, домаћим стручњацима, разним интересним групама, невладиним организацијама, итд.) што представља око 80 одсто посла који треба обавити, док са ЕУ треба обавити 20 одсто преговора. Искуство земаља кандидата говори да су најтежи преговори управо код куће. Према чешком искуству, постоје два крупна посла који се такође односе на процес унутрашњег преговарања које код њих обавља Министарство економије док преговоре са ЕУ обавља Министарство спољних послова, а то су: у Канцеларији за европске интеграције не треба формирати велико правно одељење, већ је потребно појачати правне капацитете који разумеју проблематику ЕУ у ресорним министарствима. Улога главног координатора је да поставља приоритете у усклађивању закона и да координира цео процес, што подразумева и давање

мишљења о усклађености закона са прописима ЕУ. Што се тиче ресорних министарстава уколико већ постоје Сектори за међународну сарадњу у оквиру њих требало би основати јединице за европске интеграције. Потребно је изградити јаке јединице за европске интеграције у ресорним министарствима у облику група или већих одељења, зависно од делокруга рада министарства и фазе приступања ЕУ. Ове радне јединице ће пратити рад министарства у области реформи и правног усклађивања са циљем придруживања ЕУ, покретати активности министарства по овом питању и вршити координацију са другим телима Владе, а нарочито са главним координатором процеса – у случају Србије са Канцеларијом за европске интеграције. Укратко, јединице за европске интеграције по правилу немају надлежност над суштинским променама прописа и других мера, већ би требало да координирају предлагање закона и других мера из ресора министарства.

Преводачки тим је један од главних носиоца посла и њега треба централизовати, те договорити званичну терминологију која ће се користити приликом превођења докумената, као и приоритете превођења.

Један од великих кадровских проблема јавио се у свим земљама кандидатима, а то је стална миграција кадрова од државног према приватном сектору. У Словенији је то превазиђено тако што се уз финансијску помоћ ЕУ вршило дотирање плата службеника који су на тај начин били додатно стимулирани. У другим земљама млади државни службеници су потписивали обавезујући уговор са државом да ће наредних пет година радити за њу а држава им је плаћала последипломске студије из области европског права, европске политике и других сродних области на најбољим европским универзитетима. Проблем недовољних зарада у јавној служби је нарочито акутан у Србији, те стога треба озбиљно прићи решавању овог проблема. Године 2010, почиње да се спроводи програм који финансира Европска унија намењен стипендирању студија државних службеника, што представља део решења. У Пољској је велики нагласак стављен на развој академских европских студија у земљи, као и на усавршавању запослених у образовним институцијама у Европској унији.

Посебно треба нагласити да рационализација јавне управе, која се свакако препоручује, мора да има функционалан приступ, те не сме да има за исход смањење стручних службеника који раде на важним пословима спровођења правних тековина Европске уније.

Закључак

Процес интеграције није само питање усклађивања правних прописа земље кандидата са законима Европске уније. Он такође претпоставља и обезбеђивање делотворне и успешне примене закона, као и развој одговарајућих структура, кадрова и вештина управљања.

Изградња институција у области европских интеграција подразумева стварање система управљања и обуке и опремања широког спектра службеника, носилаца јавних функција и релевантних чинилаца приватног сектора: од судија и финансијске полиције, до инспектора заштите животне средине и статистичара. Иако *acquis communautaire* не садржи поглавље о државној управи, снажна и ефикасна јавна управа је веома важна у процесу приступања Европској унији. Земље кандидати не само да морају да усвоје *acquis*, већ и да га примењују, а то захтева значајна улагања у државну управу.

Винсент Рајт издваја четири основна закључка у виду најбитнијих заједничких обележја система координације европских послова, која се могу применити не само на државе чланице ЕУ већ скоро једнако и на државе кандидате:

1. Најозбиљнија политичка и уставна питања у вези са ЕУ и државом у питању на националном нивоу, решавају се уз учешће и одлучивање шефа државе и владе, уз честу асистенцију министара спољних послова и финансија;
2. Званични односи и веза са Бриселом се одвија посредством Министарства спољних послова, односно Министарстава финансија или економије. У неким случајевима могуће је све од наведеног;
3. Већина министарстава у владама чланица је своје структуре прилагодила за учешће у јавним политикама ЕУ;
4. Механизми координације европских послова у државама чланицама разликују се од државе до државе.³³⁹

Јавна управа је инструмент путем којег држава испуњава своје обавезе. Да би била делотворна у демократском систему, неопходно је испуњење извесних услова:

³³⁹Vincent Wright, "National Coordination of European policy making, Negotiating the quagmire", in *European Union: Power and Policy-Making*, str. 148-149, Jeremy John Richardson (ed.), Routledge, London 1996.

- одвајање политике од управе;
- развијање личне одговорности државних службеника;
- разумна мера сигурности посла, стабилности и награђивања, као и јасно утврђена права и обавезе државних службеника;
- запошљавање и напредовање према заслугама.

Процес европских интеграција је тесно повезан са општом реформом јавне управе и он и предводи реформу јавне управе. Како би Србија успешно спровела процес приступања Европској унији, треба да се ослони на искуства других земаља и енергично настави реформи и реорганизацију јавне управе која је главни носилац процеса европских интеграција.

ПРИЛОГ

Упоредна анализа и студија случаја држава Средње и Источне Европе, Мађарске, Естоније и Словеније – капацитети за координацију европских интеграција³⁴⁰

Један од најзначајнијих елемената административног капацитета за чланство је већ помињани капацитет за координацију послова европских интеграција. Истовремено капацитет за координацију је једна од ставки које у Извештајима о напретку Европска комисија најчешће оцењује. Квалитетна координација европских интеграција је предуслов за функционисање државе у систему ЕУ пријемом у ову организацију. Истовремено она је и најочигледнији индикатор успешности сектора који су задужени за преузимање правних, политичких и економских обавеза из чланства. У наставку су представљени системи координације у државама средње и источне Европе, уз пресек основних функција и карактеристика поменутих система. Такође, важно је напоменути да не постоји посебан рецепт или модел координације који препоручује Европска комисија. Постоје само добра и лоша искуства, односно мање или више функционални системи. Такође структура и број запослених нису унапред задати, већ

³⁴⁰Владимир Атељевић, магистарски рад: "Административни капацитет као критеријум за чланство у Европској унији", Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2010. Преузето уз дозволу аутора.

су предмет разматрања сваке државе и владе појединачно. Сви представљени механизми координације односе се на четврту фазу европеизације администрације тј. механизам координације приступања.

Механизам координације послова европских интеграција Мађарске

Кључну улогу у координацији послова европских интеграција у Мађарској од почетка до краја процеса европске интеграције имало је Министарство спољних послова. Ово министарство је имало доминантну улогу, будући да је Влади предлагало све материјале у вези са европских интеграцијама, координисало је учешће мађарских представника у институцијама придруживања, учествовало у дефинисању унутрашњег стратешког и програмског оквира за приступање ЕУ. Поред одређеног броја политичких дирекција које су се бавиле билатералним односима са чланицама Уније, за координацију европских интеграција у мађарском Министарству спољних послова био је задужен Државни секретаријат за европске интеграције (ДСЕИ)³⁴¹. Кабинет председника владе је био укључен у процес на индиректан начин и то преко представника кабинета и генералног секретаријата који је учествовао у раду међуресорног Одбора за европске интеграције. Занимљиво је да је пред сам улазак Мађарске у ЕУ уведена позиција министра без портфеља задуженог за европске интеграције. Министар је с обзиром да је располагао веома ограниченим ресурсима користио особље и логистику Државног секретаријата за европске интеграције.

Доминантна улога Државног секретаријата у току приступања огледала се у још неколико чињеница:

- шеф ДСЕИ представљао је владу у оквиру Одбора за придруживање
- од шефа ДСЕИ се очекивала сагласност на предлог сваког ресора који би ишао ка Влади а тицао се процеса европске интеграције

ДСЕИ је био подељен у неколико организационих целина и одељења. Вероватно најзначајнији од свих у току самог приступања

³⁴¹Видети слику 16.

био је Сектор за координацију приступања. Овај сектор је бројао око 80 људи и током преговора је имао улогу секретаријата преговарачког тима, Савета за европске интеграције и међуресорног Одбора за европске интеграције.

Најзначајнија институција за праћење усклађености мађарског законодавства са европским је било Министарство правде. Ово министарство је у сарадњи са осталим министарствима предлагало планове за усклађивање законодавства и имало је задатак да контролише усклађеност нацрта домаћих прописа са европским. Сва остала министарства имала су задатак да обезбеде адекватну примену и изградњу административних структура које су неопходне за обављање европских послова.

За припрему предлога преговарачке позиције била су задужена појединачна министарства. Након израде предлога међуресорни Одбор за европске интеграције, који је иначе био подређен Министарству спољних послова, би разматрао те позиције. Одбор су чинили државни секретари, њихови заменици, па чак и шеф кабинета директора обавештајне службе. Међуресорни Одбор је пред почетак преговора ради бољег функционисања реорганизован у 29 пододбора дуж линија поделе правних тековина ЕУ. На челу Одбора се налазио шеф ДСЕИ, а ово тело је било саветодавног карактера.

Поред међуресорног Одбора значајно место у оквиру координационог механизма имали су и Савет за европске интеграције као и Стратешка радна група за европске интеграције. Стратешку радну групу су чинили академици који су имали задатак да припреме различите студије о утицају приступања Мађарске. Показало се да је рад ове радне групе зависио од тога ко је на челу владе. Испоставило се да су највећу подршку имали у време Хорнове владе³⁴². Савет за европске интеграције је основан 1998. године и чинили су га представници различитих струковних организација, комора и синдиката. Савет је представљао форум за вођење дијалога владе и свих заинтересованих друштвених актера који не располажу полугама одлучивања нити вођења и усмеравања процеса европске интеграције. Тако је Савет на изванредан начин представљао социјалног односно друштвеног партнера и саговорника влади на путу мађарског друштва ка ЕУ.

Шеф мађарског преговарачког тима је био министар спољних послова. Шеф ДСЕИ је био задужен за припрему преговарачке пози-

³⁴²Barbara Lippert, Gaby Umbach, "Pressure of Europeanization", Institut für Europäische politik, *Europäische Schriften* 82, 2005., стр. 117

ције. Влада је усвајала преговарачку позицију пре сваког евентуалног наступа пред институцијама ЕУ. Главни преговарач је био шеф мађарске мисије у Бриселу. Преговарачки тим је чинило дванаест сталних чланова. Радило се о два заменика шефа ДСЕИ и десет представника министарстава која су покривала највећи део правних тековина ЕУ.



Слика 16 – Координација европских послова Мађарске

Карактер послова се није променио, али је пријемом у ЕУ Мађарска променила координациони механизам. Данас се европски послови координирају из центра Владе. Промена се догодила 1. јануара 2005. године, када су ови послови координације пренети из Министарства спољних послова у Канцеларију за европске послове председника Владе. Кадровску и организациону основу Канцеларије представљао је Државни секретаријат у Министарству спољних послова за интеграције и трговину. Новооснована Канцеларија је задужена за координацију комунитарних политика и усвајање мађарске позиције о питањима која су на дневном реду институција ЕУ. Овој Канцеларији додељен је и задатак да промовише значај обавеза које



Слика 17 – Мађарска Канцеларија за европске послове

проистичу из чланства у Европској унији³⁴³. Политичку одговорност за рад Канцеларије сноси председник Владе, али и министар без портфеља³⁴⁴ који је непосредно одговоран за њено функционисање.

Механизам координације у Естонији

У Естонији је улога министарства спољних послова била мање истакнута него у Мађарској. Разлог томе је у нешто већем степену децентрализације при којем одлучујућу улогу имају ресорна министарства. Такав карактер координације утицао је и на структуру и односе са мисијом Естоније у Бриселу.

Закон о влади из 1996. Представљао је основ за оснивање и дефинисање односа између Комитета министара, Канцеларије за европске интеграције и Савета државних службеника у вишем звању³⁴⁵. Ове три институције су представљале кључне доносиоце одлука у процесу европске интеграције Естоније. Лако се може приметити и да су ове институције смештене у самом центру владе. Таква њихова позиција није прејудицирала нити угрожавала снажну позицију ресора, чија је основна улога била у усклађивању законодавства.

³⁴³Government Regulation 356/2004

³⁴⁴*Ibid.*

³⁴⁵Савет је пандан Стручној групи Координационог тела, а Комитет министара Координационом телу у Републици Србији.

У периоду од 1995. до 1997. године, Естонија је имала министра без портфеља задуженог за европске интеграције. Од 1997. године централно место заузима Канцеларија за европске интеграције под ингеренцијом председника Владе. Министарство спољних послова играће значајну улогу у координацији преговора, засновано на чињеници да је ликом и делом министра дало шефа преговарачке делегације Естоније³⁴⁶. У оквиру министарства постојала је најпре Група за ЕУ, која је са почетком преговора увећана, прерастајући тако у Сектор за европске послове. Сектор је имао значајну улогу у координацији преговора о приступању.

Кабинет премијера је био прилично бројан. Од укупно 140 запослених у једном тренутку, 9 особа су биле политички постављеници, док су већину чинили државни службеници. Канцеларија која је основана у време министра без портфеља као Секретаријат за европске интеграције, имала је улогу филтера, информишући председника владе пре свега о осетљивим питањима које је неопходно решити на политичком нивоу и о којима треба да одлучи сам председник Владе. Канцеларија је надгледала и координисала послове у вези са применом европских стандарда и европског законодавства. Поред шефа преговарачке делегације, из Министарства спољних послова био је и главни преговарач. Главни преговарач је био заменик државног секретара за послове европских интеграција. Важно је истаћи да је естонско Министарство спољних послова формално постојало и у време совјетске власти, изнова формирано након промена. Промене су донеле неопходно стручно и кадровско освежење овој институцији.

Функција координације била је подељена између Канцеларије за европске интеграције и Савета државних службеника у вишем звању. Канцеларија за европске интеграције је имала мали број запослених. У једном тренутку укупно 16. Њена најзначајнија улога је била у координацији усвајања и примене правних тековина ЕУ. У првој половини 2001. године Канцеларија уз нове послове мења и структуру. Оснивају се четири унутрашње организационе јединице. Прва се бавила координацијом европских послова унутар владе, друга међународном сарадњом, трећа обуком за послове европских интеграција и четврта планирањем и анализом. Канцеларија је надзирала спровођење Националног програма за усвајање правних

³⁴⁶Видети слику 17.

тековина ЕУ (НПАА)³⁴⁷, организовала обуку за послове европских интеграција према дефинисаним потребама јавне управе, учествовала у припреми комуникационе стратегије. Њена кључна улога налазила се у каналисању и усмеравању односа између министарства и европских институција. Због тога је постојао сталан ривалитет са Министарством спољних послова.

Шеф Канцеларије је истовремено био и председавајући Савета државних службеника у вишем звању. Ово тело су чинили претежно државни службеници на положају из свих министарстава и централне банке. Представник кабинета председника републике, Одбора за европске интеграције естонског Парламента и Преводилачког центра имали су статус посматрача. Савет се састајао једном у две недеље. Његова основна улога је била у контроли имплементације стратегије приступања и НПАА и старању о кохерентности спровођења политика које су повезане са ЕУ. Савет је припремао одлуке и план рада Владе у области европских интеграција. Савет је у неколико наврата одиграо веома важну улогу у решавања проблема око надлежности, али одређених институционалних питања. Тако је предложио да се уради анализа административних и кадровских потреба Естоније које проистичу и учешћа Естоније у административним структурама ЕУ. Уочено је да је неопходно обезбедити адекватно учешће представника Естоније у 405 комитолошких комитета и радних група Савета, а 300 државних службеника је обучено и припремљено за учешће у овим телима³⁴⁸.

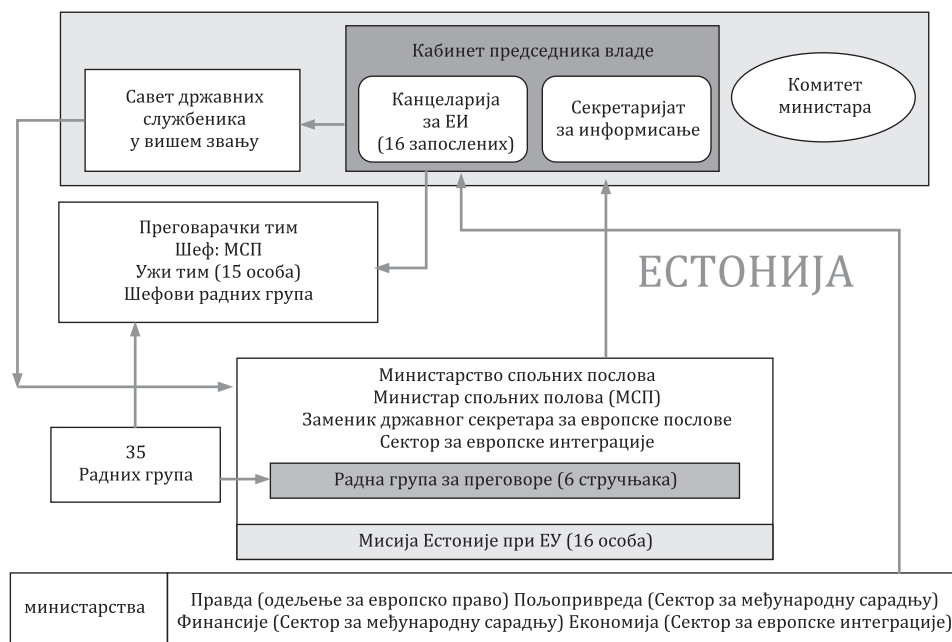
Комитет министара су чинили председник Владе и министри спољних послова, финансија, пољопривреде, економије и правде. С обзиром на нарастајући значај послова европских интеграција, Комитет је послужио као форум за доношење важних политичких одлука и дефинисање стратегије приступања ЕУ.

Преговарачки структура и преговарачки тим оформљени су 1998 године. Ужи преговарачки тим су чинили главни преговарач, шеф мисије Естоније у Бриселу и шеф Канцеларије за европске интеграције. Остатак су попунили државни службеници из министарстава. Шири преговарачки тим су чинили и шефови радних група, а бројао је укупно 47 особа. Основане су 33 радне групе, тридесет једна према поглављима правних тековина ЕУ и две посебне. Једна

³⁴⁷ *National Plan for Adoption of the Acquis Communautaire (NPAА)*

³⁴⁸ Barbara Lippert and Gaby Umbach, "Pressure of Europeanization", *Institut fur Europaische politik, Europaische Schriften 82*, 2005, стр.130.

за питања у области пољопривреде, а друга за припрему Споразума о приступању. Радне групе су припремиле преговарачку позицију и учествовале у свим фазама преговарачког процеса, од експланаторног скрининга до закључивања преговора у оквиру датог поглавља. У раду ових радних група могли су да учествују и представници различитих интересних група и организација као и бројни стручњаци. Међу учесницима у њиховом раду су се тако нашли представници привредне коморе и бројних невладиних организација. Секретаријат преговарачког тима налазио се у Сектору за европске интеграције Министарства спољних послова. Сектор је у својим редовима за потребе преговора имао шест експерата који су били одговорни за по неколико поглавља правних тековина ЕУ. Поставља се питање зашто те послове није обављала Канцеларија за европске интеграције будући да јој је у опису активности надзор над усвајањем и применом правних тековина ЕУ.



Слика 18 – Координациони механизам у Републици Естонији³⁴⁹

³⁴⁹Ibid. стр. 129

Координација европских послова Естоније

Као што ће се видети Естонија је за разлику од Мађарске задржала веома сличан механизам координације и након приступања ЕУ. Тако су Естонци како би осигурали што ефикасније учешће у процесу доношења одлука у ЕУ усвојили децентрализован и прилично флексибилан систем координације.

Политичка одговорност за питања координације европских послова у крајњој инстанци је била на председнику владе. Он је у ситуацијама када је неопходно врховни политички арбитар. Председник Владе присуствује састанцима шефова држава или влада у оквиру Европског савета. У обављању ових дужности председник Владе Естоније има техничку подршку директора за европске послове и Секретаријата за ЕУ у оквиру свог кабинета.

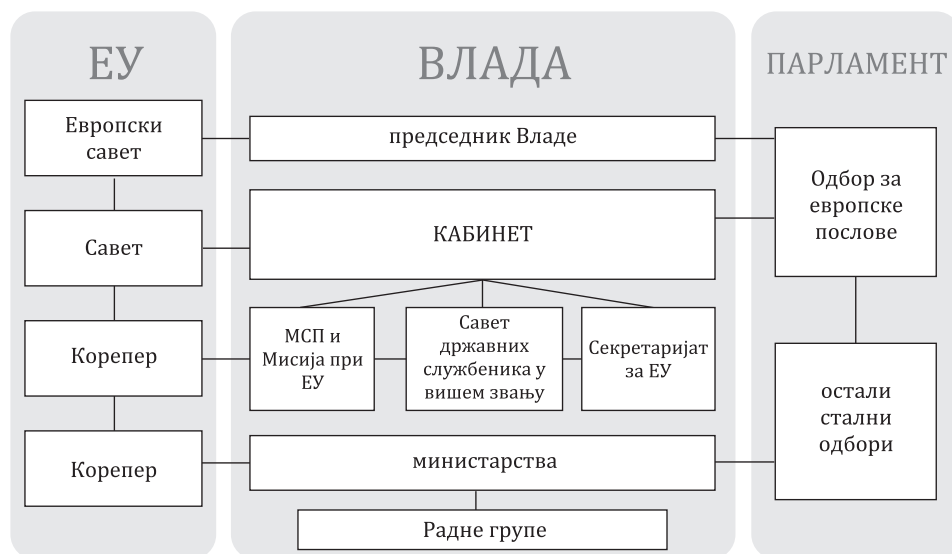
Влада делује у складу са политикама ЕУ, утврђује приоритете и расправља о могућим осетљивим питањима, најчешће приликом недељних седница на којима се расправља о естонској позицији у оквиру Савета ЕУ. На овим седницама се и расправља о прописима који имају озбиљне буџетске импликације, као и прописима чије су измене неопходне у складу са сугестијама Комисије у циљу поштовања обавеза према Заједници.

Ресорна министарства спроведе европске послове из оквира своје надлежности. Највећи број дужности се односи на припрему естонске позиције у институцијама ЕУ, инструкције својим члановима радних група Савета, Комитета сталних представника и различитим формацијама Савета. О питањима која се тичу већег броја министарстава у Влади, расправља се у оквиру сталних или *ad hoc* радних тела владе које одсликавају структуру одговарајуће радне групе Савета.

Савет за координацију европских послова је задужен за међуминистарску координацију. Састанцима председава директор за европске послове (а у случају спречености замењује га/је шеф Секретаријата за ЕУ). Чине га представници свих министарстава и Централне банке Естоније. Основни задатак Савета је да расправља о предлозима позиције коју би естонска Влада требало да заузме у Савету министара. Савет за координацију европских послова припрема седнице Владе о европским пословима, али и надзире примену правних тековина ЕУ. Поред тога, Савет се бави великим бројем хоризонталних питања и размењује информације о важним питањима за саму Европску унију.

Секретаријат за ЕУ у кабинету премијера, пружа стручну и саветодавну подршку председнику Владе о различитим ЕУ питањима. Секретаријат припрема састанке Савета за координацију и координише министарства у припреми естонске позиције. Једна од значајнијих функција Секретаријата је у контроли усклађености естонских прописа са европским. Секретаријат координише и рад радне групе Владе за Лисабонски процес ЕУ.

Најзначајнија улога министарства спољних послова састоји се у реализацији позиције коју је усвојила Влада. То се одвија у оквиру Комитета сталних представника. Одељење за координацију европских послова је задужено за правовремено припремање инструкција за недељне састанке овог Комитета. Министарство је по природи посла који обавља задужено и за односе са осталим државама чланицама и размену информација са њима посредством својих дипломатско-конзуларних представништава у тим земљама. У том свом послу Министарство не пропушта да се консултује са кабинетом премијера тј Секретаријатом за ЕУ. Најзначајнији део Министарства спољних послова за обављање европских послова је без сумње Стално представништво Естоније при ЕУ. Стално представништво успоставља и одржава званичне везе Естоније са Саветом и осталим институцијама ЕУ.

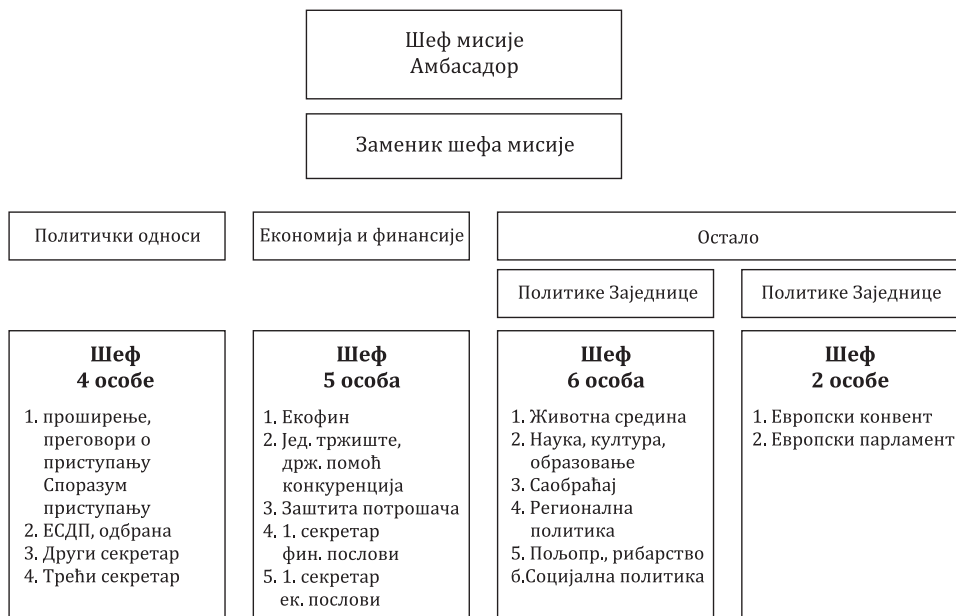


Слика 19 – Координација европских послова Естоније

Riigikogu (Парламент) је значајан актер у оквиру координационог механизма Естоније за европске послове. У оквиру Парламента постоји Одбор за европске послове, који се састоји од 15 чланова и у којем су заступљене све парламентарне странке и ресорни парламентарни одбори. Одбор за европске послове надгледа рад и учешће Владе Естоније у процесу доношења одлука ЕУ. Не само што надгледа учешће представника Владе у институцијама ЕУ, већ и учествује у одлучивању о ставу који треба заузети о стратешким питањима. Према пословнику Парламента, Влада представља предлоге „европских“ закона.

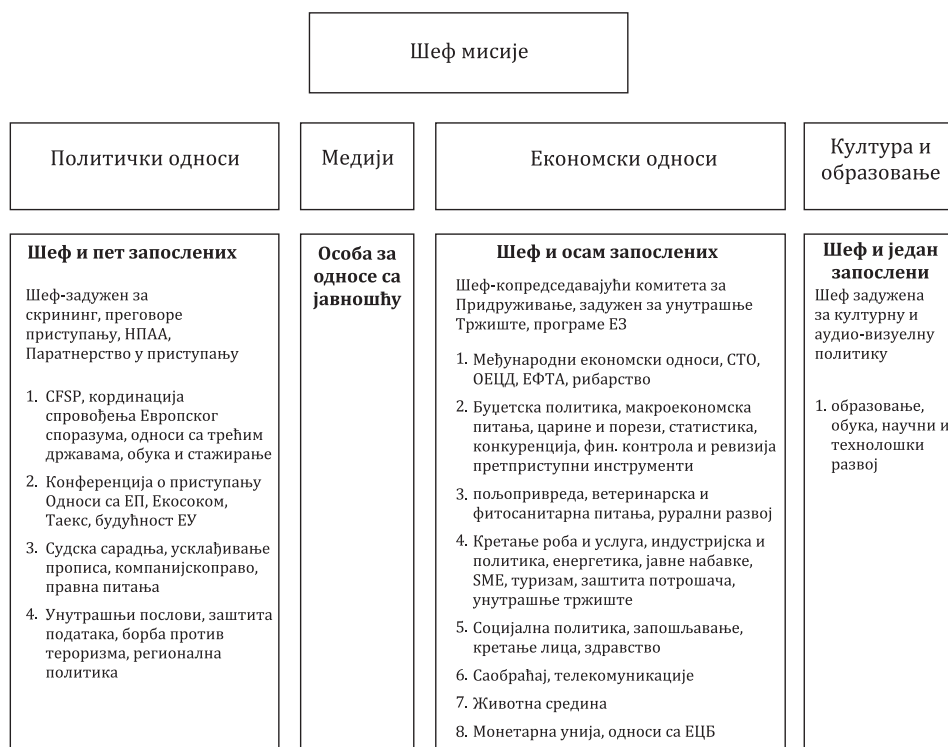
Улога мисија при ЕУ – искуства држава у којима је процес европске интеграције координирала Канцеларија владе за европске интеграције (Словенија, Естонија)

Значај мисије при ЕУ сваке од земаља источне Европе које су постале чланице Уније 2004. године је вишеструк. Тако је у случају Мађарске, главни преговарач био шеф мисије у Бриселу Андре Јухаш,



Слика 20 – Мисија Словеније при ЕУ

а од 2003. Петер Балаш (иначе члан Продијеве Комисије од маја до новембра 2004. године). У Пољској је главни преговарач у једном периоду био Јан Трушчински (данас заменик генералног директора за проширење Мајкла Лија) као шеф мисије у Бриселу. Такође треба нагласити да је у свим овим земљама значај мисије растао са напредовањем у процесу европских интеграција. На самом почетку процеса европске интеграције па све до потписивања Европских споразума запослени у мисијама регрутовани су из редова дипломатског кадра Министарства спољних послова, без обзира што у неким од ових земаља ово Министарство није било главни координатор процеса интеграције (Словенија и Естонија, канцеларије владе). Дакле прва значајна увећања мисија и промене њихових структура почињу да теку од потписивања Европских споразума. У тој фази у мисијама почињу да раде и државни службеници који су специјализовани за одређене области јавних политика ЕУ. Најзначајније промене у структури мисија догодиће се са почетком преговора о приступању.



Слика 22 – Мисија Естоније при ЕУ

Структура и величина мисија

У већини држава источне Европе, шеф мисије је био каријерни дипломата из Министарства спољних послова, док је заменик био или каријерни дипломата или координатор процеса европске интеграције на унутрашњем плану. Број унутрашњих организационих јединица у мисијама је варирао од три (Мађарска) до једанаест (Пољска). Естонија и Словенија су изградиле флексибилне структуре у тежњи да надоместе недостатак већег броја људи, са фокусом на стручни део мисије (видети структуру). Свако од запослених је у свом делокругу имао директну комуникацију са шефом мисије. Број државних службеника који је радио у ове две мисије у фази отпочињања преговора је био око двадесет. У Словенији је највећи број службеника долазио из министарстава финансија (три), пољопривреде, економије, саобраћаја, животне средине, здравља, рада, информационог друштва, просвете и регионалног развоја (по један)

БИБЛИОГРАФИЈА

- Агенција за унапређење државне управе Владе Републике Србије, *Нови јавни менаџмент*, Београд, 2002.
- Arndt, Christiane and Oman, Charles. *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD Development Centre, August 2006.
- Bache, Ian and Flinders, Matthew, *Multi-level Governance*, University Press, New York, 2005.
- Baković, Tomislav., „Uloga sustava za upravljanje kvalitetom u nastupu hrvatskih poduzeća na međunarodnom tržištu”, u: *Revija za pravo i ekonomiju*, br. 1, Mostar, 2006. godine.
- Barlow, John, Faranham, David and Horton, Sylvia, „Britain,” in Farnham, David, Horton, Sylvia, Barlow, John and Hongeghem, Annie, eds. *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, Macmillan Business, Hampshire, London, 1996.
- Barnard, Chester, „Informal Organization and Their Relation to Formal Organizations”, in: *Functions of the Executive*, reprinted in: Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company Inc., Illinois, 1978.
- Batley, Richard and Stocker, Gregory, *Local Government in Europe: Trends and Developments*, Macmillan, Hong Kong, 1991.
- Беговић, Борис, *Економска анализа корупције*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2007.
- Benest, Frank, „Reconnecting Citizens with Citizens: What is the Role of Local Government?” *Public Management*, Vol. 81, February 1999, 6-11.
- Bennet, J. Robert J., „Децентрализација, локална власт и тржиште”, у: Дамјановић, Мијат и Ђорђевић, Снежана (ур.), *Изазови модерној управи*

и управљању: *хрестоматија*, Тимит, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1995.

Бијунг, Ки Ха, *Економски ефекти корејске регулаторне реформе*, КИЕТ, 1999.

Bohm, David, Factor, Donald and Garrett, Peter, *Dialogue: A proposal*, Internet, 15/11/03, http://www.infed.org/archives/e-texts/bohm_dialogue.html.

Bovaird, Tony and Elke, Löffler, „Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69, No. 3, 313-328 (2003).

ЦЕВЕС, *Међународна конкурентност и економски раст Србије*, Београд, новембар 2008.

Chandler, James A. and Nichols, Terry Clark, „Local Government,” in: *Encyclopedia of Democracy*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1995, 767-773.

Civil Service Reform Act, 1978.

Cogburn, Jerrell D. and Schneider, Sandra K., “The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States”, *Public Administration Review*, Vol. 63, March-April 2003.

Cohen, Steven and Eimicke, William, *The Effective Public Manager; Achieving Success in a Changing Government*, 3rd ed. Jossey-Bass, San Francisco, 2002.

Commission of the European Communities, *2005 Enlargement Strategy Paper*, Brussels, 9.11.2005 COM (2005) 561 final.

Commission of the European Communities, *Serbia 2008 Progress Report*, {com (2008) 649 final}, Brussels, 5 November 2008.

Commission of the European Communities, *Serbia 2009 Progress Report*, {com (2009) 533 final}, Brussels, 14. октобар 2009.

Commission on Human Rights resolution 2000/64, *The role of good governance in the promotion of human rights*, 6 th meeting, 26 April 2000.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Central Bank, *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, Brussels, 20.2.2008, COM(2009) 79/3.

Council Regulation No. 2007/2000; Приказ посебних трговинских мера за земље и територије које учествују или су повезане са Процесом стабилизације и придруживања ЕУ, 18. септембар 2000; у новембру 2005, трговинске повластице продужене су до краја 2010. године;

Council Regulation (EC) No. 1946/2005, 14. новембар 2005.

- Дамјановић, Мијат, ур, *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003.
- Дамјановић, Мијат, ур. *Политиколошке теме*, Београд, Магна Агенда, 2002.
- Дамјановић, Мијат и Ђорђевић, Снежана, ур., *Изазови модерној управи и управљању: хрестоматија*, Тимит, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1995.
- Дамјановић, Мијат. *Менаџерска револуција*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1990.
- De Sario, Jack and Langton, Stuart, *Citizens Participation in Public Decision Making*, Greenwood Press, New York, Westport, Connecticut, London, 1987.
- Denhardt, V. Robert B. and Denhardt, Janet V. *Public Administration; An Action Orientation*, 6th Edition, Thomson Wadworth, 2009.
- Димитријевић Војин и Пауновић, Милан, *Људска права: уџбеник*, Београдски центар за људска права, Досије, Београд, 1997.
- Димитријевић, Војин, Обрад Рачић, Обрад, *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1980.
- Димитријевић, Павле, *Основи управног права*, Правни факултет, Београд, 1983.
- Димитријевић, Павле, *Јавна управа*, Београд, 1964.
- Dimock, Marshall, Dimock, Gladys and Fox, Douglas „Public Administration“, Fifth Edition, 1983, in: Stillman, Richard J. II, *Public Administration: Concepts and Cases*, 8th ed. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2005.
- Друкер, Ф. Питер, Ф., *Посткапиталистичко друштво*, Грмеч, Привредни преглед, Београд, 1995.
- Drucker F. Peter F., *Innovation and Entrepreneurship*, Harper and Row, New York, 1985.
- Drucker F. Peter, „What Results Should You Expect? A Users Guide to MBO,” *Public Administration Review*, Vol. 36, January/February 1976.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалне власти: упоредни модели*, Факултет политичких наука, Чигоја штампа, Београд, 2003.
- Ђукановић, Драган, ур., *Савремени међународни изазови: глобална и регионална перспектива*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2008.
- Ђукановић, Драган, *Институционални модели и демократизација постјугословенских држава*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2007.

- Ђукановић, Драган, „Европа региона“, *Европско законодавство*, број 7, Београд, 2004.
- Ђукановић, Драган, „Комитет региона Европске уније“, *Европско законодавство*, број 6, Београд, 2003.
- Ђукановић, Драган, „Савет Европе: оквири локалне и регионалне самоуправе“, *Међународна политика*, број 1111, Београд, 2003.
- Enterprise Policy Development in the Western Balkans - Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans, (2007).
- EU Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007 (including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members), Brussels, 8 November 2006.
- EU-Western Balkans Summit – Declaration, Солун, 21. јун 2003, Саопштење за штампу 10229/03 (Presse 163).
- Farnham, David, Horton, Sylvia, Barlow, John and Hongeghem, Annie, eds. *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition*, Macmillan Business, Hampshire, London, 1996.
- Fox, Charles and Miller, Hugh T. *Postmodern Public Administration*, SAGE Publications, London, New Delhi, 1996.
- Freedom House, *Nations in Transit 2008 – Serbia*, August 2008.
- Friedman, Milton, „The Supply of Money and Changes in Prices and Output,“ in: *Relationship of Prices to Economic Stability and Growth*, London, 1958.
- Fry, Brian R., *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, Chantham House Publishers, Inc., Chantam, New Jersey, 1989.
- Gaster, Lucy, *Quality in Public Services: Managers Choices*, Open University Press, Buckingham, Philadelphia, 1995.
- Geabler Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- General Affairs Council, Conclusions on the application of conditionality with a view to developing a coherent E.U. strategy for its relations with the countries in the region, 29. април 1997, *Bulletin of the EU*, No 4-1997.
- Gordon, George J. and Milakovich, Michael E. „Public Administration in America“, in: Stillman, Richard J. II, *Public Administration: Concepts and Cases*, 8th ed. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2005.
- Grover, Starling, *Managing Public Sector*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1993.
- Gulick, H.Luther H., „The Integrated Executive“, in: Fry, Brian R., *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, Chantham House Publishers, Inc., Chantam, New Jersey, 1989.

- Gulick, Luther and Urwick, Lyndall, *Papers of the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Washington D. C., 1937.
- Henry, Nicolas, *Public Administration and Public Affairs*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1998.
- Hodgson E. Damian, *Project Work: The Legacy of Bureaucratic Control in the Post - Bureaucratic Organization*, Manchester School of Management, UMIST, UK, 2004 SAGE Publication, Volume 11(1): 83.
- Hood, Christopher, „United Kingdoms: From Second Chance to Near Miss Learning,” in: Olsen, Johan P. and Peters, Guy, eds. *Lessons form Experience*, Scandinavian University Press, Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston, 1996.
- Ивановић, Душанка, Ђукановић, Наташа и, Борисав Кнежевић и др., *Институције и одлучивање у Европској унији*, Министарство за међународне економске односе СЦГ, Београд, 2005.
- Jacobs, Scott. *Regulatory Reform Strategies: Converging with Europe’s Best Regulatory Environments*, September 2007.
- Jacobs, Scott, *The Regulatory Guillotine: A Tool for Rapid Regulatory Simplification*, Workshop on Accelerating Economic Regulatory Reform: Indonesia and International Experience, Jakarta, April 10-11, 2006.
- Јовановић, Петар, ур., *Менаџмент*, Факултет организационих наука, Београд, 1996.
- Јовановић, Предраг, „Јавне набавке у Србији - домети реформи”, *Квартални монитор економских трендова и политика у Србији*, број 16, Фонд за развој економске науке, Београд, јун 2009.
- Јовановић Предраг, *Анатомија корупције*, *Transparency International Serbia*, 2001.
- Juricic, Domagoj, *A Tool to Assist Countries in Rapid Regulatory Simplification*, Promoting Regulatory Reform in Support of ASEAN Market Integration, Workshop, Phnom Penh, 27 March 2008.
- Kamarck, Elaine C., *The End of Government... As We Know It; Making Public Policy Work*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, London, 2007.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, and Mastruzzi, Massimo, *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2008*, The World Bank, June 2009.
- Кавран, Драгољуб, *Јавна управа: реформа, тренинг, едукација*, Удружење за јавну управу, Факултет организационих наука, Београд, 2003.
- Kettl, Donald and H. Brinton, Milward, eds., *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1996.
- Klitgaard E. Robert, Maclean-Abaroa, Ronald and Parris, H. Lindsey, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*, ICS Press, Oakland, 2000.

- Кнежевић, Борисав, „Електронске јавне набавке на Западном Балкану - *Ellectraweb* пројекат”, *Европско законодавство*, број 19-22, Београд, 2007.
- Кнежевић, Борисав, „Јавност јавних набавки”, *Путоказ*, часопис за правна, политичка и културна питања европских интеграција, бр.3, Асоцијација за европске интеграције, Београд, 2006.
- Кнежевић, Борисав, „Придруживање СЦГ ЕУ-Актуелно стање и перспективе“, у Вучинић, Маринко, ур., *Зборник радова полазника виртуелних курсева СЕРИТ*, Београдска отворена школа, Београд, 2004.
- Кнежевић, Борисав, „Токови прикључења наше земље ЕУ-принципи, приоритети, услови“, у: *Одбрана*, магазин Министарства одбране Србије и Црне Горе, бр.5, Новинско-издавачки центар „Војска“, Београд, 2005.
- Larbi, George A., *The New Public Management Approach and Crisis States*, UNRISD Paper N. 12, 1999.
- Лилић, Стеван, „Државна управа – инструмент власти или јавна служба“, у: Дамјановић, Мијат, ур., *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003.
- Лилић, Стеван, ур., *Правне теме*, Магна Агенда, Београд, 2002.
- Лилић Стеван, „Управна реформа и посткомунистичка трансформација управе“, у: Лилић, Стеван, ур., *Правне теме*, Магна Агенда, Београд, 2002.
- Лилић, Стеван, Марковић, Милан И. и Димитријевић, Предраг, *Наука о управљању*, Савремена администрација, Београд, 2001.
- Лилић, Стеван, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995.
- Лилић, Стеван, *Правна информатика: увод у примену информатике у праву са посебним освртом на управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991.
- Lippert, Barbara and Umbach, Gaby „Pressure of Europeanization”, Institut für Europäische politik, *Europäische Schriften* 82, 2005.
- Лопандић, Душко, ур., *Уговори Европске уније*, Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање ЕУ, Европски покрет у Србији, Београд 2004.
- Lynne, Weikart „*The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City*,” *Urban Affairs*, No. 3/2001.
- Маџар, Љубомир, *Механизми мобилизације и алтернативне алокације јавних средстава*, Студија бр. 1, Београд, 2008.
- Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998.

- Марковић, Бранислав, *Наука о управљању*, Правни факултет, Крагујевац, 2003.
- Марковић, Бранислав, *Есеји у управи*, Правни факултет, Универзитет у Крагујевцу, Крагујевац, 2002.
- Марковић, Бранислав, „Управа, правна држава и остваривање основних људских права и слобода“, *Правни живот*, бр. 9/96, Београд, 1996.
- Марковић, Милан И., *Савремена јавна управа: студије и огледи*, Правни факултет, Подгорица, 2007.
- Мауо, Elton, *Democracy and Freedom*, Macmillan, Melbourne, 1919; *The Human Problems of an Industrial Civilization*, Murray Printing House, Cambridge, 1946.
- McSwite, O. C., *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, SAGE Publications, International Educational and Professional Publisher, London, New Delhi, 1997.
- Медојевић, Небојша, *Јавне набавке*, Центар за транзицију у Црној Гори, Подгорица, 2001.
- Међународни УНЕСКО е-пројекат за образовање у области цивилног друштва, мира и људских права-ДАДАЛОС.
- Министарство за економске односе и регионалну сарадњу Републике Српске, Регистар одобрења и инспекцијских поступака и предмета контроле.
- Монтескје, Шарл, *О духу закона*, том I, Филип Вишњић, Београд, 1989.
- Moore, Marc H., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, 1995.
- OECD Country Studies, Sweden – The Role of Competition Policy in Regulatory Reform, 2006.
- Olsen, Johan P. and Peters, Guy, eds. *Lessons form Experience*, Scandinavian University Press, Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston, 1996.
- Озборн, Дејвид, „Америчка перестројка“, у: Дамјановић, Мијат и Ђорђевић, Снежана (ур.), *Изазови модерној управи и управљању: хрестоматија*, Тимит, Правни факултет, Факултет политичких наука, Београд, 1995.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company Inc., 1992.
- Parker Follett, Mary. *The New State: Group Organization, the Solution of Popular Government*. Longman, Green, New York, 1918.
- Penev, Slavica, ed., *How to Improve the Legislative Process in Serbia and Bosnia and Herzegovina; The Path from Proposing a Law to Enacting it in*

- Parliament, Investment Compact for South East Europe and Economics Institute, Belgrade, 2006.*
- Peters, Guy, „*Models of Governance for the 1990,*” in: Kettl, Donald F. and H. Brinton, Milward, eds., *The State of Public Management*, The John Hopkins University Press, Baltimore, London, 1996.
- Подунавац, Милан, „Аутократија”, у: *Енциклопедија политичке културе, Савремена администрација, Београд, 1993.*
- Преписка између Комисије и Европског савета и парламента о процесу стабилизације и придруживања земаља југоисточне Европе – Босна и Херцеговина, Хрватска, Савезна република Југославија, бивша Југословенска Република Македонија и Албанија, *COM/99/0235*, 26. мај 1999; Закључци Савета ЕУ за опште послове (*Conclusions of the E.U. General Affairs Council*), 2192, Луксембург, 21-22. јун 1999. *Declaration of the Zagreb Summit*, 24. новембар 2000.
- Pusić, Eugen, *Nauka o upravi, Školska knjiga, Zagreb, 1978.*
- Rainey, Hal G. *Understanding and Managing Public Organisations*, 4th. edition, John Wiley & Sons, 2009.
- Ражић, Светлана, Данијела Бокан, Борисав Кнежевић и др, *Приручник за обуку и полагање испита за стицање сертификата за слижбеника за јавне набавке*, Управа за јавне набавке, Београд, 2009.
- Резолуција о придруживању Европској унији Републике Србије*, 13. октобар 2004. године.
- Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, превео и приредио Милутин Јањевић, *Службени гласник*, Београд, 2008.
- Ribic, Tanja, *International Procurement Committee, Year-in-review 2009.*
- Richardson, Jeremy John, ed. *European Union: Power and Policy-Making*, Routledge, London, 1996.
- Рикаловић, Гојко и Кнежевић, Борисав „Serbian Pubic Procurement System: novelties, challenges, anti-corruption”, Зборник радова са међународне конференције *Economic Policy and Global Recession*, Центар за издавачку делатност Економског факултета у Београду, 2009.
- Rosenbloom, David and Goldman, Deborah „Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector”, in: Stillman, Richard J. II, *Public Administration: Concepts and Cases*, 8th ed. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2005.
- Rothery, Brian., *Vodič za ISO 9000*, Munchen/Веџ, 1994.
- Самарџић, Слободан и Чупић, Зоран, ур., *Европска унија и процес придруживања Србије и Црне Горе: Практикум уз програм обуке администрације о питањима ЕУ*, Факултет политичких наука, Београд, 2003.

- Саопштење Комисије упућено Европском парламенту и Савету, „Стратегија проширења и кључни изазови за 2009-2010. годину”, Брисел, 14.10. 2009. године, *COM (2009) 533*.
- Сардан, Пјер, „Државна управа у Француској“, у: Дамјановић, Мијат, ур., *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003.
- Shafritz, Jay M. and Hyde, Albert C., eds. *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company Inc., Illinois, 1978.
- SIGMA* Документ бр 27, *Европски принципи за јавну управу (превод)*, *OECD* 2001,
- Simon, Herbert, *Administrative Behavior, A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Free Press, New York, 1945.
- Sisek, Boris i Žarko Pavković, Žarko, „Управљање квалитетом у државној управи”, *Poslovna izvrsnost, Zagreb*, br. 1, 2008.
- Службени гласник Европских заједница*, *OJ L* 195, 29.7.1980, р. 35–37
- Службени гласник Републике Србије*, бр. 126/07 и 117/08.
- Службени гласник Републике Србије*, бр. 39/2002.
- Службени гласник Републике Србије*, бр. 61/06-пречишћен текст и 69/08.
- Споразум између Републике Србије и Европске заједнице о трговини текстилним производима потписан је 31. марта 2005. године.
- Staes, Patrick and Thijs, Nick, *Report on the State of Affairs of the Common Assessment Framework (CAF) after five years*, EIPA.
- Stahl, Michael J. Grishky, Donald W., *Strategic Management: Total Quality and Global Competition*, Blackwell Business, Oxford, 1997.
- Станојевић, Обрад, *Историја политичких и правних институција*, Научна књига, Београд, 1991.
- Starling, Grover, *Managing the Public Sector*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, 1993
- Статут Удружења корпоративних директора Србије, члан 1.
- Stiglitz, Joseph. E., *Economics of the Public Sector*, 2nd edition, W. W. Norton, New York, 1988.
- Stillman Richard J. II, *Public Administration; Concepts and Cases*, 8th ed. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 2005.
- Стјепановић, Никола и Лилић, Стеван, *Управно право*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд, 1991.
- Stone, Andrew H.W., „Implementing Regulatory Reform,” *The World Bank/Foreign Investment Advisory Services*, 2005.

Stretton, Hugh, and Orchard, Lionel, *Public Goods, Public Enterprise, Public Choice*, The Macmillan Press, Houndmills, 1994

Swedish Grant for Regulatory Reform in Serbia: Regulatory Impact Analysis (RIA) – Improvement of Efficiency and Transparency in the Legislative process – Grant Number TF057530

Swite, O. C. Mc, *Legitimacy in Public Administration: A Discourse Analysis*, SAGE Publications, International Educational and Professional Publisher, London, New Delhi, 1997.

Šimac, Neven, *Europski principi javne uprave: od vladanja do služenja građanima*, Udruga za demokratsko društvo, Zagreb, 2002.

Штиглић, Џозеф Е., *Економија јавног сектора*, Економски факултет, Београд, 2004

Taylor, Frederick W., *Scientific Management*, Harper and Row, New York, 1947.

The Independent Commission for Good Governance in Public Services, *The Good Governance Standard for Public Services*, OPM and CIPFA, 2004.

Tiron, Rodica, *The essence and role of regulatory reform*, 355, Academy of Economic Studies of Moldova.

Томић. Р. Зоран Р., „Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945. године“, у: Дамјановић, Мијат, ур., *Упоредна искуства државних управа*, Магна Агенда, Београд, 2003.

Томић, Р. Зоран Р., *Управно право*, Драганић, Београд, 1995.

Транспарентност Србија, *Истраживање јавног мњења: поверење грађана Србије у политичке процесе и институције*, 20. јун 2006.

Трбовић С. Ана С. и Црнобрња, Михаило, ур. *Ефекти интеграције Србије у Европску унију*, ФЕФА, Београд, 2009.

Трбовић, Ана С. и Ђугумовић, Тијана, „Реформа прописа као алатка за јачање конкурентности Србије“, *Зборник радова, Копаоник бизнис форум „Раст у условима глобалне рецесије и финансијске кризе; (не) конвенционалне иницијативе* (Савез економиста Србије / Удружење корпоративних директора Србије, март 2009.

Трбовић, Ана С., „Добра владавина као оквир за приступање Србије ЕУ“, у: *Изазови европских интеграција*, Београд, стр. 77-91, 2009/3.

Уредба о службама Владе, *Службени гласник Републике Србије*, број 75 од 26.08.2005. године.

Влада Републике Србије, *Национални програм за интеграцију у Европску унију (НПИ)*, измењени и допуњени програм усвојен децембра 2009. године.

Влада Републике Србије, *Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године*, Београд 2008.

- Влада Републике Србије, *Национална стратегија Србије за приступање Србије и Црне Горе Европској унији*, усвојена 17. јуна 2005. године.
- Вебер, Макс, *Привреда и друштво, I–II*, Просвета, Београд, 1976.
- Waldo, Dwight, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, 1980.
- Weber, Max, „Bureaucracy”, in: Jay M. Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde, Albert C., *Classics of Public Administration*, Moore Publishing Company Inc., Illinois, 1978.
- Weikart, Lynne, „The Giuliani Administration and The New Public Management in the New York City”, *Urban Affairs* No.3/2001.
- Weinrich, Heinz and Koontz, Harold, *Management: a Global Perspective*, McGraw-Hill Inc., New York, 1993.
- Wiehen, Michael H., Ribic, Rene A. „Законски прописи о набавци и њена транспарентност”, у: Медојевић, Небојша, ур., *Јавне набавке*, Центар за транзицију у Црној Гори, Подгорица, 2001.
- Wilson, Woodrow, „The Study of Public Administration,” in: *Political Science Quaterly*, vol. 2, No.1, June 1887.
- Wright, Vincent, „National Coordination of European policy making, Negotiating the quagmire”, in *European Union: Power and Policy-Making*, ed. Jeremy John Richardson, Routledge, London 1996.
- Закључци Европског савета у Мадриду*, 16. децембар 1995.

Магистарски и мастер радови:

- Атељевић, Владимир, магистарски рад: „Административни капацитет као критеријум за чланство у Европској унији”, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2010.
- Милчановић, Ана, мастер рад: „Нови јавни менаџмент и његова примена у Србији”, Факултет за економију, финансије и администрацију - ФЕФА, Београд, 2010.
- Ножић, Мирјана, мастер рад: „Институционална организација Владе Републике Србије у функцији ефикасне употребе претприступних фондова”, Факултет за економију, финансије и администрацију - ФЕФА, Београд, 2010.
- Тошић, Нада, магистарски рад: „Правна регулатива јавних набавки”, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.

СПИСАК СЛИКА И ТАБЕЛА

Слика 1	- Демократија и њени аспекти	22
Табела 1	- Одлике бирократских и постбирократских организација.....	28
Табела 2	- Најважнији теоретичари науке о јавној управи	31
Табела 3	- Појам Новог јавног менаџмента	51
Слика 2	- Модел Заједничког оквира за самовредновање успешности рада организација у јавном сектору – CAF	85
Слика 3	- Самопроцена јавне организације заснована на CAF моделу	87
Слика 4	- Координација европских интеграција у Републици Србији	116
Слика 5	- Тела за спровођење Споразума за стабилизацију и придруживање (ССП) и Прелазног трговинског споразума (ПТС).....	117
Слика 6	- Структура механизма за координацију НПИ, одговора на Упитник и преговоре о чланству ЕУ	118
Табела 4	- Владавина у Србији и региону 2008. године	124
Слика 7	- Поређење ранга Србије током последње декаде (2008, 2003, 1998)	125
Слика 8	- Србија, 1996-2008: Делотворност Владе.....	126
Табела 5	- Државе у транзицији: оцене за Србију, 2003-2008 (Фридомхаус).....	128

Табела 6 – Државе у транзицији: оцене за СР Југославију, 1997-2003 (Фридомхаус)	128
Слика 9 – Однос између дерегулације.....	133
Табела 7 – Примена реформе прописа – упоредни преглед	134
Табела 8 – Резултати гиљотине у шест земаља.....	135
Слика 10 – Регулаторна гиљотина.....	140
Табела 9 – Резултати у примене анализе ефеката прописа.....	141
Слика 11 – Распоред свеобихватног реформе прописа.....	145
Слика 12 – Организациона структура Свеобухватне реформе прописа	145
Слика 13 – Ток акције „ Из лавиринта“ (НАЛЕД).....	146
Табела 10 – Процена трошкова појединих административних процеса у Србији (CEVES)	147
Табела 11 – Упоредни преглед евидентираних уговора о јавним набавкама по годинама	160
Табела 12 – Преглед додељених уговора о јавним набавкама велике вредности по пореклу понуђача у 2008.....	162
Табела 13 – Преглед набавки према пореклу понуђача 2002-2008.....	163
Слика 14 – Структура јавних набавки према врсти поступка у 2008.години	164
Табела 14 – Пример огласа објављеног на Порталу Управе за јавне набавке	164
Слика 15 – Индекс корупције бивших република СФРЈ у 2009, Transparency International	173
Слика 16 – Координација европских послова Мађарске	198
Слика 17 – Мађарска Канцеларија за европске послове	199
Слика 18 – Координациони механизам у Републици Естонији	202
Слика 19 – Координација европских послова Естоније.....	204
Слика 20 – Мисија Словеније при ЕУ	205
Слика 22 – Мисија Естоније при ЕУ	206

