

The background of the entire page is a photograph of a man in a dark suit, light blue shirt, and red tie. He is holding several large, thick folders or binders. The image is cropped to show his torso and hands.

**Реформе: политичка воља  
и административни капацитет**



ФАКУЛТЕТ ЗА ЕКОНОМИЈУ, ФИНАНСИЈЕ И АДМИНИСТРАЦИЈУ

# **РЕФОРМЕ**

## **ПОЛИТИЧКА ВОЉА И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ**

Уредница  
проф. др Ана С. Трбовић

Београд, 2011.

### **Издавач**

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

### **Рецензенти**

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

### **Лекторка**

Ивана Петровић

### **Дизајн корица**

Ања Блануша

### **Дизајн и прелом**

Жељко Хрчек

### **Штампа**

МСТ Гајић

**Тираж:** 500

ISBN 978-86-86281-14-2

---

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

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

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

---

# САДРЖАЈ

● Ана С. Трбовић <b>ПРЕДГОВОР</b> .....	5
● Стиван Лилић <b>МОДЕРНИЗАЦИЈА СРПСКЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ</b> .....	7
● Франциско Каргона <b>ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА: АЛАТ ЗА БОЉЕ УПРАВЉАЊЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ</b> .....	25
● Владимир Ашељевић <b>АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПОСЛОВА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА</b> .....	53
● Владимир Микић <b>ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ: КАКО НАПРЕДУЈЕМО?</b> .....	75
● Снежана Појовчић-Аврић и Марина Ђенић <b>СРБИЈА И СТО; ИЗАЗОВИ ЧЛАНСТВА И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ</b> .....	95
● Борисав Кнежевић <b>УПРАВЉАЊЕ ФОНДОВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СРБИЈИ: ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИ СИСТЕМ УПРАВЉАЊА (ДИС)</b> .....	109
● Каширина Ђулић и Тања Кузман <b>КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ У ДРЖАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА</b> .....	125

- *Дарко Стефановић и Данијела Лалић*  
**ИНФОРМАЦИОНО КОМУНИКАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ  
У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА АДМИНИСТРАТИВНОГ  
КАПАЦИТЕТА ..... 149**
  
- *Дејан Пашић*  
**АУТОМАТИЗАЦИЈА РАДА СУДОВА У ОКВИРУ РЕФОРМЕ  
ПРАВОСУЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ..... 165**
  
- *Јелена Ђорђевић–Бољановић и Лејла Бабић*  
**САВРЕМЕНИ ПРИСТУП ЗНАЊУ КАО РЕСУРСУ У  
ЈАВНОЈ УПРАВИ ..... 177**
  
- *Милица Ђуровић*  
**ИНТЕРНА КОМПЕТЕНТНОСТ КАО ПРЕТПОСТАВКА  
РАЗВОЈА И КОРЕКТИВ ПОЛИТИЧКЕ ВОЉЕ ..... 193**
  
- БЕЛЕШКА СА ПЕТЕ ГОДИШЊЕ КОНФЕРЕНЦИЈЕ ФЕФА ..209**

---

# ПРЕДГОВОР

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

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

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

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

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

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

Уредница  
проф. др Ана С. Трбовић

---

# МОДЕРНИЗАЦИЈА СРПСКЕ ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

проф. др Стеван Лилић\*

---

## Сажетак

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

---

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



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

**Кључне речи:** Модернизација управе, Србија.

---

### Summary

---

The dominant orientation today is towards a pragmatic approach that a “good” administration is one that proves successful in fulfilling public interests. Administrative models in developed countries (particularly in Europe) are based on the social functions of the state and the administration and their role in creating the public good (*bono publico*). Administrative tasks in the administrative legislation of Serbia (Law on Public Administration) are normatively defined in compliance with contemporary standards in this field. In this context, the administrative legislation in Serbia has departed from the concept that perceives administrative action as “instruments of repression”, and it has widened the scope of administrative activities to areas such as “participating in defining public policy”, “monitoring the conditions in particular social fields”, “public services”, “development activities”, etc. The Serbian Government has adopted an *Action Plan for Implementing Administrative Reform for 2009-2012*, envisaging activities in key areas of administrative reform, including: decentralization, professionalization and depolitization, rationalization, coordination of public policies, control mechanisms, e-government and modernization of the public administration. In the *2010 Serbia Progress Report*, the European Commission assessed the capacity of the Serbian administration as basically good, but considered that the “dynamics of reform in this area are slow and uneven”. Within the context of European integrative processes, Serbia has the obligation towards its citizens and concluded agreements to take steps in achieving European standards and values in its administrative reform efforts by efficiently conducting public policies, implementing values and principles of the rule of law, reliability and predictability, transparency, accountability, economy, efficiency and effectiveness.

**Key words:** Modernization of administration, Serbia

## Значај управне реформе

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

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

поставити питање вредносне оправданости њене конкретне мере или деловања.

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

### Правна држава, легалитет и легитимитет управног деловања

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

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

Међутим, концепт правне државе у свом изворном виду, који подразумева да је неки *йосйууак власйи ойравдан самим йим шйо је лејалан, шјј. у складу са неким йройисом*, данас не би могао бити остварен без велике опасности по опште демократске тековине. [10] Из тих разлога, довољно је само спомнути нацистичке и расистичке режиме. Остваривање концепта

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

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

### Српска државна управа у претходном уставом систему (1990)

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

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

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

### **Стратегија управне реформе у Србији (2004)**

---

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

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

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

### Српска државна управа у садашњем уставом систему (2006)

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

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

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

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

- *учествовање у обликовању политике Владе*. Органи државне управе припремају нацрте закона, друге прописе и опште акте за Владу и предлажу Влади стратегије развоја и друге мере којима се обликује политика

---

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

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

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



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

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

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

тономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ва. (...) Уопштено говорећи, капацитет државне управе је добар, али је динамика реформи у овој области спора и неуједначена. Потребно је даље побољшање законодавног оквира и чвршће опредељење да се поштује мандат независних регулаторних тела и да им се обезбеде одговарајући ресурси.“

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

## Литература

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

- Милан Марковић, *Стварање и ујавне реформе у Црној Гори*, Правни живот, бр. 9, 2003, стр. 1049–1066.
5. G. Downs, P. Larkey, *The Search for Government Efficiency*, New York, 1986; J. Knott, G. Miller, *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*, Englewood Cliffs, 1987; G. Caiden, *Administrative Reform*, 1969. и др.
  6. Жељко Шивић, Зорица Вукашиновић, *Реформа ујаве*, Правни живот, бр. 9/97, стр. 815–831.
  7. Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age*, Berlin – New York 1991.
  8. Lord Lloyd of Hampstead, M.D.A. Freedman, *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London 1985.
  9. Стеван Лилић, *Лејимимитијей ујавној деловања*, Зборник „Law in Transition: Serbia–Slovakia“, Правни факултет, Београд 1999.
  10. *Темељи модерне демократије – Избор декларација и њовелља о људским љавима (1215–1989)*, Београд 1989. и др.
  11. Миливоје Марковић, *Правна држава*, Београд, 1939; Данило Бафта, Дитер Милер, *Правна држава – њорекло и бугућност једне идеје*, Београд 1991; Владан Василијевић (уредник), *Правна држава*, Београд 1990. и др.
  12. Џон Ролс, *Теорија љавге*, Београд–Подгорица 1998.
  13. Serge Alain Mescheriakoff, *The Vagaries of Administrative Legitimacy*, International Review of Administrative Science, vol. 56, no. 2, 1990, стр. 309.
  14. *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 1/1990.
  15. *Закон о државној ујави*, Службени гласник РС, бр. 20/1992, 48/1993, 53/1993, 67/1993, 48/1994, 49/1999.
  16. *Влада Србије, Стварање реформе државне ујаве у Републици Србији*, новембар 2004.
  17. *Закон о државној ујави*, Службени гласник РС, бр. 79/2005.
  18. Зоран Лончар, *Закон о државној ујави*, Службени гласник, Београд 2005, *Предговор*, стр. 10–11.
  19. *Устав Републике Србије*, Службени гласник РС, бр. 83/2006.
  20. *Влада Србије, Акциони љлан за спровођење реформе државне ујаве у Републици Србији за љериод од 2009. до 2012.*
  21. Светска банка, *Србија и Црна Гора – развој државне ујаве: стварање услова за ефективну економску и социјалну реформу*, Извештај број 28553-УУ, мај 2004.

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





---

# ДОНОШЕЊЕ ОДЛУКА: АЛАТ ЗА БОЉЕ УПРАВЉАЊЕ У ЈАВНОМ СЕКТОРУ

Франциско Кардона\*

---

## Сажетак

Јавне управе у државама које стреме чланству у ЕУ у средњој и источној Европи и даље пате од наслеђа комунизма, које се огледа у стапању политике и управе и гомилању моћи на врху хијерархијске лествице. Тиме се спутава активно учествовање и преузимање одговорности унутар јавне управе. Како би могле да учествују у процесу доношења одлука у ЕУ и доследно примењују заједничке политике, јавне управе у државама потенцијалним и званичним кандидатима за чланство у ЕУ треба да прихвате и развијају појам преноса овлашћења за доношење одлука. Овај рад наглашава правна уређења која су потребна како би се осигурало да се пренос овлашћења обавља по закону и указује на крхку равнотежу која постоји између политичких и руководилачких

---

\*Франциско Кардона, СИГМА (*SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*). *Напомена:* СИГМА представља заједничку иницијативу Европске уније и ОЕЦД, а преваходно је финансира Европска унија. Технички посматрано, СИГМА је агенција, која у име Европске уније обавља одређене задатке који се преваходно 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.

Чланак са енглеској језика превела мр Слађана Илић.

обзира при стварању мера практичне политике и доношењу управних одлука. Аутор закључује да пренос овлашћења може да унапреди сарадњу између политике и управе, унапреди квалитет и ефикасност управљања јавним сектором, развије неопходне менаџерске вештине државних службеника, као и да допринесе делотворнијем и одговорнијем доношењу управних одлука.

**Кључне речи:** пренос овлашћења, јавна управа, управљање јавним сектором, приступање ЕУ, децентрализација, одговорност, доношење управних одлука.

---

### Abstract

Public administrations in EU accession and (potential) candidate countries in Central and Eastern Europe still suffer from the Communist legacy of merging of politics and administration and the crowding of power at the top of the hierarchical ladder. This cripples active participation and accountability within public administration. To be able to participate in the EU decision-making process and implement Community policies consistently, administrations in EU accession and candidate countries need to embrace and develop the notion of delegation of decision-making. The article emphasises the legal arrangements that are required to ensure the legality of delegation and points to the precarious balance between political and managerial considerations in policy creation and administrative decision-making. The author concludes that delegation may enhance cooperation between politicians and administration, improve the quality and efficiency of public management, develop administrative management skills of civil servants, as well as promote effective and accountable administrative decision-making.

**Key words:** delegation, public administration, public management, EU accession, decentralisation, accountability, administrative decision-making.

У већини земаља средње и источне Европе, до данас се задржала велика концентрација одговорности у одлучивању на врху лествице у министарствима и другим установама јавног сектора, као очигледно наслеђе прошлости. Ово се назива „превласт усправности“ [1], чиме се указује на чињеницу да је нестанак Комунистичке партије из административног система оставио јавне управе практично без хоризонталног система управљања. Такво стање се није значајније побољшало током

последњих десет година, као што се може закључити на основу редовне годишње процене административних система које СИГМА спроводи у тим државама и нарочито, на Западном Балкану. Политичари у тим земљама, углавном, врло нерадо преносе овлашћења за одлучивање на државне службенике.

Ово стање повлачи неколико негативних последица, као што су:

1. склоност да се административне одлуке политизују, то јест, одлуке се најчешће заснивају на разлозима који су политички погодни, пре него на ономе што је утврђено законом, чиме се задире у начело законитости и правне сигурности којима административне одлуке треба да се управљају;
2. погоршање утврђивања линије разграничења између политичких и управних одговорности и јасно разликовање ове две области;
3. нагомилавање свих, и великих, и малих административних одлука на врху неке организације ствара закрчења и преоптерећења на врху, која су непријатељи како ефикасности у управном одлучивању, тако и развоја стратешких приступа у осмишљавању практичних мера (политика губи на вредности, а администрација постаје веома лоша);
4. државни службеници на нижим нивоима хијерархије често се уздржавају од учешћа у доношењу административних одлука, осим ако се од њих лично не затражи да то ураде, јер сматрају да то није у опису њиховог радног места;
5. слабо или никакво учешће има деморалишуће дејство и на крају, представља препреку развоју професионалних државних служби, а камоли професионалних структуре вишег руководства;
6. оправдава скептичан став који многи имају у погледу способности управа земаља кандидата за чланство да на одговарајући начин учествују у процесима одлучивања у ЕУ.

У теорији организације је општеприхваћено мишљење да кључна начела којих се треба држати како би било која ад-

министративна организација функционисала на одговарајући начин јесу ефикасност, делотворност, економичност, одговарајућа расподела задужења и одговорности (надлежност), при чему је потребно обезбедити унутрашњу и спољну усклађеност и сарадњу, а све то ради остваривања заједничке сврхе (или мисије), углавном кроз мање или више строгу хијерархијску контролу. Неколико устава земаља средње и источне Европе наводе ефикасност и делотворност, као и идеју правне државе, и службења грађанима или држави, као начела која треба да обликују административно понашање, те тиме и организационо уређење управе. Сви уставни такође тврде да влада усмерава администрацију, или користе неки сличан израз.

Међутим, велики проблем је то што и даље преовлађује култура заснована на наређивању и контроли. Таква култура отежава превођење тих уставних начела у стварну управну праксу. Како би се на делотворан начин изборили са овим проблемом, неопходно је да се ради у најмање два смера, која се међусобно подржавају и допуњују. Први је законодавство у области управног права, како би се створило подстицајно правно окружење за рационалнију расподелу задужења и пренос овлашћења, уз очување одговорности. Други је подршка јавним расправама и обукама са циљем стварања промена у преовлађујућој политичкој и административној култури. Поред поменутих недостатака, јављају се и други проблеми: за последице неефикасности управе најчешће нико не одговара. Механизми преузимања одговорности за штету насталу неефикасним радом су углавном слаби или не постоје, док је тешко захтевати од политичара и државних службеника да буду одговорни.

Овај чланак се бави низом питања која могу да буду од користи при развоју, путем законодавства и управљања на делу, појма преноса овлашћења у јавним управама земаља кандидата и потенцијалних кандидата за чланство у ЕУ. То може да допринесе подстицању ефикасности, као и одговорности управе. Овај рад се усредсређује на два питања. С једне стране, он се бави правним уређењима која, очувавајући начело законитости, омогућавају уређен и одговоран пренос овлашћења унутар управе као предуслов ефикасне управе и професионалног руководства. Вредност као што је ефикасност, не може да пусти

корене ако закони нису осмишљени на одговарајући начин. Овај рад почива на широко прихваћеним начелима преноса надлежности у различитим државама чланицама ЕУ и пружа упоредне податке о правном и организационом уређењу. С друге стране, овај рад показује колико би било тешко заговарати високо професионалну државну службу, то јест вредности јавне управе попут ефикасности, ако на потезу између политике и управе не долази до преноса овлашћења.

Пренос надлежности са једног јавног тела на друго, њему неподређеног, повлачи одређене проблеме којима се овај рад не бави (нпр. институција централне управе преноси нека своја задужења на орган локалне власти). Исто важи и за такозвани „пренос јавних услуга“ у Француској или сличне аранжмане у Аустралији, Канади и Новом Зеланду – који обухватају елементе и преноса административних овлашћења и подуговарање пружања јавних услуга.

## Пренос овлашћења у јавној управи

У средишту овог рада налази се појам хијерархијског преноса овлашћења са службеника на вишем положају (преносиоца овлашћења), на службеника који је њему подређен (примаоца овлашћења), јер је то врста преноса овлашћења која нас занима у смислу унапређења рада јавних установа и превазилажења горепоменутих недостатака. То би се могло назвати „руководственим“ преносом овлашћења, јер је његова сврха да реши проблеме у управљању, а да не утиче лоше на правну сигурност у поступку доношења административних одлука и да не замагли линије одговорности, које морају да буду јасне.

Овај рад се односи на пренос овлашћења у области управног, јавног права. Пренос овлашћења о коме овде говоримо јесте појам јавног управног права, мада би у појмовном смислу могао да буде сродан са „заступањем“, појмом из приватног права, са којим појам преноса овлашћења има сличности. Пренос управних овлашћења се такође разликује од уставног преноса овлашћења, при коме уставно тело (нпр. скупштина) преноси одређења овлашћења која се тичу утврђивања пропи-

са на министарство или владу у целини, како би се добило „деlegerано законодавство“.

Појам преноса управних овлашћења је уграђен у појам хијерархије, јер је пренос овлашћења однос који може да функционише само ако су они који преносе овлашћења и они који та овлашћења стичу повезани односом подређености потоњих овим првопоменутиим. Појам преноса овлашћења се такође односи на појам стручности, надлежности или одговорности неког управног тела, која се у неким правним уређењима називају „управни органи“ (чије одлуке су обавезујуће за државу и треће стране), како би се разликовали од „управних јединица“ (чије одлуке нису обавезујуће, сем унутар организације, за оне који раде у њој). Пренос овлашћења се односи на пренос надлежности, тј. пренос овлашћења за одлучивање у одређеној области.

Треба такође, обратити пажњу на разлику између преноса овлашћења и давања овлашћења за потписивање. Давање овлашћења за потписивање није стваран пренос овлашћења, јер давалац овлашћења задржава надлежности у одлучивању, док овлашћено лице само потписује, у име даваоца овлашћења и под његовим надзором, одлуке које је овај потоњи већ донео. За разлику од давања овлашћења за потписивање, пренос овлашћења подразумева пребацивање правне и стварне надлежности у одлучивању, чак и ако оно може да се опозове. Насупрот преносу овлашћења, лице које је овлашћено за потписивање може то овлашћење да пренесе на неку трећу особу.

Пренос овлашћења на органе који су хијерархијски подређени има неколико кључних правних особина:

1. То право је утврђено и ограничено прописима који једном телу омогућују да пренесе, делимично, обављање својих надлежности на њему подређено тело; јасно је да тело које преноси овлашћења не може пренети све своје надлежности на оне на које се овлашћења преносе;
2. Условљено је у погледу одређених области за које су надлежности пренете, тј. преносилац овлашћења може да одлучи да у неким областима из своје надлежности пренесе овлашћења, али не и у другима, или да пренесе овлашћења у одређеним фазама поступка, али да сам доноси коначне одлуке;

3. Уопштено је, тј. тело које преноси овлашћења не може да пренесе овлашћења за решавање посебног случаја, рецимо набавке, већ преноси у потпуности уопштену надлежност спровођења јавних набавки (било испод или изнад одређеног новчаног износа);
4. Носилац надлежности наставља да буде тело коме је та надлежност дата, а не тело на које су овлашћења пренета. Последице тога су, на пример, да прималац овлашћења не може да преноси овлашћења, да се пренос овлашћења може опозвати у било ком тренутку и да се сматра да одлуке доноси преносилац овлашћења. Већина земаља ЕУ се придржава општег начела јавног права о немогућности даљег преноса овлашћења, по коме *delegata postestas delegatur non potest*,<sup>1</sup> јер с обзиром на чињеницу да прималац овлашћења има само право да остварује пренета овлашћења, али није „властник“ надлежности, он не може накнадно да отуђи ту надлежност и даље је пренесе на неког другог. Ово правило има изузетке ако закон изричито дозвољава даљи пренос овлашћења за доношење одређених одлука; још једна последица тога је да преносилац овлашћења више не може да остварује надлежности које је пренео док не поништи или опозове тај пренос овлашћења;
5. Овлашћења за управна акта која се доносе само на основу дискреционог одлучивања управе, не могу се преносити (опште правило), осим ако закон којим се утврђује таква надлежност то не дозвољава (изузетак). Ово се односи пре свега на надлежности у области издавања прописа опште примене, а мање на једностране, појединачне, управне акте, који подлежу одређеним правилима;
6. Одређена домаћа правна уређења могу да захтевају да пренос овлашћења буде оправдан и заснован на техничким, политичким, економским, социјалним и другим разлозима<sup>2</sup>;

<sup>1</sup> Пренете надлежности се не могу потом пренети на неког другог.

<sup>2</sup> Пример је шпански Закон о управном поступку из 1992. године, пре него што је измењен и допуњен законом из 1999. године. Шпанско законодавство данас више не захтева оправдавање преноса овлашћења.



7. Пренос овлашћења се објављује у Службеном гласнику, у коме се опсег преноса овлашћења тачно и јасно наводи; јавност преноса овлашћења је од суштинског значаја јер његово дејство утиче на права или интересе трећих страна. Не сматра се да је нека надлежност пренета ако тај пренос није објављен. У јавном праву, појавност је небитна и не може да надокнади немање стварних овлашћења. У британском праву, међутим, могуће је позвати се на одређене, ограничене изузетке од овог правила путем института забране порицања претходно дате изјаве<sup>3</sup>;
8. Надлежност за решавање жалби у управном поступку се не може пренети.

Постоји низ практичних питања које треба поставити када је у питању ступање преноса управних овлашћења у дејство:

- Може ли предложени прималац овлашћења да одбије да прихвати пренос овлашћења? Дужности државних службеника су одређене законодавством у складу са којим, између осталог, обично изгледа да државни службеници морају да прихвате сваку дужност коју им законито наметну њихови надређени. Чини се да прихватање преноса надлежности или дужности спада у такав случај. Ако прописи о државној служби не предвиђају такав случај, он може да се утврди у секундарном законодавству или чак у опису посла одговарајућих државних службеника. Такође може да се јави у прописима којима се уређује одговарајућа област (нпр. Закон о јавним набавкама, Закону о управљању финансијама, Прописима о управљању државном службом, Закону о заштити животне средине и слично);

---

<sup>3</sup> Нпр. у британском праву, забрана порицања претходно дате изјаве је начин да се направи изузетак од доктрине *ultra vires* [ван надлежности] у јавном праву када тело које је правно ненадлежно изгледа тако да треће стране могу да помисле да је то тело заиста надлежно, али то не би било могуће у већини континенталних уређења земаља ЕУ, у којима непостојање надлежности управног тела јесте разлог да се тај акт сматра ништавим од самог почетка.

- Да ли је прималац овлашћења у обавези да потпише да прихвата пренос овлашћења? Обично није, ако закон предвиђа да се пренос овлашћења односи на звање, а не на појединца. У супротном, у различитим земљама се јављају различите праксе. У неким државама, уобичајени пренос овлашћења односи се на положај, према звању, а не на особу по имену. Изванредан пренос овлашћења, међутим, односи се на одређен задатак, који се обично догађа непланирано, временски је ограничен и приписује се тачно одређеној особи (нпр. посебном изасланику);
- Да ли је надређени у обавези да своје надлежности пренесе на неког себи подређеног или на државног службеника? Обично није, јер одлука о преносу овлашћења није искључиво право надређеног, или, другачије речено, онога ко је носилац надлежности. Постоје три главна практична или здраворазумска мерила које треба размотрити пре одлуке да се пренесу овлашћења: законитост тог преноса (тј. да ли важећи закони дозвољавају пренос овлашћења), сврсисходност (тј. да ли пренос овлашћења испуњава сврху благовременог, делотворног одлучивања у управном поступку и да ли се њиме избегавају беспотребна кашњења због уских грла у одлучивању), и прикладност положаја примаоца овлашћења (тј. да ли је положај примаоца овлашћења прикладан у смислу класификације радног места и припадајућих организационих обавеза);
- У којим областима пренос овлашћења може да буде функционалнији? У начелу, у сваком пољу рада администрације институт преноса овлашћења може да има улогу у убрзавању доношења управних одлука. Штавише, он се користи у већини административних уређења. Међутим, пренос управних овлашћења боље функционише у областима у којима постоје већ утврђена правила која омогућују да одлуке буду аутоматскије и готово независне од личне процене, због чињенице да су ограничене правилима. Насупрот томе, овлашћења за доношење одлука које су, у суштини, дискреционе или одлука о практичним мерама политике не могу се пре-

- носити, иако се то обично дешава са пословима у вези са припремом мера;
- у сваком случају, ограничења преноса овлашћења треба да буду јасно наведена у акту о преносу овлашћења, у коме треба да се наведу и све ограде, изузеци или услови у вези са пренетим овлашћењем, а нарочито датум од кога пренос овлашћења ступа на снагу.

### **Пренос овлашћења утиче на линију разграничења између политике и управе**

---

Изградња демократске јавне управе и поуздане државне службе подразумева деловање у два правца. С једне стране, то је кретање ка променама које су више структурне природе, чији је циљ изградња демократских установа које раде по закону и које су у стању, истовремено, да грађанима пруже одговарајуће стандарде јавних услуга. С друге стране, то је и деловање у циљу промена које су више функционалне природе, чији циљ утврђивање довољно доброг професионалног и моралног понашања у јавном животу, и установљавање одговарајућих поступака и алата јавне управе. И структурни и функционални аспекти су испреплетени, јер се и једни и други баве јачањем легитимности државе у очима јавности.

Потреба да се утврди разлика између политике и управе, јаснија је у структурном домену, као и низ једнако важних питања, попут скупа вредности повезаних са начелом владавине права, заступање општег или јавног интереса, поштовање грађанских права, једнакост пред законом итд., јер сви ови аспекти увек захтевају непосредну интервенцију практичне политике на структурним елементима државе како би били делотворни. Структурне промене захтевају осмишљавање мера практичне политике.

У функционалном домену, у погледу понашања и ефикасности управљања у јавном сектору, није увек неопходно да се интервенише на структурним елементима државе, мада понекад јесте неизбежно. Функционалне промене захтевају углавном интервенције руководства у процесима и радним поступцима, али оне непосредно зависе од добрих претходних

интервенција на државним структурама и на омогућавању усвајања прописа о организацији и функционисању управе и управних поступака.

Стварање и развој демократског система јавне управе припада углавном структуралном домену државе. Институционални развој државне службе је кључни део система јавне управе, јер подразумева стварање нове власти унутар државе, тј. бирократске, професионалне или технократске власти која мора да ужива одређени степен аутономије у односу на политичку власт да би управа функционисала како треба и да би било загарантовано непристрасно поступање према свим грађанима. Други кључни део демократске државе јесу, наравно, структурни аранжмани за демократско заступање, тј. аранжмани за политику као израз друштвеног плурализма. Због тога, разлика између политике и управе, мада су у пракси границе између њих често нејасне, припада структурном пољу јавног живота.

Један од највећих проблема на који источноевропске земље наилазе када покушају да развију професионалну јавну службу јесте како осмислити једну прихваћену и уравнотежену линију разграничења између политичких и професионалних нивоа управе, и при том наћи начине и средства како би они заједно радили, сарађујући конструктивно. Произвољно исполитизовано руковођење кључним административним системима попут државне службе и других мора да се промени, а да се при том остави места влади да усмерава јавну управу. Овај изазов се на различите начине решава у различитим државама чланицама ЕУ<sup>4</sup>, док државе које стреме чланству у ЕУ још увек настоје да нађу одговарајући приступ.

У контексту спровођења неопходних реформи или њиховог осмишљавања на додирним тачкама политике и управе, било би добро кад би административни прописи и пракса подстицали одрживе инструменте, као што је, између осталог, пре-

---

<sup>4</sup>Нпр. путем професионалних државних службеника, у кабинету постављених или по чисто политичкој линији, или намештеника; путем политичких наименовања на јасно дефинисане положаје у хијерархији; путем именована политички повезаних државних службеника; применом „чисто“ административног модела; путем механизма „преноса овлашћења“ итд.

нос овлашћења за доношење управних одлука на ниже нивое у административној хијерархији.

Ниједна управа не може делотворно да ради ако је сва моћ одлучивања у рукама највиших руководилаца те организације. Да би нека организација складно функционисала, она мора да изврши пренос надлежности низ хијерархијску лествицу. Овај пренос је такође и услов за развој неопходних капацитета за креирање практичних политика и вештина руковођења управом и одговорности, које се иначе не би изградиле саме од себе.

Јавне управе које желе да се развију у смеру делотворнијег и ефикаснијег приступа решавању проблема треба да ојачају институт преноса овлашћења у оквиру свог настојања да развију институције, што треба да се одвија напоредо са развојем професионалности државне службе и других управних аранжмана, као што је уређено креирање политика и уређење управних поступци. Пренос овлашћења треба да олакша добро управљање и на најбољи могући начин искористи ресурсе. Влада доноси одлуке у вези са практичном политиком како би створила промене. Управе доносе управне одлуке којима се примењују закони и прописи. Делотворност практичне политике зависи од тога колико је она добро осмишљена и спроведена. Питања у вези са квалитетом практичне политике обухватају: колики је трошак за буџет и привреду; да ли примена може да се обезбеди и контролише/спроведе; какви су међусобни утицаји са другим практичним политикама; која су мерила квалитета правне норме у случају да та практична политика доведе до правног инструмента на који се она односи. За све ово је потребна стручност којом професионална државна служба треба да допринесе циклусу стварања мера практичне политике.

Вреди имати на уму овде да основни разлог за стварање система државне службе јесте утврђивање статуса оних положаја на које се преносе овлашћења владе, да се ближе одреде њихове дужности и одговорности, као и њихова права и заштита од нежељених притисака. Ово је кључни састојак демократских реформи. Запослени који учествују у развоју мера практичне политике треба да буду на одговарајућем професионалном нивоу и да су прошли обуку у вези са техникама про-

цене утицаја практичне политике. Запослени који учествују у примени закона или практичне политике треба да имају јасно дефинисан статус, заштићен законом, како би се гарантовала њихова непристрасност. У оба случаја, добри правни аранжмани за пренос овлашћења могу да унапреде административне праксе, што потом може да има позитивне последице у пракси на организационо уређење и на развој управљачке културе усмерене ка ефикасности, а што на крају може да допринесе:

- организацији министарстава по којој су министри и запослени који су задужени за практичну политику ослобођени од свакодневне примене практичних политика, те могу да се усредсреде на осмишљавање практичних политика, израду статута и надгледање њихове примене;
- јавном сектору који, у областима свог деловања, добија тачно одређене задатке које треба да испуни са степеном управљачке аутономије, у оквиру јасно постављених правних структура;
- управу у којој одговорно и предано професионално руководство пушта корење.

## Осмишљавање мера практичне политике и управа

Политика и управа једна другој задиру у области деловања. Да ли може да се сматра да то има негативне последице? Можда овде треба да подсетимо да креирање практичне политике и рад управе јесу два различита процеса, која се ипак спајају у некој тачки. Уопште узев, у континенталним државама ЕУ, које имају прилично јаку традицију управног права, практичне политике се изражавају званично кроз законе које усваја парламент. У традиционалном разумевању раздвајања политике и управе, када практична политика једном постаје закон, требало би да буде прилично једноставно пренети овлашћења за доношење управних одлука низ хијерархијску лествицу како би се управи омогућило да примењује, намеће и спроводи закон (тј. мере практичне политике). Постоје управни прописи који ближе одређују како ове административне

одлуке треба да се доносе, као и јасно утврђен правни нацрт за пренос овлашћења.

Да ли то значи да док нека мера не постане закон, администрација нема никакву улогу? Да ли то значи да само политичари припремају и одлучују о мерама практичне политике? „Практичне мере политике“ описују политичке циљеве у оперативном смислу. Многи језици немају посебне речи за „практичну политику“ и „политику“ као што има енглески језик (*policy*). У својству прихваћеном у Европи, мера практичне политике означава „смер деловања који влада усваја и придржава га се“. Практична политика је израз политичке одлуке да се усмеравају поступци јавне управе. Одлука о практичној политици обично садржи циљеве, општи оквир за деловање управе и одлуке у вези са „инструментима практичне политике“. „Инструменти практичне политике“ су алати које влада користи при остваривању циљева политике, као што су закон или пропис, информације од јавног значаја, јавне службе. Читав рад владе мора да буде утемељен на праву, а у земљама са јаком традицијом управног права, практичне политике се често изражавају и о њима се расправља коришћењем правне терминологије. Тако је креирање практичних политика блиско повезано са процесом стварања правних норми.

О мерама практичне политике одлучују политичари, не управа. Устави обично означавају министре, појединачно или заједно савету министара, као доносиоце одлука. Министри одлучују о садржају практичне политике. Међутим, проблеми са којима се министри суочавају су толико сложени и технички детаљни да они морају да се ослањају на стручњаке у појединим областима, који им помажу у креирању практичне политике. Када се препозна неки проблем, министри поставе опште смернице за стручњаке, који анализирају ситуацију и министрима нуде различите могуће правце за неку практичну политику. Министри одлучују који правац деловања практичне политике ће усвојити, али поступци за доношење мера практичне политике су техничке и административне природе и зависе од нацрта који стручњаци осмисле.

Веома је важно одржати слику стварности у којој министри и савет министара одлучују о практичној политици. Међутим, неопходна симболика која окружује доношење одлука

влада не треба да прикрије праксу, заједничку већини, ако не и свим, државама чланицама Европске уније, да се у креирању практичне политике влада придржава унапред утврђеног административног поступка. Често је то пропис савета министара који садржи тачно одређене административне елементе, као што су стандардни обрасци, стандардни спискови лица и установа којима се достављају обавештења, утврђен временски распоред састанака савета министара, стандарде квалитета анализа (нпр. процене буџетских трошкова, изјаве о утицају на животну средину итд.).

Једно посебно начело које је својствено већини држава чланица ЕУ и које је уграђено у њихове процесе креирања практичне политике, јесте да је потребно да се обави међуресорна расправа о некој практичној политици пре него што се она упути на одлучивање савету министара. Обично постоји начело да се међуресорна расправа одвија на најнижем могућем нивоу; а неко питање се преноси на следећи ниво тек када се испостави да је о њему немогуће постићи споразум на нижем нивоу. Вођење овог процеса се или приписује министарству које је покренуло питање (нпр. у Немачкој) и које има обавезу да усмерава питање све док се не постигне споразум у влади, или је оно задатак генералног секретаријата владе (нпр. у Француској). У међуресорне расправе могу да буду укључени министарски „кабинети“, у случају политички нарочито осетљивих питања. На крају све одлуке долазе до министра или савета министара, али захваљујући претходној међуресорној расправи, у скоро свим случајевима, од њих се очекује само да дају званично одобрење. Одлучивање владе је подупрто управним поступцима. Ови поступци се свесно осмишљавају и одржавају. Ако се сматра да влада није сасвим успешна у креирању практичних политика, влада држава чланица реформишу своје системе доношења практичних политика.

Бројни учесници, и политички, и административни, имају своју улогу у развоју практичне политике и одлучивању о њој. Због тога што су питања практичних политика данас толико сложена и технички детаљна, државе чланице ЕУ јачају способности тих учесника. У државама чланицама, министри и државни секретари добијају одређену помоћ путем семинара и страначких канала. Средства која су на располагању ми-



нистрима могу да се повећају (нпр. опредељивањем средстава за доделу уговора за проучавање неког проблема, опредељивањем средстава за саветнике за одређену практичну политику). Међутим, у државама чланицама ЕУ, државни службеници обично дају најважнији допринос министрима при развоју политика. То се дешава због тога што државни службеници:

1. имају највише техничких знања и могу најбоље да комуницирају са другим државним службеницима и стручњацима (националним и оним из других држава чланица ЕУ) о већини практичних политика у Европи се одлучује на овом, бирократском, нивоу;
2. дају континуитет, што је посебно важно у европском контексту, јер се креирање практичних политика на европском нивоу не подудара са националним изборним циклусима;
3. пружају стручна мишљења о питањима у вези са спровођењем које треба узети у обзир тако да се практичне политике креирају да буду делотворне и ефикасне и пре свега, спроведене.

Способност државних службеника да доприносе креирању практичних политика може да се повећа унапређивањем њихових вештина (нпр. обукама, одабиром и запошљавањем кадрова), обезбеђивањем организационе специјализације (нпр. успостављањем јединица које се баве практичном политиком или изасланика за неку посебну област деловања, повећавањем буџета или јачањем међуресорне сарадње или успостављањем административних инструмената као што је пренос одговорности.

## **Политика и управљање у државама чланицама ЕУ**

---

Раздвајање политике и управе, мада признат циљ класичног организационог устројства јавне управе, није увек препознатљиво у управној (и политичкој) пракси (видети прилог на крају овог рада). Демократска политика је одговор на недоумице по питању реда и разноврсности. Она је такође пракса спорења у којој се јавне расправе и критике, супротстављање,

уређено такмичење и сукоб дозвољавају, чак и подстичу, и учвршћују институцијама (*Olsen, Peters* [2]). Политичко преговарање је уобичајени демократски начин за решавање политичког сукоба. Насупрот томе, пажња јавне управе је строго усмерена на успостављање јавног реда који гарантује стабилност и сталност државе и који је у стању да каналише сукобе и решава их путем правно утемељених инструмената. У оквиру управе, сукоб и несклад се сматрају патологијама, док се уредна и јасна расподела одговорности, рад у складу са унапред утврђеним правилима и подређеност хијерархијској лествици сматрају за позитивне вредности без којих се не може.

Ово само показује да су политика и управа две различите друштвене стварности које би најбоље било држати раздвојене једну од друге, при том развијајући механизме за одачну сарадњу у којој ће се задржати подређена природа управе демократској политици. Без добре управе, легитимност демократске политике би била угрожена јер демократска политика треба да даје резултате практичне политике (између осталог, правну извесност, владавину права и задовољавајући ниво јавних услуга), који нису могући без развијене професионалне управе која обезбеђује предвидљивост. Демократска политика мора да буде легитимна по свом пореклу (слободни избори), али своју легитимност мора допунити и резултатима. Потребно је да постоји и да се осигура, и легитимност заснована на пореклу, и она заснована на резултатима. Административна машина такође може да изгуби своју легитимност ако је не усмерава демократска политика. Због тога је потребно да се успоставе механизми рада који омогућавају сарадњу између ове две друштвене стварности, политике и управе.

Административни системи у државама чланицама ЕУ обликују политичко-управне односе на различите начине. Мада их је тешко разврстати, предлажу се два основна модела [3] таквог узајамног деловања:

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

2. *Mogel izolovanih ĩreĩraga*, у коме су политичари и припадници административне елите прилично строго одвојени једни од других, уз најмања могућа међусобна уплитања. Из различитих разлога, Велика Британија, Ирска и Италија би спадале у овај модел – Велика Британија због строгих прописа који спречавају државне службенике да се баве политиком, а Италија због традиционалног неписаног споразума (*Cassese* [4]), према којем државни службеници не задиру у политику, а политичари државне службенике остављају на миру.

У било ком од ових модела, међутим, граница између политике и управе је веома нестабилна, и на њој је међусобно деловање ове две различите стварности стално затегнуто, а упади у територију оне друге су уобичајени, било да су отворени или прикривени. Реформе управљања у јавном сектору током последње две-три деценије у неким државама Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) произвеле су резултате који се различито тумаче, у зависности од тога ко их анализира (*Pollit, Bouckaert* [5]). Неки сматрају да управљање осваја област политике и преузима делове политичке територије. Други тврде, насупротив томе, да је реформа управљања била средство којим су политичари на извршним функцијама ојачали свој стисак око службеника. Полит и Букарт [5] указују да би ваљало ту границу ближе испитати и скрећу пажњу на чињеницу да је граница између политике у управе повезана са линијом разграничења између државних службеника и политичара, али се са њом не подудара. Ако политику дефинишемо не преко људи који су у њу укључени (изабрани или именовани политичари или државни службеници), већ преко процеса на којима се заснива, онда и политичари и руководиоци делују на истом пољу активности или процеса. Активност политике (боље речено, практичне политике) није неопходно исто што и страначка политика, али ипак подразумева мобилизацију различитих врста ресурса како би се остварио одабрани низ циљева практичне политике у случају када интереси разних заинтересованих страна могу да буду, или јесу, сукобљени.

Руководиоци у јавном сектору често морају да се укључе у такве процесе практичне политике, чак и ако они јесу и треба да буду „политички неутрални“ у погледу страначке политике.

У неким случајевима, ова активност практичне политике захтева пуно времена руководиоца. Није само по себи јасно у искуству већине земаља ОЕЦД да ли су политичари вољни да се „ограниче“ на улогу „стратешких руководиоца“ својих ресурса или да ли оперативно руководство у јавном сектору може радикално да се деполитизује. Такође није очигледно само по себи ни да ли је у развоју бирократије дошло до неизбежне прогресије ка растућој политичкој моћи бирократа на вишим положајима, јер је заиста тешко измерити моћ групе као што су високи званичници (*Page, Wright* [6]). На пример, док се чини да се организационе и предузетничке вештине у вези са практичном политиком бирократа више цене у Француској и Немачкој него у Белгији, Грчкој, Италији или Шпанији, разлог томе би се могао наћи у природи тих политичких система и оквиру закона, статута и организација у којима они делују.

Чини се, међутим, да јесте јасно да у већини држава чланица ОЕЦД, када практична политика постане закон, примена и спровођење закона постаје највећа и скоро искључива одговорност професионалних државних службеника који делују унутар управе, а не политичара. Процес одлучивања постаје углавном или искључиво процес управног, а не политичког одлучивања, применом неколико правних инструмената, међу којима, чини се, пренос овлашћења заузима значајно место.

### **Пренос управних овлашћења, незаменљив у функционисању европских институција**

Треба обратити пажњу, као што Зилер [3] предлаже, на вишеструко дејство које устројство Европске уније има на утицај управе у политици. Процес одлучивања Заједнице даје већу власт државним службеницима него политичарима („политичка управа“ или „технократска политика“) и покреће питање потребе да се националне управе прилагоде процесима одлучивања Заједнице. Државе чланице ЕУ које нису биле међу њеним оснивачима су то брзо схватиле и поступиле и складу са тим, док су старе чланице реаговале успореније. Велика Британија, Ирска, Данска, Шпанија и Португалија су убрзо увиделе да је политичко-управни систем Заједнице полицентричан и

умрежен (*Nizzo* [7]). То представља велики изазов не само за Европску комисију, већ нарочито за управе држава чланица. Као што Зилер истиче, хијерархијски управни механизми инспирисани Вебером су можда и даље прикладни за националне управе, док је за игру у европском контексту потребно развити нове моделе и административне културе јер преговори Заједнице о практичној политици не морају да буду политички преговори (који се одвијају углавном у Савету), већ мреже или партнерства руководилаца.

У суштини, децентрализовано спровођење практичних политика Заједнице је особина која је карактерисала Европске заједнице од самог почетка. То собом повлачи да националне управе држава чланица постају управа заједничких интереса Заједнице и спроводиоци практичних политика и права Заједнице на одговарајућим националним територијама. То захтева да се сви учесници који су укључени у процес спровођења понашају доследно. При томе, способност да се информације деле разменом упоредивих података и покушаја да се проблеми на сличан начин дефинишу и да се усвоје слични поступци спровођења договорених решења постаје од суштинског значаја. Ово је први корак у изградњи поверења међу националним управама држава чланица, што је, такође, једна од обавеза које Уговор намеће. Тиме што спаја различите групе националних стручњака и званичника, *комијологија* већ сада представља случај управног одлучивања путем мрежа и међусобног обогаћивања националих управа. (*Dehousse* [8]).

Посматрано из угла права, овај процес управног одлучивања у мрежама може да се сматра правном празнином, с обзиром да уобичајени административни поступци не предвиђају такав приступ. Проблем онда постаје како осигурати начело „правичног поступка“ у одлучивању унутар ширег оквира којим управља владавина права, појам који се овде, између осталог, односи на јасно утврђене хијерархије у смислу не само хијерархије норми, већ и у смислу хијерархијских административних структура. Неки наводе (нпр. *Azoulay* [9]) да горепоменуто празнина није таква празнина, јер постоје правни одговори на тај проблем, због чињенице да се у средишту појма мреже налази појам преноса овлашћења – појам који је добро развијен у класичном управном праву и који је, можда,

потребно само донекле прилагодити. Пренос овлашћења је неопходан за било какво деловање унутар мрежа, али би класична равнотежа међу институцијама Заједнице, утврђена приликом израде Уговора, у начелу, забранила све врсте преноса надлежности.

Европски суд правде [10] (ЕСП), међутим, уместо да се придржава строго дословног приступа у тумачењу Уговора, усвојио је функционалан приступ решавању проблема тако што пренос овлашћења омогућава уз испуњење два услова:

1. Пренос овлашћења треба да буде дат органима (или агенцијама) које зависе од Комисије, не од Савета или осталих; и
2. Ови органи треба да сарађују са Заједницом и са националним управама.

ЕСП успоставља везу између организација које, са правне тачке гледишта, могу и треба да буду посматране као аутономна тела (тј. администрација Комисије и администрације држава чланица). При томе, Суд изграђује правац расуђивања заснован на науци управног права и теорији организације, што утире правоваљан пут ка управи која има више нивоа, више центара и делује путем мрежа, уместо да буде хијерархијска и самодовољна (или аутократска). Питање које се сада поставља јесте да ли постоје довољне правне гаранције да би ове мреже управних радњи наставиле да служе јавном интересу и да би се обавезале да ће поштовати гаранције појединачних права и правоваљаних интереса или очекивања. Можда ове гаранције могу да се групишу у оквиру општег правног начела „добре управе“, које се, у основи, односи на уређења поступака која у обзир узимају захтеве за узајамним поверењем, јавношћу, непристрасношћу и праведношћу, као и класичне поступке утврђене правном праксом ЕСП у вези са саслушавањем заинтересованих страна и давањем образложења.

ЕСП иде даље од ових „класичних“ процедуралних гаранција тиме што даје ново значење обавези саслушавања заинтересоване стране [11]. Суд је обавезан да саслуша заинтересовану страну, не само због тога што та страна има право да буде саслушана, већ и због тога што орган који одлучује (у овом случају је то била Комисија) има обавезу да се обавести у

одговарајућој мери („*examiner, avec soin et impartialité, tous les elements pertinents du cas d'espece*“ [„исцїиїаїи, њажљиво и не-їрисїрасно, све елементи њовезане са одређеним случајем“], како је то Суд срочио, као нешто блиско „*le droit d'être entendu*“ [„праву да буде саслушан“], али различито од њега) пре него што донесе управни акт, нарочито када орган који одлучује може у великој мери слободно да процењује о основаности одређеног случаја (дискреција у управном одлучивању). Из тог разлога, саслушавање обухвата не само димензију заштите права дотичне стране, већ треба да се схвати и као извор информација. Ово указује на постојање плана учешћа према којем су одређени партнери повезани са тачно утврђеним одлукама. Учешће је овде релевантно у мери у којој је непосредно повезано са стручношћу или надлежношћу.

Међутим, чак и ако класични приступи управног права могу да се подесе тако да подржавају управне поступке засноване на организационом умрежавању, проблем полагања рачуна у исцепканим, нехијерархијским мрежама тек треба да се на одговарајући начин размотри и реши. Штавише, управо од тог питања одговорности потиче већина проблема који муче Европску комисију. Ово би се, можда, могло представити сликом зграде у изградњи, у коју је смештена идеја преноса овлашћења, али у којој страна одговорности, која мора да прати сваки пренос овлашћења, још није довољно развијена.

### **Може ли „пренос овлашћења“ као правни инструмент да допринесе бољим резултатима у средњој и источној Европи?**

Уобичајена историјска особина земаља у транзицији средње и источне Европе, укључујући многе државе које су се учланиле и оне које стреме чланству у ЕУ, била је непостојање јасних граница између странке, управе и власти. То значи да су држава, јавна управа и страначки апарат били стопљени у једно. Такву врсту амалгамације су оспориле друштвене, политичке и економске силе, које су на крају довеле до урушавања тог политичког система.

Мада је транзиција у многим областима друштва, привреде и политике већ остварена у већини ових земаља, она је

углавном недовршена на пољу управних структура и управних инструмената. У овој области, неопходно раздвајање и разликовање државе, управе, власти и политичких странака (и привреде) није довољно унапредовало. Последице тога су прилично висок степен политизације управе и, као што смо већ истакли, концентрација сваке врсте моћи на (политичком) врху управне структуре, а такво уређење собом носи негативне последице, које су претходно набројане у овом раду.

Сви извештаји Европске комисије о државама (потенцијалним) кандидатима, почев од Мишљења из 1997. године, као и сви извештаји о напретку који су касније објављени, изнова указују на заједнички недостатак у тим земљама, који се односи на неопходност стварања поузданијих и професионалнијих државних институција и јавне управе, што подразумева јасно одвајање политичких и стручних кадрова, при чему и једни и други треба да буду уређени јасним и јавним прописима. Један циљ још увек није остварен у већини ових земаља: изградња ефикасне и поуздане јавне управе и професионалне и стабилне државне службе, у оквиру владавине права, које су у стању да ефикасно функционишу „саме по себи“, и у европском контексту.

Чак и ако линије разграничења између политике и управе у државама чланицама пате од горепомнутих проблема, управа је у свима њима достигла извештан степен професионалности, а прописи и управна пракса гарантују извесну јасноћу у расподели одговорности између политичара и државних службеника. У већини држава приступница и држава кандидата, међутим, политички кадрови, како изабрани званичници тако и неизабрани намештеници, често су обухваћени slabим и нејасним прописима. То доводи до нејасне расподеле улога и надлежности и до збуњујућих образаца међусобних утицаја та два домена.

Примери несклада који проистичу из такве ситуације су следећи: политички саветници доносе одлуке у име управе или спречавају да стручни савет допре до министара; министри преносе надлежности на политичке намештенике, који имају slab утицај и оскудно познавање начина на који управа функционише; политички саветници и политичари су склони да делују као ресорни руководиоци над управом, чиме се ре-




мети редован рад управе. У многим случајевима статус, улога и атрибути који се приписују политичким саветницима су недовољно или нимало уређени. У другим случајевима, они су *de facto* или *de jure* асимиловани међу професионалне државне службенике, а та чињеница може да подрије настојања већине земаља да се изграде устројства државне службе засноване на заслугама, у којима су усвојена начела равноправног приступа државној служби и непристрасности. Овакав несклад у системима управљања људским ресурсима у настајању прети да омете настанак и развој прикладних и одговорних устројстава управљања у јавном сектору, и такође неповољно утичу на остваривање резултата рада управе.

Закључак би био да пренос надлежности у управном одлучивању јесте правна техника која може да унапреди сарадњу између политике и управе, како у осмишљавању мера практичне политике, тако и у доменима спровођења практичне политике и законодавства. Пренос овлашћења, као правни инструмент, такође може да утиче на организацију и руководство у мери у којој повлачи одређене организационе обрасце у смислу управних структура и понашања, односно, због тога што је неопходно да се потпомогну делотворнији и ефикаснији процеси доношења одлука, а да при томе линије одговорности унутар управе остану јасне и познате. У складу са тим, пренос управних овлашћења, јесте правни и управљачки инструмент који може да учини квалитетнијим како креирање практичних политика, тако и доношење управних одлука. На крају крајева, пренос овлашћења, такође може да побољша квалитет управљања и повећа ефикасност администрације у јавним установама.

### Интеракције између политичара и виших државних службеника

Доленаведене табеле и коментари су одломци из једног радног папира ОЕЦД (*Matheson et al [12]*), који расветљава врсте међусобних утицаја који се дешавају на размеђи између политике и управе, као и тешкоће које могу да се појаве при увођењу преноса овлашћења у датом културном и управном контексту. Мада тај радни папир има другачију сврху од овог рада, тај извештај може да буде користан јер осликава начин на који су различите државе развиле институционална устројства која настоје да успоставе равнотежу између два питања, непристрасности и политичке осетљивости државне службе, како би се избегле крајности самодоволне јавне управе која је имуна на политичко вођство, или превише исполитизоване државне службе која је талац политичког покровитељства и служи страначким, уместо државним, интересима.

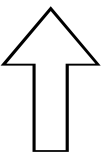
**Табела 1 – Ограничења ујравних радњи по политичара**

<p><b>Највише ограничења</b></p>  <p><b>Најмање ограничења</b></p>	Држава	Да ли државни службеници имају управне одговорности које не подлежу министарском надзору?
	Нови Зеланд	Да
	Велика Британија	Да
	Данска	Да
	Белгија <sup>5</sup>	Да (са изузецима)
	Сједињене Америчке Државе	Да, али само у ретким случајевима
	Француска	Не
	Шведска	Не
	Мексико	Не
	Пољска	Не
Италија	Не	

<sup>5</sup>Испитаници у савезној влади Белгије су приметили да оперативни аспекти спровођења мера практичне политике „не подлежу министарском надзору“, али су нагласили да министри имају надзор над стратешким питањима.

Функционалне области које нису под надзором политичара у вестминстерским државама (Новом Зеланду и Великој Британији) тичу се права доношења законом прописаних одлука у специјализованим областима као што је упис у земљишне књиге, или у областима од значаја за владу, као што је шеф изборне комисије и комесар за рад државних служби. У Великој Британији, ова додела законом прописаних одговорности јавља се у случају када се виши државни службеници баве рачуноводственим питањима. Овакав начин чињења неких управних одлука политички неутралним, није забележен у другим земљама. Можда је он особен само за вестминстерски систем, у коме је замишљен као противтежа широкој правној дискрецији која је дата министрима у питањима јавне управе.

**Табела 2 – Управне радњи по политичара**

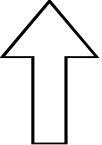
<p><b>Мање аутономије</b></p>  <p><b>Више аутономије</b></p>	Држава	Министри имају обичај да се уплићу у руководилачке одговорности виших државних службеника?	Степен укључености политичара у управне ствари се мења са променом власти?
	Италија	Често	Не
	Пољска	Често	Да
	Данска	Често	Не
	Сједињене Америчке Државе	Често до ретко	Да
	Белгија	Често до ретко	Не
	Мексико	Ретко	Да
	Шведска	Ретко	Не
	Француска	-- <sup>6</sup>	Не
	Велика Британија	Ретко	Не
	Нови Зеланд	Никад	Не

<sup>6</sup>Како је управљачка аутономија директора први пут уведена 2001. године у вези са буџетским поступком у складу са Општим законом о финансијским законима, француски испитаници сматрају да је прерано да се просуђује да ли министри поштују управљачке одговорности директора.

Испитаници су сматрали да у Великој Британији и Новом Зеланду има мање уплитања у одговорности руководиоца и више јасно означених одговорности које се налазе ван надзора министра. У другим земаљама, испитаници су сматрали да министри имају обичај да се мешају у руководилачке одговорности државних службеника на високим позицијама повремено или, у земљама као што су Италија, Пољска и Данска, чак и често.

Све у свему, степен аутономије коју високи државни службеници уживају је углавном стабилно уређен у већини земаља. Са изузетком Сједињених Америчких Држава, Пољске и Мексика, ово питање се не мења са променом власти. Како је систем у Мексику недавно, захваљујући реформама, измењен из једног веома исполитизованог система запошљавања по партијској линији у један другачији, политички неутралан систем изградње каријере, таква стабилност још није постигнута. Мексико је још увек у прелазној фази, у којој неки кључни политички играчи нагињу ка некадашњем исполитизованом систему, а други ка новом систему изградње каријере.

**Табела 3 – Преилед оіраничења функционалних одговорности**

	Држава	Ограничења политичких делатности државних службеника	Ограничења управних делатности политичара
	<p><b>Више ограничене</b></p>  <p><b>Мање ограничене</b></p>	Кореја	Висока
Сједињене Америчке Државе		Висока	Средња
Јужна Африка		Висока	--
Пољска		Висока	Ниска
Велика Британија		Средња до висока	--
Италија		Средња	Средња до висока
Мексико		Средња до висока	Средња
Нови Зеланд		Средња	Средња
Белгија		Ниска	Ниска
Француска		Ниска	Ниска
Данска		Ниска	Ниска
Шведска		Ниска	Ниска

## Литература

1. *Rebuilding State Structures: Methods and Approaches. The Trials and Tribulations of Post-Communist Countries*, (2001) UNDP Regional Bureau for Europe and the CIS, New York and Bratislava.
2. Johan P. Olsen and B. Guy Peters, (1996), *Lessons from Experience: Experiential learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*, Scandinavian University Press, Oslo.
3. Yves Mény, (1987), *Politique comparée*, Montchrestien, Paris. Такође Jacques Ziller, (1993), *Administrations comparées: Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze*, Montchrestien, Paris. Такође Salvador Parrado Diaz, (2002), *Sistemas administrativos comparados*, Tecnos, Madrid.
4. Sabino Cassese, (1994), *L'amministrazione pubblica italiana: Un profilo*, Il Mulino, Bologna.
5. Christopher Pollit and Geert Bouckaert, (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York.
6. Edward C. Page and Vincent Wright, (1999), *Bureaucratic Elites in Western European States: A comparative Analysis of Top Officials*, Oxford University Press, New York.
7. Carlo Nizzo, „National Public Administrations and European Integration“, на интернет презентацији програма СИГМА: [www.sig-maweb.org](http://www.sig-maweb.org).
8. R. Dehousse, (1997), „Regulation by Networks in the European Community: The Role of European Agencies“ у *Journal of European Public Policy* 4 (2) из 1997. године, стране 246-267.
9. Loïc Azoulay, „La régulation juridique d'une administration en réseau. Le cas de la Communauté Européenne“ у Радном листу број 2001/13 Института Европског универзитета на тему Право и јавна управа: управљање мрежама, радионица, 11-12. мај 2001. године.
10. Commission vs. Lisrestal, C-32/95 P, Rec. [1996] i-5373, нарочито закључак општег правобраниоца Антонија Перголе.
11. Technische Universität München vs. Commission, C-269/90, Rec [1991] i-5469.
12. Matheson, A. et al., (2007), „Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants“, OECD Working Papers on Public Governance, 2007/6, OECD Publishing.

---

# АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ ЗА КООРДИНАЦИЈУ ПОСЛОВА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

мр Владимир Атељевић\*

---

## Сажетак

О административном капацитету говори се као о четвртом критеријуму за чланство у ЕУ. Док су прва три услова јасна и лаицима, јављају се бројне дилеме у погледу четвртог. У средишту тих дилема су питања његовог значења и садржаја, те недоумице око тога да ли се уопште ради о новом критеријуму. Отуда се први део чланка бави одређивањем садржаја и значења појма и одговарањем на поменуте недоумице. Након дефинисања домета и значења појма, други део рада се бави битним елементима административног капацитета за европску интеграцију. Реч је пре свега о капацитетима за координацију европских интеграција. Анализирано је неколико модела координације, а учињена је и разлика у погледу циљева и одлика координације, пре и након чланства у ЕУ.

**Кључне речи:** административни капацитет, Мадридски критеријум, координација европских интеграција, европски послови, послови придруживања, послови приступања, административне структуре за примену правних тековина ЕУ.

---

## Abstract

Administrative capacity as a criterion for EU membership is referred to as the fourth criterion for membership in the EU. While the first three

---

\*мр Владимир Атељевић, асистент, Факултет политичких наука, Универзитет у Београду.

requirements are obvious even to non-experts, the fourth criterion gives rise to numerous dilemmas. The focus of such dilemmas lies in its meaning and substance, as well as whether this is a new criterion. Thus first part of the article aims to give content and the meaning to the term, as well as respond to the dilemma. The second part of the article is devoted to one of the essential elements of the administrative capacity for European integration. Namely, these are coordination capacities for European integration. Several models have been analysed and an important distinction made in terms of goals and features of coordination before and after a country's EU membership.

Административни и институционални капацитет подразумева, пре свега, способност државне управе и јавних служби да утврде и решавају проблеме који се јављају у току креирања и примене јавних политика. У литератури новијег датума указује се на различите аспекте административног и институционалног капацитета. Ради се пре свега о: квалитету државних службеника, организационим карактеристикама институције у питању, квалитету односа у влади, социјалном и економском окружењу и распрострањености савремених информационих и комуникационих технологија. Отуда се и процес јачања капацитета (*capacity-building*) односи пре свега на увођење нових знања, вештина, технологија, али и нових инструмената у вођењу послова државне управе. Административни капацитет је као критеријум за чланство у Европској унији, односно административни капацитет у процесу европских интеграција, нешто ужег обухвата.

Расправе водећих теоретичара, али и савременика европске интеграције, о тој теми у великој мери су се сводиле на садржај Мадридског критеријума, познатог и као административни критеријум за чланство. Мадридски критеријум за чланство у ЕУ (дефинисан је на састанку шефова држава или влада у Мадриду 1995. године) подразумева усклађено функционисање административних структура држава кандидата у циљу делотворне примене прописа Европских уније који су пренети у национални правни систем. Како то практично изгледа може се видети у табели 1 (*Falkner, Treib, Hartlapp, Leiber* [1]). У табели су приказане све фазе у којима администрација треба да потврди способност у реализацији европских послова који не почињу и не завршавају се пуким усклађивањем или хармонизацијом законодавства, већ иста представља прву

фазу до пуне друштвене праксе сваког прописа. Задатак администрације је да испрати тај пут од почетка до краја и да циљевима због којих се пропис доноси да пун друштвени смисао. У формалном смислу, надзор над тим процесом у систему ЕУ има Суд правде ЕУ. Истовремено, у току процеса европске интеграције претенденти на чланство ослањају се на смернице Европске комисије, управо како би по приступању Европској унији имали што мање посла са Судом правде.

**Табела 1 – Примена на нивоу ЕУ**

Процес доношења одлуке у ЕЗ	ПРИМЕНА		СПРОВОЂЕЊЕ
	Преношење у домаћи правни систем	Примена прописа	
Текст директиве	Предлагање усклађене мере уз укључивање свих друштвених актера	Управна и судска примена	Управни и судски надзор над спровођењем и константна друштвена пракса и прихватања прописа
Надзор Европске комисије и Суда правде ЕУ			

Сам Мадридски критеријум, унео је бројне несугласице, али и недоумице. Расправе које су се повеле од његовог објављивања, децембра 1995. године, водиле су се око садржаја, обима и могућности квалитетне оцене способности у испуњавању овог услова за чланство. Изнад свега, поставља се питање да ли је Мадридски критеријум посебан и нов услов за чланство. У овим разматрањима се најчешће износе два становишта. Према првом, Мадридски критеријум је нови, четврти критеријум за чланство и по таквом свом карактеру је придодат трима познатим критеријумима из Копенхагена. Друга група становишта се базира на схватању Мадридског критеријума као сублимата претходна три, дефинисаних као способност да се друштво и држава руководе принципима демократије и тржишне економије која је способна да се носи са изазовима конкуренције на тржишту ЕУ, као и да спроводе правне тековине ЕУ (*Haav* [2]). Судећи по ауторки Ана-Марији Боромизи, Мадридски критеријум није засебан критеријум (*Boromisa*[3]), већ се њиме апострофира значајна улога институција и примена прописа. То



би значило да је мадридски критеријум променљива категорија и да његов садржај варира од државе до државе. Наиме, у том случају садржај мадридског критеријума био би испуњен неиспуњеним условима из Копенхагена и то оним његовима елементима који се могу означити као активности и напори које је неопходно додатно уложити<sup>1</sup>. Другим речима, садржај Мадридском критеријуму дају критеријуми из Копенхагена. Како то изгледа на примеру политичког критеријума могуће је разумети увидом у сет заједничких критеријума из којих је могуће издвојити елементе за административни критеријум. Тако се на пример, може тврдити да су:

- дефинисање правног оквира за државне службенике,
- раздвајање политичких од административних функција,
- стално усавршавање и обука државних службеника како оних вишег тако и оних нижег ранга (за које је оснивање националног програма за обуку неопходно),
- дефинисање услова за приступ информацијама од јавног значаја,
- јачање финансијске контроле,
- јачање борбе против корупције,

заједнички или прожимајући административни елементи политичког критеријума, баш као што се за сваку појединачну државу анализом Извештаја о напретку те државе ка чланству могу издвојити појединачни административни елементи политичког критеријума које није испунила.

Такође, има и оних аутора који су на становишту да се разрадом мишљења Комисије о способности земаља средње и источне Европе из 1997. године за преузимање обавеза из чланства кључно утицало на спознају садржаја административног критеријума. Едвард Браун сматра да се Мадридски критеријум, у највећој мери односи на хоризонталне капацитете управе и да заправо одговара накнадно разрађеном *SIGMA baseline assessment* упитнику (Moxon-Browne[4]) који утврђује шест основних елемената административног капацитета. Ос-

---

<sup>1</sup>Најчешће формулације из Извештаја о напретку које објављује Европска комисија

новни елементи анализе и процене хоризонталних капацитета у овом упитнику су:

- процес креирања и спровођења политике и механизми за координацију,
- положај државних службеника,
- систем управљања јавним финансијама,
- јавне набавке,
- унутрашња финансијска контрола,
- спољна ревизија.

Из свега наведеног може се извести закључак да Мадридски критеријум није посебан нити накнадни услов за чланство. Закључком из Мадрида, са састанка шефова држава или влада, истакнут је посебан значај административног аспекта испуњавања сва три критеријума, па се стога, у целини може говорити о административном капацитету као заједничком садржаоцу сва три критеријума за чланство у Европској унији. У ужем смислу, када говоримо о административном капацитету, мислимо пре свега на најужу дефиницију дату закључком Европског савета у Мадриду децембра 1995. године, уз накнадно појашњење дато у Агенди 2000, објављеној 1997. године заједно са мишљењем Европске комисије о кандидатурама за чланство земаља средње и источне Европе. Закључком из Мадрида истиче се значај постојања административних структура за хармоничну и поступну интеграцију у ЕУ. Допуну и тумачење ових закључака на имплицитан начин могуће је пронаћи у Агенди 2000 и мишљењу Европске комисије. Наиме део Б.4. мишљења носи назив „Административни капацитет за спровођење *Acquis*“ што указује да административни капацитет подразумева, пре свега, постојање административних структура које су способне да примењују правне тековине ЕУ.

Нешто општију дефиницију административног капацитета и институционалне доградње Антоанета Димитрова, наводећи да овај појам подразумева пре свега, стварање институција које су неопходне за усвајање и примену правних тековина ЕУ [5]. С обзиром да је акценат на усвајању правних тековина ЕУ, може се рећи да је реч о дефиницији административног капацитета ужег обима. На сличан начин је и сама Европска комисија дефинисала институционалну доградњу као

активност усмерену ка оснивању административних структура које су неопходне за усвајање и примену правних тековина ЕУ. Када се све наведено узме у обзир, појам административног капацитета као критеријума за чланство у Европској унији у најширем смислу, обухвата три категорије капацитета и то за:

1.	Примену <i>acquis communautaire</i> – преузимање обавеза које проистичу из чланства (капацитет за приступање)
	– хоризонтални <sup>2</sup> управни <i>acquis</i>
	– вертикални секторски <sup>3</sup> <i>acquis</i>
	– капацитет за спровођење обавеза на локалном и регионалном нивоу
2.	Координацију послова европских интеграција
	2.1 координација европских послова (послова чланице ЕУ)
	2.2 координација европских интеграција – координација придруживања – координација приступања
3.	Спровођење преузетих обавеза <sup>4</sup> (капацитет за придруживање)

Када се говори о пословима координације европских интеграција, што је тема овог рада, неопходно је направити појмовну и садржинску разлику у погледу циљева и одлика ових послова. У том смислу, најчешће се издвајају два основна критеријума која воде прецизнијој линији поделе у обављању ових послова.

1. Према првом критеријуму, линија поделе је чланство у ЕУ. Стога, када је реч о држави чланице говоримо о координацији европских послова, док када се ради о држави која тежи чланству имамо у виду координа-

<sup>2</sup>Сет принципа Европског административног простора и области наведене у СИГМА упитнику.

<sup>3</sup>Административне структуре чије се оснивање експлицитно или имплицитно захтева за примену правних тековина ЕУ.

<sup>4</sup>Највећи део обавеза се односи на примену Споразума о придруживању; у случају Србије, Споразума о стабилизацији и придруживању.

цију послова европских интеграција (*European affairs vs. European integration*).

2. Попут подскупа првог критеријума унутар државе која тежи чланству могуће је направити двоструку разлику у координацији послова европских интеграција. Најпре, разлике се јављају због различитих обавеза по фазама европских интеграција. Отуда је могуће говорити о обавезама државе из придруживања, с једне и обавезама које проистичу из чланства<sup>5</sup> тј. приступања Унији, са друге стране. Самим тим се говори о координацији послова придруживања Европској унији и координацији послова приступања ЕУ (*association vs. accession*).

## Координација европских послова

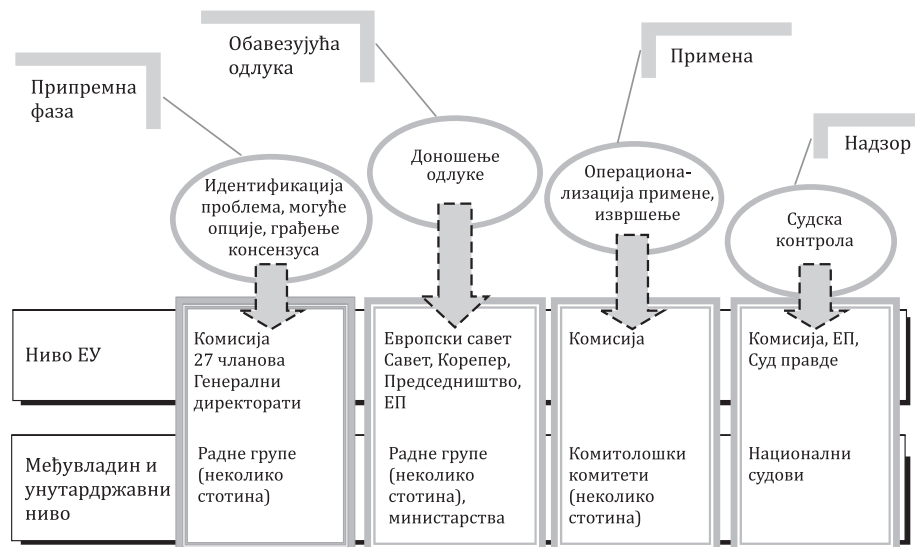
Уобичајено је да се у државама које још увек нису постале чланице говори о координацији европских интеграција, док се у чланицама говори о координацији европских послова. Разлика која постоји, у мањој мери се односи на садржај послова, већ претежно на основни циљ у обављању ових послова, као и степен и садржај институционализације односа са ЕУ. Циљ координације европских интеграција је што квалитетнија припрема државе за чланство, док је циљ координације европских послова што ефикаснија реализација како заједничких европских циљева, тако и националне позиције државе у процесу креирања и спровођења јавних политика на нивоу ЕУ. Најочигледнији индикатор у разликовању ових послова, налазимо нарочито у пракси новијих чланица ЕУ. Наиме у називу великог броја институција које су биле задужене за координацију послова европских интеграција наилазимо на промене у називу од тренутка пријема у ЕУ. Тако некадашња Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Словеније данас носи назив Канцеларија за развој и европске послове Владе Словеније, или Дирекција за европске интеграције Министарства спољ-

<sup>5</sup>Ове обавезе држава на изврстан начин предвиђа у току припрема за чланство

них послова Републике Мађарске данас носи назив Дирекција за европске послове. Слично је и са скупштинским одборима који су до чланства у ЕУ носили назив Одбор за европске интеграције, а након чланства Одбор за европске послове. Такву праксу потврђују примери парламената Чешке, Словачке, Словеније, Мађарске и др. Свакако најзначајнија промена су обавезе које прате чланство у ЕУ. Институционално прилагођавање за учешће у систему ЕУ који карактерише управљање на више нивоа, свакако је сложеније од институционализације односа унутар државе за спровођење неопходних реформи и комуникацију са ЕУ.

Честе и веома сложене промене политичког и правног система ЕУ захтевају од влада и државних управа чланица, кандидата и потенцијалних кандидата изградњу система који ће омогућити ефикасну комуникацију и интеракцију унутар система ЕУ. За државе чланице изградња делотворног система за координацију европских послова неопходна је да би се остварио максималан могући утицај у свим фазама креирања и спровођења јавних политика ЕУ. То практично значи да влада и државна управа чланице морају да имају институционалне и персоналне одговоре на националном нивоу за сваки елемент учешћа и заступљености у поменутим фазама на нивоу ЕУ. У којој мери је такав задатак сложен за све администрације, а нарочито кандидате и потенцијалне кандидате може се видети из графикана 1. Графикон указује на фазе доношења одлука у оквиру ЕУ. Паралелно са доношењем одлука у свим фазама овог циклуса неопходно је учешће националних администрација, Графикон у једном свом делу указује на паралелизам или још прецизније инкорпорисаност европске интеграције тј. европског нивоа одлучивања у национални ниво одлучивања.

Слика 1 указује и на институционални, па чак и лични аспект административног капацитета, с обзиром да превиђа број службеника и институција државе чланице у зависности од система државне управе, који ће учествовати у свим овим фазама. За сваки од наступа пред поменутим инстанцама држава мора да има јасно дефинисану позицију, за шта је претходно неопходно обавити најшире консултације и припреме унутар механизма за координацију европских послова. Управо на овом месту уочљива је разлика у механизмима коорди-



Слика 1 – (Wessels/ Maurer, Andreas/Mittag, Jurgen [6])

нације чланица и нечланица. Наиме, док чланице морају да имају механизам који ће обезбедити дефинисање позиције која ће омогућити већи утицај државе на одлуке које се доносе, државе нечланице успостављају механизме који за циљ имају да у преговорима са ЕУ у најприхватљивијем року спроведу одлуке које су доношене у Бриселу. Управо је могућност да директно утичу на процес доношења одлука један од основних разлога који мотивише државе да приступе Унији.

Након што је дефинисала националну позицију по сваком питању које може бити на дневном реду Европске уније, држава треба да поседује персонални и стручни капацитет да учествује у неколико стотина, а не би смо погрешили ни када би говорили о хиљадама, радних група Савета, Комисије или комитолошких комитета, као и да у овим организационим облицима Уније буде адекватно заступљена. Спремност државе да учествује у свакој од фаза квалитативно се разликује од државе до државе и то пре свега с обзиром на спремност администрације да се носи са изазовима учешћа у раду формалних и неформалних институција ЕУ. Нису ретки случајеви у којима државе нису имале капацитет да се носе са изазовима одрживог учешћа у раду институција ЕУ, а најбоља прилика да држа-

ве потврде своје капацитет, јесте током председавања ЕУ. Португал крајем осамдесетих није спремно дочекао овај задатак, због чега се и није нашао на челу ЕУ. С друге стране има и примера да државе када не учествују у појединим политикама ЕУ, што је случај са Данском, УК и Републиком Ирском по питању визне политике или Шведске, УК и Данске у случају монетарне уније, током свог мандата председавања Унијом најчешће не руководе радним телима Уније ових јавних политика из којих су добровољно изузети (*opt-out*).

Када се узму у обзир све одлике система за координацију европских послова у највећем броју старих чланица ЕУ, могуће је издвојити неколико сличности и разлика<sup>6</sup> (*Kassim, Menon, Peters, Wright* [7]) које обележавају ове системе. Готово истоветни закључци се могу извести и поређењем система за координацију европских интеграција. Као заједничка обележја свих система координације могуће је издвојити следеће:

- Председници Влада у сврху наступа пред институцијама ЕУ, имају обезбеђен подршку стручњака и институција које се баве ЕУ у држави.
- Министарство спољних послова наставља да игра веома важну улогу. У поређењу са временом настанка Европских заједница изражена је ерозија некадашњих функција у обављању европских послова овог министарства. Разлог је све веће поистовећивање европских послова са националном политиком, због чега расте улога председника владе и његовог тима за европске интеграције.
- У сврху међусекторске координације европских послова оснивају се посебне централне координационе институције или унутрашње организационе јединце.
- Министарства се реорганизују што укључује и оснивање организационих јединица за обављање европских послова. У овим јединицама су најчешће присутни посебни критеријуми селекције, утемељени на посебним знањима и вештинама, те познавању страних језика.

---

<sup>6</sup>Упоредна анализа је рађена за 13 старих држава чланица (Уједињено Краљевство, Немачка, Француска, Шведска, Данска, Португалија, Ирска, Шпанија, Италија, Грчка, Аустрија, Холандија, Белгија)

- Најчешће технички карактер послова европских интеграција доводи до маргинализације улоге скупштинских одбора и успостављања доминације технократа.
- Већина старих држава чланица, са изузетком Француске, има министре задужене за европске послове, а функцију у највећем броју случајева заузимају личности од струке са мањом специфичном политичком тежином.
- Све државе чланице имају стална представништва у Бриселу као средиште за координацију наступа државе при институцијама ЕУ. Истовремено стална представништва су центар за све активности и сливање информација институција ЕУ према држави и обратно. Са ширењем надлежности ЕЗ, у сталним представништвима су све присутнији представници ресорних министарстава који по доласку у мисију добијају дипломатски ранг и статус.

Од наведеног броја сличности, много лакше је издвојити разлике које постоје међу системима за координацију европских послова. Као резултат разматрања о карактеру европских послова, јављају се државе које ове послове институционално третирају као послове спољне политике. Наспрам њих су државе које послове који се обављају у Бриселу схватају највећим делом као посао који треба обавити код куће, дакле као неодвојиви део унутрашње политике. Због свега тога разлике се јављају у позицији које заузима Министарство спољних послова. У Шпанији, Данској и Португалији ово министарство заузима доминантно место у европским пословима. У Грчкој и Немачкој такву улогу Министарство спољних послова дели са министарствима финансија или економије. Ипак, највећи је број оних држава које су за центар координације европских послова изабрале канцеларије при кабинету председника Владе. У те државе можемо да убројимо и неке од најзначајнијих држава Уније попут Уједињеног краљевства, Француске и Италије.

Вероватно најзначајнија разлика која представља узрок свим осталим разликама јесу различите аспирације држава, а самим тим различити циљеви координације европских послова. Наиме, већ на први поглед је могуће уочити да постоје



државе које теже да остваре утицај на апсолутне све области деловања Уније, баш као што постоје државе које своје аспирације пројектује на поједине области од нарочитог националног значај. У првом случају су циљеви координације свеобухватни или општи, а у другом селективни или парцијални.

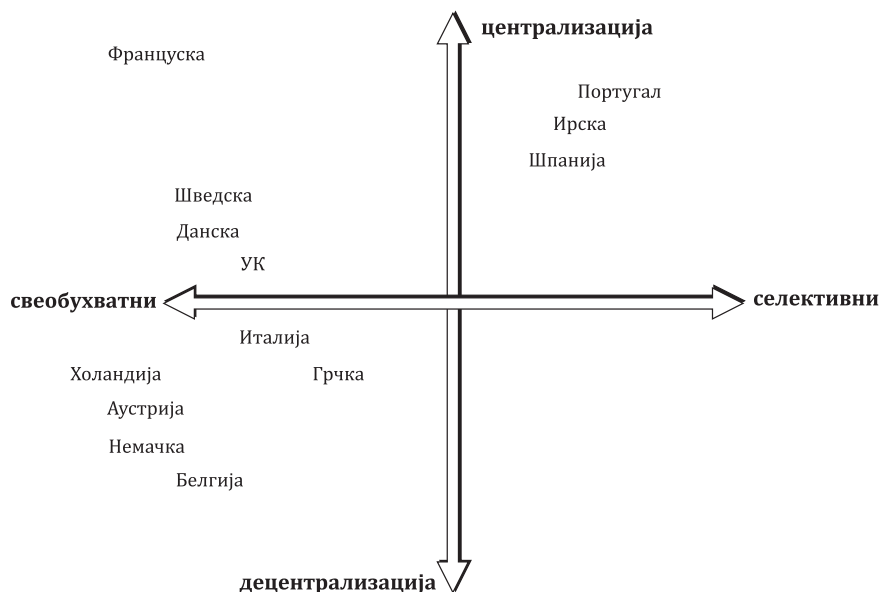
Још једна димензија по којој се државе разилазе у пракси рада својих јавних управа, јесте степен децентрализације европских послова. У високо централизованим системима циљ је да се преговарачка позиција заузме у раним односно припремним фазама креирања јавних политика ЕУ. Такву позицију око које су се договорили сви значајни актери, неопходно је да заступају сви представници државе. Основни постулат такве координације је постојање централне ауторитативне институције у средишту владе. Таква институција треба да буде у стању и да предлаже решења за спорове који се могу јавити у току координације. Са друге стране код децентрализованог система сваки ресор делује потпуно аутономно и потпуни је владар својим делом европских послова. У том случају координација се обавља претежно због размене информација и то у организацији себи равне институције. Таквим се може означити само неко друго министарство, најчешће министарство спољних послова, или се пак периодична координација премешта у посебна радна тела владе које се састају у сврху размене информација и консултација у погледу наступа према трећим странама (примери су Аустрија, Немачка).

Када се узму у обзир последње две димензије поделе по линијама европских послова могуће је издвојити четири типа координације [7]:

1. Општи (свеобухватни) централизовани
2. Општи (свеобухватни) децентрализовани
3. Селективни централизовани
4. Селективни децентрализовани

Из приказаног координатног система види се да се два најразличитија типа координације европских послова од посматраних крију међу покретачима европске интеграције, Немачкој [8] и Француској [9].

Немачка је вероватно најочигледнији пример потпуне децентрализације европских послова. У пракси када Европска



Слика 2 –

Извор: Kassim et al. (2000, 2001)

комисија припреми предлог, надлежно министарство у немачкој Савезној влади има задатак да припреми позицију владе и да обезбеди да Влада усвоји тај предлог пре него што Савет ЕУ о том питању буде по први пут расправљао. Надлежно министарство има обавезу да информише остала, другонадлежна министарства и да од њих затражи мишљење на предлог позиције. О заузетој позицији и свим предузетим радњама Влада и надлежно министарство имају обавезу да информишу Бундестаг и Бундесрат<sup>7</sup>. Немачке савезне државе, лендери, у европским пословима учествују посредством Бундесрата. Савезна влада има обавезу да у раној фази утврђивања преговарачке позиције обавести немачке федералне јединице о свим важним питањима која им могу бити од непосредног интереса.

<sup>7</sup>Ступањем на снагу Лисабонског уговора, 1. децембра 2009 године, улога скупштина држава чланица је ојачана, како у процесу доношења одлука у систему ЕУ тако и погледу одређивања ставова који ће се заступати на нивоу ЕУ. Тако и улога Бундестага у политици проширења ЕУ постаје незаобилазна.

са. Званична комуникација се најчешће одвија са Одбором за европске послове Бундесрата. У зависности од опсега надлежности лендера зависи и њихова улога у процесу доношења одлука на нивоу ЕУ. Ипак њихова улога се може свести на три основне могућности:

1. Учешће унутар немачког система извршне власти у дефинисању преговарачке позиције за наступ пред органима Заједнице
2. Непосредно учешће представника немачких федералних јединица у радним телима Комисије и Савета
3. Када је реч о областима у којима лендери имају законодавну надлежност биће им поверено и вођење преговора у оквиру система ЕУ.

Као друга крајност на ординати у смеру централизације налази се Француска. Генерални секретаријат за европске послове (*Secrétariat général des affaires européennes, General Secretariat for European Affairs – SGAE*) за координацију европских послова одговара председнику владе. Принцип којим се давне 1948. године водила Француска влада оснивајући ову институцију био је да Француска мора говорити једним гласом пред европским форумима. Зато је СГАЕ, као служба владе под ингеренцијом председника владе, од оснивања задужена за усклађивање француске позиције пред наступ у европским институцијама. У случају да се јаве разлике приликом утврђивања заједничке позиције СГАЕ је у позицији да арбитражу у циљу доношења одлуке. Када је реч о сукобу надлежности који има озбиљније политичке размере, ту своју улогу преноси на председника Владе. СГАЕ прослеђује мисији Републике Француске званичне позиције владе у виду инструкције.

Поред уобичајених функција међуминистарске координације и обезбеђивање експертисе о комунитарним питањима, међу најзначајнијим свакако су, праћење и обезбеђивање примене комунитарног права, као и комуникација са националним парламентом, те информисање и припрема чланова Европског парламента из Француске. Када је реч о обезбеђивању примене комунитарних правних правила, задатак се у највећој мери односи на организацију транспозиција директива и надзор над спровођењем обавеза према Заједници. У случају да се

пред Судом правде покрене поступак по основу неиспуњавања обавеза према Заједници или претходном питању СГАЕ има задатак да усклади правну позицију коју у писменој форми формулише и доставља Суду правде правна служба Министарства спољних послова.

Устав Француске обавезује Владу да све законске предлоге који се покрећу на нивоу Заједнице доставља Парламенту на разматрање. Обавезу да сваки такав предлог доставе Парламенту и свим његовим члановима имају СГАЕ и Генерални секретаријат Владе. Председник Владе Републике Француске задужио је СГАЕ да прати рад Европског парламента, те да у мери у којој је то примерено парламентаризму прати рад одбора ЕП и координише наступ француских парламентарца. Занимљиво је и да СГАЕ координира попуњавање француских позиција у европским институцијама. Званично расписује конкурсе и надгледа позиције које заузимају деташирани домаћи стручњаци.

### **Координација европских интеграција (Координација придруживања и координација приступања)**

Док је свакој од држава које у овом процесу учествују циљ да максимизирају утицај на коначан исход одређене јавне политике, кандидати и потенцијални кандидати имају задатак да се припреме за учешће у овом процесу. Управо зато, Европска комисија оцењујући њихов административни капацитет у извештајима које припрема, оцењује способност за преузимање обавеза које проистичу из чланства, односно обавеза које ће је очекивати када постану чланица ЕУ. Координација и структуре које буду изградиле у фази припреме за чланство могу пресудно да утичу на квалитет њене будуће улоге као чланице. Циљ успостављања координације послова европских интеграција јесте изградња система који ће уз минималне измене наставити да функционише и у оквирима ЕУ. Док је са позиције чланице веома важно обезбедити адекватну заступљеност државе у формулисању позиције око политике која ће се примењивати на нивоу ЕУ, тако је за државу која тежи чланству важно да обезбеди ефикасну координацију у увођењу мера које се већ примењују у ЕУ. За тако нешто неопходна је де-

латна структура одлучивања на свим нивоима, од политичког ка свим нивоима државне и локалне управе. Унутар владе неопходно је обезбедити ефикасну хоризонталну координацију министарстава, али и функционалну децентрализацију у обављању послова европских интеграција у зависности од питања које је на дневном реду.

Други, од три вида координације европских интеграција, јесте координација у зависности од фазе односно карактера односа са ЕУ. Наиме, држава може бити у фази придруживања или фази приступања ЕУ. Обе фазе имају за исход успостављање уговорног односа са Европским заједницама и њеним државама чланицама. У првом случају ради се о Споразуму о придруживању, док је у другом случају реч о Споразуму о приступању. Европске интеграције посматране кроз призму уговорног односа могу се свести на припрему, преговоре, закључивање и спровођење ових споразума. Основна разлика између поменута два споразума јесу предмет и циљеви. Првим се успостављају односи придруживања, а циљеви су успостављање зоне слободне трговине, политички дијалог, усклађивање законодавства и сарадња у великом броју јавних политика ЕУ. С друге стране, Споразумом о приступању уређује се пријем државе у Европску унију, тј. права и обавезе из чланства у овој организацији. Важно је поменути да две фазе не морају да буду временски одвојене. Другим речима, да би се отпочело са фазом приступања није неопходно да се у потпуности успостави придруживање, односно да се спроведу све обавезе уговорних страна из придруживања.

### **Координација послова придруживања**

Највећи део мера које државе предузимају у првим годинама европских интеграције, предузимају у циљу успостављања односа придруживања са Европском унијом. У средишту придруживања су економски односи ЕУ и успостављање зоне слободне трговине. По узору на осниваче Европске економске заједнице која је у првој фази економске интеграције била зона слободне трговине између шест засебних царинских територија и држава, тако је и прва фаза европске интеграције држава које су обухваћене политиком проширења, успостављање зоне слободне трговине са ЕУ.

Од тренутка када је државама средње и источне Европске наговештена могућност закључивања Споразума о придруживању (Европа споразума), ове државе почињу са припремама за њихово закључивање. Један од кључних послова био је да се одреди институција која ће бити задужена за припрему преговора, координацију њиховог вођења и спровођење Споразума. Уз веће или мање разлике радило се о посебним секторима унутар Министарства спољних послова односно Министарства за међународне економске односе или канцеларијама у средишту владе. Испоставиће се да је, најавом политике проширења чији је значајан елемент политика условљавања, за почетак преговора било неопходно испунити основне услове из сегмента политичких критеријума. Ти базични услови били су увођење система владавине права, поштовање људских права, увођење вишепартијског система, одржавање фер и слободних избора, изградња предуслова за развој тржишне привреде (*Grabbe* [10]). На ове услове државама западног Балкана придодати су поштовање мировних споразума, регионална сарадња и сарадња са Хашким трибуналом. За праћење и координацију испуњавања ових услова била су задужена централне институције за координацију. У највећем броју држава се радило или о канцеларијама за европске интеграције при кабинету председника владе или о министарствима спољних послова у оквиру којих су оснивани посебни сектори за координацију европских интеграција. Упоредо са оснивањем и уређивањем ових институција, као један од првих корака у координацији послова европских интеграција у министарствима су осниване организационе јединице за европске интеграције. Изузетак су била министарства у чијој надлежности није било потребе за усклађивањем законодавства попут министарстава одбране, вера, културе, здравља, вера. Данас чак и у неким од ових министарствима постоји потреба за координацијом послова европских интеграција, с обзиром да ЕУ и у овим областима покреће велики број активности које не морају нужно да имају за исход усвајање правних тековина ЕУ.

За припрему и вођење преговора осниване су посебне радне групе. Број радних група и њихова надлежност зависила је од тежишта вођења преговора и основне материје која је уређена споразумом. За координацију придруживања неопход-

но је изградити систем који ће обезбедити редовно и доследно извештавање Европске комисије о спровођењу реформи и препорука ЕУ, али и систем који ће припремом и реализацијом преговора о придруживању обезбедити да у овим преговорима држава дође до жељених резултата. За ову прву фазу европске интеграције евидентно је да постоје приоритетне области у поређењу са целокупном правном и економском баштином ЕУ. Немају све области права ЕУ исти значај за државу која се придружује и државу која је кандидат за чланство. Приоритетне су оне области које су предмет споразума о придруживању. Довољно је узети у обзир основне области о којима се преговара и извести закључак о неопходној организационој структури за преговоре и координацији послова придруживања. Стога је најважније обезбедити координацију ресора који су надлежни за питања царина, трговине пољопривредним и индустријским производима, услуга, права интелектуалне својине, транспорта, заштите конкуренције и контроле државне помоћи, усклађивања законодавства, слободе кретања радника и слободе кретања капитала. Већина држава средње и источне Европе и западног Балкана је за припрему и преговоре о овим питањима оснивала од шест до осам радних група. Радне групе су биле задужене за припрему преговарачке позиције и за вођење преговора. За координацију њиховог рада биле су задужене централне институције за координацију (најчешће министарства спољних послова или канцеларије владе за европске интеграције) и ужи део преговарачког тима који је носио највећи терет одговорности у преговорима. По ступању на снагу Споразума о придруживању оснивају се тела за придруживање која су надлежна за надзор и праћење спровођења споразума. Треба истаћи да је Европска комисија често била склона да у својим извештајима о напретку оцењује капацитет за координацију и учешће у преговорима. Основне показатеље које је при том узимала у обзир су спремност да се припреми одржива преговарачка позиција, обезбеђивање правовремене и перманентне размена информација и позиција са свим заинтересованим странама, довољан број стручњака укључених у процес, као и ефикасност у долажењу до обострано прихватљивих решења.

### Координација послова приступања

Усложњавање процеса европске интеграције постаје очигледно од тренутка подношења захтева за чланство. Поред обавезе спровођења уговорних обавеза утврђених споразумом о придруживању, држава се спрема да преузме обавезе које проистичу из чланства. Погледом некога ко се бави координацијом то значи да су послови приступања вишеструко обимнији од послова придруживања. За координацију придруживања било је неопходно изградити систем који ће обезбедити редовно извештавање Европске комисије о спровођењу реформи и препорука ЕУ, али и систем који ће припремом и реализацијом преговора о придруживању обезбедити да у овим преговорима држава дође до жељених резултата. Број области које су обухваћене Споразумом о придруживању сужен је у односу на укупан број поглавља правних тековина ЕУ. Координацијом приступања желите да остварите исте циљеве, квалитетно, тачно и правовремено извештавање, обезбеђивање позиције која је најприхватљивија и најодрживија за друштво и привреду. Дрastiчну разлику у односу на координацију послова придруживања представља обим послова. Пут који држава треба да пређе од придруживања у економском смислу, пут је од зоне слободне трговине до укључивања у унутрашње тржиште ЕУ. Речју и сликом послови приступања обухватају активности и напоре државе на стицању статуса кандидата. То пре свега подразумева одговор на упитник Европске комисије из 33 (плус две) области, на основу којих Савет доноси коначну оцену о спремности државе да преузима обавезе из чланства. Упитник садржи неколико хиљада питања<sup>8</sup> која покривају целокупно функционисање једне државе, наравно у областима које су покривене надлежностима саме ЕУ. Добијањем одговора на ова питања Европска комисија добија потпуну слику о стању у држави, тј. напретку реформи, и о спремности њене администрације да успешно води и закључи преговоре о Споразуму о приступању Европској унији. Уз пожељан позитиван исход такве оцене веома је значајно да се донесе одлука и о почетку преговора о приступању који се такође воде у 35 обла-

<sup>8</sup>Упитник који је добила Хрватска има 4650 питања, а упитник који је добила Црна Гора има 2178 питања на 368 страница.





Слика 3 –

сти правних тековина ЕУ. Треба истаћи да кључну улогу у доношењу позитивне оцене о способности државе да преузима обавезе из чланства има оцена Комисије о спровођењу Споразума о придруживању. Заказивањем датума почетка преговора почињу припреме за њихово вођење. Уласком у Европску унију држава прихвата да се на њеној територији спроводе правила која важе на територији остатка Европске уније. Због тога се преговори не воде о суштини правила која ће држава прихватити него о модалитетима, условима и временским оквирима у којима ће постојећа правила ЕУ почети да се примењују и на територији државе која приступа Европској унији. Преговори трају док се ЕУ и држава кандидат не договоре око услова под којима ће дотична држава постати чланица, тј. око прелазних периода након којих ће се за ту државу примењивати општи режим који важи у оквиру ЕУ. Са развојем права ЕУ и са повећањем броја чланица, могућност добијања трајних изузетака од правила ЕУ након ступања у чланство је драстично смањено. Преговори се воде у оквиру 35 поглавља правних тековина Уније (*acquis*).<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Називе и оквирни садржај поглавља видети на [http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-framework\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/mandate-and-framework_en.htm)

## Закључак

Једна од тема која се сваки пут изнова покреће после изборном комбинаториком и која претходи формирању владе, јесте где сместити средиште координације послова европских интеграција. Најједноставнији одговор полази од политичког прагматизма и не узима у обзир стручно мишљење. Наиме, када победничка коалиција има већи број чланица најчешће се јавља потреба за пролиферацијом ресора при чему послови европских интеграција представљају само још један од ресора и само још једну од министарских позиција. Када таква пракса завлада, најмање користи има ваљано обављање послова европских интеграција.

На срећу, у Србији је на делу добар и одржив спој стручних и организационих решења, као и потребе да се обезбеди политичко лидерство процесом европске интеграције. Модел координације у Србији, у највећој мери преузима решења француске координације европским пословима и некадашње словеначке координације приступања ЕУ. У нашој досадашњој пракси се овакав модел, изграђен још 2007. године, показао успешним и прилагодљивим.

За наставак успешне координације пословима европске интеграције од пресудног значаја након добијања статуса кандидата је наставак јачања капацитета свих институција Владе. Пред свим институцијама које се у Србији овим послом баве неколико је изазова. Реч је о правовременој и квалитетној припреми преговарачке позиције за преговоре, када ЕУ одреди датум за почетак преговора, потпуни прелазак на децентрализован систем координације претприступним инструментом по моделу који постоји у ЕУ, те вероватно један од најзахтевнијих послова израде националне верзије правних тековина ЕУ. Истовремено, по отпочињању преговор, може се очекивати значајно динамичнија законодавна активност, како би се национално законодавство довело у склад са европским, према препорукама Европске комисије. За овако захтевне задатке, у Србији постоји адекватан систем координације, али је неопходно јачање надлежности појединих институција, уз њихово стално појачавање квалитетним и искусним кадровима. Отуда је, уз наставак институционалне доградње, управљање кадровима

за послове европских интеграције у наредним годинама, од суштинског значаја за квалитетније функционисање изграђених институционалних решења.

## Литература

---

1. Gerda Falkner, Oliver Treib, Miriam Hartlapp and Simone Leiber (2005); *Complying with Europe, EU Harmonization and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press.
2. Kaarel Haav (2000), *European Integration and Public Administration Reform in Estonia, Prospects and Challenges of the Future for Public Administration*, The 8th NISPAcee Annual Conference, Budapest, Hungary, April 13-15, 2000.
3. Ana-Maria Boromisa (2004), *The Readiness of the Public Administration for European Union Accession, Croatian Accession to the European Union: Institutional Challenges*, Institute of Public Finance, стр.171
4. Edward Moxon-Browne (2002), *Administrative Capacity in the European Union: How High Can We Jump?* Centre for European Studies, University of Limerick
5. Antoaneta Dimitrova (2002) *Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement*, West European Politics
6. Wolfgang Wessels (2005), *Introduction: The European Union and member states: analysing two arenas over time in Fifteen into one?* The European Union and its member states, ed. Wolfgang Wessels, Andreas Maurer and Jürgen Mittag
7. Hussein Kassim, Anand Menon, B. Guy Peters, Vincent Wright (2001), *The national co-ordination of EU policy: the European level*, Oxford, 2001, стр.90
8. <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/DeutschlandInEuropa/entscheidungsfindung.html#t1>
9. <http://www.sgae.gouv.fr/presentation/index.html>
10. Heather Grabbe (1999), *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

---

# ДЕПОЛИТИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ: КАКО НАПРЕДУЈЕМО?

мр Владимир Микић\*

---

## Сажетак

Успех реформе јавне управе, у смислу динамичних политичких и економских друштвених услова, као и свеобухватног процеса европских интеграција, директно је условљен независношћу административног апарата од политичких циклуса, као и професионално-стручним карактером српског управног система. До жељених реформских резултата могуће је доћи једино уколико читав поступак преобличавања управе прати и њена деполитизација. Ипак, у очима јавности државни апарат се и даље доводи у везу са категоријама неефикасности, политизованости и бирократизованости. Осврт на усвојене републичке прописе у области јавне управе само условно потврђује решеност државе да преиначи сопствени управни апарат као претпоставку економске ефикасности, али крупан изазов на овом плану налази се у често испољеном недостатку политичке воље.

**Кључне речи:** деполитизација, реформа јавне управе, правни оквир и политичка воља.

---

\*мр Владимир Микић, докторанд, Правни факултет Универзитета у Београду и спољни сарадник Факултета за економију, финансије и администрацију – ФЕФА, Универзитет Сингидунум, Београд

Овај рад је део истраживачког пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији“, број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

**Abstract**

---

Success of the public administration reform in Serbia, within the context of dynamic political and economic factors, as well as that of a comprehensive process of integration into the European Union, is directly conditioned by the independence of the administrative apparatus from electoral cycles, as well as by professional and expert-oriented nature of the administrative system. The desired result of reform can come only if the entire process of the administrative transformation were separated from the daily politics. However, the public service remains associated with the categories of inefficiency, political expediency and a highly bureaucratic approach. Review of relevant national regulation confirms only tentatively the state's commitment to reform the administration as a precondition for economic efficiency, but the main challenge remains manifested in the absence of political will.

**Key Words:** Administrative Reforms, Legal basis for reform, political will.

Деполитизација, професионализација и рационализација јавне управе представљају и данас, више од десет година након демократских промена у Србији, један од кључних изазова у процесу приступања Европској унији. Наведени нацрти подводе се под „кишобран“ опште реформе јавне управе,<sup>1</sup> тј. националну (републичку) управу и локалне органе за усвајање и извршење одлука од политичког или административног значаја, али и рад јавних предузећа и јавних установа и других облика организовања (Устав Републике Србије, предвиђа могућности делегације неких овлашћења овим трима категоријама правних лица, али и појединцима).<sup>2</sup>

Одлучујући значај за успешно спровођење реформе јавне управе, а тиме и учвршћивање владавине права и правилно функционисање институција, има савладавање препрека на

---

<sup>1</sup>У сврху прецизнијег одређења, користићу израз „јавна управа“, који обухвата, као шири појам, и категорију „државне управе“, упркос опредељењу српског законодавца да задржи последњи термин као званични. О односу између ових појмова, као и о њиховој корелацији са изразом „јавна служба“, видети: Драгољуб Кавран, *Јавна управа: Реформа – ширеније – ефикасности*, Програм за развој Уједињених нација, Савет за државну управу, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2003, 23.

<sup>2</sup> Устав Републике Србије („Службени гласник Републике Србије“, бр. 83/2006), чл. 137, ст. 2.

путу ка деполитизацији јавне управе. Статус реформе јавног сектора у динамичном економско-политичком окружењу, у смислу међународне конкурентности Србије али и њених евроинтеграционих аспирација, непосредно зависи од стабилности управе, њене независности од политичких (изборних) циклуса и њене способности да ове последње „наживи“. Нажалост, чест утисак у стручној, али и широј јавности повезује државни апарат са политизацијом, нестручношћу, алкавошћу и другим препознатљивим карактеристикама предмодерне управе. Фактички имунитет од надзора и одговорности, али и инструментализација којој је јавна управа подвргнута, чини од ње „мету“ осуда и критика, уместо да се њене активности доживљавају као претпоставка привредне ефикасности, уз учинке остварене по унапред постављеним и препознатљивим савременим стандардима.

Теоретски значај који су реформа српског референтног законодавства и стратешки приступ разграничењу политичког од стручног, требало да донесу у раду јавне управе, наглашава се у једном новинском тексту објављеном 2005. године, по усвајању важних домаћих прописа. У чланку, посвећеном полицијском чиновнику и јунаку драме „Сумњиво лице“ Бранислава Нушића, са почетка 20. века, аутор З. Мајдин наводи да овај драмски лик, у својству „архетипа државног службеника“, „неће морати после избора, ако његова странка којим случајем пропадне, да испразни своју канцеларију, односно неће морати да мења страначке боје да би на положају остао.“ Нови закон који уређује државну управу, наиме, „знатно ограничава утицај политике на сам механизам државне управе“, док онај посвећен статусу државних службеника „укида страначку припадност као препоруку за добијање државне службе, односно као разлог за губљење исте“ (Мајдин [1]). Корисно је упамтити овакво, незванично тумачење појма деполитизације српске јавне управе, јер је фокусирано и прецизно.

### **Појмовно одређење деполитизације; ретроспектива и изгледи реформе јавне управе**

Контекст реформе јавне управе у Србији корисно је посматрати у светлу многих подухвата промене делатности и устројства националних администрација у Европи, али и ван ње.

Сектор који се највише променио у двадесетом веку у западнoевропским земљама вероватно је управо сектор јавне управе (*Meny, Knapp* [2]). Ово се преображавање огледа у промени у величини (увећање функција управе, као и броја служби), која је угрожена, али не и заустављена економском кризом из осамдесетих година претходног века. Ауторски закључци често истичу како изгледа да ова квалитативна и квантитативна еволуција бирократије није праћена одговарајућим средствима контроле (*Meny, Knapp* [2]). Истовремено, када је реч о облицима осмишљавања и уређења реформе управног система, упоредни преглед пружа увид у „право тржиште метода административних реформи“ (*Meny, Knapp* [2]).

Амерички аутор Вајт (*L. White*), чинећи системску анализу америчког управног система, подсећа да су савремени управни службеници у демократским порецима носиоци тренда реконцептуализације улоге јавне управе, чиме су се – Вајт овде користи оштру паралелу – знатно удаљили од свог функционалног прапретка, египатског писара. (*White* [3]) Концепт грађана као *корисника услуга* јавне управе, а не тек *контролисаних субјеката*, (Кавран [4]) у директној је вези са тезом о томе да је управа *средство*, а не *циљ*, особито уколико је „паразитска“, што ће рећи: клијентилистичка, непотистичка и политизована (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић[5]). Прелаз од административне ка предузетничкој држави, при чему је ова прва стигматизована као дискредитовани, бирократски модел, док другу карактеришу јавност, стручност и одговорност, није (било) могуће остварити без улагања знатних напора читаве политичке, али и административне елите – од осмишљавања (или, краће и брже „трансплантације“) нормативних аката, преко њиховог усвајања, до примене и недвосмислених судских тумачења која иду у корист промени ширег друштвеног поимања управе.

У функцији обраде ове теме, корисно би било утврдити шта заправо значи појам деполитизације, односно деполитизоване јавне управе. Ако се послужимо неформалним одређењем које нам нуди Анке Фрајберт (*A. Freibert*), висока званичница немачке савезне управе, под професионалним јавним службеником подразумевамо особу која је „добро обучена, која разуме суштину али и шири смисао, која служи општем добру поштујући одређена правила и начин понашања и која зна како

да усклади супротстављене циљеве“. С друге стране, *ајоли-шичносћ* јавног службеника састоји се у томе што он „лојално служи свакој власти, даје професионалне савете поткрепљене подацима који могу да допринесу доношењу одговарајућих одлука, не скрива информације од других, не служи боље једној влади или не критикује текућу владу и не припрема законе или друге предлоге који се косе са званичном политиком Владе“. Овакав службеник зна како да начини разлику између *јавне јолијшике (policy)* и (додајмо, *дневне*) политике (*politics*) и, уопште, уздржава се од јавног исказивања властитих политичких опредељења. [6]

Занимљиво је и да Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, коју је усвојила Влада Републике Србије октобра 2004. године[7] (о којој ће бити више речи нешто доцније) на посредан начин, *јофесионализацију* представља као принцип који следи, односно условљен је успешно проведенем деполитизацијом. Наиме, тврдећи да „професионализација значи стварање добро обучене, одговорне и ефикасне управе“, Влада Србије упозорава да је „нестручна, неодговорна и неефикасна управа, *макар и дејолијшизована*,<sup>3</sup> подједнако лоша за грађане и друштво“. Закључак аутора Стратегије да су наведена два принципа од једнаке реформске важности. под-разумева се, али не помаже да се ближе сагледа „капацитет“ политизоване администрације да из себе изроди само непрофесионалност.<sup>4</sup> Са друге стране, Влада Републике Србије 2009.

<sup>3</sup>Подвукао аутор.

<sup>4</sup>У званичној верзији Стратегије доступној на Интернет адреси Владе Републике Србије ([http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_sekcija.php?id=45678](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678), на дан 01.06.2011. године), као и у штампаној верзији Стратегије (скениран примерак доступан је на Интернет адреси ресорног министарства: [http://www.drzavnauprava.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=441](http://www.drzavnauprava.gov.rs/view_file.php?file_id=441)), поткрадају се честе словне грешке у навођењима израза на енглеском језику. Тако, „сиромаштво“ у називу *Страјшеије за смањење сиромаштва* (PRSP у енглеској верзији) назива се „Povery“ (уместо правилно: „Poverty“); „правна сигурност“ наводи се као „realibility“ (треба: „reliability“), „ефикасност“ је „effectivness“ (уместо исправног „effectiveness“); један од принципа модерне демократске државе, „систем кочница и равнотежа“ (захваљујући којем је амерички уставни систем доживео дуговечну стабилну примену) наводи се као „cheeks and balances“ (треба: *checks and balances*). Појам државне администрације, пажљиво преведен на енглески језик, тешко да је „state administartion“, а сличан закључак изводи се и када за „деконцентрацију“ власти прочитамо



године деполитизацију наводи као један од услова за повећавање професионалности јавне управе, поред развоја систематске обуке службеника [8].

Тешко је разграничити појам деполитизације од професионализације. Сама Стратегија Владе Србије као први од предуслова за стварање професионалне управе наводи непристрасну и објективну селекцију запослених, вођену мерилима способности и искуства. Изгледа да се управо овако може одредити и „услов број један“ за спровођење принципа деполитизације јавне управе; Стратегија, како је већ наведено, ову последњу одређује и одсуство политике из процеса правног нормирања, али и *извршавања* политичких одлука, а управо је *неиолиџичко* извршавање *йолиџичких* одлука активност за коју нам искуство говори да тешко да може бити успешно и доследно обављана од стране политичких (односно страначких) кадрова. Стога, у јаснијем одељивању значења два начела инструктивну функцију имају остали услови за професионализацију управе, као што су: трајна обука кадрова, њихова објективна евалуација, стварање механизма стимулисања и мотивације, али и борба против свих облика корупције.

Након што смо испитали појмовне карактеристике израза „деполитизација“ (у настојању да га разграничимо од сродних израза), следи осврт на постојећи законски оквир за утемељење савремене, демократске и јасне јавне управе, која се не може замислити без (претходног или истовременог) установљења њене кључне претпоставке – неутралности у односу на политику.

## Правни оквир и могућности деполитизације у Србији

Реформа јавне управе тема је која не губи на значају у Србији. Према речима потпредседника Владе, Божицара Ђелића [9], приоритет Србије у 2011. години у процесу успешног

да је изван Србије она позната и као „deconcretation“). Циљ ових примедба није непотребно проширење теме, нити омаловажавање активности владиних стручњака који су текст припремали (у крајњој линији, неке од грешака исправљене су у даљем тексту Стратегије), већ указивање на традиционалну (и скупу) тромост јавне администрације на симболичном плану – упознавању јавности са садржајем овако значајног документа, који би требало да припреми Србију за корените управне реформе.

припремања за наредну етапу европских интеграција представља изградња квалитетне (јавне и некорумпиране државне управе), при чему на креаторима овог подухвата остаје деликатна обавеза остваривања „доброг баланса политике и бирократије“ [10]. Изградња одговорне јавне управе један је од централних услова за приступање Европској унији, захваљујући тзв. Мадридском критеријуму, који представља допуну ранијег сета неопходних минималних услова за придружење било које нове чланице (тзв. Критеријуми из Копенхагена). Поред три постојећа, званична стуба интеграција на којој почива европски економско-политички пројекат, четврти („невидљиви“) стуб је непрестана административна модернизација (Трбовић, Кнежевић, Ђукановић[5]).

Преглед решења усвојених на плану уређења наше државне управе у посткомунистичком правном поретку почиње Уставом Републике Србије из 1990. године. Овај документ државну управу уређује на начин који је далеко ближи класичном (апстрактном и превазиђеном) концепту него схватању јавне управе као проактивне снаге, усмерене ка заштити интереса грађана. Малу промену на том плану доноси наредни, важећи уставни документ, Устав из 2006. године, који суштински и не пружа осврт на питање државне (јавне) управе, са изузетком одређених општих формулација. Прву праву промену вредносног основа у односу на традиционални приступ доноси тек Стратегија из 2004. године.

Као једно од начела којом ће се Влада Републике Србије водити ради постизања циља изградње „државне управе усмерене ка грађанима“, Стратегија наводи и деполитизацију, и то на високом другом месту, одмах након принципа децентрализације, а испред: професионализације управе, њене рационализације и модернизације [7]. Аутори Стратегије понудили су и дефиницију начела деполитизације, истичући како она „пре свега подразумева јасно разграничење процеса политичког креирања одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања у складу са важећим прописима“. Нешто доцније у тексту, овај принцип дефинисан је и функционално, као „услов за формирање сталне државне управе на највишем нивоу“. Исти документ наглашава значај успешног примењивања поменутог начела истичући значај који деполитизација ужива у

транзиционим порецима у сврху преобликовања јавне управе у сервис грађана.

Стратегија из 2004. године разрађује појам деполитизације кроз нуђење два основна облика кроз који се она може остварити. На првом месту се истиче снажење каријерног система, који неизоставно подразумева јемство да напредовање у служби може бити темељено само на меритократским критеријумима (начела заслуга и способности), односно, „на бази професионалних заслуга и оствареног учинка“. Ово је тешко могуће остварити без разграничења две врсте радних места, односно политичких и професионалних позиција у служби. Политичке позиције су оне на које се долази „на основу политичког поверења“, што изгледа као прихватљив, али неуверљив покушај употребе еуфемистичке замене за опис радних места дугованих заслугама стечених у одређеној политичкој странци,<sup>5</sup> док се појам професионалних службеника сам по себи не разрађује детаљније. На другом месту, појављује се потреба за установљењем „механизма којима ће се спречити политички утицај на рад каријерних службеника“. Коначно, писци овог документа свесни су да ће активности на плану деполитизације морати да садрже и „изграђивање свести о улози и значају државне управе за укупан развој друштва независно од односа политичких снага“.

Наредне године доносе кључна законска решења, чиме се ствара права нормативна матрица неопходна за спровођење реформе јавне управе у Србији. Закон о државној управи [11] и Закон о државним службеницима [12], усвојени су септембра 2005. године, а јула наредне године и Закон о платама државних службеника и намештеника.[13] *Национални програм за иницијацију* (ревидиран децембра 2009. године)[8] наводи да, сходно законским променама усвојеним до 2009. године, у министарствима једине политичке функције убудуће могу заузимати министри, као и државни секретари (функционални ек-

<sup>5</sup>Анке Фрајберт износи исправан став о увођењу политичких саветника у неутралну јавну управу, наводећи да „уколико у систему постоји велики број обучених државних службеника, онда и није тако штетно дозволити министрима да бирају своје најближе сараднике“: А. Фрајберт, *Улога професионалне и аполитичке државне службе у креирању јавних политика и европским иницијацијама* у: „Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године“, 21.

вивалент некадашњих заменика министара), као и шефови и чланови кабинета министара (чији је број ограничен), док у органима управе који се налазе у саставу министарстава „сасвим нестају политички функционери“ [8]. По новим прописима, дакле, политичке су једино функције министара и државних секретара; сви остали су државни службеници и намештеници (укључујући и помоћнике министра, секретара министарства, директора органа управе у саставу министарства). Тако, „само за председника Владе, министра и његовог заменика није потребна стручност, нити школска спрема“, док за све остале – јесте (*Мајгин* [1]).

Јула 2009. године Влада је усвојила нови *Акциони план за спровођење реформе државне управе* [14], за период од 2009. до 2012. године (први Акциони план [15] односио се на четворогодишње раздобље окончано 2008. године), као оперативни документ за остваривање циљева Стратегије. Крајем 2009. године (11. децембра), Народна скупштина усвојила је још три закона са циљем спровођења рационализације у националној и локалној управи: један представља делимичну ревизију „старог“ Закона о државним службеницима [16], док друга два утврђују највиши могући број запослених у управи [17] [18]. Од значаја је и Закон о министарствима [19] (из јула 2008, ревидиран почетком 2011. године), али и низ подзаконских аката посвећених осавремењивању административних капацитета.<sup>6</sup>

Да сви наведени прописи представљају тек неопходну али саму по себи недовољну претпоставку, односно *услов* за деполитизацију, покушаћу да докажем у наредном одељку. Уздржана подршка политичких одлучилаца, која се граничи са блокадом реформских процеса, тежи да релативизује јасно утврђене императиве реформских прописа и тиме доводи у опасност читаву реформу.

<sup>6</sup>Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима („Службени гласник Републике Србије, бр. 106/2005); Уредба о припреми кадровског плана у државним органима (26.01.2006); Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника („Службени гласник Републике Србије“, бр. 117/2005, 108/2008 и 109/2009); Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 3/2006); Уредба о оцењивању државних службеника („Службени гласник Републике Србије“, бр. 11/2006 и 109/2009).

**„Политичка воља“: препрека уместо подршке?**

Као што је назначено на крају претходног поглавља, институционална инфраструктура и постојећа законска решења, нажалост, нису увек довољни инструменти за успешно спровођење промена набоље. Када истраживач пређе на терен прелиминарне израде или примене правних прописа, суочава се са „феноменом“ којем нема места у крутим и предвидивим оквирима којима се одликују правна и економска наука. Реч је о политичкој вољи, тачније о њеном недостатку. Упадљиво одсуство управо политичке воље да се управљачки капацитети неке земље, па тако и Србије, развију до могућности које су јој пружене подршком шире домаће и међународне јавности, занимљиво је због тога што се смисао лоших решења измешта из дискурса одговорности или способности политичких чинилаца и прикладно „неутрализује“. Ово се постиже удаљавањем од објективних критеријума којима се може ценити капацитет државних одлучилаца на командним позицијама да циљеве и агенде, креиране у номиналној сагласности политичке макроперспективе, преточе у законску праксу и стварност. Тамо где нема опредељености политичких структура да пруже пуну подршку реформским потезима, преостаје чисти политички волонтаризам, који удаљава и отежава стварање атмосфере уставности и законитости.

Прегршт је примера који говоре за себе. Политичка воља, по речима потпредседника Владе, мора бити усклађена са управним капацитетима, јер ова два елемента реформе узајамно су зависни и „не могу опстати без међусобне сарадње и подршке“ [9]. Када извршна власт усвоји оквирне документе неопходне за спровођење реформи јавне управе и када законодавац припреми, размотри и усвоји одговарајуће опште прописе, примена новог концепта управног система неће бити могућа без адекватне концентрације „политичке воље“, иако је она званично исказана још у нацрту промена.

Слично томе, ретроспектива промена обилује потврдама „са врха“ о томе да су се оне изводиле слабо, са закашњењем, са недовољно политичке или административне „живости“ и – све у свему – неповољно по жељени ток развоја управљачких капацитета. Тако, у *Извештају са међународне конференције о*

реформи државне управе [6], одржаној у Београду крајем 2008. године, ресорни министар<sup>7</sup> навео је да је, до 2009. године, у Србији усвојена „већина закона који обликују процес реформе државне управе“. Ипак, министар упозорава да је „потребно још много да би се они спровели“, за које време је Србији, на путу европских интеграција, и даље неопходна „добро организована, конзистентна и ефикасна управа“, а – по речима министра – критику, поред осталог, заслужује и недовољно добра координација између министарстава (Трбовић, Ђукановић, Кнежевић [5]). Исти Извештај у највеће успехе, констатоване у „Прегледу реализације Стратегије“ [20], по речима помоћнице министра, убраја остваривање „значајног напретка у спровођењу реформе државне управе Србије“. Како је овај напредак постигнут? Припремом и усвајањем реформских закона; истина, „спровођење закона одвијало се знатно спорије“ [6]. Овакав напредак остварен је најпре на плану професионализације и деполитизације, а „много спорији“ је у сфери модернизације и развоју електронске јавне управе [6]. Министарство се, подсећа се у Извештају, утврдивши да су Стратегија и пратећи Акциони план из 2004. године непотпуни (нису дефинисани показатељи успеха,<sup>8</sup> кључни за адекватну евалуацију), обавезало да, ревизијом структуре новог Акционог плана, укључи у њега и нове концепте и категорије, које би садржале резултат; полазну основу, исходе, као и активности, индикаторе и циљна постигнућа.

Стратегија из 2004. године је послужила као основ за реструктурисање управе, које је у периоду од 2004-2008. године остварило „видљив напредак“ у стварању нормативног оквира, при чему „усвајање закона није било праћено значајним реструктурисањем“, предвиђеним Акционим планом [20]. Главна активност у стварању услова за спровођење новог правног оквира требало је да буде реализација „свеобухватне хоризонтал-

<sup>7</sup>Министарству за државну управу и локалну самоуправу је додељена надлежност за управљање реформом државне управе на оперативном плану, као и координацију делатности реформских тимова унутар појединачних органа државне управе.

<sup>8</sup>О неопходности успостављања мерљивих индикатора приликом спровођења реформи у јавном сектору говори и проф. др Горан Питић: *Белешка са његове годишње конференције ФЕФА „Реформе: њолијичка воља и/или административни капацитети“*, мај 2011. године.

не и вертикалне функционалне анализе као основа за процес реструктурирања и средство за рационализацију и административну реорганизацију“. Овом анализом требало је да буде утврђена функција органа управе, али и да се нагласе могућа преклапања и „олакша успостављање одговарајућих линија извештавања међу њима“. У прве четири године реформе, само су ресорно министарство и Управа за заједничке послове републичких органа спровели ове анализе. Овај поразан податак никако не ублажава чињеница да су наведене анализе лишене једног значајног предвиђеног ефекта – наиме, нису спроведене [20].

Недостајућа подршка званичним реформским напорима критикује се и у другим јавним документима. Тако, Влада Србије утврдила је, Закључком из 2002. године, формирање реформских тимова (састављених од координатора) као обавезу сваког органа државне управе. Задатак ових тела био је да „координишу и иницирају активности реформе у овиму свог органа државне управе, прате њихово спровођење“ и о овоме обавештавају ресорно министарство, које врши улогу оперативног координатора процеса преиначења. Ипак, само Министарство „признаје“, и то четири године касније, да „институционални оквир који је утврђен Стратегијом и закључком Владе никада није у потпуности успостављен“. Савет за реформу државне управе састао се 2004. године (оснивачка седница) и поново (у новом саставу) тек септембра 2007. године. Ова временска пауза имала је за последицу да је Стратегија „била дуго остављена без стварног и делотворног стратешког вођства“ (Мену [2]). Са своје стране, Министарство се ограђује од одговорности за наведене застоје у процесу промена, износећи тврдњу да је располагало тек „ограниченим простором за преузимање своје улоге у управљању реформом“. Тек јула 2008, формирањем републичке Владе, оно стиче „довољне правне механизме који би му омогућили да на одговарајући начин обавља функције управљања реформом државне управе“ (Мену [2]).

Важност документовања учинка и остварених резултата не би било лоше довести у везу са политичким последицама, које би укључивале и „одговорност министара и менаџера програма у државној управи“ – у складу са моделом примењеним у француској управи – наводи се у „Кључним препорукама за Србију“, садржаним у Извештају [6]. Препоручује се и

„стрпљење и истрајност у процесу изградње политичке воље за променама“, и то чак и у случају када постоје важећи закони и инструменти[6]. Најзад, аутори овог документа „решење проблема“ налазе у „професионализацији и деполитизацији државне управе“, праћеним успостављањем професионалне и политичке одговорности [6].

„Општа препорука је да се интензивирају напори у спровођењу реформе државне управе, и то на динамичан и добро координисан начин“. Овако гласи прва реченица закључног поглавља Прегледа реализације Стратегије и Акционог плана, писаног пре скоро три године [20]. То да „досадашњи систем није обезбедио довољну подршку свих органа и адекватан институционални оквир за координисане и усклађене активности“ закључак је који не изненађује пуно – пре ће бити да је он „у линији“ са сличним повременим оценама званичника.

Домаћим проценама стања придружују се и критике упућене од стране оних субјеката из иностранства који улажу знатна средства за модернизацију српске јавне управе. Бјорн Мосберг, саветник у Шведској агенцији за међународну развојну сарадњу, истицао је још у другој половини 2009. године да су кораци са циљем спровођења преиначења јавне управе у Србији, остварени током приликом првих година њене реализације, забележили „веома скроман напредак“. Узрок оваквог, неповољног развоја догађаја превасходно лежи у изостанку „неопходне политичке подршке за спровођење реформе која није била обезбеђена у довољној мери“ [21]. Поред тога, реформа „није била међу приоритетима, нити на самом врху реформске агенде“ српских власти, а управо промене у управи „захтевају снажну политичку вољу на највишем нивоу, у оквиру Владе“. Реформе је, према речима које и данас важе за политичко-административне прилике у Србији, немогуће спроводити даље „уколико не постоји недвосмислена и јасна политичка посвећеност постизању тог циља“ [21].

Слично овоме, *Извештај* Европске комисије из 2009. године [22] износи похвале на рачун законских ревизија из децембра 2008. године<sup>9</sup>, будући да, између осталог, „нове одредбе

<sup>9</sup>Закон о измени и допуни Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 116/2008, од 11.12.2008. године). Годину дана касније, уследила је, подсећамо, још једна измена односног закона.



постављају јасне образовне захтеве за позиције јавних службеника“, али упућује критике услед недостатка нових, најављиваних, законских мера (управнопроцесних и антикорупцијских). Годину дана касније, у *Извештају* из 2010. године [23], Европска комисија констатује остварене напретке у области реформе јавне управе (особито на плану доношења закона са чијим се усвајањем каснило), али и упозорава на нужност предузимања нових корака у циљу установљења каријерног система заснованог на вредностима (*merit-based career system*), као и на ефективније управљање људским ресурсима. Све у свему, закључује се у Извештају, „капацитет јавне управе је добар, али реформа у овој области напредује спорим и неједнаким корацима“.

Ако је за утеху, Србија није једина земља у којој политички узроковане сметње и неодлучности успоравају промене: искуство појединих других транзиционих економија индикативно је, јер „проблем легалности и етичности рада државног апарата постаје кључно питање сваке земље у транзицији“ (Кавран [4]). Тако, према речима Л. Стефан, координаторке за борбу против корупције Румунског академског друштва, озбиљни проблеми транзиционих држава почивали су у „политизацији управе“, а није изнећајујуће то што је кључни подстицај за преиначење јавне управе у Румунији био процес европских интеграција (овакво искуство очигледно постоји и у Пољској) (Чапетовић [24]). Притом, ова земља мање је времена посветила обуци јавних службеника него „разматрању прихватања овог процеса од стране политичара“, тако да су се ови први (скупа са медијским и невладиним сектором) „брже прилагодили променама него политичко вођство“ (Стефан [25]). Слично је искуство и у Шпанији, судећи по закључку С. Парада да „политичари нису убеђени у неопходност професионализације“, док јавни службеници – јесу (Парадо [26]). Овакав закључак о реформи јавне управе упоредив је и са оним у Србији. Доц. др Милица Делевић, директорка Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије подсећа да главна препрека даљем напретку у процесу приступања Србије Европској унији стиже са политичке, а не административне стране, што је став који се може поткрепити примером попуњавања упитника Европске комисије у веома кратком року [9].

Ограђивање од неуспеха претходника на положајима у републичкој извршној власти траје још од зачетака процеса промена. Ипак, овим резервама често се придружује и оцена да су реформе неизводљиве уколико остају тек „слово на папиру“, а такву судбину могу доживети уколико постану предмет политичке блокаде, изазване појединачним или страначким интересима. Тако, својевремени ресорни министар, др Зоран Лончар, истицао је да „нема ничег револуционарног“ у законима усвојеним 2005. године, будући да су слична решења постојала још од 18. века, како у Србији, тако и „у целој Европи“. Остао је кључни проблем „натерати политичара да се одрекне привилегија“, будући да „партијским интересима (...) политикована државна управа више одговара од професионалне“, при чему се оваквом праксом свесно занемарује државни интерес постојања професионалне управе (Мајдин [1]).

Јасно је да политичари, који не могу да располажу радним местима у управи, трпе знатан губитак веома битног извора, јер када ове монете за међустраничку и унутарстраничку трговину нестане, постоји стварна могућност и да опадне и интересовање за политику и страначки активизам. Деполитизација може утицати на неке политичке странке, слично начину на који странке утичу на службу у државном апарату: који је разлог, осим „кадровске листе“ да се неко након избора учлани у странку, или одједном промени „страначке боје“? (Мајдин [1])

Оно што и даље збуњује јесте отворена констатација *ог сѝране њолийѝичара* да управо збој њолийѝичара реформа касни, не спроводи се довољно темељно и њен је напредак угрожен. Овај суморан закључак не може се ублажити апстрактним коментарима о томе како је потпуну деполитизацију немогуће извести,[6] или теоријским проценама да је деполитизација јавног сектора, као идеја о искључењу политике из врхова управе вероватно утопија, те да оваква илузија *чисѝе* администрације у смислу неутралности управе у односу на политичке власти чини један од темељних митова либералне демократије (*Мену, Кнарр* [2]).

Одговорност коју у званичним документима пројектују на савремену домаћу јавну управу „у изградњи“ политички чиниоци морају препознати у себи, развити и – свесним и недвос-

мисленим елиминисањем (или барем знатним умањењем) улоге „политичке воље“ у европеизацији Србије – пружити пример свима који, кроз критику или подршку, настоје да допринесу успешној деполитизацији и општем преиначењу јавне управе.

Политизација управљања људским ресурсима у јавној управи остаје значајан проблем, којим креатори административне политике промена морају озбиљније да се баве. Уз утврђене проблеме и анализу, тек делимично остварених резултата на овом плану, политички и институционални чиниоци, Влада и Народна скупштина Републике Србије, дужни су да одговорно приступе формулацији и спровођењу решења која би допринела бољој међународној конкурентности Србије – у датом случају, развоју управе какву заслужују грађани.

Познат је став по којем су службеници лице државе у очима грађана, укључујући и различите концентричне јединице државности или аутономије и локалне самоуправе. Администрацију чине *gatekeepers of the state*; службеници су кључна комуникацијска тачка између политичких власти и грађана (*Мену, Кнарп* [2]) и неопходно је да они буду доживљени као чиниоци неутралног, деполитизованог и ефикасног управног система, али и да стварно то буду. Притом, политичка независност и професионална непристрасност може се остварити на различите начине; један од њих био би и делимична „приватизација“ или, тачније, „маркетизација“ јавног сектора, под којом се подразумева отвореност, односно конкурентност у доступности радним местима и вишим положајима у управи (тржишно регрутовање људског капитала). Поред тога, у складу са концептом тзв. Новог јавног менаџмента (*New Public Management*), можда ће у будућности деполитизација бити олакшана (и повратно, имати за последицу) већом каријерном привлачношћу јавне управе за талентоване, образоване и амбициозне појединце. Многи високи политички постављени представници извршне власти у Регановој администрацији претходно су били веома успешни менаџери у приватном сектору (*Shaffritz et al* [27]), а стратегијско одлучивање и планирање у управу уведени су након што су њима остварени значајни практични резултати у приватном сектору (Стрејб [28]).

Речи проф. др Горана Питића да институције треба да буду „партнери а не терет бизнису у Србији“ [9] могу се пове-

зати са нацртом према којем политичке структуре, чији су интереси опредмећени у функционисању истих тих институција, нису без резерве спремне да дају здушну подршку реформи јавног сектора. Из овог разлога постаје јасно да је независност институција, опремљених компетентним и за дневну политику незаинтересованим стручњацима, примарни предуслов за успешно преобликовање управе. Нажалост, у овом тренутку мало се шта може додати ставу проф. др Ане С. Трбовић да се процес деполитизације у Србији „креће у супротном смеру“, што за последицу има онемогућавање вишег степена професионализације, као и њеној констатацији како је нужно „решити политички узроковано ширење државног апарата са сваким изборима и истовремени недостатак адекватних кадрова у јавној управи која служи као мотор реформи“ [9].

Деполитизована јавна управа у Србији није створена за једанаест година од демократизације земље, те су илузорна очекивања да ће она настати „преко ноћи“, или барем до стицања кандидатуре за чланство у најорганизованијем друштву европских породица. Истина је да су извесни предуслови за овај тренд створени и они су у овом раду описани. Ипак, неопходно је да држава уложи знатно веће напоре за уређење читавог низа правнополитичких института и ширих друштвених стубова реформе, међу које спадају: проблем спречавања сукоба интереса, реформа високог образовања као предуслов за успешну јавну управу, систем јавних набавки, доступност информација о имовини јавних службеника, итд. Експертно оријентисану савремену управу у настајању може и мора поспешити и информатизација администрације, али и већа вертикална покретљивост и материјална мотивација службеника и боља екстерна ревизија рада управе. Пожељно би било у том процесу и неутралисати пренаглашени значај културолошког феномена на штету, или тек уз занемаривање, осталих фактора, међу којима би кључно место требало да заузму дугогодишње европске аспирације Србије. Одлучном капитализацијом досадашњих законских улагања у деполитизацију јавне управе може се изградити круцијална компонента реформе: то да је изградња поштоване и способне јавне управе у Србији, упркос свим доказима који говоре супротно, постала неповратан процес.

## Литература

1. Мајдин, Зоран: Деполитизација Јеротија Пантића, „Време“, бр. 766, 8. септембар 2005.
2. Yves Mény, Andrew Knapp, Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Oxford, 1998, стр.263.,267., 306, 305. 264.
3. Leonard White, Introduction to the Study of Public Administration у зборнику „Classics of Public Administration“ (приредили J.M. Shaffritz et al.), Boston, 2004 (стр. 56-63).
4. Кавран, Драгољуб, Јавна управа: Реформа – тренинг – ефикасност, Програм за развој Уједињених нација, Савет за државну управу, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2003; стр. 22, 23.
5. Трбовић, Ана С., Ђукановић, Драган, Кнежевић, Борислав, Јавна управа и европске интеграције Србије, Београд, 2010; стр. 71-81
6. Извештај са Конференције „Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године“, Београд, 1-2. децембар 2008. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Публикум, Београд, 2009, 21,10, 16, 23.
7. Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Влада Републике Србије, Београд, октобар 2004. године. стр. 13-16
8. Измењени и допуњени Национални програм за интеграцију Републике Србије у Европску унију, Влада Републике Србије, Београд, 2009, стр. 24.
9. Белешка са пете годишње конференције Факултета за економију, финансије и администрацију (ФЕФА) „Реформе: политичка воља и/или административни капацитети“, одржане 11. маја 2011. године у Народној банци Србије у Београду уз подршку делегације Европске комисије и Фондације Фридрих Еберт, доступно на: [www.fefa.edu.rs/files/pdf/vesti/Beleska\\_FEFA\\_DanEvrope2011.pdf](http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/vesti/Beleska_FEFA_DanEvrope2011.pdf) (01.06.2011).
10. [http://www.ds.org.rs/index.php?option=com\\_content&task=view&id=11623&Itemid=424](http://www.ds.org.rs/index.php?option=com_content&task=view&id=11623&Itemid=424), на дан 30.05.2011. године.
11. Закон о државној управи („Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/2005).
12. Закон о државним службеницима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 79/2005, 116/2008 и 104/2009).

13. Закон о платама државних службеника и намештеника („Службени гласник Републике Србије“, бр. 62/2006).
14. Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2009-2012, Влада Републике Србије, Београд, јул 2009.
15. Акциони план за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008, Влада Републике Србије, Београд, октобар 2004.
16. Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима („Службени гласник Републике Србије“, бр. 104/2009).
17. Закон о одређивању максималног броја запослених у републичкој администрацији („Службени гласник Републике Србије“, бр. 104/2009).
18. Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији („Службени гласник Републике Србије“, бр. 104/2009).
19. Закон о министарствима (од 05.07.2008, амандиран три године касније: „Службени гласник Републике Србије, 16/11).
20. Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008. године, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, октобар 2008. 7, 14.
21. Билтен реформе државне управе, бр. 11, септембар/октобар 2009, стр. 1, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009 (доступно и на: [http://www.drzavnauprava.gov.rs/view\\_file.php?file\\_id=483](http://www.drzavnauprava.gov.rs/view_file.php?file_id=483)) (01.06.2011), 2
22. Commission of the European Communities, Serbia 2009 Progress Report, Brussels, 14.10.2009: Public Administration, 9-10.
23. Commission of the European Communities, Serbia 2010 Progress Report, Brussels, 09.11.2010: Public Administration, 8-9.
24. Ј. Чапетовић, Пољски модел обуке државних службеника и утицај на добро управљање у: Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године, 21-22.
25. Л. Стефан, Изазови изградње одговорне државне управе у Румунији, у: Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године, 14-15.
26. С. Парадо, Границе политике и управе у упоредној перспективи, у: Савремена управа за европску Србију – реформа државне управе 2009-2012. године, 22.

27. J. M. Shaffritz et al, Part IV: Introduction у зборнику „Classics of Public Administration” (приредили J.M. Shaffritz et al.), Boston, 2004, 371-386.
28. Г. Стрејб, Примена стратегијског одлучивања у локалној управи у зборнику „Изазови модерној управи и управљању: Хрестоматија” (приредили М. Дамјановић и С. Ђорђевић), Београд, 1995, 713-728.

---

# СРБИЈА И СТО; ИЗАЗОВИ ЧЛАНСТВА И АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ

проф. др Снежана Поповчић-Аврић\*  
мр Марина Ђенић\*

---

## Сажетак

Јачање међузависности у светској привреди и последице глобалне економске кризе битно су измениле међународни економски амбијент. Криза је успорила динамику трговине и инвестиција, а конкуренција наметнула нова правила игре на светском тржишту. У таквим условима успешно позиционирање земаља и предузећа претпоставља флексибилне трговинске политике и брзо прилагођавање пословних стратегија на изазове измењеног амбијента. Моделирајући правила, механизме и инструменте трговине, Светска трговинска организација (СТО) опредељује маневарски простор појединих земаља на светском тржишту и посредно утиче на њихове развојне опције. Предност кроз повољнији приступ тржиштима свих земаља чланица и индиректно јачање конкурентности које чланство у СТО доноси је довољно јак аргумент за опцију приступања. Чланство у СТО не искључује регионалне

---

\* проф. др Снежана Аврић, Факултет за економију, финансије и администрацију - ФЕФА, Универзитет Сингидунум у Београду.

\* мр Марина Ђенић, асистент, Факултет за економију, финансије и администрацију - ФЕФА, Универзитет Сингидунум у Београду.

Овај рад је део истраживачког пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији“, број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.



опције трговинске сарадње. Напротив, процес приступања Србије у СТО подразумева спровођење унутрашњих економских реформи које су услов и за приступање Европској унији (ЕУ). Искуства земаља из нашег региона које су стекле пуноправно чланство у СТО знатно пре него што су приступиле ЕУ, указују да су законодавне и системске реформе спроведене у процесу приступања СТО биле значајне и за преговоре са ЕУ. Колики је административни капацитет за спровођење ових реформи и шта је до сада учињено у процесу приступања Србије СТО предмет је анализе у овом раду.

**Кључне речи:** мултилатерализам, Светска трговинска организација, Србија, реформе.

---

### Abstract

---

Strengthening of interdependence in the global economy and the global economic crisis significantly changed the international economic environment. The crisis has slowed trade and investment, and competition imposes new rules on the world market. In such environment successful positioning of countries and companies assume flexible trade policy and quickly adapt business strategies. Modeling rules, mechanisms and instruments of trade, World Trade Organization (WTO), determines the playing field of some countries in the world market and indirectly affects their development options. Advantage through better access to markets of all member states and indirectly strengthening the competitiveness which the WTO membership brings is a sufficiently strong argument in favor of the option of joining. WTO membership does not exclude the option of regional trade cooperation. On the contrary, the process of Serbia's accession to the WTO involves the implementation of internal economic reforms which are a precondition for accession to the European Union (EU). The experience of countries in our region which have gained full membership in the WTO well before they joined the EU, indicates that the legislative and systemic reforms implemented in the process of WTO accession were important for negotiations with the EU. What is the administrative capacity to implement these reforms and what has been done in the process of Serbia's accession to WTO will be the subject of analysis in this paper.

**Key words:** multilateralism, World Trade Organization, Serbia, reforms.

Међународно економско повезивање и растућа интегритетност светског тржишта обележили су готово читав послератни период. Интензивирање ових процеса током последње

деценије XX века, међутим, непосредно се везује за успоста-вљање нове техно-економске парадигме светске привреде и структурирање услова за либерализацију токова робе, услуга и фактора производње (*Maurer* и *Degain* [1]). У таквим околностима испољавају се кључне одлике процеса глобализације, које не само да доводе у питање традиционалне постулате међународне трговине, већ и суштински редефинишу поимање међународне конкурентности.

Јачање економске међузависности, кроз глобализацију система производње, трговине и потрошње, може се очекивати и у наредном периоду, али и заоштравање проблема асиметричности у интензитету међузависности (*Stiglitz* [2]). Реч је о оним земљама које су у немогућности да искључиво преко тржишта остваре прихватљиво учешће у расподели позитивних резултата глобализације. Дугорочни, изразито динамичан циклус стварања нове структурне и технолошке матрице светске привреде, као и целине развојних и интеграционих процеса, определио је да су успешне само оне привреде које су способне за ефикасне и на знању утемељене промене и прилагођавање. С тим у вези, три су веома значајне последице тих промена:

- релативни развојни потенцијал земаља није одређен класичном структуром привреде, са тежиштем на индустрији, него на тзв. квадријалном сектору који интегрално обухвата образовање, науку, телекомуникације, информатику и организацију;
- уместо класичне, спонтане тржишне утакмице роба и услуга кроз механизме спољнотрговинске размене, правно и институционално уређени режими међународног пословања, пре свега се мисли на Општи споразум о царинама и трговини (ГАТТ) – СТО, фаворизују тзв. интегралну конкурентност привреда, предузећа и производа;
- ценовна конкурентност није одређујући, па чак ни један од битних фактора извозних предности када је реч о тржиштима високе и поуздане платежне моћи. Апсолутну предност имају квалитативни фактори конкурентности везани за специфична својства производа.

Кључни фактор за успостављање компатибилности са међународним економским окружењем за привреду Србије јесте избор оптималне спољнотрговинске стратегије која би омогућила равнотежу између либерализације и заштите домаће привреде као и повољнији приступ међународном тржишту, а у констелацији са новим мултилатералним трговинским системом. Шта више, спољна оријентација, оличена кроз политику промоције извоза, основна је парадигма просперитетног економског раста земље, као и неопходан корак у правцу проналажења одговора за знатно измењен међународни трговински амбијент заједно са новонасталим околностима унутар домаћег тржишта (*Bussière, Fidrmuc и Chnatz* [3]).

Нема сумње да динамизирање трговинске размене са светом за Србију има још већи значај него за друге земље, зато што је реч о привреди скромног тржишног капацитета и наглашене увозне зависности, о земљи са релативно високим спољним дугом посматрано у односу на домаћи производ и извоз. Ипак, за разлику од осталих земаља које су прихватањем извозно оријентисаног концепта развоја са више или мање успеха искористиле међународне тржишне могућности, Србија је у протеклој деценији губила стечене позиције и бележила све слабији рејтинг у рангу конкурентности. Узроке за овакву позицију треба делом тражити у чињеници да се српски извоз и даље везује за примарне производне секторе који исказују стагнантне или опадајуће карактеристике конкурентности на глобалном тржишту, али и у нерегулисаном статусу Србије у СТО што ускраћује преференцијалан приступ том тржишту.

За разлику од регионалних или билатералних споразума који либерализују приступ тржишту на ограниченом сегменту, чланство у СТО обезбеђује преференцијални приступ светском тржишту и то важи за све области међународне трговине. Предност мултилатералне над регионалним интеграционим опцијама препознано је 153 земље чланице СТО (које покривају преко 95% светске трговине робама и услугама) и још 28 земаља (међу којима и Србија) које су у процесу приступања. СТО уређује све области међународне трговине, надгледа спровођење постојећих споразума и представља форум за преговоре чланица о даљој либерализацији међународне трговине. Осим преференцијалног приступа, СТО обезбеђује и

правну сигурност наступа на глобалном тржишту решавајући трговинске спорове међу земљама чланицама.

## Чланство у Светској трговинској организацији

Чланство у СТО подразумева четири категорије земаља (*Hoekman и Kostecki* [4]):

- првобитне чланице, односно чланице ГАТТ из 1947. године које су учествовале у преговорима Уругвајске рунде и чије су листе царинских и концесија у области услуга биле укључене у моменту потписивања Финалног акта 1994. године у Макарешу. Реч је о 110 земаља које су од 1. јануара 1995. године постале оригиналне чланице СТО;
- земље чији је поступак приступања ГАТТ из 1947. године био у току и који се није окончао до момента ступања на снагу СТО (20 земаља);
- земље које су приступиле ГАТТ након 1994. године, а пре ступања на снагу СТО, 1. јануара 1995. године;
- земље које нису чланице ГАТТ из 1947., или оне које су имале тај статус, а чије листе концесија нису биле спремне на датум ступања на снагу СТО, или које нису учествовале у преговорима Уругвајске рунде.

Последња категорија земаља обухвата земље (међу којима је и Србија) које су у поступку приступања у чланство СТО<sup>1</sup>. Процедура приступања у основи се састоји из три фазе (*Kenneth* [5]). У првој, влада земље која подноси захтев за приступање СТО мора да достави Меморандум, који обухвата све аспекте националне и спољнотрговинске политике релевантне за Споразуме СТО. У следећој фази, земља која жели да приступи СТО,

<sup>1</sup>Према подацима из 2010. године СТО окупља 153 земље, а чланице покривају више од 95 % светске трговине робама и услугама. У овом тренутку, још 28 земаља се налази у процесу приступања СТО. Уз Босну и Херцеговину и Црну Гору, Србија припада групи последњих земаља у региону које нису постале чланице те организације. Број чланица, као и активно настојање осталих земаља да постану чланице СТО, најбоље показује колико је важно припадати великој породици чланица СТО.

улази у билатералне преговоре са заинтересованим чланицама у циљу размене концесија. Паралелно с тим преговорима одвија се активност радне групе СТО која испитује спољнотрговински режим и услове за приступ тржишту потенцијалне чланице. Коначно, у трећој фази, извештај радне групе, нацрт протокола о приступању и договорене листе концесија представљају се Генералном савету или Министарској конференцији на усвајање. О пријему нове чланице одлучује се гласањем, а за позитивну одлуку довољна је двотрећинска већина.

Приступање СТО претпоставља прихватање свих резултата Уругвајске рунде без изузетака. Истовремено, чланство у СТО значи и својеврсно сужавање националног суверенитета у вођењу спољнотрговинске политике, али доноси и несумњиве предности за земље чланице, стварајући повољније услове за наступ на светском тржишту. Истовремено, уз повећани приступ тржишту, јача и правна сигурност тог наступа, тим пре, што СТО има статус међународне организације са својством правног лица, чиме се она сврстава у исти ранг са Међународним монетарним фондом и Светском банком.

Захтев за чланство у СТО од стране земље кандидата се подноси по одређеној процедури (*Williams* [6]). Држава кандидат подноси захтев у форми изјаве да жели да приступи СТО. Паралелно, земља кандидат треба да поднесе и захтев за статус посматрача у Генералном савету, што је обавезује да у следећих пет година отпочне преговоре о приступању. Ово је уједно и помоћ земљи кандидату да присуствовањем седницама Генералног савета и Министарске конференције и коришћењем техничке помоћи од Секретаријата, стекне одређена знања и способности за вођење преговора. Када Генерални савет односно Министарска конференција усвоји захтев за приступање, формира се радна група за приступање те земље. Чланство у радној групи је отворено за све заинтересоване чланице, а обавезно су присутне ЕУ, САД, Канада и Јапан.<sup>2</sup>

У Меморандуму о спољнотрговинском режиму са пратећим анексима који је земља кандидат дужна да достави радној групи на разматрање, у дефинисаном, стандардизованом формату, морају се изнети информације о свим аспектима

<sup>2</sup>Од осталих земаља најчешће оне са којима земља има највећи обим трговинске размене.

економске и спољнотрговинске политике, подаци о царинским стопама, законски прописи, и то приоритетно из области спољне трговине, подаци о политикама и прописима који уређују пољопривреду, услуге, интелектуалну својину и др. Радна група сазива први састанак на коме представници земље кандидата одговарају на сва додатна питања чланица и доноси се оцена о степену усаглашености спољнотрговинског режима земље кандидата са обавезама СТО и дефинишу кораки које кандидат треба да предузме у циљу усаглашавања.

Након тога се отварају билатерални преговори о царинским стопама, пољопривреди и услугама које најчешће покреће чланица подношењем својих првобитних понуда за либерализацију робе и услуга. Преговори се воде са оним чланицама СТО које су заинтересоване за тржиште земље кандидата. Када се преговори заврше, потписују се у виду билатералног протокола. Сви билатерални протоколи се интегришу у јединствену Листу концесија у области роба (индустријских и пољопривредних производа) и листу специфичних обавеза у области услуга. Ове листе чине саставни део Протокола о приступању у виду анекса. Када се преговори заврше, припрема се Извештај радне групе (до сада је Србија имала девет састанака радне групе и низ билатералних састанака са чланицама) са нацртом Одлуке и Протоколом о приступању. Завршетком нацрта Извештаја, Протокола и листа концесија за робе и услуге, радна група их доставља Генералном савету на усвајање (или Министарској конференцији), двотрећинском већином гласова чланица доноси одлуку о приступању. Тиме Протокол о приступању ступа на снагу, а у року од 30 дана након што земља кандидат прихвати Протокол (његовим потписивањем или депоновањем инструмента о ратификацији), она постаје чланица СТО.

### **Административни капацитет Србије за приступање у чланство СТО**

Односи Србије са СТО почињу још давних шездесетих година двадесетог века када је тадашња Југославија стекла услов да приступи ГАТТ. У том периоду је 68% укупног југословенског извоза и 65% укупног увоза потицало из размене са земљама ГАТТ. Након тога је уследио прекид преговора и период стаг-

нације, да би Србија 2005. године донела одлуку о поновном отпочињању поступка њеног приступања у СТО и формирала радну групу за приступање. Министарство економије и регионалног развоја именовано је за координатора у вођењу преговора са СТО. Истовремено је у СТО образована радна група за приступање Србије у њено чланство. Радну групу чине чланице СТО заинтересоване за сарадњу са Србијом. Међу њима су: САД, Аустралија, Канада, Кина, Хрватска, Македонија, Јапан, Норвешка, Швајцарска, Вијетнам, Турска, Украјина, Малезија, Јужна Кореја, Израел, Индија, Хаити, Еквадор, Панама, Салвадор, Бразил и Хонг Конг.

Србија је прву понуду за преговоре о царинским стопама доставила Секретаријату СТО у јуну 2006. године, и након тога су одржани билатерални преговори са више заинтересованих чланица СТО. У октобру 2007. године је достављена Ревидирана понуда, затим Друга ревидирана понуда за царинске преговоре, новембра 2008. године. Радна група СТО је до сада одржала девет састанака и неколико рунди вишестраних преговора о техничким препрекама у трговини, санитарним и фитосанитарним мерама и субвенционисању у пољопривреди.

Захтеви чланица за снижавање царинских стопа обухватили су широк спектар производа као и захтеве за прихватањем појединих секторских иницијатива (спуштање царинских стопа за читаве секторе), а нарочито за производе информацио-них технологија, медицинску опрему, цивилне ваздухоплове, хемијске и фармацеутске производе, превозна средства, текстилне производе, машине и уређаје. У складу са надлежностима, министарства су припремила предлоге билатералних понуда за индустријске и пољопривредне производе. Билатерални преговори о висини царинске стопе на индустријске и пољопривредне производе се воде са САД, Канадом (завршени), Јапаном (завршени и потписани), Швајцарском (завршени), Норвешком (завршени), Корејом, Бразилом, Еквадором, Салвадором, Украјином. Са Турском су били отворени преговори али је у међувремену закључен Споразум о слободној трговини.

Захтеви чланица према Србији доказали су наставак установљене праксе међу чланицама СТО да су за сваког новог кандидата, све обимнији и ригорознији, тј. очекује се да ниво царинске заштите домаће производње буде све нижи и

либералнији. Такав однос је изражен и од стране развијених земаља и од стране нових чланица. Тако је Србији, у вези са царинском заштитом индустријских производа, препоручено прихватање уједначене стопе са малим бројем изузетака и коришћење транзиционог периода само у случајевима где се царинска стопа снижава са примењеног нивоа.

**Табела 1 – Прејлед динамике и реализације њискојних њрејовора и акћивносћи за њријем Србије у СТО**

<b>Примљен захтев</b>	10. децембар 2004.
<b>Образована радна група</b> Председавајући: Њ.Е. Карсен Вагн Ниелсен (Данска-октобар 2006.) Франсоа Ру (Белгија – мај 2005. – октобар 2006.)	15. фебруар 2005.
<b>Меморандум</b>	17. март 2005.
<b>Питања и одговори</b>	13. јули 2005.
Преговори са заинтересованим чланицама	20. септембар 2005. 11. октобар 2005. 26. април 2006. 10. новембар 2006.
<b>Састанци радне групе</b>	7. октобар 2005. 8. јун 2006. 6. децембар 2006.
<b>Остала документа</b>	
Пољопривреда	22. јули 2005.
Услуге	18. април 2006.
Споразум о примени санитарних и фитосанитарних мера	15. новембар 2006. 27. новембар 2006.
Право интелектуалне својине ТРИПС	13. јули 2005. 7. новембар 2006.
Акциони план у вези законодавства	13. јули 2005. 15. новембар 2006.
<b>Преговори у вези приступа тржишту</b>	
Понуда за робе	26. април 2006.
Понуда за услуге	18. октобар 2006.

Извор: Влада Републике Србије: Нацрт Извештаја радне групе за приступање Србије СТО



Што се тиче пољопривредних производа, питања се поред нивоа заштите односе и на примедбе у вези са применом комбиноване царинске заштите. Преговарачки тим је између осталог, користио у преговорима аргументе да се специфични део комбиноване царине заједно са *ad valorem* царином примењује на малом броју производа и да пољопривреда има велики значај за Србију. Србија важи за земљу која има релативно ниску царинску заштиту. Први талас либерализације је био 2001. када је просечна царинска стопа износила 14,5%. Садашња прописана царинска стопа је 8,74% (17,1% за пољопривредне производе и за индустријске производе 6,18%). Са ЕУ просечна царинска стопа је 3,65 % (за пољопривредне производе 8,96% и за индустријске производе 2,04%).

Процес приступања Србије у СТО директно је условљен брзином спровођења унутрашњих економских реформи. Како законодавне тако и системске реформе треба ускладити са динамиком процеса преговарања са СТО. Законодавна активност Србије је представљена кроз документ „План законодавне активности у циљу отклањања препрека у процесу приступања СТО”, Влада Републике Србије [7] у коме је дат приказ у одређеном моменту идентификованих закона и других правних аката чије је доношење релевантно за окончање процеса преговора о приступању. Међу законима који су до сада усклађени са правилима СТО могу се издвојити: Закон о спољнотрговинском пословању (усвојен маја 2009.), Закон о привредним друштвима (усвојен маја 2011.), Закон о оптичким дисковима (усвојен јула 2011.) и Закон о генетички модификованим организмима (усвојен маја 2009.).

Процес утврђивања системских питања у смислу њихове усклађености са правилима СТО је сталан процес, јер све до самог краја преговора, чланице СТО могу указивати на неке акте за које сматрају да нису у потпуности у складу са међународним правилима. Зато се тај документ ажурира, пре свега у складу са законодавном активношћу Народне скупштине, као и евентуалним новим коментарима чланица СТО. План законодавне активности Србије је обухватио низ закона и подзаконских аката из области трговине робом, спољне трговине, девизног пословања, конкуренције, заштите потрошача, санитарних и фитосанитарних мера, техничких препрека тргови-

ни, интелектуалне својине, трговине услугама, заштите животне средине, привредног права и др. Обимном законодавном активношћу, као и низом институционалних промена, на последњој деветој радној групи оцењено је да је Србија достигла значајан напредак.

### Приступање Србије у чланство СТО и ЕУ – сличности и разлике

За разлику од процеса приступања ЕУ који подразумева знатно јачање административног капацитета Србије, темељне промене у раду постојећих институција или креирање нових, чланство у СТО не мења рад институција као што то подразумева пуноправно чланство у ЕУ. То значи да је у процесу приступања СТО акценат на моделирању законодавне активности и економске политике према споразумима СТО које земља чланица прихвата и спроводи без изузетака. То, другим речима, значи да се у економску политику и законе инкорпорирају правила СТО, а на постојећим институцијама и Влади је да их поштују и доследно примењују.

Светска трговинска организација има посебне механизме којима надзире земље чланице у процесу примене договорених и прихваћених споразума о либерализацији међународне трговине. То значи да земља чланица не може самоницијативно да подигне царинско оптерећење за одређене производе и услуге изнад договорених стопа, да користи недозвољене инструменте изванцаринске заштите, или забрањене субвенције домаће производње и извоза, или да користи дампинг цене као стратегију бољег позиционирања на светском тржишту. То такође, значи да се морају поштовати процедуре стандардизације производа и контроле робе пре испоруке и да се рад институција које се баве овим процедурама мора прилагодити измењеним механизмима како не би представљале потенцијални извор протекционизма.

Када је реч о приступању у пуноправно чланство СТО, за јавну управу је кључан добар преговарачки тим и доследна промена законске регулативе према новим правилима трговања. Након стицања пуноправног чланства у СТО за Србију је једнако важан избор репрезентативних представника који ће

учествовати у раду појединих тела ове институције и заступати интересе Србије у процесу либерализације међународне трговине.

Све активности које је Србија до сада спровела на путу приступања у СТО, важне су и корисне и у оквиру процеса европских интеграција. Трговинска регулатива ЕУ је у потпуности усклађена са међународном трговинском регулативом у оквиру СТО. То значи да моделирање законодавне активности и прилагођавање рада институција које је већ спроведено у процесу приступања у СТО представља и важне кораке на путу ка ЕУ.

Моделирајући правила, механизме и инструменте трговине СТО, несумњиво, опредељује маневарски простор појединих земаља на светском тржишту и посредно утиче на њихове развојне опције. Зато се често наводи да СТО сужава национални суверенитет земаља у креирању економских и трговинских политика. С друге стране, предност кроз повољнији приступ тржиштима свих земаља чланица и индиректно јачање конкурентности које чланство у СТО доноси, довољно је јак аргумент за опцију приступања.

Ово посебно важи за Србију, не само зато што су сви наши кључни спољнотрговински партнери, пре свега ЕУ, чланице СТО, већ и због тога што би дуже одсуство из СТО и немогућност да се користи преференцијални третман у трговини са земљама чланицама ове институције, учинило српски извоз изразито неконкурентним. Слабљење извозне позиције Србије у предходном шестогодишњем периоду, колико трају преговори Србије са СТО, то и потврђује.

Приступање СТО је за Србију још значајније, будући да су законодавне и системске реформе спроведене у процесу приступања, основ за преговоре са ЕУ. Правила која важе за земље чланице регионалних интеграционих групација морају бити у потпуности усаглашена са мултилатералном регулативом СТО. Ово се односи и на ЕУ која је уједно и један од оснивача СТО. То значи да изградња административног капацитета Србије у процесу приступања СТО представља важан корак и на путу ка европским интеграцијама.

**Литература**

1. A. Maurer, C. Degain (2010), *Globalization and trade flows: What you see is not what you get*, WTO Publications, WTO, Geneva.
2. Josef Stiglitz, (2002), *Globalization and Its Discontents*, W. W. Norton and Company.
3. M. Bussière, J. Fidrmuc, B. Chnatz (2005), *Trade Integration of Central and Eastern European Countries Lessons from a Gravity Model*, Working Paper, Series No. 545, European Central Bank.
4. B. M. Hoekman, M. M. Kostecki, (1995), *The Political Economy of the World Trading System*, Oxford University Press, Oxford, стр. 50-51.
5. D. Kenneth (2002), *The GATT: Law and International Economic Organization*, The University of Chicago Press, Chicago and London.
6. P. J. Williams (2008), *A handbook on Accession to the WTO*, Cambridge, A WTO Secretariat Publication.
7. Влада Републике Србије (2011), *Нацрт Извештаја радне групе за приступање СТО*, Влада Републике Србије, Министарство за економију и регионални развој.
8. World Bank (2008), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, The World Bank Group.
9. World Trade Organization, (2009), *Laos turns to future WTO membership commitments*, (E),
10. [http://www.wto.org/english/news\\_e/news09\\_e/acc\\_lao\\_14jul09\\_e.html](http://www.wto.org/english/news_e/news09_e/acc_lao_14jul09_e.html)
11. World Trade Organization, (2010), *Membership, alliances and bureaucracy*, (E),
12. [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org3\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm)
13. World Trade Organization, (2010), *Serbia moves closer to accession*, (E), [http://www.wto.org/english/news\\_e/news10\\_e/acc\\_srb\\_05mar10\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news10_e/acc_srb_05mar10_e.htm)
14. World Trade Organization, (2007), *World Trade Report 2007: Sixty Years of the Multilateral Trading System: Achievements and Challenges*, WTO Publications, WTO, Geneva.
15. World Trade Organization, (2008), *World Trade Report 2008: Trade in Globalizing World*, WTO Publications, WTO, Geneva.



---

# УПРАВЉАЊЕ ФОНДОВИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У СРБИЈИ: ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАНИ СИСТЕМ УПРАВЉАЊА (ДИС)

мр Борисав Кнежевић\*

---

## Сажетак

У овом раду анализира се важност успостављања Децентрализованог система управљања фондовима ЕУ (ДИС), и указује на конкретне кораке који се у том смислу морају направити. Инструмент за претприступну помоћ (ИПА) обезбеђује помоћ кроз пет компоненти. С обзиром на то да је Србија још увек потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, она користи средства из прве две компоненте, примењујући централизовани деконцентрисани систем управљања фондовима ЕУ. Након стицања статуса кандидата, као и након успостављања акредитованог ДИС система, Србији ће бити доступна и средства из треће, четврте и пете компоненте, те ће се средствима ЕУ управљати на децентрализовани начин, у првој фази уз *ex-ante* контролу, а у другој фази уз *ex-post* контролу. Процес успостављања ДИС система захтеве успостављање сложене управљачке структуре, која ће бити у стању да спроводи процес јавних набавки на основу ПРАГ правила Европске уније. Увођење ДИС система умногоме ће олакшати нашој земљи ефикасно и ефективно коришћење средстава из Кохезионог фонда, као и из структурних фондова ЕУ након пријема у пуноправно чланство.

---

\* мр Борисав Кнежевић, самостални саветник, Управа за јавне набавке Републике Србије.

**Кључне речи:** ЕУ, ДИС систем, ПРАГ правила, ИПА, структурни фондови

---

**Abstract**

---

This article analyses the importance of establishing the Decentralised Implementation System for management of EU funds (DIS) and indicates the concrete steps to be taken in that regard. The Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) provides assistance through five components. Since Serbia is still a potential and not official candidate for EU membership, it benefits from resources from the first two components, applying the centralised deconcentrated system for management of EU funds. Once it gains the candidate status, and establishes an accredited DIS system, Serbia will be able to use resources from the third, the fourth and the fifth component, so that the funds will be managed in decentralised way, with *ex-ante* control in the first phase and *ex-post* control in the second phase. The establishment of the DIS system requires creation of a complex management structure, capable to conduct public procurement processes on the basis of EU PRAG rules. Creation of such a system will significantly facilitate efficient and effective use of the resources from the Cohesion Fund, as well as from the Structural Funds, once Serbia becomes an EU member.

**Key words:** EU, DIS system, PRAG rules, IPA, structural funds

Очекујући позитивно мишљење (*Avis*) Европске комисије о почетку преговора о пуноправном чланству Србије у Европској унији, које се очекује у октобру 2011. године, као и завршетак процеса ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању од стране парламената земаља ЕУ<sup>1</sup>, наша земља, поред припрема за преговоре са ЕУ, паралелно ради на стварању услова за што ефикасније и делотворније коришћење финансијске помоћи коју Унија пружа државама кандидатима и потенцијалним кандидатима. Подсетићемо да је 2006. године усвојена уредба ЕУ којом је успостављен Инструмент за претприступну помоћ-ИПА (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) [1]. Овим финансијским инструментом, обједињени су, односно утврђени, сви досадашњи облици финансијске помоћи Европ-

---

<sup>1</sup>Према подацима Канцеларије за европске интеграције до 15.4.2011. ССП је ратификовало 18 (од 27) земаља чланица ЕУ (*видети* [www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/ratifikacija-ssp.7.html](http://www.seio.gov.rs/srbija-i-eu/ratifikacija-ssp.7.html)).

ске уније<sup>2</sup>. Ова финансијска средства намењена су земљама Западног Балкана и Турској, односно државама кандидатима за чланство у ЕУ, као и државама потенцијалним кандидатима за чланство, статуса који тренутно има Србија. Укупан расположиви буџет за период 2007-2013 износи око 11,5 милијарди евра.

Помоћ коју пружа инструмент претприступне помоћи ИПА 2007-2013, можемо условно поделити на две групе активности:

- помоћ државама у испуњавању економских, политичких и критеријума који се односе на усклађивање домаћих прописа са прописима ЕУ, као и изградња административних капацитета и оснаживање правосуђа
- помоћ државама у процесу припреме за коришћење Кохезионог фонда, као и структурних фондова, након стицања пуноправног чланства у ЕУ

У оквиру ИПА инструмента финансирају се пројекти који имају неку од следећих форми: техничка помоћ, помоћ кроз програм ТАЕКС, твининг ("Братимљење"), "лаки твининг", инвестиција, бесповратна помоћ, буџетска помоћ.

## Децентрализовани систем управљања – ДИС

Када је реч о фондовима ИПА из којих се финансирају пројекти у Србији, треба истаћи да Делегација Европске уније у Србији[2] тренутно управља целокупним финансијским портфолијом који је Србији доделила Унија. Овај вид управљања може имати облик тзв. потпуног централизованог система, форму централизованог деконцентрисаног система или облик посредног централизованог система.

*Код потпуног централизованог система, Европска комисија доноси све одлуке и поступа за и у име Републике Србије у свим фазама процеса, од програмирања, па све до праћења и оцене.*<sup>3</sup>

<sup>2</sup>ФАР (PHARE), САПАРД, ИСПА, КАРДС (CARDS), као и претприступни инструмент за Турску.

<sup>3</sup>Програмима који се финансирају из вишекорисничких ИПА средстава управља се на овај начин.



*Посредни центризовани систем* постоји онда када Делегација Европске уније пренесе своја овлашћења трећој страни, као што је био случај са Србијом у периоду 2002-2008. године, када је Европска агенција за реконструкцију (ЕАР) била надлежна за закључивање уговора у име тадашње Делегације Европске комисије у Београду.

Када је реч о *центризованом деконцентрисаном систему*, државна управа Републике Србије је у току пројектног циклуса представљена Националним ИПА координатором (НИПАК). НИПАК сарађује са Европском комисијом током преговора о програмирању, али без одговорности и утицаја за активности које обавља Делегација Европске уније у Србији, која једина има овлашћење да закључује уговоре након чијег потписивања отпочиње реализација пројеката. Ово је фаза у којој се Србија тренутно налази, те ће се ова форма централизованог система примењивати све до добијања акредитације за Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ – ДИС.

Након добијања акредитације, одговорност за управљање овим средствима биће пренета на институције у Србији, што ће довести до успостављања већ поменутог система ДИС.

С обзиром на то да се суштина ДИС система огледа у постепеном преношењу управљања одређеним активностима на земљу корисницу, треба нагласити да минималан скуп активности које треба да се пренесу на земљу корисницу укључује тендерске процедуре, закључивање уговора и плаћања, имајући на уму да Европска комисија задржава коначну одговорност за извршење буџета ЕУ.

Развој ДИС система има две фазе. У првој фази, која се зове фаза *ex-ante* контроле, одлуке у вези са јавном набавком и доделом уговора доноси овлашћени орган у Републици Србији и упућује их Европској комисији на одобрење. Битно је напоменути да постојање *ex-ante* контроле не ослобађа органе Републике Србије од одговорности и не може представљати замену за домаће интерне контроле.

У другој фази, која се зове фаза *ex-post* контроле, одлуке предвиђене у Споразуму о финансирању доноси овлашћени орган у Републици Србији без претходног упућивања Европској комисији. Ово значи да се *ex-ante* контрола укида, а да је

*ex-post* контрола Европске комисије могућа након завршетка пројекта.

Државе које се налазе у претприступној фази за чланство у ЕУ (државе кандидати, нпр. Хрватска), имају на располагању средства из Инструмента за претприступну помоћ (ИПА), који се састоји од пет компоненти:

1. помоћ за процес транзиције и изградњу институција (енг. *Transition Assistance and Institution Building*),
2. прекогранична сарадња (енг. *Cross Border Cooperation*),
3. регионални развој (енг. *Regional Development*),
4. развој људских ресурса (енг. *Human Resources Development*),
5. рурални развој (енг. *IPA Rural Development* – ИПАРД),

Србија, као држава потенцијални кандидат за чланство у ЕУ, може да користи средства из прве две компоненте: помоћ транзицији и јачање институција и прекогранична сарадња, док ће јој средства из преостале три компоненте бити доступна након стицања статуса кандидата и уостављања функционалног ДИС система.

Ради увођења ДИС система, српска администрација ће морати да успостави неопходне оперативне структуре, како би могла да управља додељеним средствима Европске уније. То подразумева утврђивање приоритета пројекта, припрему тендерске документације, примену тендерских процедура прописаних тзв. ПРАГ правилима, праћење примене одобреног пројекта, а када се пројекат заврши, процену његовог успеха.

Функције и институције, које играју најважнију улогу у успостављању ДИС система су:

- Национални службеник за акредитацију (*Competent Accrediting Officer-CAO*). Реч је о владином представнику високог ранга, који је задужен за издавање, надгледање и суспендовање функција Националног службеника за одобравање и Националног фонда
- Национални службеник за одобравање (*National Authorising Officer-NAO*). Ова функција поверава се владином службенику високог ранга у земљи корисници. Он/она је на челу Националног фонда и преузима

потпуну финансијску одговорност за функционисање система

- Национални фонд (*National Fund-NF*). Реч је о телу одговорном за управљање централним рачуном на који ЕК уплаћује фондове за државу корисницу, након што се потпише Финансијски споразум
- Национални ИПА координатор (*National IPA Coordinator-NIPAC*). Ову функцију обавља високи владин државни службеник, који обезбеђује координацију помоћи из претприступног (ИПА) инструмента и руководи процесом програмирања
- Ревизорско тело (*Audit Authority-AA*). Ово је стручно тело које успоставља држава корисница фондова, сасвим независно од осталих структура у систему. Одговорно је за верификацију функционисања система управљања и контроле.

Ваља нагласити да увођење ДИС система није непосредно повезано са стицањем статуса кандидата државе (у овом случају Србије), која стреми чланству Европске уније, јер се ова два процеса одвијају паралелно и имају одвојене захтеве. Ипак, увођење ДИС система представља поуздан показатељ да је држава изградила капацитете за управљање средствима доступним кроз Инструмент за претприступну помоћ ЕУ (ИПА), што аутоматски доводи до повећања кредибилитета земље и њених институција код Европске комисије.

Најважнији национални докуменат, који служи као упутство за увођење ДИС система је План активности за припрему акредитације за Децентрализовани систем управљања фондовима ЕУ у Републици Србији, док се сам процес програмирања финансијске помоћи ЕУ заснива се на два основна документа: Вишегодиншњи финансијски индикативни оквир и Вишегодишњи индикативни плански документ.

Активности које доводе до успостављања ДИС система састоје се од 5 фаза:

- нулта фаза: Успостављање система управљања и контроле

- фаза 1: Анализа недостатака (*gap assessment*) која утврђује тренутно стање и услове за могуће увођење ДИС система
- фаза 2: Отклањање уочених недостатака (*gap plugging*)
- фаза 3: Утврђивање усклађености, на основу којег се утврђује да ли су испуњени предуслови да се поднесе захтев за увођење ДИС система
- фаза 4: Акредитација и пренос овлашћења на националне органе
- фаза 5: Припремне радње за увођење ДИС система уз *ex-ante* контролу Европске комисије
- поновљена фаза 5: Европска комисија преноси одговорност за управљање без своје *ex-ante* контроле, односно, *ex-ante* контрола се укида

**ТАБЕЛА 1. – Кључне функције и институције ДИС-система у Републици Србији**

Национални ИПА координатор-НИПАЦ	Потпредседник Владе за европске интеграције
Национални службеник за акредитацију-ЦАО	Министар финансија
Национални службеник за одобравање-НАО	Државни секретар у министарству финансија
Национални фонд	Сектор за национални фонд за управљање средствима Европске уније Министарства финансија
Ревизорско тело	Успостављање у току

(Пејовић, Живадиновић, Лазаревић, Кнежевић, Лазовић, Мирић [3])

Успостављање функционалног ДИС система представља такође и добру припрему за коришћење средстава из Кохезионог фонда, као и из структурних фондова ЕУ након што Србија постане пуноправни члан Уније. Коришћење компонената I, II и III представљаће припрему за коришћење средстава из Европског фонда за регионални развој, Европског груписања територијалне сарадње, Финансијског инструмента за руковођење рибарством и Кохезионог фонда. Коришћење компоненте IV представљаће припрему за коришћење средстава из Европског

друштвеног фонда. Коришћење компоненте В припремиће нашу земљу за учешће у Заједничкој пољопривредној политици и Европском пољопривредном фонду за рурални развој.

Сличност између ИПА и Кохезионог и структурних фондова огледа се у спремности да се фондовима управља независно путем ДИС система, неопходности да се именују органи одговорни за управљање фондовима, систему вишегодишњег програмирања, добром финансијском управљању фондовима укључујући обавезно суфинансирање и спровођење програма на одговарајућем територијалном нивоу (уз примену класификације на основу Номенклатуре територијалних јединица за статистичке сврхе; енгл. *Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes* – НУТС).

### **Практични водич за поступке закључења уговора за спољне активности-ПРАГ правила ЕУ**

Практични водич Европске уније за поступке закључења уговора за спољне активности (ПРАГ) је најважнији инструмент који објашњава уговорне начине рада које се примењују на све уговоре спољне помоћи који се финансирају из општег буџета Европске заједнице и Европског развојног фонда. Поједностављено речено, оно што је домаћи Закон о јавним набавкама кад је у питању додела уговора о јавним набавкама у Републици Србији, то су тзв. ПРАГ правила за управљање финансијским средствима Европске уније која ће бити на располагању Србији кад постане кандидат за чланство у Европској унији и кад успостави Децентрализовани систем управљања средствима Европске уније.

Практични водич је јединствени приручник који објашњава процедуре уговарања које се примењују при уговарању свих активности које финансијски подржава Европска комисија, а које су финансиране из општег буџета ЕУ или из Европског Након успостављања ДИС система у Србији, домаћи државни органи и органи локалне и регионалне самоуправе, моћи ће да добију средства из ИПА фондова, уколико пројекат који су предложили буде прихваћен од стране Европске комисије. Затим, након што је примена пројекта одобрена, домаћи државни орган имаће право да сам спроведе поступак јавне набавке

добра, услуга или радова који су пројектом прописани, користећи као законску основу, не домаћи Закон о јавним набавкама, већ начин рада које прописује Практични водич.

Правна основа у домаћем законодавству за коришћење Практичног водича је Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије Европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима инструмента претприступне помоћи (ИПА) који је усвојен 26. 12. 2007. године. У члану 23. став 4. овог Закона, наводи се:

”Сви уговори за услуге, набавке и радове, биће додељени и спроведени у складу са поступцима и стандардним документима које утврди и објави Комисија за спровођење спољних оперативних активности, а који буду на снази у време покретања поступка о којем је реч, изузев у случају да секторски споразуми или споразуми о финансирању предвиђају другачије.”

Садржај Практичног водича чине осам поглавља и анекс:

- увод
- основна правила за уговоре о услугама, испоруци робе и радовима
- уговори о услугама
- уговори о испоруци робе
- уговори о радовима
- донације
- односи са међународним организацијама и другим донаторима
- правни текстови
- списак анекса

Анекс у Поглављу 9. садржи стандардизоване документе:

- општи део
- услуге
- испоруке робе
- радови (специјална форма за конкурсну документацију)
- донације/субвенције
- међународне организације (највећи удео имају Уједињене нације, затим Светска банка, Савет Европе итд.)

Основна правила за набавке на основу Практичног водича су: јавност, иста правила за све понуђаче, одсуство сукоба интереса, порекло предузећа (понуђача), правило о пореклу робе која се набавља, употреба енглеског језика, груписање сродних набавки (рачунари, штампачи итд.). Такође је важно нагласити, да се Практични водич не користи за поступке (процедуре) плаћања, већ се плаћања врше на основу другог документа.

Што се тиче предузећа која могу да учествују на тендерима који се спроводе у складу са Практичним водичем, учествовање је отворено за сва физичка и правна лица из следећих земаља:

- државе чланице ЕУ (27 држава)
- државе чланице ЕЕА (Европски економски простор): Лихтенштајн, Исланд, Норвешка
- државе кандидати и потенцијални кандидати за чланство у ЕУ – корисници ИПА фондова (Турска, Хрватска, Македонија; Србија, Црна Гора, Босна и Херцеговина, Албанија )
- међународне организације

**Табела 2 – Практични водич-финансијски прагови (вредности су изражене у еврима) [4]**

<b>Услуге</b>	$\leq 10000$	$>10000 < 200000$		$\geq 200000$
	поступак са једним понуђачем	1. конкурентски преговарачки поступак 2. оквирни споразуми		међународни рестриктивни поступак
<b>Добра</b>	$\leq 10000$	$>10000 < 60000$	$>60000 < 150000$	$\geq 150000$
	поступак са једним понуђачем	конкурентски преговарачки поступак	отворени поступак у земљи	међународни отворени поступак
<b>Радови</b>	$\leq 10000$	$>10000 < 300000$	$>300000 < 5000000$	$\geq 5000000$
	поступак са једним понуђачем	конкурентски преговарачки поступак	отворени поступак у земљи	међународни отворени поступак међународни рестриктивни поступак

Што се тиче изузетака од правила о пореклу предузећа и средстава, они се примењују у следећим ситуацијама:

- непостојање производа и немогућност пружања услуга у поменутим државама
- у случају хитности
- уколико правило о пореклу угрози реализацију пројекта

Као што се може видети у Табели 2, најважнији поступци набавки предвиђени Практичним водичем су:

- међународни отворени поступак (за набавке које премашују 150000 евра вредности)
- отворени поступак у земљи-локални отворени поступак (за набавке вредности од 60000 до 150000 евра)
- конкурентни поступак с погађањем (за набавке вредности од 10000 до 60000 евра)
- поступак са једним понуђачем (за набавке вредности до 10000 евра).

## **Номенклатура територијалних јединица за статистичке сврхе (НУТС)**

Када је реч о компоненти III ИПА фондова, која се односи на регионални развој, државе кандидати за чланство у ЕУ, отпочињу припреме за коришћење Европског фонда за регионални развој и Европског социјалног фонда, када добију статус пуноправног члана Уније. Поред успостављеног Децентрализованог система за управљање фондовима ЕУ, такође је потребно да се за ту сврху успоставе статистички региони, односно да се усвоји горе поменута класификација НУТС, којом се дефинишу економско-статистичке територијалне јединице у државама чланицама ЕУ. Реч је о хијерархијској класификацији, која свакој територијалној јединици додељује име и шифру, почевши од нивоа НУТС-1 као највеће територијалне јединице, затим од НУТС-2 нивоа, па све до нивоа НУТС-3<sup>4</sup>. Следећа табела конкретније објашњава ове односе:

<sup>4</sup>У извесним случајевима, када је реч о јединицама мањим од општина и градова, постоји могућност поделе на територијалне јединице до нивоа НУТС-4.



**Табела 3 – Стандард НУТС: Класификација административних јединица према броју становника[5]**

НУТС ниво/број становника	Минимум	Максимум
НУТС 1	3.000.000	7.000.000
НУТС 2	800.000	3.000.000
НУТС 3	150.000	800.000

Када се успоставља НУТС класификација, основа за то су постојеће административне целине држава. Административном целином сматра се оно географско подручје коме је додељена административна власт, која му омогућава доношење административних или политичких одлука за подручје о којем је реч.

**Слика 1 – Подела Србије према НУТС-1 класификацији на Србију-север и Србију-југ (Девеџаковић [6])**

Наша држава се потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању 2008. године обавезала да успостави НУТС класификацију у периоду од четири године од потписивања овог споразума.

Завод за статистику Републике Србије доставио је 19. новембра 2010. Статистичкој канцеларији Европске уније (Евростат) Номенклатуру статистичких територијалних јединица у облику предлога за постизање Споразума о креирању статистичких региона у Србији.

Изменама и допунама Закона о регионалном развоју, које су усвојене 5. маја 2010. године одређено јер формирање пет региона у Републици Србији уједначенијих по броју становника. Овим изменама као региони одређени су Војводина, Београдски регион, Регион Шумадије и западне Србије, регион јужне и источне Србије и регион Косова и Метохије.

Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица усвојена је 24. децембра 2009. Она дефинише статистичке регионе на нивоу НУТС-1, НУТС-2 и НУТС-3 статистичких територијалних јединица, док су називи региона дефинисани у складу са називима административних области. Завод за статистику Републике Србије има обавезу да у року од шест месеци од усвајања Номенклатуре о статистичким територијалним јединицама (НУТС), додели шифре свим територијалним јединицама у складу са НУТС класификацијом.

Можемо закључити да ће Србији бити доступно све више помоћи из претприступних (ИПА) фондова, што се буде више приближавала пуноправном чланству у Европској унији. Коришћење ИПА фондова и успостављање тзв. ДИС система управљања фондовима у тесној су вези. Успостављање функционалног ДИС система, јасно сигнализира Европској комисији да је земља у питању спремна да ефикасно и делотворно апсорбује финансијска средства која су јој стављена на располагање, као и да самостално врши контролу трошења тих средстава. Изградња ДИС система у корелацији је са стањем домаћег система јавних набавки. Оба ова система функционишу на сличним основама. Најважнија разлика је што се национални систем јавних набавки заснива на Закону о јавним набавкама, а ДИС систем на ПРАГ правилима Европске уније. Такође, важно је напоменути да ће активности на успостављању ДИС систе-

ма, као и управљање фондовима ЕУ након добијања акредитације представљати изузетну припрему за будуће коришћење структурних фондова ЕУ, као и Кохезионог фонда. На крају, али не и најмање важно, све ове активности могу се посматрати у ширем контексту, као део модернизације и „европеизације“ јавне управе у Србији у целини. У том контексту, треба поминути и усвајање Стратегије стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2011 – 2013. године, у којој се посебно наглашава усавршавање службеника у областима које су директно повезане са процесом европских интеграција.

## Литература

1. Званична интернет адреса Европске уније, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/enlargement/e50020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm)
2. Званична интернет адреса Делегације Европске уније у Републици Србији, <http://www.europa.rs/>
3. Пејовић, А., Живадиновић, Б., Лазаревић, Г., Кнежевић, И., Лазовић, М., Мирић, О. „ИПА-Инструмент за претприступну помоћ 2007-2013“, Европски покрет у Србији, треће измењено и допуњено издање, Београд, 2011
4. Европска комисија, ПРАГ, [http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical\\_guide](http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide)
5. *ИПА-Инструмент за претприступну помоћ 2007-2013*, Европски покрет у Србији, треће измењено и допуњено издање, Београд, 2011, стр. 101
6. Стеван Деветаковић, *Regionalisation, definition of territorial units for statistics (NUTS) and Serbian regional development*, Faculty of Economics in Belgrade, 2007, pp.2
7. Мирић, О. Радосављевић, Г. „Локална самоуправа и претприступна помоћ: стање и перспектива“, *Изазови европских интеграција*, број 8/2010, стр.33-49
8. Стегић, М. „Претприступни фондови Европске уније у области пољопривреде и руралног развоја“, *Изазови европских интеграција*, број 8/2010, стр. 55-60
9. Лазаревић, Г. „Програмирање и коришћење претприступних фондова ЕУ“, *Изазови европских интеграција*, број 1/2008, стр.83-96

10. План активности за припрему акредитације за децентрализовани систем управљања ЕУ фондовима (ДИС) у Републици Србији, 2008
11. Закон о потврђивању Оквирног споразума између Владе Републике Србије и Комисије европских заједница о правилима за сарадњу која се односе на финансијску помоћ Европске заједнице Републици Србији у оквиру спровођења помоћи према правилима Инструмента претприступне помоћи (ИПА)
12. Уредба (*Regulation*) Савета (ЕЗ) бр. 1085/2006 од 17. Јула 2006. године којом се утврђује инструмент за претприступну помоћ (ИПА)
13. Уредба Европске комисије (*Regulation*) бр. 718/2007 од 12. Јуна 2007. године којом се спроводи Уредба Савета бр. 1085/2006 која утврђује општа начела за спровођење претприступне помоћи Заједнице утврђене Оквирном уредбом ИПА.
14. *Regionalisation, definition of territorial units for statistics (NUTS) and Serbian regional development*, Faculty of Economics in Belgrade, 2007, публикација
15. Стратегија стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2011–2013. године



---

# КОРПОРАТИВНО УПРАВЉАЊЕ У ДРЖАВНИМ ПРЕДУЗЕЋИМА

доц. др Катарина Ђулић\*  
мр Тања Кузман\*

---

## Сажетак

Овај рад анализира корпоративно управљање у државним предузећима. На почетку рада дефинише се појам државног предузећа, указује се на економски значај државних предузећа, те легитимне и нелегитимне разлоге за њихово постојање. Потом се рад усредсређује на значај и користи од корпоративног управљања у државним предузећима. Појединачно се анализирају највећи изазови корпоративног управљања у овим предузећима и наводе се, укратко, препоруке најбоље праксе. У том смислу, овај рад даје преглед основних проблема који су препознати у овој области и представља полазну тачку за даља истраживања.

**Кључне речи:** државна предузећа, корпоративно управљање, најбоља пракса

---

## Abstract

This paper analyses corporate governance in state-owned enterprises. Authors define the notion of state-owned enterprise, their economic significance and the legitimate and illegitimate reasons for their

---

\* доц. др Катарина Ђулић, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд

\* мр Тања Кузман, асистент, Факултет за економију, финансије и администрацију, Универзитет Сингидунум, Београд

Овај рад је део истраживачког пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији”, број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

existence. The importance and benefits of corporate governance in state-owned enterprises are further underlined and major challenges of corporate governance are also outlined. Furthermore, the authors provide recommendations for advancing corporate governance in state-owned enterprises based on best practices. In that sense, this article provides an overview of the basic problems that have been identified in this area and represents a starting point for further research.

**Key words:** state owned enterprises, corporate governance, best practice

## Државна предузећа

---

### Дефиниција државног предузећа

У категоризацији државних предузећа у Србији пуно је израза који често доводе у забуну (Арсих и Васиљевић [1]), нпр. „друштвена предузећа“ (чија приватизација би требало да је окончана), „државна предузећа“ која су у власништву државе и „мешовита предузећа“ у чију је власничку структуру приватни капитал ушао. делимично. Сам Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса користи термин „јавно предузеће“ и дефинише га као предузеће које оснива држава за обављање делатности од општег интереса (Закон о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса [2]). У овом раду, термин „државно предузеће“ биће коришћен да означи предузеће у којем држава има значајну контролу. Ту контролу држава може остваривати кроз потпуно власништво (100% власник предузећа је држава), кроз већинско власништво у предузећу или као значајни мањински акционар тј. власник значајног мањинског удела (OECD [3]).

### Значај државних предузећа

Државна предузећа и данас представљају значајан фактор у привредама земаља у транзицији и земаља у развоју, упркос вишеструким покушајима приватизације у последње две деценије. У том смислу, државна предузећа представљају ва-

жан део економије. Глобално посматрајући, на државна предузећа одлази око 20% инвестиција и она запошљавају око 5% радне снаге у свету. У средњој и источној Европи, овај сектор превазилази светски просек и ствара око 20-40% бруто домаћег производа (БДП) (*The World Bank Group* [4]). Самим тим, државна предузећа обезбеђују запослење великом броју људи и чине значајан део тржишне капитализације у многим земљама. Теорија корпоративних финансија и корпоративног управљања полази од приватне фирме, са разуђеном власничком структуром, као прототипа правног организовања економске активности. Међутим, истраживања која су анализирали власничку структуру предузећа широм света, показала су да, осим у привредама са веома снажном заштитом инвеститора (англосаксонске земље), такав правни облик предузећа је, заправо, реткост. У свету преовлађују фирме које контролишу два типа власника – породица или држава (*LaPorta, Lopez-de-Silanes, Shleifer* [5]). Државна предузећа доминирају у инфраструктури, телекомуникацијама, енергетици и саобраћају и тако пружају услуге од великог значаја за грађане. Обављање делатности од општег интереса, наш законодавац препознаје као одредницу јавног предузећа (тј. државног предузећа). Државно предузеће је дефинисано као предузеће које оснива држава за обављање делатности од општег интереса. У делатности од општег интереса, српски закон убраја производњу, пренос и дистрибуцију електричне енергије; производњу и прераду угља; производњу, прераду, транспорт и дистрибуцију нафте и природног и течног гаса; промет нафте и нафтних деривата; железнички, поштански и ваздушни саобраћај, те телекомуникације итд [2]. Реч је о областима привредног живота које су од огромног значаја како за привредне субјекте, тако и за грађане.

Коначно, државна предузећа обезбеђују (бар у теорији) значајне приходе за буџет. Ти приходи углавном имају две форме: форму дивиденди и/или форму прихода од приватизације. Ипак, у пракси, многа државна предузећа не плаћају дивиденде. Разлози за то су различити, али се често наводе континуирани губици, неопходност да се приходи државних предузећа употребе за решавање социјалних проблема, недостатак финансијске дисциплине и, ређе, добре прилике за улагање. Када је реч о приватизацији, још од 1980. година, па до недав-



но, приватизација је пропагирана као панацеа за све проблеме државних предузећа. Међународне финансијске институције (Међународни монетарни фонд и Светска банка) вршиле су велики притисак на земље у развоју и транзицији да приватизују јавни сектор. Нажалост, гомилају се докази који указују на то да приватизација често није успевала да испуни очекивања. Упркос томе, у недостатку боље алтернативе, приватизација остаје најбоље решење за већину проблема које носи државно управљање економским активностима.

### Легитимни и нелегитимни разлози за постојање државних предузећа

У литератури се могу пронаћи многобројни разлози који су „за“ или „против“ државних предузећа. Овде ће збирно бити наведени само најважнији легитимни и нелегитимни разлози за опстанак овог облика предузећа (*Chang* [6]).

Прво, када је реч о легитимним разлозима, традиционално, државно власништво се брани као алтернатива прекомерном уређивању природних монопола или олигопола. Природни монопол је привредна делатност у којој специфичности технолошких услова захтевају само једног пружаоца услуга, тзв. природног монополисту. Примери природних монопола би били железница, електрична енергија, водоснабдевање и др. Када постоји природни монопол, монополиста је у позицији да наплаћује јако високе цене за услугу коју пружа како би себи обезбедио високи, монополски профит. Природни монополиста може да врши и велики притисак на своје добављаче обезбеђујући на тај начин ниске цене инпута. Коначно, природни монополиста може да производи испод друштвено оптималног нивоа што води великим економским неефикасностима и социјалним проблемима. Стога се верује да у таквим делатностима, државна контрола обезбеђује већу економију обима, ефикаснију политику цена, квалитетније снабдевање и виши ниво улагања и иновација.

Други легитиман разлог за постојање државних предузећа који се може пронаћи у литератури јесте неефикасност тржишта капитала и његова немогућност да обезбеди средства за финансирање пројеката који су корисни, потенцијално имају велике приносе, али чији се приноси могу остварити само на

дуги рок. Такви пројекти, по правилу, у кратком року захтевају ношење јако великог ризика. У природи тржишта капитала је, с друге стране, да преферира краткорочну добит, да пенализује дуго чекање, велики ризик и незивесност огромних инвестиционих пројеката. Због ове „несавршености“ тржишта капитала, држава мора да обезбеди финансирање (и управљање) за такве друштвено корисне пројекте. Примери би били – капитално интензивне инвестиције у напредну и скупу технологију у земљама у развоју (нпр. производња челика, авиоиндустрија итд.).

Трећи легитиман разлог за постојање државних предузећа су тзв. спољни чиниоци. У систему идеалне тржишне утакмице у којем је приватна својина идеално заштићена важи правило: производе се добра код којих је цена инпута мања од цене по којој се производ може продати на тржишту. Ово правило подразумева да произвођачи (1) сnose све трошкове потребне да се направи производ и да (2) присвајају све користи које производ доноси. То, међутим, није увек случај. Постоје привредне гране у којима користи од производње не може да присвоји произвођач, већ други учесници на тржишту уживају у одређеним користима, не плаћајући, пуну цену за употребу произведених добара. Другим речима, постоји разлика између приватног производа и друштвеног производа. Део приватног производа не припада произвођачу који га је створио јер он нема могућност да присвоји ту корист. То се често дешава у производњи челика и у хемијској индустрији у којој инвеститор/произвођач не може да интернализује све користи од производње, али зато мора да сноси све трошкове повезане са њом. У овом случају производња генерише значајан друштвени принос који припада читавој економији, а инвеститор не може присвојити цео принос од сопственог улагања већ само један његов део. Управо због те чињенице приватни инвеститори често не желе да улажу у ове привредне гране па се држава у то упушта због њиховог великог друштвеног (и економског) значаја.

Коначно, у неким привредним гранама праведност је разлог за постојање државних предузећа. Наиме, приватне фирме могу да одбију да пруже основне услуге и производе непрофитним клијентима, нпр. клијентима који су сиромашни или

који живе у областима у којима нема инфраструктуре. Овде говоримо о води, поштанским услугама, јавном превозу, образовању итд. Опет се држава осећа позваном да интервенише и такве услуге, пружи због неких друштвено важних разлога, уместо приватног сектора.

Сви горенаведени разлози, прихваћени су као легитимни разлози за постојање државних предузећа у теорији. Међутим, у пракси, разлози за постојање државних предузећа и њихово чување у власништву државе могу бити и економски нелегитимни. Често се државна предузећа стварају односно одржавају да би се сачувао социјални мир и решио проблем незапослености, да би се ограничила приватна и/или страна контрола над одређеним привредним гранама, због реструктурирања посрнутих предузећа/банака чије је дугове држава преузела а за узврат добила власништво у тим предузећима итд. Политичари у Србији често, занемарујући основну економску логику, наводе економски неоправдане разлоге за опстанак неких државних предузећа. То чине углавном зато што ти разлози бирачком телу „добро звуче“. Примери нелегитимних разлога за стварање/опстанак државних предузећа би били: национални интереси, „домаће власништво“, заштита „наших“ предузећа, стварање регионалних лидера итд. Овакво понашање политичке елите не треба да чуди. Државна предузећа због своје величине, великих удела у буџету (и на приходној и на расходној страни), те броја запослених гласача представљају значајне полуге моћи политичких странака (Арсих, Васиљевић [1]).

## Корпоративно управљање у државним предузећима

### Шта је корпоративно управљање?

Не постоји јединствена дефиниција корпоративног управљања која се може применити на све ситуације и правне системе<sup>1</sup>. Међутим, заједничко већини дефиниција је да узи-

<sup>1</sup>Различите дефиниције које данас постоје у великој мери зависе од институције, аутора, земље и правне традиције. На пример, Међународна финансијска корпорација (*IFC*) дефинише корпоративно управљање као „структуре и процесе за вођење и контролу привредних друштава“. Орга-

мају у обзир и унутрашњи и спољни аспект корпоративног управљања. Унутрашњи аспект усмерен је на само предузеће. Спољни аспект, с друге стране, усредсређује се на односе између предузећа и његових носилаца интереса.

Дефиницијама заснованим на самом предузећу (унутрашњи аспект) заједнички су следећи елементи:

Корпоративно управљање се посматра као систем односа одређен структурама и процесима који се обично усредсређују на механизме за обезбеђење ефикасног управљања предузећем и извештавања инвеститора и јавности;

1. Ови односи обухватају стране са различитим и често супротним интересима. Супротни интереси најчешће постоје између власника и руководиоца али могу се јавити и између главних руководећих органа, унутар сваког органа управљања, међу акционарима/власницима, члановима управног/надзорног одбора итд. Сваки од ових супротних интереса мора се пажљиво посматрати и држати у равнотежи;
2. Све стране учествују у вођењу и контроли друштва;
3. Све ово се чини са циљем да се кроз правилно расподељивање права и одговорности обезбеди дугорочни опстанак предузећа и повећање вредности власничких улога.

Спољни аспект корпоративног управљања се усредсређује на односе између предузећа и његових носилаца интереса. Носиоци интереса су појединци или институције које имају интерес у предузећу: инвеститори, запослени, поверио-

низација за економску сарадњу и развој (*OECD*), која је 1999. објавила своје Принципе корпоративног управљања, детаљније дефинише корпоративно управљање као „интерна средства помоћу којих се воде и контролишу акционарска друштва [...], а која обухватају групу односа између менаџмента друштва, његовог управног одбора, његових акционара и других носилаца интереса. Корпоративно управљање обезбеђује и структуру кроз коју се постављају циљеви друштва и утврђују средства за достизање тих циљева и праћење учинка. Добро корпоративно управљање треба да пружи адекватну стимулацију извршних руководиоца и чланова управних одбора у друштву, да следе циљеве који су у интересу друштва и акционара, као и да омогући ефикасан надзор подстичући тиме друштва да ефикасније користе ресурсе“.

ци, добављачи, потрошачи, регулаторни и други државни органи, као и локална заједница у којој друштво послује.

Велика имена корпоративног управљања, Шлајфер и Вишни [7] описују корпоративно управљање као механизме којим они коју нуде финансирање предузећима (власници и повериоци) обезбеђују себи повраћај на пласирана средства (инвестицију).

### **Зашто је корпоративно управљање важно у државним предузећима?**

Многа истраживања су показала да суштински проблеми у управљању државним предузећима у многоме могу да објасне лоше економске резултате ове категорије предузећа (*Gunseli* [8], *Chong and Lopez de Sillanes* [9]). Управљање државним предузећима се не мора у многоме разликовати од управљања приватним предузећем. Исти економски закони важе у оба случаја. Ово се нарочито односи на државна предузећа која су листирана на неком организованом тржишту капитала и на државна предузећа са мешовитим (и приватним и државним) капиталом. Уз то, и државна предузећа погађа тзв. принципал-агент проблем јер је и у тим предузећима власништво одвојено од управе (овде су власници у крајњој инстанци грађани државе). Државна предузећа ће имати исте користи од унапређења корпоративног управљања које има и било које друго предузеће. Тако на пример, теоријске и емпиријске студије утврђују четири потенцијалне користи од доброг корпоративног управљања:

1. бољи учинак и већу ефикасност државних предузећа;
2. лакши приступ тржиштима капитала те боља тржишна позиција;
3. повољнији услови за прикупљање новог капитала и већа вредност средстава;
4. боља репутација (*IFC* и Београдска берза [10]).

Шта то конкретно значи? Прво, добро корпоративно управљање повећава оперативну ефикасност и подстиче бољи учинак фирме. Конкретније, унапређење корпоративног управљања обезбеђује а) бољи надзор и јаснију одговорност унутар фирме; б) квалитетније одлучивање; и в) бољу усклађеност са

применљивим законима, стандардима, правилима, правима и дужностима свих заинтересованих страна чиме се смањује број и јачина евентуалних корпоративних сукоба. Друго, добро корпоративно управљање улива поверење (потенцијалним) инвеститорима и омогућава лакши приступ тржиштима капитала и бољу тржишну позицију. На пример, нови услови за листинг привредних друштава на многим берзама широм света захтевају да се друштва придржавају све одређенијих и захтевнијих стандарда корпоративног управљања. Треће, предузећа која су се определила за високе стандарде корпоративног управљања обично су успешна у смањењу трошкова када се задужују и обезбеђују финансирање за пословање, те су на овај начин у могућности да смање цену капитала коју плаћају. Наиме, цена капитала зависи од нивоа ризика који инвеститори приписују предузећу – што је већи ризик, цена је већа. Приликом сагледавања ризика, значајно место међу ризицима има ризик кршења права инвеститора. Коначно, друштва која поштују права власника и поверилаца и која обезбеђују финансијску отвореност и одговорност, уживаће веће поверење јавности и бољу репутацију.

Поред ових општих користи од корпоративног управљања, постоје и неке користи које су специфичне за државна предузећа. Тако на пример, добро корпоративно управљање у државним предузећима може директно да допринесе финансијском положају владе и општем нивоу инвестиција. Оно омогућава држави да боље штити своју имовину, да обезбеди њену већу вредност и, у крајњој линији, да привуче квалитетније стратешке партнере и осигура већи ниво прихода у буџету приликом приватизације.

### Изазови корпоративног управљања у државним предузећима

На самом почетку потребно је указати да упркос увреженом мишљењу и уобичајеној реторици у медијима, државна предузећа понекад могу да буду ефикасни економски системи. *Singapore Airlines*, који је често проглашаван за најбољег авио-превозника у свету је државно предузеће – 57% капитала овог предузећа је у власништву државног холдинг предузећа *Temsek*

*Holdings* чији је једини деоничар сингапурско Министарство финансија. Дубоко поштована *Bombay Transport Authority* је такође државно предузеће. Исто је и са француским Реноом (*Chang* [6]).

Изазове корпоративног управљања са којима се државна предузећа најчешће сусрећу можемо категоризовати као опште (заједничке и за државна и за приватна предузећа) и као посебне (специфичне за државна предузећа). Када је реч о општим изазовима, треба рећи да државна предузећа имају исте суштинске проблеме управљања који су последица раздвајања власништва и контроле. И државним предузећима управљају менаџери који нису власници предузећа. Узимајући у обзир људску природу, не може се очекивати да ће менаџер следити интерес власника у оној мери у којем би то чинили сами власници кад би они управљали фирмом. Проблема не би било када би власници (у случају државних предузећа, грађани) могли да врше савршен надзор. То међутим, није могуће и отуда и државно предузеће трпи последице које узрокује принципал-агент проблем као и било која фирма којом управљају професионални менаџери који нису власници.

Друго, и државна предузећа имају тзв. проблем слепог путника, односно путника који не плаћа вожњу (енг. *free rider*). Појединачни грађани нису мотивисани нити имају средства да надзиру менаџере државних предузећа. Евентуални трошкови које би морао да сноси грађанин неке државе који је у теорији један од власника државног предузећа, у покушају да надзире руководство предузећа, били би његови лични трошкови а евентуалне користи би имали сви грађани, власници државног предузећа.

Међутим, постоје и додатни, посебни проблеми који су специфични за државна предузећа. Прво, у овим предузећима недостојају неки важни механизми корпоративног управљања који имају јак дисциплински карактер – тако нпр. државно предузеће углавном не може да оде у стечај, нити пак може да буде преузето. Ове две чињенице драматично умањују притисак на менаџмент и управни одбор државних предузећа. Такође, иако је, у крајњој линији, за управљање државног предузећа одговорна влада, унутар владе, врло често, различита министарства имају различите (јавне) интересе о којима воде рачуна и то може

да утиче на њихове покушаје да утичу на државно предузеће на различите начине и са различитим стремљењима, следећи неке своје краткорочне политичке циљеве. Исход свих тих конкурентских утицаја слаби одговорности и негативно утиче на мотивацију управних одбора и менаџера државног предузећа.

Светска банка, која је лидер у корпоративном управљању, у својим анализама истиче да је посебно потребно издвојити пет специфичних изазова корпоративног управљања, који ће бити детаљније анализирани у наставку чланка (*The World Bank* [11]):

1. нејасни циљеви власника
2. слаби власници
3. нетранспарентност
4. непрофесионални управни одбори

## Нејасни циљеви

Задатак државног предузећа, као и било ког другог предузећа је да створи производ или услугу, разумног квалитета који/а може бити продат/а по приступачној цени. Теорија корпоративних финансија полази од претпоставке да приватно предузеће има само један циљ – максимизацију богатства својих власника. Да ли можемо рећи да и државно предузеће има исти јединствени циљ као и приватно предузеће? Тешко. Искуство показује да је циљ државног предузећа да има добре економске резултате, али да поред тога (изричито или подразумевајуће) постоји и читав низ других циљева о којима приватно предузеће не мора ни да размишља. Тако нпр. државно предузеће мора да води рачуна о запослености, о развоју шире друштвене заједнице, о исправљању друштвених неправди итд. Овако дугачак списак циљева даје више простора управи државних предузећа за злоупотребе и поступање у сопственом интересу и значајно отежава надзор над радом предузећа. С друге стране, нејасни и бројни циљеви дају простор и разним државним телима која имају моћ да на неки начин утичу на управљање државним предузећем, да врше притисак и усмеравају државно предузеће према уским, краткорочним политичким циљевима.



Да би се овај проблем решио, циљеве државног предузећа треба што јасније одредити. Држава би требало да успостави власничку политику и да њом јасно утврди свеукупне циљеве државног власништва, улогу државе у систему корпоративног управљања државног предузећа, те начине на које ће држава спроводити своју власничку политику. Бројни и нејасни циљеви воде или пасивном понашању државе или њеним агресивним покушајима да спроведе циљеве појединих интересних група кроз интервенционистичко понашање. Држава, стога, мора да буде јасна у погледу тога који су њени циљеви и шта су њени приоритети. Примарни комерцијални циљ треба да буде увећавање вредности предузећа. Сви циљеви који нису комерцијалне природе треба такође да буду изричито дефинисани са јасним смерницама према којима руководство треба да поступи у случају да су неки од циљева државног предузећа сукобљени. Оваква власничка политика би значајно сузила простор за дискрецију и руководству државног предузећа и различитим државним телима која утичу на пословање државних предузећа. Другачије речено, јасно утврђени циљеви и јавна власничка политика ограничавају мешање државе у оперативно пословање државног предузећа и олакшавају надзор над менаџментом.

Друго, понекад се може очекивати од државног предузећа да пружи одређену јавну услугу и следи неки државни циљ уместо државе. На пример, могуће је да држава натера државно предузеће да своје услуге пружа грађанима испод тржишне цене. Овакве обавезе не би могле бити наметнуте приватном предузећу. Стога, да би тржишни услови били једнаки за све, држава мора ове обавезе јавно и јасно пренети државном предузећу путем одговарајућих прописа. Другим речима, било каква обавеза и одговорност коју државно предузеће треба да преузме, а које се тиче неког другог циља државне политике (а не максимизације вредности предузећа), треба да буде јасно додељена државном предузећу путем одговарајућих прописа. Тржиште и шира јавност треба да буду обавештени о врсти и обиму ових обавеза као и о утицају тих обавеза на учинак и ресурсе државног предузећа. Такође је важно јасно израчунати трошкове који се намећу ради испуњења таквих обавеза. Државни буџет би требало да подмири те трошкове и то на такав

начин да не изазове тржишне дисторзије (*OECD* [12]). Власничке политике у различитим државним предузећима би требало да буду постојане, а евентуалне измене било циљева, било саме власничке политике, требало би да буду ретке и да уследе тек након јавне расправе.

## Слаби власници

Премда је јасно да грађани и држава поседују државна предузећа, између њих с једне стране и менаџмента државног предузећа с друге стране, постоји један или више слојева државне управе који врше власничку функцију у име и за рачун државе. Вршење власничке функције захтева да се заштити имовина државе, али и да се остваре легитимни државни циљеви.

У приватним предузећима, власници имају кључну улогу у корпоративном управљању. Они, у идеалном случају, имају као чланове управног одбор најквалификованије људе које могу пронаћи на тржишту, утврде јасне циљеве и делотворно надзиру увођење и достизање тих циљева, те по потреби смењују руководство и/или чланове одбора и врше докапитализацију предузећа. Насупрот томе, у државним предузећима у многим државама власничка функција државе врши се кроз слабе институције; постављају се нејасни и неодрживи циљеви; надзор истих је слаб; држава због политичких ограничења не може да отпусти некомпетентне управе, а нема ни довољно средстава да по потреби докапитализује државна предузећа.

Власничка функција се врши на три различита начина: централизовано, децентрализовано и двоструко. У централизованом приступу, постоји једно државно тело (нпр. Министарство финансија или неко државно холдинг предузеће) које је одговорно за државни капитал у свим државним предузећима. Код децентрализованог модела, различита државна предузећа надзиру различита министарства и/или агенције а и сама државна предузећа могу имати бројне и сложене везе са различитим деловима државне управе. У двострукој форми, једно министарство (нпр. Министарство финансија) или неко специјализовано тело врши одређене аспекте власничке функције за сва државна предузећа, а остале аспекте врше друга (различита) државна тела за различита државна предузећа.

Централизован приступ обећава боље корпоративно управљање, јер у теорији захтева стручно тело одговорно за сву државну имовину. Лакше је и јефтиније изградити капацитете једног тела него мноштва агенција и органа расутих у систему државне управе. Такође, јасније је дефинисати одговорност таквог тела, те избећи евентуалне позитивне и негативне сукобе надлежности. Коначно, једно тело ће лакше моћи да утврди приоритете међу бројним циљевима, који су најчешће у међусобном сукобу, него што би то могла да учине бројна државна тела од којих свако има и неке уске интересе које жели да оствари користећи државно предузеће као средство. Који је од ових приступа бољи, вероватно ће зависити од државе до државе, од административне и политичке културе у конкретной држави, те од величине и сложености државног сектора.

Принципи корпоративног управљања Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД) имају читаво једно поглавље (поглавље 2) које је посвећено вршењу власничке функције. ОЕЦД принципи наводе да држава треба јасно да утврди ко је у оквиру државне управе одговоран за вршење власничке функције. Тело надлежно за државна предузећа треба да одговара за резултате пословања тих предузећа одређеним битним државним телима (нпр. Народној скупштини). Коначно, држава као и сваки власник има одређене одговорности. Те одговорности укључују: присуство на скупштини акционара/власника и гласање; оснивање и именовање управног одбора који има добру структуру и јавне процесе именовања; успостављање система извештавања који би омогућио да се редовно надзире рад државног предузећа, те да се оцењују резултати пословања; одржавање сталног дијалога са спољним ревизором и државним ревизорским институцијама; и доношење политике накнада која ће осигурати да управа државног предузећа тежи остварењу дугорочних циљева предузећа и која ће привући квалитетан, професионалан кадар.

## Нетранспарентност

Иако се државна предузећа понекад називају „јавним“ предузећима, њихово пословање је често скривено од очију

јавности. Извештавање (које је главни инструмент за објављивање информација и јавно пословање) је, по правилу, усмерено само ка оном телу државе које надзире конкретно државно предузеће и које је често и само укључено у оперативно и стратешко управљање тим предузећем. Понекад, државно предузеће надзире и државно тело које је задужено за надзор над трошењем средстава из буџета. Међутим, надзор таквог тела је, по правилу, узак и усредсређен само на трошкове. У том смислу, упитно је да ли ико надзире, оцењује и позива некога на одговорност у погледу финансијских резултата, те успешности државног предузећа у постизању економских и других циљева који су им задати [4].

Последице пословања које није јавно бројне су и озбиљне. Необјављивање информација отежава надзор над пословањем, значајно ограничава одговорност управе државног предузећа, те прикрива обавезе предузећа које могу негативно да се одразе не само на буџет већ и на финансијску стабилност државе. Уз то, ствара се плодно тле за све врсте корупције.

Како се може најефикасније унапредити јавност државних предузећа? ОЕЦД принципи корпоративног управљања за државна предузећа су утврдили пет основних механизма који могу значајно да унапреде јавност овог сегмента јавног сектора. То су: 1) обједињено извештавање, 2) адекватна функција интерне ревизије, 3) независна годишња спољна ревизија у складу са међународним стандардима, 4) постављање пред државно предузеће истих захтева за објављивањем као за листирана друштва, и 5) одређивање специфичних захтева који се тичу информисања јавности [12].

Део државне управе који представља државу као власника требало би да развије систем годишњег, обједињеног извештавања јавности о пословању читавог сектора државних предузећа. То данас у свету ради мали број држава. Обједињено извештавање комбинује финансијске (финансијски резултат, процена вредности предузећа, финансијски ратио показатељи итд.) и нефинансијске (организовање и вршење власничке функције, чланови управних и/или надзорних одбора, њихове накнаде итд.) информације за сва државна предузећа. Њиме се настоји пружити макро слика о пословању државних предузећа широј јавности. Ови извештаји могу да буду намење-

ни Народној скупштини или неком другом телу, али у сваком случају требало би да буду стављени на увид јавности путем одговарајуће интернет презентације. Уколико већ постоје неки облици извештавања о пословању државних предузећа (на пример годишњи извештаји о пословању појединачних државних предузећа), обједињени извештаји треба да их допуне, а не да представљају њихов дупликат.

Друга два механизма корпоративног управљања у суштини треба да унапреде (тј. обезбеде) задовољавајући квалитет података у извештајима. Основни задатак унутрашње ревизије је да обезбеди ефикасне поступке објављивања, као и адекватне интерне контроле у ширем смислу. Она би требало да одреди начин прикупљања, сређивања и представљања информација о предузећу. Она такође треба да осигура да су адекватне унутрашње контроле укључене у процес припреме финансијских извештаја. Да би интерна ревизија то могла да уради на квалитетан начин она мора бити способна, независна (треба да одговара управном одбору или комисији за ревизију), објективна и да има неограничени приступ управном одбору и комисији за ревизију.

Иако закон не тражи увек од државних предузећа да се подвргну независној спољној ревизији (због њихове величине, због тога што се верује да је надзор државних тела довољан итд.), светска пракса је показала да бар велика државна предузећа треба да буду подвргнута независној годишњој спољној ревизији која би била извршена у складу са међународним стандардима. Да би се обезбедила независност спољног ревизора, исти захтеви који се постављају пред приватна предузећа, треба да буду постављени и пред државна предузећа – бирање спољног ревизора путем тендера, ротација ревизора, забрана ревизору да пружа консултантске услуге поред ревизорских итд. Овим би се унапредио квалитет финансијског извештавања и јавност би добила додатну гаранцију да представљене информације дају реалну слику финансијског стања предузећа.

Последња два захтева тичу се врсте информација које треба да буду доступне јавности. Препорука је да се примене исти стандарди објављивања који се примењују на отворена, листирана, акционарска друштва. Наиме, разлог за овако висок стандард је тај што су и државна предузећа, као и отворена ак-

ционарска друштва, у власништву најшире јавности. Међутим, природа државних предузећа захтева да и неке додатне специфичне информације буду стављене јавности на увид. Ти специфични захтеви обухватају: јасну информацију о свим циљевима државних предузећа (укључујући неекономске циљеве) као и извештај о (не)остварењу тих циљева; власничку структуру државних предузећа и начин вршења права гласа; све материјално важне факторе ризика као и информације о мерама које се предузимају да би се ти ризици држали под контролом; све врсте финансијске помоћи и подршке коју државно предузеће добија од државе а нарочито гаранције, субвенције итд.; и на крају, све информације о материјално важним трансакцијама са повезаним лицима.

### Непрофесионални управни одбори

Управни одбори државних предузећа често не врше своју функцију. Пракса је показала да је држава углавном крива за ту ситуацију, јер сама заобилази управни одбор који је поставила и комуницира директно са генералним директором и извршним нивоом државних предузећа. Такође, државна тела (тј. политички функционери након избора) често сами бирају генералног директора у свим већим и/или значајнијим државним предузећима. За многе одлуке које типично спадају у надлежност управног одбора упућују или се изричито тражи сагласност државног органа чиме се додатно слабе управни одбори. Директна комуникација између власника (државе) и менаџмента државних предузећа слаби надзор, јер се смањује јавност пословања и проток потребних информација према надзорном органу (управном одбору). Уз то, управни одбори државних предузећа, по правилу, имају неадекватан састав јер се третирају као нека врста скупштине. У њих се кроз процес избора и именовања која нису јавна, постављају политички функционери „по заслуги“, представници радника и државни службеници (са углавном ограниченим искуством у приватном сектору). Свака од ових интересних група има своју агенду коју сматра легитимном док су циљеви државног предузећа (као економског агента) у другом плану. Треба признати да не

помаже ни чињеница да је у већини земаља у транзицији и тржиште неизвршних, независних директора врло „танко“ те да је тешко наћи праве кандидате за ту функцију. Коначно, из демагошких разлога, накнада за неизвршне и независне директоре државних предузећа је често симболична, што отежава процес проналажења правих кандидата и/или њихово мотивисање [4].

Како се може најефикасније унапредити функционисање управних одбора државних предузећа? ОЕЦД принципи корпоративног управљања за државна предузећа налажу да управни одбори треба да имају неопходну надлежност и објективност да могу да доносе стратешке одлуке и надзиру менаџмент. Такође, чланови управног одбора требало би да одговарају за резултате рада и да увек у свом послу поступају са интегритетом. У том смислу ОЕЦД принципи предлажу неколико механизма корпоративног управљања.

Управни одбор државног предузећа требало би да има исте надлежности као и управни одбор у приватном предузећу. Веома је важно дефинисати дужност лојалности чланова управног одбора државног предузећа – они увек морају поступати у интересу предузећа, а не у интересу групе која их је именovala/поставила у управни одбор. Одговорност свих чланова управног одбора требало би да буде иста без обзира на то ко их је поставио. Јасно је да се управни одбори морају кретати унутар циљева које је одредила држава као власник. Међутим, унутар тог ограничења, управни одбори треба да имају јасно овлашћење и одговорност да сами дефинишу стратегију државног предузећа и да надзиру њено спровођење. Од изузетног је значаја и да управни одбор, а не држава, именује и смењује чланове управног одбора.

Састав управног одбора треба да обезбеди независно и објективно одлучивање. Да би се ово обезбедило, пресудно је да процес именовања буде јаван, као и да се критеријуми за именовање представника државе у управном одбору јасно утврде. Држава не би смела да врши притисак на директоре које је избрала нити би смела да их присиљава да гласају на одређени начин. И у случају државних предузећа важи опште правило да се објективност у одлучивању у великој мери постиже именовањем независних директора у управни одбор. Препорука је

да представници државе имају потребно знање и значајно искуство из приватног сектора. Коначно, да би се појачао надзор, препоручује се и раздвајање функције генералног директора и председника управног одбора.

Не може се избећи да управни одбор државног предузећа обухвати представнике одређених групација (нпр. државе и радника). Уколико је то случај, потребно је уложити посебан напор да се обезбеди да ти „обавезни представници“ буду што професионалнији. Коначно, специјализоване комисије управног одбора могу помоћи члановима управног одбора да развију потребна стручна знања у појединим областима важним за функционисање управног одбора, а годишња евалуација може натерати одбор да буде усредсређен на циљеве и да води рачуна о својим резултатима.

### **Слаба веза између акционара и других заинтересованих страна**

Уколико се држава јавља као акционар у неком предузећу, други акционари морају бити нарочито заштићени од евентуалних злоупотреба. Ово стога што држава може свој положај да злоупотреби или као већински акционар или као „први међу једнакима“ или као акционар и истовремени регулатор и надзорни орган. У улози акционара, држава има читав низ специфичних циљева од којих је главни максимизирање ефеката за буџет, али ту су и пратећи циљеви као на пример развој тржишта капитала или продаја стратешком партнеру са добром репутацијом. Већ је било поменуто да преостало државно власништво и контрола могу бити озбиљна препрека реструктурирању ако држава не врши у реалности улогу акционара или ако је управљање државним власништвом оптерећено политичким разлозима а не пословном проценом.

Позиција контролног акционара државног предузећа која је у рукама државе, обично доноси са собом и политички постављен управни одбор и/или генералног директора. У том случају је управљање државним предузећем у интересу свих акционара и заинтересованих страна, отежано, јер различите политичке аспирације морају бити праћене чак и онда када оне економски нису оправдане. Овакво понашање може под-



разумевати доношење инвестиционих одлука које одражавају појединачне интересе, а не интересе акционара, иако су некада чак у супротности са интересима других заинтересованих страна. С друге стране, државна предузећа врло често имају обавезу спровођења различитих циљева који се тичу појединачних заинтересованих страна. Тако на пример, државно предузеће има обавезу да снабдева електричном енергијом и најугроженије слојеве друштва који електричну енергију не могу да плате (то би за било које приватно предузеће био економски неоправдан циљ). Државна предузећа су често критикована због превеликих овлашћења и права запослених, као и због превеликог броја запослених који економски није оправдан. Она су врло често коришћена како би се повећала запосленост и тако остварили додатни политички утицаји на бирачко тело (*Shleifer and Vichy* [13]).

Проблем који се такође веома често помиње у контексту државних предузећа је и њихов однос према зајмодавцима. У већини случајева када су државним предузећима потребна додатна финансијска средства, држава даје суверену гаранцију и државна предузећа добијају исте услове под којима се задужују као и држава без обзира на њихове реалне економске перформансе и могућност враћања зајма. Оваква пракса истовремено лишава управу одговорности за враћање зајма и ствара проблеме у управљању предузећем као и у односу са зајмодавцима. С друге стране, у случајевима када држава не да гаранцију, зајмодавци немају сигурност да ће државна предузећа вратити позајмљена средства, јер сматрају да се закони неће једнако примењивати [4]. У државним предузећима би такође требало избећи праксу унутрашњег преноса средстава, између различитих државних предузећа, јер се на такав начин подстиче неефикасно пословање и управљање.

Најбоља пракса корпоративног управљања налаже да у државним предузећима у којима контролни пакет има држава, мањински акционари морају бити третирани на исти начин без обзира на величину њиховог удела, те да држава не сме злоупотребљавати свој положај и спроводити циљеве који нису у интересу свих акционара. Посебне мере које се у том контексту могу предузети тичу се омогућавања сразмерног или кумулативног гласања чиме би и мањински акционари

добили прилику да одлучују о веома важним питањима [4]. Неопходно је и да државна предузећа имају јасно дефинисане односе са другим заинтересованим лицима, да поштују њихова права и послују на начин који ће допринети бољем односу са свим заинтересованим лицима.

## Закључак

„Државно предузеће“ је предузеће у коме држава има значајну контролу коју остварује кроз потпуно власништво, већинско власништво или као значајан мањински акционар. Државна предузећа имају веома значајну улогу у обављању услуга или у производњи добара која су од општег друштвеног значаја и као таква обезбеђују значајне приходе буџету. Упркос томе, у широј и академској јавности веома често се води полемика о легитимним и нелегитимним разлозима за постојање државних предузећа. Као легитимни разлози за постојање државних предузећа наводе се: постојање природних монопола; неефикасност тржишта капитала и његова немогућност да обезбеди средства за финансирање пројеката који су корисни, потенцијално имају велике приносе, али чији се приноси могу остварити само на дуги рок; праведност и постојање отворености. С друге стране, у пракси су уочени нелегитимни разлози за постојање државних предузећа као што су: очување социјалног мира и решавање проблема незапослености, ограничавање приватне и/или стране контроле над одређеним привредним гранама, реструктурирање посрнутих предузећа/банака чије дугове преузима држава а за узврат добија власништво у тим предузећима итд.

Унапређењу економске ефикасности државних предузећа значајно може допринети повећање степена корпоративног управљања, као и примена најбољих пракси у овој области. Различите теоријске и емпиријске студије утврдиле су потенцијалне користи доброг корпоративног управљања државним предузећима и то: бољи учинак и већу ефикасност државних предузећа, лакши приступ тржиштима капитала, те и бољу тржишну позицију, повољније услове за прикупљање новог капитала, већу вредност средстава и бољу репутацију

и побољшање финансијског положаја државе и општег нивоа инвестиција [10].

Сва државна предузећа суочавају се са истим проблемима корпоративног управљања са којима се суочавају и приватна предузећа, као што су проблем раздвајања власништва и контроле и такозвани проблем слепог путника. Светска банка је у својим анализама издвојила пет специфичних изазова корпоративно управљање за државна предузећа и то [11]: нејасне циљеве власника, слабе власнике, непрофесионалан управни одбор и слабу везу између власника и других заинтересованих страна.

Циљ државних предузећа није само да оствари добре економске резултате, већ и да води рачуна и о запослености, о развоју шире друштвене заједнице, о исправљању друштвених неправди итд, због чега у државним предузећима може доћи до лакше злоупотребе положаја управе и отежаног надзора. Да би се овај проблем избегао неопходно је да држава путем прописа јавно и јасно пренесе надлежности државним предузећима, као и да јасно утврди циљеве које државно предузеће мора да оствари. У државним предузећима између менаџмента и грађана, који су власници државних предузећа, постоји више слојева државне администрације који на неки начин утичу на пословање државних предузећа, што додатно отежава власничко управљање овим предузећима. Управо због тога држава мора да иде корак даље и јасно дефинише која је структура државне администрације одговорна за вршење власничке структуре, као и која је одговорност те власничке структуре за резултате пословања државних предузећа пред одговарајућим државним телом.

Иако се државна предузећа понекад називају „јавним“ предузећима, њихово пословање често није јавно. Извештавање у државним предузећима је углавном усмерено само ка оном телу државе које надзире конкретно државна предузећа и које је често и само укључено у оперативно и стратешко управљање тим предузећем, због чега може доћи до прикривања обавеза државног предузећа које могу негативно да се одразе не само на буџет већ и на финансијску стабилност државе. Јавност државних предузећа може се значајно унапредити кроз пет основних механизма корпоративног управљања, а то су: 1)

збирно извештавање, 2) адекватна функција интерне ревизије, 3) независна годишња спољна ревизија у складу са међународним стандардима, 4) постављање пред државна предузећа истих захтева за објављивањем као за листирана друштва, и 5) дефинисање специфичних захтева који се тичу информисања јавности [12].

С друге стране, постоји и проблем да управни одбори државних предузећа често не врше своју функцију, јер држава врло често заобилази управни одбор који је поставила и комуницира директно са генералним директором и извршним нивоом државног предузећа. Такође, државна тела (тј. политички функционери након избора) често сами бирају генералног директора у свим већим и/или значајнијим државним предузећима, а за многе одлуке које типично спадају у надлежност управног одбора изричито или прећутно тражи се сагласност државног органа чиме се додатно слабе управни одбори. Овакав проблем може се решити само кроз јасно утврђене надлежности и објективност чланова управних одбора државних предузећа да могу да доносе стратешке одлуке и надзиру менаџмент. Такође, чланови управног одбора требало би да одговарају за резултате свога рада и да увек у свом послу поступају са интегритетом због чега је дефинисање дужности лојалности веома значајно.

На самом крају сви акционари у државна предузећа морају бити третирани на исти начин без обзира на величину удела који имају у предузећу, а државно предузеће мора пословати са јасно утврђеним циљевима који ће бити у интересу свих заинтересованих страна.

Глобализација светске привреде донела је висок степен конкуренције међу предузећима, али и неопходност финансирања пословања на финансијским тржиштима. Ниво корпоративног управљања је један од основних показатеља који инвеститори оцењују приликом доношења одлуке о улагању. Управо због тога, корпоративно управљање је један од најзначајнијих елемената за сва државна предузећа. Поред тога, унапређење нивоа корпоративног управљања у државним предузећима довешће до значајног унапређења пословања, повећања економске ефикасности, веће оправданости њиховог постојања и финансијске стабилности земље. Све ове чињенице говоре

у прилог значаја корпоративног управљања за државна предузећа и остављају простор за додатна истраживања у вези са утицајем механизма корпоративног управљања на економске перформансе државних предузећа.

## Литература

---

1. Милојко Арсић и Душко Васиљевић, (2007), Реструктурирање и приватизација јавних предузећа у Србији, Квартални монитор, бр. 9, стр. 89-99.
2. Влада Републике Србије, (2007), Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса, Службени гласник Републике Србије, бр. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005 – испр. и 123/2007 – др. закон.
3. OECD, (2005), Guidelines of State-owned Enterprises, OECD.
4. The World Bank Group, (2006), Held by the Visible Hand, The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets, The World Bank Group.
5. Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes и Andrei Shleifer, (1999), Corporate Ownership Around the World, The Journal of Finance, бр. 54/2, стр. 471-517.
6. Ha-Joon Chang, (2007), State-Owned Enterprise Reform, UN DESA.
7. Andrei Shleifer и Robert Vishny, (199), A survey of Corporate Governance, Journal of Finance, бр. 5, стр. 737-783.
8. Baygan-Robinett G nseli, (2004), Government-Led Industrial Restructuring in Transition Economies: The Role of Information, Incentives and Legal Setting, Dissertation, The George Washington University.
9. Алберто Chong и Florencio Lopez-de-Silanes, (2003), The Truth About Privatization in Latin America, Inter-American Development Bank.
10. IFC и Београдска берза, (2008), Корпоративно управљање, Приручник, IFC и Београдска берза.
11. The World Bank, (2006), Improving the State-Owned Enterprises: The Approach of the World Bank, The World Bank.
12. OECD, (2005), Guidelines of State-owned Enterprises, OECD.
13. Andre Shleifer and Robert Vichy, (1994), Politicians and Firms, The Quarterly Journal of Economics, бр. 109, стр. 995-1025.

---

# ИНФОРМАЦИОНО КОМУНИКАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ У ФУНКЦИЈИ УНАПРЕЂЕЊА АДМИНИСТРАТИВНОГ КАПАЦИТЕТА

мр Дарко Стефановић\*  
доц. др Данијела Лалић\*

---

## Сажетак

Системи за планирање ресурса предузећа (ЕРП системи) као интегрисана решења пословних процеса и информационо комуникационе технологије помажу организацијама у аутоматизацији својих функција. Укупни ресурси организације су интегрисани кроз ЕРП системе и они представљају следећи логичан ниво у еволуцији рачунаром подржаних алата за пословање. ЕРП системи могу да се користи не само у производним предузећима, већ и у било којој организацији која жели да повећа конкурентност на најефикаснији начин користећи све своје ресурсе, укључујући и информације. Највећи део понуде ЕРП система на тржишту је усмерен ка приватном сектору, али највећи ЕРП произвођачи, одговарајући на интересовање јавног сектора, почели су да раз-

---

\*мр Дарко Стефановић, асистент, Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду

\*доц. др Данијела Лалић, Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду

Овај рад је део истраживачког пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији“, број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

вију функционалности специфичне јавном сектору. Како су се ове функционалности усавршавале, интерес јавног сектора за ЕРП системе се повећавао. У раду су испитани почетни мотиви за доношење одлуке о увођењу ЕРП система у организацијама јавне управе. Основно питање је било: Шта може да мотивише организацију јавне управе да усвоји и примени ЕРП систем? Резултати истраживања приказани у раду доприносе бољем разумевању разлога због којих организације јавне управе могу донети одлуку да примене ове системе, као први корак у иницијативи електронске управе.

**Кључне речи:** Информационо комуникационе технологије, Системи за планирање ресурса предузећа, Јавна управа

---

### Abstract

Systems for enterprise resource planning (ERP systems), as an integrated business process solutions and information and communication technology can help organizations automate their functions. Total resources of the organization are integrated through ERP systems and they represent the next logical level in the evolution of computer supported tools for business. ERP systems can be used not only in manufacturing firms, but also in any organization that wants to increase its competitiveness by using all of its resources, including information (data).

Most ERP systems offered on the market are geared towards the private sector, but major ERP vendors, responding to the interest of the public sector, have begun to develop specific functionality for the public sector. The paper examines the initial motives for the decision to adopt ERP systems and implement it in public organizations. The basic question is: What can motivate a public organization to adopt and implement the ERP system? The research results presented in the paper contribute to an improved understanding of the reasons why a public organization may decide to implement these systems as a first step in e-government.

**Keywords:** Information communication technology, Systems for enterprise resource planning – ERP, Public administration

Организацијама јавне управе поверен је важан задатак – да обављају послове од јавног интереса. Задатак ових организација јесте да на најбољи могући начин задовољавају потребе грађана, али тако да максимално ефикасно и ефективно располажу јавним добрима, односно ограниченим јавним ре-

сурсима. Широм света, ове организације се суочавају са многим изазовима, укључујући усложњавање инфраструктуре засноване на информационо-комуникационим технологијама (ИКТ), повећање захтева за услугама – грађани захтевају све већи дигитални приступ услугама јавних служби, старење становништва, реформисање програма и др. Да би се суочиле са овим изазовима, у време штедње када се значајно умањује буџет, траже се иновативни начини за флексибилније и ефикасније вођење пословних процеса, односно револуционарне промене у односу на начин на који се услуге пружају данас.

Грађани очекују да јавна управа пружи квалитетне услуге, прилагођене најновијим трендовима у политичком, економском, друштвеном и технолошком окружењу и по најнижој цени. Уопштени одговор на ова очекивања је да методе, технике, или праксе које се појављују у приватном сектору, нпр. управљање односима са клијентима (енг. *Customer Relationship Management – CRM*), буду коришћене и у јавном сектору (*Liu и Lai [1]*).

Многе јавне управе тренутно препознају потребу за позданијим, ефикаснијим, и ажурним информационим системима. Управљање данашњим захтевима подразумева ефикасност, тачност и јавност у праћењу података и извештавању. Такође, постоји јак притисак на јавне управе да стандардизују своје софтверске системе кроз увођење и примену тзв. пословних рачунарских програма (енг. *Enterprise Software – ES*).

Организације јавне управе окрећу се системима за планирање ресурса предузећа – ЕРП (енг. *Enterprise Resource Planning systems*) за пружање подршке пословним процесима и праћењу резултата. Увођење ЕРП постаје нужност како би се надокнадило умањено финансирање а остварила ефикаснија управа.

Осмишљена тако да на свим нивоима власти увећају јавне вредности, ЕРП решења за јавну управу омогућавају искоришћавање ограниченог времена, новца, и кадрова за испуњавање програма у току мандата, као и за пружање услуга на захтев. Оваква решења подржавају пословне процесе кроз широки спектар јавних функција, омогућавајући управљање људским ресурсима, јавним набавкама, финансијама, социјалним услугама, порезима и приходима, јавном безбед-



ношћу и др. Тамо где две или више јавних организација деле одговорност за резултате, ЕРП решења могу да интегришу информације, процесе и технологије, чиме се обезбеђује подршка активној сарадњи која доноси финансијске, друштвене и политичке ефекте. Укратко, примена ЕРП решења у јавном сектору доприноси ефикаснијој реализацији послова од јавног интереса и рационалнијој употреби јавних ресурса, односно ефикаснијем и квалитетнијем пружању услуга грађанима.

## Основе ЕРП система

ЕРП системе промовише Америчко друштво за производњу и контролу залиха од 1980. године. Осмишљени су тако да замене различите наслеђене система у пословним организацијама са усклађеним рачунарским програмима на нивоу целе организације.

Према *Al-Mashari* и *Al-Mudimigh* [2], ЕРП систем је инфраструктура ИКТ која олакшава ток информација у оквиру организације, али и са клијентима и партнерима. Давенпорт, Харис и Кантрел [*Davenport, Harris, u Cantrell* 3] и Лафрамбоаз и Рејес [*Laframboise, Reyes* 4] показали су да ЕРП систем обједињава пословне процесе и ИКТ у једно, интегрисано решење и начин пословања организације. ЕРП систем помаже организацијама у аутоматизацији и интеграцији делатности (*Akkermans, Bogerd, Yucesan, & van Wassenhove*, [5]). Переира указује да ЕРП систем којим се добро руководи може бити одредница која доноси стратешке конкурентске предности [*Pereira* 6]. Тренутно, укупни ресурси организације могу се интегрисати кроз ЕРП систем. ЕРП систем је следећи логичан ниво, у еволуционом низу алата за пословање које подржава рачунар. ЕРП може да се користи не само у производним предузећима, већ и у било којој организацији која жели да повећа конкурентност на најефикаснији начин користећи све своје ресурсе, укључујући и информације (*Shankarnarayanan*, [7]).

ЕРП системи користе Интернет технологије за интеграцију протока информација које проистичу из интерних пословних функција, као и информација које долазе од клијента. Систем користи релациони систем за управљање база-

ма података, у оквиру мрежне архитектуре клијент/сервер, за прикупљање корисних података за управљање предузећем. Кључни принцип система подразумева уношење података из модуларних апликација само једном. Једном ускладиштени, подаци аутоматски активирају ажурирање свих релевантних информација у систему.

Основни модули ЕРП система, који су заједнички скоро свом произвођачима су: Пословна интелигенција (*Business Intelligence – BI*), Управљање односима са клијентима (*Customer Relationship Management – CRM*), Управљање финансијама (*Financial Management – FI*), Управљање људским капиталом (*Human Capital Management – HCM*), Производни модул (*Manufacturing Operations – MO*) и Управљање ланцима набавке (*Supply Chain Management – SCM*). Разлике између решења различитих произвођача су прилично мале у оквиру ових модула. Кључ успеха ЕРП пакета је тесна интеграција модула.

## ЕРП системи у јавној управи

Чак и ако је важан део ЕРП понуде на тржишту усмерен ка приватном сектору, највећи ЕРП произвођачи, одговарајући на интересовање јавног сектора, почели су да развијају функционалности специфичне за јавни сектор (види слику 1). Како су се ове функционалности усавршавале, интерес јавног сектора за ЕРП се повећавао.

За Хајнце и Бретшнајдер [8], приватне организације се разликују од јавних организација по свом спољњем окружењу, организационом, и индивидуалном нивоу. Што се тиче спољњег окружења, јавне организације имају тенденцију да буду више под утицајем политичких него економских прилика, што намеће краткорочне визије, снажне мере одговорности и задатке који се обављају под будним оком јавности. На организационом нивоу, јавне организације имају круте хијерархије и структуре, и много папирологије. На индивидуалном нивоу, руководиоци и запослени се разликују од колега у приватном сектору у одговору на подстицаје, поистовећивању са својом организацијом, и задовољству у обављању посла.

За Бацалу [9], приватне и јавне организације могу имати суштински исте потребе у управљању информацијама и исти потенцијал за стратешку примену ИКТ. Често се дешава да политички именовани руководиоци у јавном сектору, буду мање склони развоју нових ИКТ апликација од руководиоца у приватном сектору, што отежава процес увођења и примене ЕРП система у складу са најбољим праксама и општепризнатим принципима управљања пројектом.

### Тржиште ЕРП система за јавну управу

ЕРП софтверских система за приватни сектор има у изобиљу на тржишту; међутим, за јавну управу понуда није баш тако богата. Најчешће, ЕРП системи намењени су приватном сектору, а касније су прилагођавани циљевима и потребама јавне управе. Списак водећих, доказаних и проверених ЕРП система за јавну управу и њихове основне одлике приказани су у табели 1.



Слика 1 – ЕРП сисџеми у јавној ујраву [Deloitte Research, 10]

**Табела 1 – Водећи ЕРП системи на њржишћу за јавну управу**

Aplicor Enterprise	Lawson и CIBER	Oracle (и PeopleSoft)	SAP
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Aplicor</i> је решење „софтвер као услуга“ (<i>Software as a Service – SaaS</i>), што значи да се испоручује на захтев корисника преко Интернета.</li> <li>- <i>Aplicor</i> има преко 8.000 корисника у свету.</li> <li>- Развијен је на платформи .NET са сервисно оријентисаном архитектуром (<i>Service Oriented Architecture – SOA</i>).</li> <li>- Због релативно брзог процеса увођења и примене, овај производ је најеконичније ЕРП решење за јавну управу.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>CIBER</i> је решење оје се најчешће користи у локалним управама.</li> <li>- <i>CIBER</i> и <i>Lawson</i> удружени имају више стотина увођења и примена у протеклој деценији што се тиче локалне управе.</li> <li>- ЕРП пакет укључује следеће модуле: Финансијски и рачуноводствени модул, Управљање ланцима набавке, Људски ресурси, Административни модул и Управљање пројектима.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>Oracle</i> је највећи произвођач ЕРП система за јавну управу.</li> <li>- <i>Oracle</i> ЕРП софтверско решење је засновано на сервисно оријентисаној архитектури (<i>SOA</i>).</li> <li>- <i>Oracle</i> ЕРП решења за јавну управу су подељена на националну и локалну управу, јавну безбедност и одбрану.</li> <li>- <i>Oracle</i> има велики број клијената из јавног сектора и непрофитних организација</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>SAP</i> је светски највећи произвођач ЕРП решења за приватни сектор.</li> <li>- <i>SAP</i> производи су засновани на <i>NetWeaver</i> развојном окружењу, које иако је флексибилно многе јавне управе одбијају да укључе у своје пословне процесе.</li> <li>- Као и <i>Oracle</i>, <i>SAP</i> представља значајну финансијску инвестицију.</li> </ul>

## Мотивација за увођење и примену ЕРП

ЕРП системи настоје да интегришу све службе/одељења и процесе унутар организација у интегрисани оперативни систем пословања који може да служи свим потребама различитих

служби/одељења, од финансија, људских ресурса, управљања имовином и одржавања, до испоруке услуга клијентима. Пројекат морају да од почетка до краја воде извршни руководиоци са јасном визијом за промене и утицај на целу организацију. ЕРП систем суштински мења начин пословања јавних управа.

Да би увеле и примениле ЕРП систем, организације морају да анализирају и промене пословне процесе како би имале користи од најбољих пракси. Лидери ће вероватно морати да промене начин на који управљају финансијским процесима и извештавањем, као и да обуче запослене за обављање послова на нови начин.

Шта може да мотивише организацију да уведе ЕРП систем, познајући проблем високих цена и ризика суочавања са сложеном применом? Неколико аутора је истраживало општи интерес и мотиве за усвајање ЕРП система (нпр., *Stewart, Milford, Jewels, Hunter and Hunter*, [11]) *Oliver, Romm* [12]). Они наводе три категорије чинилаца који одређују почетне захтеве за увођење и примену ЕРП решења у организацији: 1) потреба да се побољша учинак текућег пословања, 2) потреба за интеграцијом података и система, 3) потреба да се спречи да пословни ризик постане критичан.

Рос и Витале [13] сматрају да шест разлога углавном наводе организације на увођење ЕРП система, класификујући их у три категорије (инфраструктура, капацитет и перформансе) и наглашавају њихов преклапајући карактер. Нова заједничка системска платформа (инфраструктура) омогућава да се стекну нове могућности (унапређење процеса, видљивост података), који би заузврат требало да омогуће побољшање организационих перформанси (смањење трошкова, доношење стратешких одлука, одзив клијената). Пар и Шанкс [14] такође помињу исте мотиве, али категорије називају другачијим именима; за њих, су мотиви: технолошки (заједничка платформа, застарелост наслеђених система), оперативни (побољшање процеса, видљивост података, смањење оперативних трошкова), и стратешки (стандардизација на више различитих локација, одзив клијената, унапређење доношење одлука, потреба за ефикасношћу и интеграцијом, пословно реструктурирање).

Према Круку, Симондсу и Роледеру [15], главне мотивације за увођење и примену ЕРП система су побољшање задо-

вољства грађана, одговори на захтеве клијената новим и бољим услугама, увођење нових технологија, безбедност, и притисак да се смене трошкови.

У овом раду, коришћена је комбинација неведених категорија мотивације за увођење, примену и усвајање ЕРП система. Ово је произвело следеће четири категорије: 1) технолошке мотивације, 2) оперативне мотивације, 3) мотивације перформанси, и 4) стратешке мотивације. Технолошке мотивације имају везе са инфраструктуром; оперативне мотивације се односе на побољшање процеса; мотивације перформанси су контингент воље да се унапреде и квантитативни и квалитативни резултати; стратешке мотивације су повезане са променама у оријентацији пројектовања и испоруке услуга.

## Увођење и примена ЕРП система

Довођење ЕРП система у пуну функцију и добијање максималне користи од система је свеобухватан задатак. Развојни процес је подељен на четири фазе, а свака представља посебну прекретницу у процесу увођења, примене и прихватања ЕРП система.

Руководиоцима у јавном сектору који испитују како започети тај процес, препоручује се да то учине у фазама (по пословним функцијама). ЕРП систем треба да обезбеди општи поглед на организацију кроз појединачне делове те организације, фокус је на интерним и екстерним пословним процесима који се покрећу кроз појединачне функције организације. За локалне власти, увођење и примена ЕРП система обезбеђује приступ бољим подацима и информацијама, стандардне пословне процесе, интегрисане апликације и флексибилну архитектуру апликација.

Предузећа у приватном сектору обично разматрају ЕРП апликације за интеграцију финансијских података и стандардизују податке за производњу и људске ресурсе. За јавни сектор, финансијски подаци и информације о људским ресурсима, основни су мотив увођења ЕРП апликације. На пример, интегрисање финансијских података из различитих одељења организације јавне управе помаже процени учинка те организације

пружајући један сталан, одржив скуп бројева. За људске ресурсе, ЕРП обезбеђује јединствен и једноставан начин за праћење запослених и времена проведеног у комуникацији и пружању услуга грађанима. Процес увођења, примене и прихватања укључује четири фазе:

- Прва фаза: Усредсређује се на процену да ли организација треба да уведе ЕРП систем. Спроводи се студија изводљивости и интерне анализе потреба.
- Друга фаза: Подразумева стварање тимова, анализу окружења, документовање потреба, избор добављача, и припрему за увођење.
- Трећа фаза: Укључује поређење новог ЕРП систем са наслеђеним системима и конфигурирање ЕРП система. Ова фаза такође укључује тестирање, обуку и пуштање система у рад.
- Четврта фаза: Подразумева одржавање и унапређивање система, као и процену да ли се предности наведене на почетку примене остварују.

### **Студија случаја – Општина Стара Пазова**

---

Општина Стара Пазова се налази у југоисточном делу Срема, у Аутономној Покрајини Војводини, између два највећа града у земљи, удаљена од главног града Београда 30 км и 40 км од Новог Сада. Важне саобраћајнице пресецају Општину Стара Пазова и то: ауто-пут Београд – Загреб (Е70), ауто-пут Београд – Нови Сад (Е75), магистрални пут М-22/1, регионални путеви Р-106, Р-121, и међународна железничка пруга. Аеродром „Никола Тесла“ Београд, удаљен је 25 км од центра Старе Пазове, река Дунав тече источном границом општине што доприноси потпуности саобраћајне мреже. Општина обухвата 9 насељених места од којих су три урбаног типа – Стара Пазова, Нова Пазова и Нови Бановци, а преосталих шест су руралног карактера – Голубинци, Војка, Стари Бановци, Белегиш, Сурдук и Крњешевци. Према последњем попису становништва, одржаном у априлу 2002, број становника општине Стара Пазова је био око 70000.

У Општини су заступљене разноврсне индустријске делатности: металопрерађивачка, металска, пластичарска, гумарска, дрвнопрерађивачка, грађевинарство и друге. Пољопривреда је једна од најзначајнијих карактеристика Општине Стара Пазова; на територији Општине налази се око 30000 хектара обрадивих површина. Основно опредељење у пољопривреди је ратарство – пшеница, кукуруз, сунцокрет, јечам, соја, шећерна репа, али је заступљено и сточарство и то пре свега узгој говеда, крава и свиња. Данас у Општини постоји око 600 приватних предузећа (највише у Старој Пазови и у Новој Пазови) и преко 2500 занатских радњи.



**Слика 2 – Сертификоване општине са повољним пословним окружењем (Национална алијанса за локални економски развој – НАЛЕД)**



Општина Стара Пазова је сертифицирована као општина са повољним пословним окружењем. Програм сертификације спроводи Национална алијанса за локални економски развој (НАЛЕД), као независно удружење предузећа, локалних самоуправа и невладиних организација које раде заједно на стварању повољног пословног окружења у Србији. Програм сертификације је процес који промовише стандарде и омогућава оцену квалитета услуга и информација које локална самоуправа пружа привредницима. Сертификација општина значи испуњење одређених стандарда, тј. одређену гаранцију да ће постојећи привредници, као и потенцијални инвеститори, добити услуге и информације на начин који олакшава послове и активности у надлежности локалних самоуправа. У Србији тренутно постоји 16 сертифицираних општина (види слику 2) и 31 општина је у процесу сертификације.

**Табела 2 - Представници Општине Стара Пазова присутни на радионици**

Присутни представници Општине Стара Пазова	Број присутних
Заменик председника СО	1
Представници Општинске управе - служба за скупштинске послове	2
Представници Општинског већа	2
Представници одборника	3
Представници Радних тела скупштине	2
Представник Савета за младе	1
Директор комуналног предузећа Водовод и канализација	1
Представници УО школа	3
Укупно присутних	15

У општини Стара Пазова је организована радионица са циљем прикупљања података о могућим мотивационим чиниоцима за увођење ЕРП система у организације локалне управе. Основно питање је било: Шта може да мотивише организацију јавне управе да уведе и примени ЕРП систем? Радионици су присуствовали представници Скупштине Општине, одборници,

представници Управних одбора школа, и директор јавног комуналног предузећа (види табелу 2).

Као пресудан фактор усвајања и примене ЕРП, мотивација се односи на основне разлоге који доводе до такве одлуке. Табела 3 представља мотивационе чиниоце уочене током радионице у Општини Стара Пазова.

**Табела 3 – Мотивациони чиниоци за увођење, примену и усвајање ЕРП система у организацијама јавне управе**

Технолошка мотивација	Оперативна мотивација	Мотивација перформанси	Стратешка мотивација
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Трагање за интеграцијом ИКТ (у 15 одговора)</li> <li>- Сложеност постојећих (наслеђених) система (9)</li> <li>- Застарелост постојећих (наслеђених) система (7)</li> <li>- Трагање за флексибилношћу (3)</li> <li>- Решавање специфичних проблема (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Олакшати приступ подацима у систему (у 8 одговора)</li> <li>- Процес модернизације (7)</li> <li>- Усвајање најбољих пракси (7)</li> <li>- Унапређење сарадње, интерне и екстерне (5)</li> <li>- Потреба за централизованим алатима за управљање (5)</li> <li>- Смањење корисничке зависности од експерата (5)</li> <li>- Способност анализирања више могућности (сценарији, симулација) (4)</li> <li>- Побољшање јавности и одговорности (3)</li> <li>- Децентрализација услуга (да се приближе корисницима) (3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Смањење оперативних и трошкова одржавања (у 14 одговора)</li> <li>- Унапређење услуга које се пружају (12)</li> <li>- Смањење времена пружања услуга (10)</li> <li>- Потреба за прецизнијим и правовременим информацијама (за боље доношење одлука) (8)</li> <li>- Повећање опсега услуга (7)</li> <li>- Побољшање услова рада, задржавање кадрова и развој (4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Обезбеђивање "online" приступа услугама (у 12 одговора)</li> <li>- Обезбеђивање најновијих решења електронске управе (10)</li> <li>- Повезивање са партнерима из окружења (10)</li> <li>- Реструктурирање начина на који се обавља посао и увођење платформе за будуће промене (5)</li> </ul>

Најчешће помињани мотиви су технолошке природе, то јест „Трагање за интеграцијом ИКТ“ у 100% одговора, и у вези су са перформансама, односно „Смањењем оперативних и трошкова одржавања“, како је поменуто у више од 93% одговора. Други мотивациони чиниоци присутни у најмање 50% одговора су, у категорији стратешка мотивација, „Обезбеђивање *“on-line”* приступа услугама“ (80%), „Повезивање са партнерима из окружења“ (67%), и „Обезбеђивање најновијих решења електронске управе“ (67%). У категорији мотивација перформанси „Смањење оперативних и трошкова одржавања“ (93%), „Унапређење услуга које се пружају“ (80%), и „Смањење времена пружања услуга“ (67%) су најчешће помињани мотиви у одговорима. Док је оперативна мотивација мење заступљена у одговорима, три најважнија чиниоца у овој категорији су „Олакшати приступ подацима у систему“ (53%), „Процес модернизације“ (47%), и „Усвајање најбољих пракси“ (47%).

Мотивациони чиниоци који се углавном не појављују код организација приватног сектора овде су се појавили у броју одговора вишем од 20%. „Способност анализирања више могућности (сценарији, симулација)“ (27%) и „Побољшање јавности и одговорности“ (20%). Ово су мотиви који имају утицај у јавном сектору више него у приватном. На пример, истраживање могућности да се анализира више могућности, значи да јавне организације стално усклађују своје понуде услуга са политиком унапређења. Такође, побољшање јавности и одговорности се више односи на организације јавног сектора које су под будним оком јавности.

## Закључак

Мотивисаност једне организације да усвоји и примени ЕРП систем неопходан је, али недовољан услов. Постоје и други фактори који иду у прилог усвајању и примени ЕРП система или напротив, ометају овај процес.

У овом раду, испитани су почетни мотиви у доношењу одлуке за усвајање и примену ЕРП система у организацијама јавне управе. Истраживачки допринос лежи у бољем разумевању разлога због којих организације јавне управе могу одлу-

чити да примене ове системе, као први корак у иницијативи електронске управе. Детаљна анализа мотивације јавних организација помогла би да се избегне оно што Маркус и Танис [16] називају „воз ефекат“, то јест, усвајање ЕРП система само зато што су друге сличне организације то урадиле. Таква анализа би такође омогућила ЕРП произвођачима да боље дефинишу своје стратегије како би се испунила очекивања јавних организација.

Како питање електронске управе постаје критично за јавне администрације, интегрисани системи су потребни како би се омогућило боље управљање процесима, без губитка у квалитету услуга грађанима. Досадашње искуство показује да су ЕРП системи корисни, али такође је показано да остваривање ових погодности није аутоматско и да је ризик од делимичног или потпуног неуспеха још увек веома висок.

## Литература

1. Liu, H. and Lai, P. (2004). *Managing process-centred e-government in Taiwan: a customer relationship management approach*. *Electronic Government*, 1 (4): 398-419.
2. Al-Mashari, M., & Al-Mudimigh, A. (2003). *ERP implementation: Lessons from a case study*. *Information Technology and People*, 16(1), 21-29.
3. Davenport, T. H., Harris, J. H., & Cantrell, S. (2004). *Enterprise systems and ongoing process change*. *Business Process Management Journal*, 10(1), 16-26.
4. Laframboise, K., & Reyes, R. (2005). *Gaining competitive advantage from integrating enterprise resource planning and total quality management*. *Journal of Supply Chain Management*, 41(3), 49-64.
5. Akkermans, H. A., Bogerd, P., Yucesan, E., & van Wassenhove, L. (2003). *The impact of ERP on SCM: Exploratory findings from a European Delphi Study*. *European Journal of Operational Research*, 146(2), 284-298.
6. Pereira, A. (1999). *Fiscal policy: Lessons from economic research*. *Journal of Economic Literature*, 37(2), 688-689.
7. Shankarnarayanan, S. (2000). *ERP systems - using IT to gain a competitive advantage*, Retrieved from <<http://www.expressindia.com/newads/bsl/advant>>.

8. Heintze, T. and Bretschneider, S., (2000). *Information technology and restructuring in public organizations: Does adoption of information technology affect organizational structures, communications, and decision making?* Journal of Public Administration Research and Theory, 10(4): 801-830.
9. Bajjalý, S.T. (1999). *Managing emerging information systems in the public sector*. Public Productivity and Management Review, 23(1), 40-47.
10. Deloitte Research. (2002). *The keys to smart enterprise transformation for the public sector 2002-2003*. Deloitte Consulting and Deloitte & Touche, ISBN 1-892384-12-8. Source: <http://www.deloitte.com/dtt/cda/don/content/keys%20to%20Smart%20ET.pdf>
11. Stewart, G., Milford, T., Jewels, T., Hunter, T. and Hunter, B., (2000). *Organizational readiness for ERP implementation*. Proceedings of the 6th Americas Conference on Information Systems, Long Beach, 966-971.
12. Oliver, D. and Romm, C. (2000). *Enterprise Resources Planning: The route to adoption*. Proceedings of the 6<sup>th</sup> Americas Conference on Information Systems, Long Beach, California.
13. Ross, J.W. and Vitale, M.R. (2000). *The ERP revolution: Surviving vs. thriving*. Information Systems Frontiers, 2(2): 233-241.
14. Parr, A. and Shanks G. (2000) *A Model of ERP Project Implementation*. Journal of Information Technology 15(2), pp 289-303.
15. Crook, P., Simmonds, A., Rohleder, S. (2002). CRM in government: Bridging the gaps, The Government Executive Series, Accenture Inc, [www.accenture.com](http://www.accenture.com).
16. Markus, M. L., and Tanis, C. (2000), "The enterprise systems experience - from adoption to success," in R. W. Zmud, ed., Framing the Domains of IT Research: Glimpsing the Future Through the Past, Cincinnati, OH: Pinnaflex Educational Resources, Inc., pp.173-207.
17. <http://www.aplicor.com/>
18. <http://www.lawson.com/>
19. <http://www.ciber.com/>
20. <http://www.oracle.com/index.html>
21. <http://www.sap.com/>
22. <http://www.naled-serbia.org/>
23. <http://www.starapazova.eu/sr/index/>

# АУТОМАТИЗАЦИЈА РАДА СУДОВА У ОКВИРУ РЕФОРМЕ ПРАВОСУЂА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Дејан Пашић\*

## Сажетак

Процес реформе правосуђа у Републици Србији је за циљ имао унапређење правосуђа у смислу подизања нивоа његове ефикасности и јавности, те тако додатном приближавању српског правосуђа земљама Европске уније. Значајну улогу у оквиру ове реформе имала је и аутоматизација рада судова опште надлежности, односно основних и виших судова. У ту сврху је Министарство правде спровело пројекат увођења програма “Аутоматизовано вођење предмета” (АВП) у свих 60 судова опште надлежности, и то 34 основна суда и 26 виших судова. Овај пројекат је реализован у периоду од јануара до августа 2010. године. АВП је пословни софтвер нове генерације, чији је основни задатак био да замени ручно вођење уписника. Употребом модерних решења као што су нпр. скенирање предмета и вршење овере уговора о промету непокретности, АВП програм судовима омогућава да једноставније, брже и тачније врше увид у податке у предметима, израђују извештаје и анализирају рад суда. Тиме су се стекли услови да Министарство правде у децембру 2010. године пусти у рад Портал судова Србије чиме странке у поступку као и сваки други заинтересовани грађанин може вршити увид у садржину Портала и добити корисне информације о мрежи правосуђа, а путем функ-

\* Дејан Пашић, помоћник министра, Министарство правде Републике Србије.

ционалности „Ток предмета“ вршити увид и у појединачне предмете, сходно важећим прописима.

### **Abstract**

---

The aim of the judiciary reform proces in the Republic of Serbia has been to enhance the judiciary's efficiency and transparency, and thereby bring the Serbian judiciary closer to the EU practice. Automatisation of courts of general jurisdiction, that is, the basic and higher courts, has played a significant role in this reform process. To this purpose, the Ministry of Justice implemented the AVP software implementation project, during which this software was implemented in all 60 courts of general jurisdiction (34 basic and 26 higher courts), during the period January-August 2010. The AVP system is a modern court administration system, with the primary task to replace the manual court registers and outdated software solutions used in some courts with a standardized application. By using modern solutions such as document scanning and the verification of contracts regarding real estate transactions, the AVP application enables the courts to access data in court files, develop court reports and analyze court performance in a more simple, fast and accurate manner. With this tool, the Ministry of Justice met all the neccessary requirements to launch the Portal of Serbian courts in December 2010. The litigators and the general public can access the Portal and obtain useful information. Through the functionality called „Case flow“, it is possible to access data in court files, in compliance with domestic laws.

Процес реформе правосуђа у Републици Србији је за циљ имао унапређење правосуђа у смислу подизања његове ефикасности и јавности, те тако додатном приближавању српског правосуђа земљама Европске уније. Овај процес је представљао озбиљан подухват. У првом реду је било потребно донети одређене измене на законодавном нивоу у вези са свеопштом реформом правосуђа. Наступиле су измене у више материјалних и процесних закона ради лакше примене права. Извршене су измене Судског пословника, у складу са потребама реформе правосуђа. Мрежа судова и тужилаштва је рационализована. Извршен је општи избор свих носилаца правосудних функција у Републици Србији. Све те околности утицале су на то да правосуђе добије један измењен облик, са намером стварања бољег и ефикаснијег правосудног система. Изразито значајну улогу у оквиру ове реформе је имала и аутоматизација рада судова опште надлежности, односно основних и виших судова. У врло интензивној координацији Министарство правде Републике

Србије је са Високим саветом судства осмислило увођење рачунарског програма „Аутоматизовано вођење предмета“ (АВП) у све основне и више судове у Србији, како би се правосуђу дало ново оруђе за рад и како би тај рад био јавнији, ефикаснији, технолошки модернији и у складу са праксом у земљама Европске уније и свих осталих развијених земаља у свету.

АВП програм је у том тренутку представљао већ постојећи софтвер, који је крајем 2008. године као резултат сарадње Министарства правде Републике Србије и Америчке агенције за развој – УСАИД у оквиру пројекта реформе судова уведен у све трговинске судове, односно 16 првостепених трговинских (сада привредних) судова и у Привредни апелациони суд. Рад привредних судова у АВП програму је веома брзо показао резултате, и кроз извештаје ових судова се могао уочити напредак у погледу брзине рада суда у предметима, њихово решавање и подизање ефикасности наплате судских такси. Управо на том моделу засновано је и увођење АВП програма у основне и више судове са истим циљем – обезбедити јединствено софтверско решење за вођење судских уписника у електронском облику, а ради подизања ефикасности рада ових судова.

### **Процес увођења и примене АВП програма у судове опште надлежности**

У погледу ситуације у основним и вишим судовима на почетку процеса реформе, инфраструктурно стање у зградама правосуђа Републике Србије захтевало је реконструкције, развој и даља улагања. Само један мањи део судова је био активан корисник информационо-комуникационих технологија (ИКТ), а самим тим и задовољавајућих мрежа, електроенергетских капацитета итд.

У оквиру увођења и примене АВП програма у основне и више судове, Министарство правде је у сарадњи са Орион Телекомом и Логом као партнерима на пројекту између осталог обезбедило успостављање једне модерне ВАН/ВПН мреже за свих 60 судова опште надлежности као и 17 привредних судова, прилагођавање ЛАН мреже и обнављање електричне инсталације у судским објектима.





похвалити једним савременим рачунарским програмом за електронско евидентирање података у предметима.

На тај начин је за само 9 месеци завршен процес увођења и примене овог програма у укупно 60 судова, током којег је обуку за рад у АВП програму прошло преко 4000 корисника.

## Основни подаци о програму АВП

Програм „Аутоматизовано вођење предмета“, пословни софтвер нове генерације, представља рачунарски програм за управљање предметима, са елементима система за управљање документима. Крајњи корисници овог програма су судови, док је власник програма Министарство правде. Основни задатак АВП програма је да замени ручно вођење уписника, а у судовима који су пре АВП програма користили неку врсту софтвера, циљ је био и замена постојећих застарелих апликација, јединственом, односно стандардизованом пословном апликацијом.

Израда АВП програма за основне и више судове поверена је фирми „Мега Комјутер Инжињеринг“ као партнеру Министарства правде, који је успешно реализовао израду и АВП програма за привредне судове. Решењем тадашње министарке правде Снежане Маловић образована је и Комисија за стандардизацију рачунарског програма АВП која је била сачињена од представника Министарства правде, судија и административног особља судова. Задатак ове Комисије је био да направи смернице у вези са увођењем и применом апликације у складу са одредбама Судског пословника и одговарајућих законских и подзаконских аката. Императив је било усаглашавање, до тада неуједначене праксе у раду, чиме би се судови кроз решења примењена у софтверу обавезали да поступају једнообразно, а што би као крајњи резултат имало практичну упоредивост извештаја о раду судова.

Увођењем АВП апликације постала је неопходна и одређена измена у унутарњој организацији рада судова са предметима, чиме је скраћено време за обраду података у судским предметима, а свакако скраћено и време потребно за приступ подацима у предмету и израду извештаја о раду суда. Коначан корак ка ослобађању судова од папирних уписника ве-

ликих формата и потребе за сталним физичким померањима предмета од административног особља ка судијама, обезбеђен је могућношћу скенирања свих докумената у предметима који пристижу у суд или које суд шаље. На овај начин је поред могућности да се врши увид у евидентиране радње у предмету омогућено и вршење увида у сам текст докумената односно предмета. Овим подацима сваки судија може приступати из свог кабинета или суднице, чиме се смањује потреба за сталним физичким променама локације предмета унутар суда.

Уносом података у АВП апликацију омогућено је судијама, запосленима у суду, адвокатима и странкама да једноставније добију податке о предметима, и то податке о томе да је у суд примљен одређени поднесак, да је одређена одлука или други документ експедован и коме је експедован, податке о заказаним рочиштима, о висини износа таксе и томе да ли је такса плаћена или није итд.

Анализом ових података кроз бројне извештаје спуштене у АВП омогућено је правовремено уочавање потенцијалних проблема у раду суда, евентуална неажурност појединих судија, анализа старих предмета као и динамика решавања ових предмета, те је на тај начин дато оруђе управама судова за побољшање ефикасности рада.

## Ефекти увођења АВП програма у судове

---

Користи од увођења АВП програма почеле су да се приказују врло брзо. Приликом завођења предмета, референти пријема су странкама одмах издавали потврду да је предмет предат суду, уз број предмета и изабраног судију, случајним распоредом. Први коментари странака били су више него позитивни, а уследила је похвала за рад суда. Запослени су такође одахнули, јер су у међусобном разговору коментарисали како судије више никог од њих неће окривљавати за добијање "тешког" предмета. "Нисам је могао/ла ништа да утичем, то им је Програм доделио".

Још једна новост која се осетила врло брзо након увођења је издавање обрачуна о висини судске таксе приликом предаје иницијалног акта суду или предаје поднеска. Судско ра-

чуноводство приметило је пораст прихода од добровољне уплате судске таксе. Коначни проценти повећања биће познати на крају обрачунског периода, али чињеница да се странкама доставља износ за уплату, представља и неку врсту подсетника, како би се уплаћивали редовни износи, без опомена и казних такси.

Битна новост догодила се и у оквиру рада судија. Коришћењем могућности за скенирање предмета, судије по први пут, без физичког поседовања, имају увид у цео предмет, све документе у њему и распоред рочишта са записницима. Апсолутно је смањена могућност физичког губитка предмета, јер опција “Кретање предмета” са максималном прецизношћу одређује где се предмет у том тренутку налази. У случају који се ретко дешава (али је било пар случајева у пракси судова) да се предмет изгуби или да грешком буде физички уништен, реконструкција предмета могућа је у року од 10 минута. Потребно је само одштампати скениране документе из предмета и уложити у нови омот списка. Сви подаци о странкама и поступку, остају трајно забележени у АВП програму. Могућност овакве врсте манипулације више апсолутно не постоји.

Судије су такође добиле рачунаре и тако су сада у могућности да током рочишта читају и прате текст свог диктата на записник дактилографу. Ово битно утиче на повећање квалитета самог записника, а са друге стране омогућава судијама да визуелно прате рад дактилографа и евентуално учине исправке у ток самог диктирања. Такође, ствар са којом су судије посебно задовољне и која им најконкретније олакшава рад јесте постојање базе прописа и судске праксе на рачунарима. Судијама се сада смањује време тражења прописа, на минималну могућу меру, а што је још значајније, све измене закона су ажуриране на дневном нивоу. Ова чињеница ће битно утицати на дужину трајања израде судских одлука и тиме учинити саме поступке много бржима на задовољство странака.

Такође, значајан сегмент увођења АВП програма је и увођење новог информационог система у основне судове, а у склопу АВП програма, који служи за вршење провере и овере уговора о промету непокретности. На тај начин се остварује већа правна сигурност, јер се пре овере спроводи провера у систему да ли је одређена непокретност већ била у проме-

ту, односно да ли су испуњени сви процедурални услови да се одређена непокретност нађе у промету. На овај начин се битно смањује могућност двоструке продаје непокретности и сличних противправних радњи.

После одређеног времена у раду у АВП програму, а посебно имајући у виду првобитну сумњу запослених, испоставило се да увођење АВП програма доноси и много других користи у свакодневном раду у суду:

- првенствено је повећана ефикасност рада суда, као и тачност података из предмета;
- рад суда је јаван;
- израда извештаја за праћење рада судова и судија појединачно у реалном времену;
- битно је побољшана слика суда код странака, на шта су запослени посебно поносни;
- размена информација са странкама је убрзана,
- судије су добиле могућност у вези са применом ИКТ у правосуђу да најбрже могуће, електронски добију све законе које примењују у свом раду и тако израду одлука у АВП учине много бржом;
- омогућује председницима судова да свакодневно прате прилив предмета у суд и да прате рад сваког судије појединачно како би могли да утичу на ефикасност и избегавање у одуговлачењу поступака;
- омогућава доделу судија односно одређивање поступајућих судија случајном расподелом, по праву на „природног судију”, уз поштовање годишњег распореда послова у суду;
- омогућава евидентирање уговора о промету непокретностима кроз централизовану базу података и тако повећава правну сигурност при овим трансакцијама (правилно коришћење спречава злоупотребе које су се раније дешавале у вези са продајама једне непокретности више пута);
- омогућава странкама праћење информација о предметима преко Портала судова Србије, што смањује време потребно за добијање информација, повећава јавност рада судова и растерећује раднике писарница рада

са странкама у ситуацијама када је то могуће, те тако АВП својим функционалностима сврстава правосуђе у Србији у ред модерније опремљених у овом делу света, повећавајући ажурност, јавност рада судова, скраћење дужине трајања поступака, решавање старих предмета и повећава поверење странака у рад судова.

Анализом извештаја о раду судова опште надлежности за првих шест месеци 2011. године и упоређивањем ових података са истим периодом 2010. године добили су се и први статистички показатељи користи од увођења АВП програма. Тако, проценат савладавања прилива у вишим судовима подигнут је са 83.31% на 89.15%. Ово побољшање је још видљивије у основним судовима где је проценат савладавања прилива 104.11%, у односу на 79.22% из претходне године. Такође, број решених предмета основних судова за првих шест месеци 2011. је за 23% већи од претходне године, што је изузетно значајан резултат.

## Портал судова Србије

Дана 17.12.2010. године у рад је пуштен Портал судова Србије ([www.portal.sud.rs](http://www.portal.sud.rs)). Пуштањем у рад овог Портала, странке у поступку као и сваки други заинтересовани грађанин може вршити увид у садржину Портала, путем интернета, из било ког дела света. На Порталу се налазе све корисне информације о мрежи судова, њиховој надлежности као и мапи, односно организацији рада и контакт информацијама. Све евентуалне измене у подацима везаним за један суд прате се и ажурирају на Порталу. На тај начин сви грађани имају могућност приступа информацијама о појединачном суду – контакт телефони, адресе, радно време, бројеви рачуна итд. Значајан сегмент Портала је функционалност под називом „Ток предмета”. Путем ове функционалности, странке и јавност могу вршити увид у појединачне предмете, сходно важећим прописима у свим судовима где је уведен, односно од датума кад је уведен АВП програм у рад суда и зато се бесплатном услугом на Порталу могу добити следеће информације о предметима у надлежности свих основних, свих виших и свих привредних судова:

- странке у поступку
- основ спора
- избрани судија
- заказана рочишта-претреси
- статус заказаних рочишта-претреса
- информације у вези са поднесцима странака
- информације у вези са донетим процесним решењима
- информације у вези са донетим одлукама суда
- информације у вези са уложеним правним лековима на донете одлуке, као и одлука поводом изјављених правних лекова

Овим путем је битно повећана брзина комуникације између судова и странака, а рад суда је доступан јавности. Ова технолошка иновација сврстава правосуђе у Србији у ред најмодернијих правосуђа у свету. Стога је за функционалност „Ток предмета” Министарству правде Републике Србије уручена Дискоболос награда за 2010. годину.

На описани начин, странкама и јавности је поједностављен приступ одређеним јавно доступним информацијама из суда, јер више не морају да зову суд телефоном или одлазе у суд по ове информације, већ бесплатном услугом на Порталу, односно путем интернета могу доћи до њих. Вршењем увида у део Портала који се односи на судску статистику омогућено је да се добију информације о збирној судској статистици, као и о распореду и исходу рочишта односно претреса по судијама (за сада из 17 привредних судова, а у плану је да се на истом овом Порталу током 2011. године омогући на исти начин претрага односно увид у ове податке и основних и виших судова). Такође, циљ је да се овај Портал употпуни и другим јавно доступним информацијама из судова у којима ће се даље уводити пословна апликација за рад са предметима.

На Порталу постоји корисничко упутство у вези са коришћењем тока предмета и од тачности односно потпуности завођења и развођења података из предмета од стране запослених у АВП програму зависи и тачност приказивања ових информација на Порталу. На Порталу постоје и подаци о укупном броју решених предмета и предмета у раду у надлежности основних и виших судова, као и привредних судова, а чијем току

предмета је могуће приступити са било ког места односно путем интернета. Могућност увида у број предмета ће се из дана у дан ширити захваљујући свим будућим уносима односно убудуће иницираним предметима у суду, и то ажурним, свакодневним уносима података из предмета од стране запослених у судовима у електронске уписнике у АВП бази података.

## Закључак

АВП програм је део система за подршку реформи правосуђа Републике Србије чија је сврха, пре свега, унапређење пословних процеса и поступака, на бази савремених информационих и комуникационих технологија. Корист од увођења АВП програма је вишеструка. АВП програм је јединствен програм који се за сада користи у три врсте судова. Дакле, сви основни, виши и привредни судови, раде на исти начин и у истој апликацији, а то омогућава да сви подаци из извештаја буду мерљиви и сви резултати тумачени на исти начин. Самим тим, обезбеђен је и стални надзор рада судова и судија појединачно, од надлежних судских инстанци и Министарства правде, као и утврђивања њиховог квалитета рада и ефикасности. Такође, могуће је упоредном анализом утврдити и недоследност, указати на грешке и проблем у раду и показати јавности у којим сегментима су поједини судови бољи или лошији. Затим, може се указати на потребу за побољшањем рада појединих судова, што омогућава процес планирања и унапређења постојећих капацитета надлежних судских инстанци и Министарства правде. Захваљујући АВП програму и запосленима у Министарству правде је поједностављено вршење надзора рада судова и анализирање статистичких података, у сваком тренутку, свакодневно, са једне локације електронским приступом статистичким извештајима о раду судова. На тај начин, продубљеном анализом и упоређивањем, у могућности је да се утврде евентуалне нелогичности и непоступања по одредбама Судског пословника. Такође, у коме делу је евентуално потребно изменити или допунити односно унапредити Судски пословник. Циљеви увођења АВП програма су и целовито решење за обраду велике количине података и докумената у оквиру јединственог ин-



формационог система са гарантованим високим квалитетом са минималном количином времена обезбеђујући интегритет и сигурност система.

Грађани и странке у поступку у сваком тренутку на Порталу судова Србије, уз електронску подршку запослених у Министарству правде могу пратити активности у судским предметима и наћи одговоре на спорна питања или се директно обратити Министарству правде. На овај начин, остварује се комуникација и међусобна интеракција грађана и државне управе. Због овакве могућности увида у предмете, рад судова и правосудних органа постаје ефикаснији и доступнији јавности, а самим тим се повећава и поверење код грађана у рад државне управе. Порталу ће се додавати и нове функционалности, а по приказаним информацијама рад судова у Републици Србији је већ сада на најјаснији начин представљен широј јавности.

Први резултати увођења АВП програма у судове опште надлежности показују битна побољшања, а временом ће цео правосудни систем, сада је већ извесно показати боље резултате и приближити се стандардима ЕУ, као и осталим најразвијенијим земљама у свету. Није случајно да најразвијеније земље света имају модерне правосудне системе у сваком сегменту свог рада, те треба очекивати да и Србија настави са овим трендом и путем којим је кренула, јер он показује неоспорне користи како за грађане кориснике услуга судова, тако и за запослене у судовима.

---

# САВРЕМЕНИ ПРИСТУП ЗНАЊУ КАО РЕСУРСУ У ЈАВНОЈ УПРАВИ

доц. др Јелена Ђорђевић- Бољановић\*  
доц. др Лепа Бабић\*

---

## Сажетак

Са циљем успешног сучељавања са изазовима економије знања, а организације се све више окрећу знању које поседују, његовој примени у право време и на прави начин, а са жељом да унапреде своје пословне процесе, постигну ефикасност и квалитет у пословању, као и задовољство својих клијената. Предмет овог рада су организације јавне управе које ће својим способностима да буду конкурентне, брзе и иновативне, да стварају делотворно знање којим ће максимизирати свој успех, не само одговорити изазовима економије знања, већ и преобразити се у организацију засновану на знању.

**Кључне речи:** знање, организације засноване на знању, дељење знања, образовање

---

## Abstract

In order to successfully meet the requirements of knowledge based economy, organizations turn more and more to the knowledge they

\*доц. др Јелена Ђорђевић-Бољановић, Универзитет Сингидунум у Београду.

\*доц. др Лепа Бабић, Универзитет Сингидунум у Београду.

Овај рад је део истраживачког пројекта „Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији”, број 47028, за период 2011-2014. године који подржава Министарство за просвету и науку Републике Србије.

possess, its application at the right time and in the right way, in order to improve their business processes, achieve efficiency and quality in operations and customer satisfaction. The topic of this research is public administration, which is capable of being competitive, fast, and innovative; to create efficient knowledge to maximize its success, to answer the challenges of knowledge economy and to transform into knowledge based organization.

**Key words:** knowledge, knowledge-based organization, sharing knowledge, education

## Организације јавне управе као организације знања

---

Сложена и динамична област јавне управе утиче на многе сегменте друштва. Њени приступи и ефикасност у великој мери одређују културу друштва, квалитет живота, способност развоја и успех једног друштва. Такође, јавна управа делује као покретач, планер, спровођач, просветар, миротворац (*Wiig* [1]). У остварењу свих наведених улога, свесне промена у окружењу у коме делују, институције јавне управе се нужно, све више окрећу знању које поседују. То је једини начин стварања пословних система који су способни да одговоре променљивим условима пословања. Анализирајући делатност институција које послују у јавној управи, можемо закључити да, заправо, свака од њих, у свом фокусу има знање – њихове главне активности усмерене су на развој и ширење знања, пружају знање као свој главни производ, имају запослене стручњаке као раднике знања. У правом смислу речи, о институцијама јавне управе можемо говорити као о организацијама заснованим на знању.

То даље значи да институције јавне управе треба да имају способност:

- иновативности;
- прилагођавања променљивом окружењу тако што ће имати способност да усвајају повратне информације од својих корисника и партнера, тј. брзо реаговати на жеље клијената тако што ће нове информације брзо преточити у знање које ће се искористити на начин који ће клијенту донети нову вредност;

- примењивања најбољих пракси и увођења и примене идеје запослених које могу побољшати процес доношења одлука и организациону ефикасност;
- усвојања тимског рада као основног облика пословања и као начина учења и дељења знања;
- смањивања временских циклуса, ако и када је то могуће, тј. елиминисања непотребних процеса, а максимизирања оних који могу допринети побољшању њихове ефикасности,
- коришћење технологије која ће унапредити ефикасност и дељење знања, уз повећање квалитета услуга
- успостављање баланса између менаџмента и тимског рада, али и аутономије и контроле.

У прилогу томе да је на наведени начин нужно посматрати организације јавне управе, сведочи и мисија програма за иновације у јавној управи у Европско – медитеранској регији (*Innovmed, Programme for Inovation in Public Administration in tehe Euro – Mediterranean Region*) Департмана УН за економска и социјална питања [2]. Циљ овог програма јесте унапређење система јавне управе са аспекта обезбеђења просперитета, мира и стабилности у региону. Побољшање пословања наведених институција у погледу људских ресурса, технологија и финансијског менаџмента начин је за сучељавање са националним, регионалним и међународним изазовима, а са циљем адекватног одговара на захтеве и потребе грађана.

С обзиром на тему овог рада, оно што бисмо посебно нагласили, јесте тежња овог програма да установи сет стратегија које ће промовисати ефикасну размену иновативних искустава у јавним управама земаља учесника у овом програму. Охрабривање дељења знања и најбољих пракси међу земљама и њиховим јавним управама, свакако ће обогатити и стимулисати њихову сарадњу, омогућити им стицање квалитетнијег знања које је основа за уређење организационих и административних процедура, као и за стварање правног основа за пословање у овој области. У том смислу програм има за циљ да јача капацитете јавних управа земаља у региону да установе националне и регионалне приоритете у јавној управи, кроз националне и регионалне извештаје, студије и регионалне састанке;

охрабрује стварање синергије између постојећих програма за промоцију и размену искустава и иновација у јавној управи земаља у региону; јачање капацитета влада и регионалних институција за дељење информација, знања и најбољих пракси у јавној управи, кроз стварање иновативне мреже, конференција и састанака; развој и размену адекватних методологија, алата и материјала; усвајање корисног знања и информација; промо-висање ширења знања међу владама у региону и спровођење пројеката и најбољих пракси.

## Токови знања

За разумевање значаја знања за пословање савремених организација, у овом случају организација јавне управе, неопходно је поћи од разумевања токова знања унутар организације, а ради разумевања одређених законитости овог кретања. То, даље, подразумева и веће могућности успешног управљања знањем у организацији, ради повећања њене ефикасности. У својој књизи Корпоративни инстинкт (енг. *Corporate Instinct*), аутори Кулопулос, Спинело и Томс [3] дефинишу концепт ланца знања који је од суштинске важности за разумевање кретања и развоја знања унутар организације. По ауторима, постоје четири везе у ланцу знања које утичу на јединственост, специфичност и ефикасност једне организације. То су:

- унутарња свест,
- унутарње одговорности,
- спољне одговорности,
- спољна свест.

Унутарња свест представља способност организације да у кратком року процени вештине и компетенције којима располаже. То обухвата познавање талената који у организацији постоје у протеклом периоду, *умеће*, процеси, заједничке праксе. Јака интерна свест усредсређена је на изазове не само онога што је већ урађено, већ и онога што је могуће урадити у будућности. Унутарње одговорности подразумевају способност организације да искористи своју интерну свест. Организација може бити свесна својих снага и захтева тржишта, али уколико

није у могућности да адекватно изазове промене унутар себе саме, а да би ишла у сусрет променљивим захтевима тржишта, утолико су њене компетенције спорне. Унутарње одговорности разматрају колико брзо организација може своје компетенције да претвори у акцију да би одговорила на захтеве тржишта и корисника услуга. Спољне одговорности представљају способност организације да се на најбољи могући начин сусретне са захтевима тржишта. Спољне одговорности мере се способношћу да се ефикасно и благовремено одговори на спољне шансе и претње. **Спољна свест** одраз је у огледалу интерне свести. То је способност организације да схвати како тржиште прима вредност њених производа и услуга, да упозна своје потрошаче и кориснике услуга, размотри њихове жеље, установи трендове тржишта, каква је државна регулатива и остале тржишне силе које постоје изван организације.

Ланац знања у организацији увек представља мешавину позитивних и негативних атрибута. У организацијама које се руководе управљањем знањем, све наведене везе су пропустљиве и међусобно дозвољавају ефикасан пренос знања. Заправо, значај ланца знања је у томе што својим интеракцијама доводи до серија иновација у организацији. Што је пропустљивост међу везама већа, то је већа и брзина иновација у организацији. Такође, успех организације се мери брзином којом знање струји кроз све четири везе ланца знања у једној организацији (Ђорђевић-Бољановић [4]).

## Методe дељења знања

Међутим, шта се дешава у пракси? Какав је проток знања унутар организација и колико проблема може настати уколико везе у ланцу знања нису довољно пропустљиве? Ситуације су бројне. На пример: већи број запослених, група или департмана раде на истим проблемима, с тим што нико од њих не зна за активности оних других. Резултат: дуплирање посла. Или, један тим је развио изузетно ефикасан систем за решавање одређеног проблема, а да запослени у другом делу исте организације не знају за овај метод јер не постоји званична политика преноса њиховог знања. Резултат: знање не може да се користи и бива

заборављено за врло кратко време. Наредни пример: запослени неуспешно окончају преговоре са потенцијалним корисником услуга, али не постоји документован разлог оваквог неуспеха. Резултат: остали запослени не могу да уче из оваквог искуства. Веома честа ситуација је да корисник има примедбе на квалитет услуга, али уједно даје и сугестије за унапређење истих. Овакве информације чуване и доступне на адекватан начин и, самим тим, не постоји начин да се проследи одговарајућим деловима организације. Резултат: овако стечене информације и знање не могу се искористити за унапређење пословног процеса. Ситуација која најчешће забрињава послодавце и менаџере свакако је ситуација у којој запослени напушта организацију. Његово знање није сачувано, а ни пренето на друге. Резултат: знање је трајно изгубљено.

Да би се избегле наведене ситуације потребно је применити неке од многобројних метода концепта менаџмента знања које сваким даном имају све већу примену у пракси. Наиме менаџмент знања је концепт који у свом фокусу има знање унутар организације и који се састоји од фаза стварања, освајања, чувања, дељење и примене знања (*Sydanmaanlakka* [5]). У овом раду нагласак ћемо ставити на фазу дељења знања и методе за које мислимо да могу, ако не да обезбеде формалну примену програма менаџмента знања, а онда бар да инспиришу неведене учеснике овог процеса да деле своје знање и својим креативним идејама унапреде пословање у областима којима се баве. Издвајамо следеће методе [6]:

- Заједнице праксе (енг. *Communities of Practice* - CoP) је мрежа људи који имају заједнички интерес или проблем у специфичној области компетенција и који су спремни да раде заједно одређено време и да уче, развијају и деле то знање. Најкраће речено, заједнице праксе представљају групу људи која дели своју страст за област којом се баве и сарађују међусобно како би научили како да обављају свој посао на бољи начин [7]. Најчешће се подразумева У области јавне управе овај вид повезивања и дељења знања је веома користан, ако се испуни постојање неколико услова: активни чланови са актуелним интересом за CoP и њихове теме; постојање специфичне тематске орјентације које треба

да буде релевантно и важно за чланове; повезаност са сопственом праксом чланова; лична мотивисаност и неформална структура. Овај метод дељења знања најчешће подразумева коришћење Интернета, мада се у пракси јавља и у виду директних састанака учесника.

- Накнадни преглед (енг. *After Action Review*) је веома једноставан процес који се користи у тимовима како би се извукле поуке из неког прошлог искуства или пројекта, а са циљем унапређења резултата. Најчешће се јавља у виду дискусија о пројекту или активностима спроведеним у одговарајућој тематици. Ова метода представља могућност за чланове тима да размотре пројекат, већ учињене активности и обављење задатке, како би били у могућности да буду ефикаснији у наредном пројекту [8]. Ова метода омогућава појединцима укљученим у пројекат да науче из сопственог искуства шта се десило, зашто, шта је добра страна искуства, шта захтева побољшање и које поуке се могу извући из датог искуства. Основне карактеристике ове методе су отвореност и учење, не решавање проблема и утврђивање кривице. Може бити у облику петоминутног састанка два појединца, али и целодневног састанка целог пројектног тима на крају пројекта.
- Жуте странице (енг. *Yellow Pages*) представља методу дељења знања која треба да нам да одговор на питање: Ко је особа која поседује знање које је мени потребно? Овај метод помаже запосленима да пронађу друге запослене у сопственој или другој институцији, у овом случају јавне управе, који имају знање и вештине потребне за одређени задатак или пројекат. Пракса је показала да је електронски облик далеко бољи од писаног. Помаже организацијама “да знају шта знају”. Поред података о запосленима, као што су име и презиме, назив радног места, контакт, ова база података треба да садржи и податке о знању, вештинама, искуству, занимањима, па и друштвеним и стручним удружењима којима припада запослени. С обзиром да је оваква база података у електронском облику, веома је важна у организацијама које имају географске или препреке



друге врсте међу запосленима. На свакодневном нивоу, овај метод омогућава јасну, концизну и једноставну комуникацију међу запосленима, што је свакако, основа организације засноване на знању [9].

- Излазни интервјуи (енг. *Exit Interviews*). Веома чест начин губљења знања из инститиције је одлазак запосленог. Ова метода подразумева управо интервју са "одлазећим запосленим" као начин да се задржи њихово знање. Добро одрађен, овај интервју може бити "win-win" ситуација и за организацију и за бившег запосленог – организација задржава знање запосленог који одлази и чини га доступним осталима, а бивши запослени успева да дефинише свој јединствени допринос организацији и оставља "свој печат". Ради се о релативно брзом и не много скупом методу. Препоручена форма је "лицем у лице".
- Менторство (енг. *Mentoring*). Ментор је особа са искуством која је вољна, способна и расположена да подучава и тренира особу са мање знања у одређеној области – због година, искуства у другој нерелевантној области и сл. Сврха овог метода је развој вештина, унапређење организације и њене културе и развој каријере. Управо присуство менторства у пракси не само организација, већ и друштва, од давнина, потврђује његове добре стране као веома ефикасне методе дељења знања.
- Викији (енг. *Wikis*). Све више организација као средство за дељење знања користе тзв. „wikis“. Wikis јесу интернет базе података које на најједноставнији начин могу да се допуњују и мењају коришћењем било ког претраживача. Најпознатији „wiki“ данас је, свакако, интернет енциклопедија Википедија (енг. *Wikipedia*). Међутим, и велики број организација, од Мајкрософта до *FBI*, користе „wikis“ како би сакупили знање својих запослених и тако им створили простор у коме ће моћи да се састају и сарађују у вези са најразличитијим питањима, од планирања састанака, документовања најбоље праксе, па до смишљања нових производа и процеса. Снага ове методе дељења знања јесте у једноставности коришћења и омогућавању свима да

на веома лак начин допринесу допуњавању ове базе података (*Krabina* [10]).

## Организације које уче

Савремени свет се сусреће са непрекидном прогресијом образовних захтева са становишта рада. Када пођемо од тога да је организација друштвени систем са структуром, који се састоји од група и појединаца који раде заједно на остваривању неког утврђеног циља јасно је да се организација састоји од друштвених јединица са структуром, као што су поједници и групе који покушавају да остваре заједнички циљ а који је немогуће остварити без додатног образовања, тј. праћења трендова. Генерације одраслих су инфериорније у односу на генерације младих које долазе и које имају другачије, прилагођеније образовање. Све је присутнији захтев специјализације односно специјалисте као носиоца одређеног рада. Можемо да говоримо о преласку са обавезног школовања на обавезно учење. Обавезно учење као интелектуална потреба и подстицај, подразумева одређени образовни ниво и оспособљеност у технологији самосталног учења и интелектуалног рада уопште. Питер Дракер [11] истиче да знање постаје једини значајан ресурс и да традиционални фактори производње – природни ресурси, радна снага и капитал – нису нестали али су постали секундарни јер се они могу лако прибавити ако има знања. Изврсне организације су организације које уче и оне су веома заинтересоване за образовање и улажу огромна средства да би је обезбедиле што већем броју радника.

Образовање није више привилегија оних на вишим позицијама и стручним пословима него постаје обавеза свих. Радикалне промене затевају генеративно учење, што значи и напуштање старих и увођење нових компетенција. Ако желимо да се припремимо за будућност морамо градити партнерство између образовања и привреде, између образовања и тржишне економије. Због међународне конкуренције, организације морају бити веома ефикасне и свесне питања квалитета. Лекција будућности је: само добар квалитет није исто што и довољно добар (Гринберг&Барон [12]). Питање је како обучити запосле-

не да одговоре на изазове са којима се суочавају, како их мотивисати да произведу или понуде висококвалитетну робу и услуге. Стално образовање постаје један од најважнијих облика управљања и развоја људских потенцијала. Оцена је да нису довољна једном стечена знања и стучност јер организација своју способност гради путем активног и континуираног учења. Сви чланови организације морају се усавршавати и развијати јер тамо где се усавршавају и развијају запослени правило је да се развија и организација (Бабић [13]). Учењем се повећава знање које је претпоставка за ефективну и ефикасну акцију. Важно је и потребно да организације и појединци у њима развијају механизме за чување и враћање информација о ономе што су научили јер је то за добробит целе организације.

### Образовање као стратешки циљ јавне управе

Стално учење постаје једини пут за промене, иновације и развој. Образовање у јавној управи подразумева систематски начин да се стекну и развију знања, вештине и ставови које запослени треба да имају како би адекватно или побољшано изводили посао у радном окружењу (*Latham* [14]). Утицај образовања је већи када је образовање повезано са пословном стратегијом јавне управе (*Tharenou, Saks, Moore* [15]). То указује да јавна управа треба да послује као целовити организам у коме сваки процес добија смисао у целини. Захтев да јавна управа треба да функционише као јединствена целина потврђује и налаз истраживања да је ефекат образовања израженији када је усклађен са укупном политиком управљања људским ресурсима (*Guerrero & Barraud-Didier* [16]).

У науци и у пракси се све више прихвата научна организација рада. Превазилази се традиционална организација рада која је настала у оквиру индустријске револуције и настаје флексибилна организација која утиче на флексибилно образовање. Савремено европско друштво изложено је технолошким, демографским и политичким притисцима који захтевају промене, што ствара потенцијалне ситуације учења за све. Реформа јавне управе је стога у средишту пажење реформских про-

цеса. Да би се јавна управа орјентисала на учење потребно је да примени следеће препоруке:

- Учење је саставни део посла;
- Уче се и вештине извршиоца на другим радним задацима ради флексибилности рада;
- Оснажује се комуникација између запослених као предуслов учења једних од других;
- Учење постаје саставни део интеракције међу запосленима, а менаџери све више преузимају улогу предавача.

### Управљање образовањем у јавној управи

Управљање образовањем у јавној управи треба да се руководи објективним подацима које је могуће добити једино исправним научним техникама (Бабић, Кордић, Барјактаровић [17]). Све битне појаве које се испитују треба јасно дефинисати, добро операционализовати и наћи инструменте којима ће се мерити. Приликом истраживања образовања у јавној управи потребно је припремити модел којим би се менаџмент руководио у прикупљању података на што објективнији начин. Овде ћемо представити предлог модела који се може користити у пракси тако што се образовањем управља на основу одговора на следећа питања:

1. Одредити место образовања у оквиру јавне управе – усклађеност са стратегијом, повезаност са политиком управљања људским ресурсима.
2. Прилагодити програм образовања потребама запослених.
3. Припремити предаваче у складу са очекивањима менаџмента као и у складу са очекивањима запослених.
4. Пратити ефекте образовања на запослене, и то:
  - а. на њихова знања и вештине,
  - б. на њихове ставове, вредности и уверења,
  - в. на њихово понашање (улога).
5. Пратити ефекте образовања на нивоу јавне управе:
  - а. на организациону климу,

- б. на организационо понашање,
- в. на организационо извођење.

Применом овог модела менаџмент би располагао мерљивим подацима који говоре о различитим видовима процеса образовања у различитим временским периодима и могао би пратити повезаност између одређених облика и садржаја образовања и њених ефеката. Међу ефектима на запослене, на пример, може се десити да образовања има одличне резултате у смислу ширења знања и овладавања вештинама, али да се ставови запослених о примени нових знања и вештина нису променили тако да у понашању нема ефекта, а то је, у ствари, најважнији циљ образовања. Без промене у понашању нема ефекта на организационом нивоу. Стога треба водити рачуна о три особине које најбоље одражавају исходе образовања на нивоу људских ресурса (*Ostroff & Bowen* [18]), а то су: а) ставови и мотивација запослених, б) понашања и в) људски капитал изражен кроз њихова знања, вештине и способности. Претпоставља се да ће ефекти на индивидуалном нивоу, који су релевантни за пословање јавне управе, имати ефекте и на организационом нивоу у смислу побољшане организационе изведбе (*Becker & Huselid* [19]). Захваљујући квантитативном праћењу може се јасно одредити успешност додатног образовања запослених на поједине аспекте укупног пословања јавне управе. Ту спадају ефекти на сâм посао (квалитет и ефикасност), на пословну етику (понашање запослених), на тимски рад (већа кохезивност колектива), на управљање образовањем (бољи избор предавача, садржаја и метода рада), на менаџмент (већа сигурност у управљању и доношењу стратешких одлука). Квантификација омогућава поређење резултата садашњих мерења са претходним мерењима. На тај начин је могуће пратити развој људског капитала, развој организационог понашања и ефекте на укупно пословање јавне управе.

## **Закључак и препоруке**

---

Организације јавне управе треба посматрати као организације засноване на знању. То укључује у себи разматрање

два питања. Прво, дељење знања као имератив савременог пословања и, у том смислу, коришћење метода и техника које могу произвести слободније токове знања унутар организације. Друго питање је управљање образовањем запослених у јавној управи као стратешко питање.

Када говоримо о дељењу знања, неопходна претпоставка ефикасности савремених организација јавне управе, свакако је процена вештина и компетенција којима организација располаже, али и способности организације да искористи своје знање на прави начин. У том смислу, посебно наглашавамо значај сагледавања знања и вештина запослених, препознавање нужности побољшања ефикасности пословних процеса, коришћење најбољих пракси, увођења иновација итд., а све у циљу бржег и квалитетнијег одговара на захтеве спољног тржишта и корисника услуга. Да би се у пословању јавне управе избегле ситуације дуплирања знања, неискоришћености знања које већ постоји у организацији, заборављања, застаривања или трајног губитка знања, потребно је у организациону културу увести дељење знања као једну од основних вредности. У том смислу навели смо неке од метода које у пракси знатно олакшавају дељење знања и омогућавају неометане токове знања кроз организацију – Заједнице праксе (енг. *Communities of Practice* – CoP), Накнадни преглед (енг. *After Action Review* – AAR), Жуте странице (енг. *Yellow Pages*), Излазни интервјуи (енг. *Exit Interviews*), Менторство (енг. *Mentoring*) или Викије (енг. *Wikis*).

Као што смо већ нагласили у раду, друго питање од великог значаја за унапређење јавне управе јесте управљање образовањем запослених у јавној управи као стратешко питање. Када је образовање повезано са пословном стратегијом јавне управе њен утицај је већи и може се пратити на нивоу организационе климе, организационог понашања и организационог извођења. Савремени приступ менаџменту одликује употреба научних метода које гарантују прецизност праћења појединих процеса, па и образовног, и њених исхода. Важно је обезбедити повезаност образовања са политиком управљања људским ресурсима што се може пратити кроз утицај образовања на индивидуалном плану. Наиме, образовање показује своје ефекте код запослених кроз промене њихових знања и вештина, затим

њихових ставова, вредности и уверења, те њиховог понашања у оквиру радних улога. Мерењем ефеката образовања може се пратити развој људског капитала и планирати додатна обука као основни начин обликовања људског капитала што коначне резултате показује кроз ефекте на укупно пословање јавне управе.

Мишљења смо да би решавање наведених питања на адекватан начин, представљао предуслов ефикасног пословања организација јавне управе и самим тим, значајан допринос њеној реформи.

## Литература

---

1. Wiig, K. M. (2000) *Application of Knowledge Management in Public administration*, доступно на [http://www.krii.com/downloads/km\\_in\\_public\\_admin\\_rev.pdf](http://www.krii.com/downloads/km_in_public_admin_rev.pdf), преузето 4.6.2011.
2. *Mission of Innovmed*, доступно на <http://www.unpan.org/innovmed/mission.html>, преузето 3.7.2011.
3. Frappaolo, C. (2006) *Knowledge Management*, Capstone Publishing Ltd., A Wiley Company, стр. 14., преузето из Koulopoulous, T., Spinello, R. i Toms, W. *Corporate Instinct, Building a Knowing Enterprise for the 21st Century*, ITP, International Thomson Publishing Company, стр. 31-34.
4. Ђорђевић Бољановић, Ј. (2009) *Менаџмент знања*, Дата статус, Београд, стр. 17.
5. Sydanmaanlakka, P. (2002) *An Inteligent Organization: Performance, Competence and Knowledge Management*, Capstone. Oksford, стр. 134.
6. *Knowledge Management Toolkit*, доступно на [www.dare2share.org](http://www.dare2share.org), преузето 15.5.2011.
7. *Knowledge Sharing Tools and Methods Toolkit. Communities of Practice*, доступно на <http://www.kstoolkit.org/Communities+of+Practice>, преузето 6.7.2011.
8. *Knowledge Sharing Tools and Methods Toolkit. Communities of Practice*, доступно на <http://www.kstoolkit.org/After+Action+Review>, преузето 6.7.2011.
9. *Knowledge Sharing Tools and Methods Toolkit. Yellow Pages*, <http://www.kstoolkit.org/Yellow+Pages>, преузето 6.7.2011.

10. Krabina. B. (2011) *Semantic Wiki on Cooperation in Public Administration in Europe*, доступно на [http://www.iisci.org/journal/cv\\$/sci/pdfs/GP524EF.pdf](http://www.iisci.org/journal/cv$/sci/pdfs/GP524EF.pdf), преузето 1.7.2011.
11. Петер Дракер, (2004), *Мој поглед на менаџмент*, Нови Сад, Ад-ижес.
12. Џералд Гринберг и Роберт А. Барон, (1998), *Понашање у организацијама*, Београд, Желнид.
13. Лепа Бабић, (2009), *Управљање едукацијом у организацији*, Београд, Универзитет Сингидунум.
14. Gary P. Latham, (1988), *Human resource training and development*, Annual Review of Psychology, 39, 545–582.
15. Phyllis Tharenou, Alan M. Saks & Celia Moore, (2007), *A review and critique of research on training and organizational-level outcomes*, Human Resource Management Review, 17, 251–273.
16. Sylvie Guerrero & Valérie Barraud-Didier, (2004), *High-involvement practices and performance of French firms*, International Journal of Human Resource Management, 15, 1408–1423.
17. Лепа Бабић, Борис Кордић и Лидија Барјактаровић, (2010), *Истраживање и мерење у контексту управљања едукацијом у организацији*, Зборник радова (Електронски извор), XV интернационални научни скуп СМ 2010 „Стратегијски менаџмент и системи подршке одлучивању у стратегијском менаџменту“, Суботица-Палић, 22. април 2010.
18. Cheri Ostroff & David E. Bowen, (2000), *Moving HR to a higher level: HR practices and organizational effectiveness*, in K. J. Klein, & S. W. Kozlowski (Eds.), *Multilevel theory, research, and methods in organizations* (pp. 211–266), San Francisco, CA: Jossey-Bass.
19. Brian E. Becker & Mark A. Huselid, (1998), *High performance work systems and firm performance*, Research in Personnel and Human Resources Management, 16, 53–101.





---

# ИНТЕРНА КОМПЕТЕНТНОСТ КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА И КОРЕКТИВ ПОЛИТИЧКЕ ВОЉЕ

др Милица Ђуровић\*

---

## Сажетак

У овом раду се истиче интерна перспектива успешности предузећа као извор подстицаја, али и провере делотворности државе, административног капацитета и политичке воље која проистиче и одражава се на нивоима укупног система привређивања. Рад у том смислу, садржи следеће делове: микроекономија просперитета и њена веза са делотворношћу државе и њеног апарата, државно предузетништво с гледишта јавних предузећа, модели управљања људским ресурсима као показатељи реформске оријентације. Успостављање сталног и дугорочног система управљања базама компетентности у предузећима и административним структурама државе, применом модерних принципа и модела управљања људским ресурсима, доприноси интеграцији али и корективном усклађивању и подизању квалитета административног капацитета као и политичке воље са очекивањима грађана као крајњим корисницима услуга државе.

**Кључне речи:** интерна компетентност, микроекономија просперитета, продуктивност.

---

## Abstract

An internal perspective of private sector success is emphasized in this article, as a source of stimulation and verification of state's effec-

---

\*др Милица Ђуровић, специјални саветник, Телеком Србија.

tiveness, administrative capacity and political will, which is derived and sustained by the level of economic activity. The article discusses the following: microeconomics of prosperity and its link with state apparatus efficiency, state entrepreneurship from the perspective of public companies; human resource management models as an indicator of reformist approach. By establishing a consistent and long-term system of managing the competence base in companies and administrative structures of the country, and by applying modern principles and models of human resource management, we contribute to integration but also corrective adjustment and enhanced quality of administrative capacities as well as political will, with the expectations of citizens as end users of administrative services.

Окосница остваривања вредности као крајњег циља достизања успешности појединца, предузећа или националне целине налази се у три начела : имати јасан циљ коме се тежи (стратегија), обезбедити оптималну комбинацију ресурса (модел) и имати концептуални модел за контролу и праћење динамике промена у развоју (иновације и улагања).

Државни систем може бити успешан ако добро познаје законитости функционисања делова и целине система. У основи таквог функционисања однос микроекономских целина т.ј. предузећа и канала административних капацитета државе морају бити "проходни" обострано за остварење постављених циљева. Сметње у овој области оспоравају политичку вољу и деформишу однос државе и политичке моћи који се у том случају удаљава од демократских начела и модела понашања.

### **Микро економски просперитет – промене изнутра ка споља**

---

У основи друштвене структуре ресурса и њихове материјализације у национално богатство које се на тржишту валоризује својом трансформацијом у пожељан производ или услугу, налази се главни камен темељац, успешна и конкурентна пословна организација-предузеће.

Већ та чињеница доприноси динамизирању окружења у коме једна држава остварује своју сврсисходност, делотворност и адекватно одговара политичким очекивањима својих грађана. Микроекономски просперитет у држави одражава успешно

остварен склад везе система и људских ресурса у предузећима које су, пре свега оствариле не само конкурентску већ и конкурентну предност у односу на остале учеснике тржишне утакмице. Таква предност је крајњи показатељ низа процеса који су се успешно увели и применили у области: организационе и појединачне/тимске перспективе успешности предузећа, као динамичког језгра економске структуре националне привреде и њене државе. Активирање организационе перспективе у предузећу остварује се када управа предузећа, користећи организацију као инфраструктуру, усмерава предузеће према граници могућности. Та граница се налази на пресеку криве контролабилности и флексибилности. То је ниво који одговара највишој форми којој предузеће тежи, а основни циљ сваког предузећа је увећање вредности и стварање додатне вредности.

С друге стране, налазе се процеси који омогућавају стварање вредности кроз делотворну везу ресурса. То су процеси који обухватају функционална подручја предузећа. Успостављање успешне комбинације процеса и људи/запослених је повод за различите менаџерске стратегије и тактике, које за резултат имају одговарајуће праксе и резултате. Оцена таквих резултата врши се са становишта различитих модела и инструмената. Данас је веома присутан и актуелан модел четири перспективе (*BSC – balanced scorecard*) Каплана и Нортонa [1], који у оцену резултата мери следеће перспективе:

- финансијску,
- потрошачку,
- унутрашњу, као и перспективу
- иновације и учења.

У успостављању и пројектовању успешне организационе перспективе, примењују се различити приступи у савременој пракси менаџмента али за најавангарднији "организација која учи" приступ најбитније је да се тежи циљу "да се организационо знање концентрише, усмерава и развија до нивоа који обезбеђује већу вредност и конкурентску предност" (*Pedler* [2]).

Ови приступи залажу се за прикупљање расутог индивидуалног знања и успостављање стандарда и процеса за њихово коришћење. Носилац знања, људски ресурс, његова способност учења и прилагођавање променама је витални и подстицај-

ни фактор развоја предузећа. Земља, радна снага и капитал су неспорно,ограничени али неограниченост могућности налазимо у знању и компетентности који су примарни фактор развоја. Зато организационо учење одражава способност предузећа да створи нова знања и прилагоди се променама. Трансформациони процеси управо су провера за виталност предузећа и њену прилагодљивост, јер они изазивају динамичке циклусе у развоју предузећа, што ствара потребу за додатним и новим знањима. Организационо учење као концепт и стратегија микроекономске успешности, охрабрује тимски рад, комуникацију између функционалних целина и тражење решења за подизање перформанси и компетенција, што доприноси иновационим ефектима као неспорним факторима стварања додатне вредности и конкурентске предности. Предузећа која примењују овај стратегијски избор у пројектовању организационе перспективе, одликују се:

- отвореношћу према новим информацијама,обострано,
- заједничким визијама,
- одговорношћу, самоконтролом, и
- учешћем запослених.

Поред тога, оваква предузећа посебан значај дају улози менаџера (*Torrington* [3]), који у овом приступу морају бити одговорни и за примену знања као и за резултате остварене на основу примене знања. Овај утицај *знања на знање* као изузетну компоненту људских ресурса, Дракер [4] је означио као кључну прекретницу у развоју менаџмента. Међутим, овај концепт означава и промену у схватању интерне компоненте тј. улоге запослених и њихових компетенција. Флексибилност и оријентација запослених да се усавшавају и остваре високе нивое компетенција доприноси опстанку и напретку, како личном, тако и колективном. Просперитет микроекономске структуре резултат је и потврда успешно оствареног кардиналног начела јединства различитости.

Човек и предузеће су израз тог принципа. Сви ресурси којима предузеће располаже међусобом се разликују. Обједињава их колективни дух и вођство људи. За било какву промену,на било ком нивоу система, морамо почети од нас самих, од најнижих сегмената економске,политичке и културне структуре.

Овај смер промена означен је у литератури као смер *изну̀тра према спо̀ља*. На тај начин истиче се значај интерне компоненте и њене неисцрпне могућности да подржи и подстакне трансформационе процесе, налазећи у њима и излаз из сопствених проблема. У самом средишту ове компоненте је човек и његове способности. "Реч је о узлазној спирали раста која доводи до прогресивно виших облика одговорне независности и успешне међузависности" (Covry [5]).

У основи реформи које су у току и оних које ће се предузимати, мора постојати тежња ка циљу и инструментима који ће обезбедити богатство људи и њихово задовољство. Та парадигма данашњице уводи нас у ново доба које је постиндустријско и које трага за новим изразима вредности а које се налазе управо у човеку. Стварање услова и усредсређеност да се предузећима, као хелијама микроекономске структуре једне националне привреде и саме државе, омогући успешна интеграција ресурса са људским потенцијалима у процесима који су пројектовани да отварају могућности несметаног испољавања компетенција, а без административног успоравања и онемогућавања је суштинска претпоставка за државе и њихово реформско опредељење у подстицају развоја. Промене и смер изнутра према споља неизбежни су за стварну трансформацију у било којој области, како привредној тако и у јавној управи као и у одражавању политичке воље грађана у изградњи демократских облика владавине.

У центру ових процеса је човек који има слободу избора и одговорност за своје одлуке. Његов развој и развој његове одговорности налази се у структури формуле за успостављање успешне административне структуре/капацитета државе и аутентичног изражавања политичке воље. Као такав он утиче на обликовање политичке воље т.ј. може да је мења онако како се сам мења под утицајем свог развоја, напредовања и спознаје својих креативних и иновативних компетенција. Човек има природно најјачу мотивацију онда када ради на остварењу својих аутентичних и сродних хтења, амбиција, успостављања тимова и организације. Такве организације/ предузећа су зреле, мотивисане, високопродуктивне, обучене и – етичне. Оне су као такве снажни учесници у тржишним надметањима и стварању додатне вредности т.ј. богатства државе у којој раде.

Језгро европских интеграција је неспорно унутрашње тржиште. У тим условима квалитет административног капацитета једне националне државе у директној је корелацији са успехом који микро економска структура привреде остварује у међународној конкуренцији. Усредсређеност административних ресурса државе на услужну орјентацију и ефикасност су претпоставка за успешност микроекономске структуре т.ј. домаћих предузећа. Важна чињеница је да је таква активност државе и њеног административног капацитета једна од ретких области које се не могу подвести под активности које су забрањене чл. 87 Уговора Европске уније, тј. не сматрају се "државном помоћи". С друге стране, таква подршка у развоју предузетништва и домаћих предузећа у складу је са очекивањима и политичком вољом запослених који остварују своја грађанска права и који у таквим активностима препознају веродостојност изражавања својих интереса и циљева.

### **Државно предузетништво – јавна предузећа**

Да ли држава може бити успешан предузетник? Који су стратешки, а који оперативни циљеви таквог предузетништва? Шта деформише систем управљања јавном имовином/предузећем и чини га латентним "расипником" друштвеног богатства?

Историјски гледано, у организацији и управљању предузећима у државном власништву, у дугом периоду, прављене су системске грешке које су се припојиле наслеђеним моделима организације и функционисања ових типова предузећа, који се и данас примењују са мање-више "спољним" преиначењем али веома истрајним одликама старог наслеђа у унутрашњим структурама деловања. Међутим, данас је изражен став да се решење за подизање ефикасности и профитабилности у овом облику управљања имовином налази у приватизацији, а да се при томе овај приступ не остварује са довољно разрађеном стратешком визијом и диференцираним стратешким опцијама. То се не може никако оправдати поготово што су многе приватизације поништене и што је тиме нарастао степен неповерења у иначе веома делотворну алатку преображаја у савреме-

ном друштву. Држава и њена визија улоге и носиоца основних карика развоја друштва не сме бити доведена у питање ако у тој области има дилема, неспоразума и нејасноћа. Присутност ових појава индикатор је неадекватног административног капацитета који није оспособљен да одговори на развојне изазове и да понуди стратешке сценаријске варијанте могућих праваца развоја.

У филозофији државне доктрине налазе се две визије управљања јавном имовином: прагматична и алтруистичка. Обе визије у својој основи имају претпоставку о материјалном богатству које се мора чувати и увећавати. Прагматична т.ј. предузетничка визија државног управљања тежи стварању и максимизирању богатства националне целине. У овој области морају бити примењене модерне праксе конкурентног менталитета који је краће ригидан на појаву уплитања јавне и политичке власти. Недодирљивост предузетничких процеса и активности у предузећима која обављају делатности од јавног интереса мора бити уређена на нивоу највиших правних аката државе као и највиших етичких норми носиоца политичке моћи. Такође, увођење и примена ових ставова мора се спроводити у свим функционалним целинама једног организационог система као што је предузеће. У овим условима, држава може бити успешан власник т.ј. предузетник; и не само то, већ и изузетно мотивисан предузетник из два разлога:

- успешно управљање и располагање јавном имовином грађана националне целине увећава национално богатство и јача поверење грађана према институцијама и својој држави,
- стварање и увећавање материјалне основе друштва су реалне претпоставке за остваривање алтруистичких циљева државе и њене политичке елите што доводи до задовољства грађана.

Задовољан грађанин је носилац јаке политичке воље и мотива који ће се испољавати у подршци преображајним и развојним циљевима друштва, али и себе самих.

Поред прагматичне усмерености, држава мора развијати области у којима ће се потврђивати и остваривати друштвена димензија њених грађана и то на начин који обезбеђује: једна-



кост, доступност, неутралност, информисаност и достојанствен начин "конзумирања" свих права и обавеза које припадају корисницима јавне потрошње.

Јавна предузећа у Србији данас су на челу списка губиташа, неовлашћених корисника богатства и имовине народа. Како је до тога дошло није предмет ове анализе, али како се из тога може изаћи обузима нашу пажњу.

Без обзира које власник јавног предузећа, држава или физичко лице, овај облик организације јавне делатности, мора у својој организационој перспективи укључити више облика диференцијације свог производног, односно услужног програма. Ситуационом анализом спољњег окружења као и унутрашњег, мора се дефинисати стратегијска матрица вредности позиције укупне палете понуде услуга из програма-јавног сервиса. Наравно да ће одређени производи/услуге имати задовољавајућу профитабилну позицију али биће и оних који то неће испуни-ти. Пример: Пошта у центру Златибора имаће показатељ економичности, али трошак доставе поште у селу на врху Голије, где се налазе три домаћинства и где се на коњу долази до корисника, биће далеко изнад прихода.

Јавни интерес и профитабилност изазов је за креативни менаџмент и стручњаке подизања учинка предузећа у услови-ма остваривања конкурентске перспективе. У палети понуде услуга, свака услуга мора бити позиционирана и анализирана као носилац трошка и прихода али мора имати "трећу димензију" – допринос квалитету јавног сервиса и остварењу уставних права грађања. Зато је потребно да постоје, у структури услужног програма јавних предузећа, и допунски програми предузетничке активности (терцијалне делатности и сл.) који ће обезбеђивати изворе за "донирање" оних услуга које привремено не задовољавају показатеље економичности. Користимо термин "привремено" зато што свака јавна услуга која није профитабилна, упућује на аномалије у другим областима пружања јавних услуга (неизграђена инфраструктура и сл.).

С друге стране, треба скренути пажњу на питање како да нас јавна предузећа планирају своје стратешке и текуће циљеве и обавезе и како их власник (држава, народ) контролише?

Расположивост средстава буџета државе, оквир је за планске пројекције, што већ указује на дириговано планско

управљање које се везује за државни централизам. Такође је присутна методолошка нејасноћа и процедурална недефисаност у области утврђивања и праћења продуктивности рада у јавним предузећима. Присутност овог индикатора у процесу припрема и доношења одлука у јавним предузећима, али и у административним хијерархиским нивоима, решио би многе спорове о доприносу ових предузећа укупној ефикасности и рентабилности државне имовине.

Иако у планским смерницама које Влада доставља јавним предузећима за израду планских докумената, продуктивност се спомиње, али се ни у једном пратећим актом овај индикатор не разрађује као плански циљ на који се у овим предузећима морају усредсредити и који ће као такав подстаћи креативни менаџмент да оствари већи обим прихода који ће му омогућити и веће планске активности од буџетских ограничења.

Већ на овом питању потврђује се закључак да су ова предузећа измештена ван токова менаџерске борбе и конкуренције и да се налазе у "заветрини" у којој се у неким забележеним случајевима догађају коруптивне и неовлашћене активности умањивања друштвеног богатства. Такође, високе менаџерске позиције и менаџерски уговори заснивају се на уговорима који су једнострано уговорени и најчешће одговарају традиционалним уговорима т.ј. уговорима који дефинишу само права, док обавезе које морају да одговарају квантитативним циљевима из планских докумената које одобрава Влада, не постоје.

На овакве појаве држава реагује репресивно т.ј. ограничава број запослених, ограничава зараде и сл. То међутим, занемарује друге расположиве могућности које би управљање јавним предузећима вратило у односе референтног коришћења економских, технолошких и наравно, менаџерских приступа управљању процесима и токовима средстава која су поверена на управљање.

На основу наведеног можемо закључити да државно предузетништво у Србији, на примеру јавних предузећа, не постоји и није потврђено успешним исходима. Један од разлога је садржан у неадекватном и недовољно професионално оспособљеном административном ресурсу/капацитету да ову врсту привредне структуре реконструише и организује на принци-

пима модерног система управљања који гарантује ефикасност и профитабилност имовине грађана уз остваривање алтруистичких циљева државе.

### Приступ управљању људским ресурсима као показатељ реформског опредељења

У планирању будућности, пред носиоцима ових активности поставља се захтев избора философије управљања, па према томе, избора система и модела управљања.

У том смислу се често наводи мишљење Акофа [6] о постојању четири приступа предузећа планирању будућности:

- *неактивистички*, кога одликује задовољство постојећим стањем и неспремност за ризике. Ово је конзервативан приступ који углавном изискује помоћ са стране;
- *реактивистички*, није усмерен на будућност и одбија промене;
- *проактивистички*, усмерен је и изразито мотивисан да предвиђа своју будућност како би се на време прилагодио могућим ризицима;
- *интерактивистички*, има активан однос према будућности тако што је предвиђа; не прилагођавања се, већ настоји да је промени.

Неспорно је да последња два приступа припадају модерним, који теже конкурентској предности на тржишту, заснованој на усмерењу ка иновацијама и развоју компетенција, као и ка већем тржишном учешћу. То нам указује и на још један веома битан приступ који одликује модерне системе управљања, а то је давање посебног значаја *интерном окружењу* и активирању потенцијала које оно пружа. У тој области *сио-собности предузећа* представља посебан сегмент анализирања. Компетентност је, у овом смислу способност која доприноси развоју предузећа. Да ли је свака компетентност делотворна у подизању конкурентске супериорности? Наравно да не. Компетентност која обезбеђује да предузеће у односу на друга, задовољава потребе корисника на супериоран начин, прави је ис-

каз успешног коришћења знања и способности (дистигнитивна компетентност).

Фундаментални основ сваке компетентности је знање и с тим приступом мења се традиционални концепт управљања предузећима у концепт портфолија ресурса и компетентности. На овај начин отвара се ново подручје у савременом управљању предузећем, раније занемаривано и потцењивано, а то је подручје управљања људским ресурсима. Одлике окружења (спољњег и унутрашњег), а посебно његове димензије као што су : неизвесност, динамичност и сложеност, битно утичу на концептуални профил као и праксу менаџмента људских ресурса. Енергију интерне средине обликују вредносни показатељи развијеног менаџмента људских ресурса као што су: ниво културе, климе, квалитет менаџмента, посвећеност и задовољство запослених, стручност и оспособљеност, мотивациони и подстицајни систем, повезаност појединаца и тимова са стратегијским циљевима предузећа. Позитивни смер ове енергије испољава се : високом продуктивношћу а малим улагањима, док негативни смер одликује ниска продуктивност и високи трошкови.

Неспоран утицај спољног окружења на развијеност менаџмента људских ресурса, уводи нас у могућност оцене развојних одлика истог, који у исто време одликује и економско, политичко и културно окружење једне националне средине. У том смислу, препознају се следеће карактеристике:

- *неразвијен* менаџмент људских ресурса који подршку налази у бирократском и некомпетентном менаџменту, у ауторитарном политичком систему и неразвијеној привреди. У његовим активностима преовлађују трансакционе активности тј. *шврде активности и процеси* овог менаџмента.
- *развијени* менаџмент људских ресурса одговара карактеристикама окружења са високом неизвесношћу, ризицима, динамиком промена са широким дијапазоном утицаја. Развијени менаџмент људских ресурса карактерише: флексибилност, иновативност, систем мерења успешности, пренос овлашћења, високи ниво компетентности и креативности. Он у својим активностима примењује трансформационе процесе и то *меких*

карактеристика. Овај приступ одликује и филозофија инвестирања и развоја на основама развоја ресурса.

- *транзициони* менаџмент људских ресурса настаје у околностима радикалних промена у политичком, правном, економском и организационом окружењу у којима долази до смене система и промене вредносних обележја истих. То је транзициони процес у коме стара и нова "тектонска плоча" теже новом напредном или назадном стању. Одликују га пораст неизвесности, ризика, великих промена али и отпора према истима кроз реактивистички став. У овим околностима менаџмент људских ресурса поприма одлике конгломерата старих и нових пракси и модела који се углавном некритички копирају.

У садашњем тренутку у Србији имамо различити ниво развијености концепта и модела а још више праксе менаџмента људских ресурса. Он зависи од карактеристика власничке структуре предузећа у којима се уводи и примењује тј. у предузећима у којима имамо ућешће страних инвестиција из референтних светских предузећа (Теленор, Сименс и др.) присутни су развијенији облици процеса менаџмента људских ресурса, у предузећима која су настала приватизацијом друштвених или државних предузећа од стране физичких лица, менаџмент људских ресурса је неразвијен. Јавна предузећа су подручја у којима се примењују, углавном традиционалне праксе управљања људским ресурсима, односно менаџмент кадрова (Ђуровић [7]).

Оно што свакако треба истаћи, јесте недовољна или скоро никаква стратегијска орјентација државе да управљање људским ресурсима постави на ниво друштвеног визионарства и планирања овог ресурса као развојне перспективе Србије у њеним реформским и трансформационим активностима у модерну и просперитетну европску државу. Било би неопходно да се у Србији, према њеним историјско-културним и економско-политичким специфичностима 'препозна' модел и концепт приступа управљању људским ресурсима који би допринео подстицају развоја овог виталног и динамичког фактора у ланцу стварања вредности.

Савремени менаџмент људских ресурса, фокус свог деловања помера са физичких преференцијала човека, на његове веће могућности и потенцијале као интелектуалног власника капитала. Ово ново усмерење јача односе партнерства, а не поседовања и командовања, већ поверења и сарадње. На тај начин, ослобађа се креативна, иновативна и високо компетентна интерна енергија која повећава конкурентски потенцијал али и задовољство собом и својим окружењем. У овом распону могућности, образује се отворени став појединаца и интересних група да покрећу промене, да их прихватају и подстичу развој кроз промене.

Примењена стратегија и модел управљања људским ресурсима, у новијим научним истраживањима, посматра се у корелационом односу са делотворношћу држава и развојним просперитетом националних целина. Као што су вода и енергије различитих врсти предмет посебне бриге и заштите државе као националних богатстава, тако и људски потенцијал не може бити препуштен у свом развоју ,појединачним приступима и краткорочним потребама власника предузећа који га 'виде' као *шрошак*.

Захтев модерног приступа управљању људским ресурсима у успешним и профитабилним микро економским структурама држава, одражава се високим степеном интеграције појединца са циљевима предузећа. Тај процес интеграције мора да се настави узлазном путањом по нивоима на којима се врши груписање циљева и интереса, груписање овлашћења и одговорности, до нивоа националних и државних интереса и овлашћења. Интеграција интереса и циљева микроекономских чинилаца са административним капацитетима и овлашћењима потврдиће ефикасност државе као институције која остварује интересе својих грађана на професионалан и стручан начин. У том случају, политичка воља и моћ биће усмерена у истом правцу са државним иницијативама и резултатима. Конфликтно усклађивање интереса минимизираће своје ућешће и губитак енергије стваралаштва и посвећености биће смањен, а задовољство и мотивација људског потенцијала биће подигнути.

Због тога треба критички анализирати развијеност управљања људским потенцијалима у административним структурама државе јер и њу одликују наслеђене традиционалне

праксе и приступи или преузете праксе других које нису прилагођене и обухваћене у целину система управљања људским ресурсима у Србији. У том смислу, успостављање и коришћење базе података о стручним способностима у српским предузећима може да омогући и обогати процесе у управљању људским ресурсима у управним структурама и обратно, те покрене креативне иницијативе у области развоја каријере (хоризонтално и бочно) у јавној управи, али и у предузећима. То би допринело повећању заинтересованости за професионални рад у администрацији, али и вишем нивоу квалитета кадрова.

## Закључак

Допринос развојном усмерењу државе може дати успешна привреда као стваралац материјалног богатства. Међутим, тај стваралац вредности мора бити модерно организован, тако да обезбеђује повезивање своје стратегијске визије са интересима појединаца и тимова. Та веза је јамац успеха у потврђивању супериорног положаја на тржишту и остварене синергије између ресурсне комбинације са људским потенцијалима. Тако остварена интерна компетентност ригидна је на сметње и мртве ходове који се догађају у даљим процесима интеграције у структурама административних капацитета.

Такве сметње су показатељ неадекватног реаговања било због непрофесионалног и нестручног потенцијала административног капацитета или због њихове отуђености у каналима комуникације и интеграције, а често и немотивисаности за посвећеност остваривању ефикасности и делотворности циљева административне подршке.

Промене и реформска оријентација захтева промене ставова и вредносних судова сваког од нас, изнутра према споља. Промене у унутарњем окружењу подстичу промене у спољном окружењу, у овом случају и државе, и њеног капацитета. Трома, некреативна и инертна држава је супротна политичкој вољи својих грађана и они ће је мењати силом или на демократски начин. Демократски начин је избор који захтева отклањање свих оних сметњи које доприносе прекиду интегративних про-

цеса појединца, њихових организација са институцијама којима је дато овлашћење да управљају имовином грађана.

Једна од области у којој се налазе делотворни инструменти за ревитализацију мотива, иницијатива, креативности и посвећености је трансформациони менаџмент људских ресурса схваћен као филозофски став али прагматични приступ у активирању неисцрпних могућности које људски потенцијал садржи у себи.

## Литература

1. Robert S. Kaplan & David P. Norton, (1996), *The Balanced Scorecard*, Harvard Business School Press, p.p 132–167.
2. Michael Pedler, John Burgoyeell & Tom Boydeell, (1991), *The Learning Company*, Maidenhead, McGraw-Hill, p.p 79–82.
3. Derek Torrington, Laura Hall, Stiven Taylor, (2004), *Menadžment ljudskih resursa*, Data Status, p.p 213.
4. Peter F. Drucker, (1995), *Post kapitalističko društvo*, PS "Grmeč", p.p 47.
5. Stephen R. Covey, (1994), *Sedam navika uspešnih ljudi*, PS "Grmeč", p.p 23-27.
6. Russell L. Ackoff, (1981), *Creating the Corporate Future*, John Wiley & Sons, p.p 113–126.
7. Милица Р. Ђуровић, (2010), *Развијеност менаџмената људских ресурса у Србији – индикатори*, ПЦ "Телеком", п.п. 267–371.





---

**БЕЛЕШКА СА ПЕТЕ ГОДИШЊЕ  
КОНФЕРЕНЦИЈЕ ФЕФА „РЕФОРМЕ:  
ПОЛИТИЧКА ВОЉА И/ИЛИ  
АДМИНИСТРАТИВНИ КАПАЦИТЕТ”,  
ОДРЖАНЕ 11. МАЈА 2011. ГОДИНЕ У  
НАРОДНОЈ БАНЦИ СРБИЈЕ У БЕОГРАДУ УЗ  
ПОДРШКУ ДЕЛЕГАЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И  
ФОНДАЦИЈЕ ФРИДРИХ ЕБЕРТ**

**Проф. др Горан Питић**, председник Савета ФЕФА, на отварању конференције истакао је да у изазову ка европским интеграцијама, требамо бити амбициозни. Последњих пар година отворене су нове теме и нове стратегије у виду постављања нових визија модерне Србије. Потребна је модернизација целог система. Неопходно је продуктивније коришћење ресурса, јер немамо времена за губљење док други иду напред. Институције би требале бити партнери, а не терет бизнису у Србији. Да бисмо сустигли остале, развијене, земље потребно је постављање мерљивих индикатора као и реформе великог броја јавних сектора. На крају, проф. Питић је подсетио да важну улогу у изградњи административних капацитета имају образовне институције као што је ФЕФА, која од 2006. године изводи посебне последипломске студије из европских интеграција и јавне управе.

**Њ.Е. Божидар Ђелић**, потпредседник Владе Републике Србије, у свом излагању нагласио је да је 2011. година јако битна за европске интеграције. Сваки моменат је историјски. Имамо шансу да добијемо статус кандидата и датум почетка преговора. То је наш циљ! Европски партнери изградили су свеобух-

ватне и захтевне услове које Србија треба да испуни. Истакао је да су они строги али фер. Потребно је поставити приоритете, а тренутно у Србији то је изградња квалитетне државне управе. Битно је да државна управа буде транспарентна и некорумпирана. Такође Ђелић је истакао да су политичка воља и административни капацитети зависни и да не могу опстати без међусобне сарадње и подршке. Мора да постоји политичка одговорност. Велики број одлука би требало да се измести из власти, а битне одлуке да се доносе са много мањим демократским надзором. Такође је нагласио да је битна јавност у раду. На основу извештаја из октобра 2010. у коме су похваљени наши административни капацитети долазимо до тога да то може бити једна од компаративних предности Србије. Свесно је одбијено формирање посебног министарства за европске интеграције јер то треба бити питање свих министарстава. На крају је истакао да је веома битно дубоко знање механизма ЕУ. Осамдесет одсто посла је урађено. Парадокс постоји између смањења јавне потрошње (по мерилима продуктивности) и потребе већих капацитета државне управе.

**Њ.Е. Венсан Дежер**, шеф Делегације Европске уније у Републици Србији, посебно је нагласио да је ефикасна и модерна, ка грађанима окренута јавна управа, предуслов за успех процеса европске интеграције Србије. Постигнут је напредак али има још много посла. Тренутно се ради много пројеката на нивоу државне управе као и локалних самоуправа. Његов поглед на реформе и тренутна догађања поделио је у следеће три ставке: 1) улога управљачког капацитета у оквиру интеграција, 2) односи између политичке воље и капацитета и 3) јака државна управа. Такође је навео да је потребно боље распоређивање новчаних средстава, постепени раст финансијске подршке, пре али и по уласку у ЕУ.

**Др Михаел Ерке**, директор канцеларије Фондације Фридрих Еберт у Београду, утврдио је да у Србији постоји и политичка воља и одговарајући административни капацитет за процес приступања ЕУ, али да су јој потребни јасно формулисани циљеви и кораци. Поред тога, неопходно је додатно изграђивање административних капацитета у складу са европским стандардима, који ће бити у стању да одговоре на дола-

зеће изазове. Ерке је додао како је једно од суштинских питања унапређење квалитета живота у Србији и оно је потребно пре, али и по приступању Европској унији. Приступање се може сматрати тек почетком тог процеса, док је право мерило успешног чланства побољшање квалитета живота грађана.

**Проф. др Ана С. Трбовић**, директорка Центра за европске интеграције и јавну управу ФЕФА, изнела је три најважнија начела реформе државне управе – деполитизацију, децентрализацију и професионализацију који су Србији потребни да би напредовала, а она се креће у супротном смеру у погледу деполитизације што онемогућава виши степен професионализације. Неопходно је решити политички узроковано ширење државног апарата са сваким изборима и истовремени недостатак адекватних кадрова у јавној управи која служи као мотор реформи. Проф. Трбовић, као један од аутора књиге “Јавна управа и европске интеграције Србије” закључила је панел подсећањем на појам “добре владавине”, путем којег “грађани полажу право на одговорну и делотворну јавну управу, посебно у време изазова транзиције када је јавна управа мотор реформи које непосредно воде ка бољој свакодневници.”

**Доц. др Милица Делевић**, директорка Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије, нагласила је да су сви владини службеници укључени у процес европских интеграција, а не само они који су запослени у Канцеларији. Као последица те чињенице, веома је важно да се ради унапређењу капацитета државне управе као целине, а не појединих министарстава или канцеларија. Уколико целокупна Влада не буде учествовала у том процесу, не може се очекивати значајнији напредак. Такође, др Делевић је истакла да главна препрека даљем напретку долази са политичке, а не са административне стране, а пример за то је попуњавање упитника Европске комисије у веома кратком року. Европска комисија је навела да Србија има административне капацитете, али да је на њима потребно радити, односно да је неопходно уједначавање квалитета администрације као целине. Први задатак у том процесу је испуњавање услова за добијање статуса земље кандидата за чланство у ЕУ. За тај корак потребно је пуно људи са специфичним знањима у конкретним областима, а у вези

с тим стално присутан проблем је то што образовани кадрови у Србији најчешће у Србији не желе да граде своју професионалну каријеру у државној администрацији. Држава је у фази изградње система, потребно је доста унапређивања и уједначавања, потребно је изградити систем који мотивише људе на усавршавање, закључила је др Делевић.

**Светлана Ђуковић**, руководилац тима СИДА пројекта реформе јавне управе у Србији у свом излагању навела је да је реформа јавне управе од кључне важности за успех процеса интеграције у ЕУ, обзиром да је јавна управа основни носилац реформи које је неопходно спровести у том процесу. Ђуковић је додала да је потребно пажљивије радити на захтеву грађана, како би добили висококвалитетне услуге по реалним трошковима, а да ће се то остварити само одрживим реформама и њиховом сталном реализацијом. Потребно је обратити пажњу на два питања, а то су неопходност стварања државног апарата који може да одговори поменути изазовима, и са друге стране непостојање вештина за испуњење дугорочног стратешког плана. Због тога је Србији потребна подршка. Она ће довести до унапређења ефикасности, смањења неусклађености и увођења нових функција у државни апарат, каже Ђуковић. Препоруке које буду дате требало би и да се спроводе ради напредка. Ђуковић је закључила да би требало без одлагања предузети мере ка достизању европских стандарда у државној администрацији, што представља одговорност Владе РС.

**Вилијам Дилинџер**, водећи стручњак Светске банке за управљање јавним сектором, је говорио о улози Светске банке у реформама јавних управа током претходних 30 година и представио нову студију о реформи зарада у јавном сектору Србије, закључивши да су наведене мере неопходне како би се унапредио учинак јавног сектора. Тај план обухвата два инструмента – први је ограничавање обима плата за државну управу, а други је заустављање раста броја запослених у државној администрацији. Дилинџер је рекао да се управо на тим местима јавља проблем, јер је уз замрзавање плата тешко задржати стручне кадрове. Зато је потребно поставити правила и процедуре за запошљавање у јавној управи, са фокусом на

повећање плата ради мотивисања што бољег учинка, а напоре у том правцу Светска банка ће наставити да подржава.

**Проф. др. Гордана Матковић**, професорка ФЕФА, а модератор другог панела истакла је потребу за специфичним знањима и вештинама у државној администрацији, пре уласка, али и по уласку у Европску унију. Поред тога, потребно је унапредити систем и изградити снажне капацитете који ће бити у стању да изнесу ове реформе. Док се често говори о реформи као смањењу броја запослених у јавној управи, нагласак треба да буде управо на структури те државне администрације. Др Матковић је изнела да је потребна и изградња капацитета за контролу и регулаторних механизма, како би се побољшао учинак државне управе. Оно што се јавља као препрека јесте недовољна спремност Србије за промену структуре администрације.

**Мариан Лемке**, стручњак СИГМА/ОЕЦД, у свом излагању говорио је о областима у којима је СИГМА ангажована, а које обухватају унутрашњу и спољну контролу државне управе, рад државних службеника, јавне финансије и јавне набавке. Кључни елементи процене спровођења јавних набавки као једног од стандарда ЕУ су квалитет примене и снага постојећих институција да је спроводе. Стога правна регулатива у овој области игра важну улогу, и веома је значајна за земљу која стреми чланству у Европској унији. Важећи Закон о јавним набавкама у Србији је добар и усклађен са европским нормама, према Лемкеу. Међутим, Лемке је нагласио како у Србији највећи проблем представља корупција, што води ка последичним проблемима који утичу на јавне набавке, затим мањкавости прописа који се тичу концесија, као и квалитет самог поступка јавних набавки и недостатак политичке воље за решавање наведених проблема. Закључио је да у Србији очигледно нема политичке воље за борбу против корупције која је свуда заступљена.

**Проф. др Стеван Лилић**, професор Правног факултета Универзитета у Београду, у свом излагању је истакао како је ово време „владавине права“ која мора садржати рационалну и економичну структуру државне управе. Неопходан је фер однос између државе и грађана, укључујући и постојање леги-

тимности на којој почива целокупан систем. Др Лилић је додао како је снажно законодавство потребно за очување система, као и промена свести о управи у друштву. Године 2005. донет је Закон о јавној управи, који представља основни инструмент и подршку министарству и Влади у вођењу државе и државне управе. Ипак, др Лилић истиче како је потребна непоколебљива политичка воља и одлучност за успешно спровођење реформи. Такође је указао и на снажну потребу за повећањем јавности у раду јавне управе.

**Др Ричард Лакинг**, директор пројекта ЕУ „Говори европски“ у Србији: „Практична обука за запослене у државној управи“, говорио је о овом пројекту који се бави специјализованом обуком службеника за рад у јавној управи, а који технички спроводи Британски савет у Београду. Стажирање младих у европским институцијама јавне управе прати стипендија, док обука државних службеника обухвата стицање конкретних знања, вештина и крајњу, али веома битну компетенцију, а то је промена свести и ставова о јавној управи као систему. Закључио је да Србија не испуњава своје пуне потенцијале када је у питању брзина спровођења пројеката попут овога, али да је напредак видљив.

**Петар Бозацијев**, консултант *PriceWaterhouseCoopers*, објаснио је на који се начин ова консултантска кућа бави проценом учинка Владе путем тзв. Индекса оцена рада (*Balanced ScoreCard*). Према његовим речима, то је једноставан начин да се пословне стратегије примене у јавној управи. Кључни елементи су финансије, а потом клијенти тј. грађани у случају рада Владе (да ли добијају адекватну услугу јавне управе), процеси кроз које Влада свакодневно пролази, и коначно резултати и како се мере. Циљ овог поступка, према Бозацијеву, јесте да се успостави економски модел за друштвену вредност. Када је у питању однос политичке воље и административних капацитета, Бозацијев сматра да су држави потребни људи који су способни за руковођење, спремни за изазове, док проблем представљају прекобројни службеници којима је тешко управљати.

**Милош Ерић**, ФЕФА, као модератор трећег панела на тему улоге локалне власти и академског и грађанског друштва

у приступању ЕУ, споменуо је проблематику односа између административног капацитета и људског капитала. Навео је и како су све започете реформе тешке, али изводљиве.

**Виолета Јовановић**, директорка Националне алијансе за локални економски развој – НАЛЕД: говорила је о томе како све што се дешава у погледу реформи управо креће са локалног нивоа. Општине су оне јединице јавне управе од којих започињу све иницијативе. Јовановић је говорила о ентузијазму локалних управа и привреде за спровођење програма које осмишљава НАЛЕД и изнела утиске о конкретним резултатима који су постигнути у претходном периоду. Споменула је и да зна како је „гиљотина прописа“ оштра, али и да би се успело у реформама, мора се озбиљно радити и одлуке понекада морају бити тешке. Коначно, Јовановић је додала како постоји велика подршка за унапређење институција на националном нивоу, али исто тако да је за одрживе промене важно да то не буде само у опортуном политичком моменту, као и да се на обећане реформе не заборави када се изборни циклус заврши.

**Петр Пајас**, из организације ПАСОС, Чешке Републике, говорио је о изазовима и потешкоћама кроз које је Чешка Република пролазила приликом уласка у ЕУ. Током 11 година (1993-2004) колико је трајао процес, Чешка се сусрела са већином проблема са којима се данас суочава Србија, истакао је Пајас. Указао је на три основна начина организовања ради решавања тих проблема: обуке, образовање службеника, али и јавности када је у питању рад јавне управе. Пајас саветује да се реформе не заустављају само на врху пирамиде јавне управе, већ да је важно да се пажња усмери и на нижи ниво, односно да је кључно посветити пажњу локалној управи и самоуправи, као и да се не могу развијати обуке ако не постоји централна управа која ће их координисати. Пајас сматра да треба избећи доношење прописа који за искључиви циљ имају испуњавање услова које је прописала ЕУ, као што је у Чешкој био случај са Законом о јавној управи, који је донет због уласка у ЕУ, али никада није спроведен. Пајас је констатовао како треба укључити и невладине организације у рад јавне управе, што је познат позитиван модел, који је управо спровела Чешка.



**Проф. др Александра Чавошки**, професорка Правног факултета Универзитета Унион, у свом излагању је нагласила да је за напредак државне управе неопходна реформа високог образовања, и како је у последњих неколико година у Србији та реформа постала препознатљива. У делу обраћања који је био усмерен на ТЕМПУС пројекат у коме учествују Универзитет Унион, ФЕФА и Универзитет Мегатренд, а који за циљ има унапређење наставе у области јавне управе, др Чавошки је истакла као циљеве нови наставни план и програм за основне, мастер и докторске студије, као и додатне активности у које спадају нови начини и средства учења и мобилност студената. Приликом израде планова партнери су се суочили са доста потешкоћа због брзине којом је реформа извршена.

**Ђорђе Станичић**, генерални секретар Сталне конференције градова и општина Србије, истакао је у свом излагању како је главни задатак СКГО примена закона у пракси, као и да се градови и општине све више труде да буду укључене у доношење прописа. Неопходно је спровести 65% прописа ЕУ који су концентрисани на локалном нивоу, те је потребно обучити и припремити људе у локалним самоуправама. По његовом мишљењу, треба формирати одговарајуће канцеларије које ће се бавити специфичним питањима и обучити људе да правилно искористе средства од ЕУ, јер ће у супротном морати да их враћају у европске фондове.

**Душко Радаковић**, државни секретар у Министарству за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, је навео лошу праксу која прети Србији, а то је да није довољно само усвојити закон, него га треба и спровести. Радаковић је фокус свог излагања ставио на децентрализацију, деполитизацију, професионализацију, рационализацију и модернизацију. Споменуо је да нови Закон о државним службеницима и тек усвојени Закон о локалним службеницима који треба ове године да ступи на снагу, представљају напредак у деполитизацији управе. Коначно, као следећи циљ истакао је увођење ИСО стандарда у министарство, и истакао значај донаторске помоћи као кључне за реформе у овој области.

**Проф. др Михаило Црнобрња**, је као декан ФЕФА изнео неколико кључних разматрања целе конференције. Констатовао је да је државна управа напредовала, да није довољно да само врх државе буде ефикасан, већ и да много тога зависи од људи са „дна“. Неопходност већег притиска на политичаре јавља се као последица недовољне политичке воље за реформама. Постојање превише стратегија које не бивају спроведене такође, један је од кључних проблема наше управе. Др Црнобрња је истакао да Србији није једини циљ да добије статус кандидата, већ и датум почетка приступних преговора и спровођење многих реформи до уласка у ЕУ.

ЦИП - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

35.074(497.11)(082)

РЕФОРМЕ : политичка воља и  
административни капацитет / уредница Ана С.  
Трбовић. - Београд : Факултет за економију,  
финансије и администрацију Универзитета  
Сингидунум, 2011 (Београд : МСТ Гајић). -  
217 стр. : граф. прикази, табеле ; 25 cm

Тираж 500. - Стр. 5-6: Предговор / Ана С.  
Трбовић. - Напомене и библиографске референце  
уз текст. - Библиографија уз све радове.

ISBN 978-86-86281-14-2

а) Државна управа - Реформа - Србија - Зборници  
COBISS.SR-ID 186780172

ISSN 0738-0628 1-14-2



9 788660 281142 >