

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У БЕОГРАДУ

Мр Зорица М. Урошевић

**ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА, СТРУЧНО  
УСАВРШАВАЊЕ И ПРОЦЕСИ РАЗВОЈА  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF LAW

Zorica M. Urošević, LL.M

**PROFESSIONALIZATION, PROFESSIONAL  
DEVELOPMENT AND LOCAL SELF-  
GOVERNMENT DEVELOPMENT**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

## **Подаци о ментору и члановима комисије**

### **Ментор:**

Проф. др Добросав Миловановић, ванредни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду

### **Чланови комисије:**

Проф. др Драгољуб Кавран, редовни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду, у пензији

Проф. др Добросав Миловановић, ванредни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду

Проф. др Марко Давинић, ванредни професор Правног факултета  
Универзитета у Београду

### **Датум одбране:**

## ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА, СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ И ПРОЦЕСИ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### Резиме

Предмет докторске дисертације је истраживање феномена професионализма, односно процеса професионализације јавне управе, који је основ и гаранција за бржи напредак и прикладну, одрживу управну реформу. Динамички контекст садржи широке промене организационе културе, менталитета, понашања, ефеката рада и сталне контроле квалитета рада, нарочито у сфери односа са грађанима. Овакви напори карактеришу светски широк покрет „нове јавне управе у служби грађана” који постепено замењује, односно делимично укључује елементе „новог јавног менаџмента”, карактеристичног за развој пред крај XX века, а данас само делимично употребљивог, а и тада само као коректив.

Овакав развој диктирају изразито брзе промене околности у којима делује свака држава, нарочито оне које пролазе кроз трауматски процес транзиције. Увођење „добре управе” одвија се у условима смањења трошкова у јавном сектору, у време када се као императив јавља, пре свега, побољшање услова за рад на проширењу инвестиција које треба да ревитализују економски систем, при чему су време, сигурност, одговорност и безбедност уложеног капитала од највећег значаја. Захтеви за унапређењем управних капацитета и контролом фискалних трошкова указују на потребу непрекидног повећања брзине рада, ефикасности, ефективности, уз релативно смањење броја запослених.

Деполитизација и успешна антикорупцијска борба води се подизањем интегритета и етичности у јавном сектору, али уз напор целог друштва да се развије осетљивост на разарајуће последице корупције и других облика опортуног понашања који стварају услове за пљачку друштвених добара ако се не сузбију и не подвргну контроли у оквиру процеса демократизације. Моралне вредности утичу на спречавање корупције јер се формирањем професионалне етике утиче на самоконтролу, аутономно одговорно, лично професионално понашање. Повољан исход гарантује непрекидно настојање да

се професионализација прилагођава развоју и постане критериј за оцену и промоцију јавних службеника.

Е-управа је велики изазов и обавеза. То је област пуне професионализације, увезана је са свим функцијама јавног сектора и локалне самоуправе. Потребан је систем комуникација којима је могуће стално преносити информације о предностима и неминовности увођења електронске управе, новим донетима и решењима. Мрежа хоризонталних и вертикалних односа је широка и почива на сигурним технолошким захтевима чије испуњење захтева високу професионалност и интензиван тренинг.

Институционализација тренинга, усавршавања и непрекидног флексибилног оспособљавања рада професионалних јавних службеника у самом је центру наших активности на остварењу реформе. При томе, овакви процеси захтевају и одговарајуће прилагођавање система радних односа таквој ситуацији.

Потребно је знатно већу пажњу посветити утврђивању стратегије, фаза и динамике професионализације у јавном сектору, уз коришћење применљивих и одрживих иностраних искустава. Подсећамо и да је значајно и наше опредељење за сарадњу са целим светом, што укључује и благовремени улазак у Европску унију. Пренос искустава и знања у доба интернета је готово тренутан, али је потребно оспособљавање за такву сарадњу да би се разликовао пренос знања, метода и техника из једне земље у другу, при чему се верује да су проблеми исти, или веома слични у свим државама. Стога и институције треба да директно користе искуства, што потпомаже велики број експерата, најчешће у најбољој намери. Показује се, међутим, да то често може да шкоди. Државе имају исте или сличне проблеме, али решења која су прикладна могу бити различита. Трансфер знања и техника може помоћи само у ранијим фазама реформи због чинилаца времена, недостатка релевантних информација и њихових тумачења, недостатка новца и, најважније, због недостатка обучених особа које владају знањем, познатим „*know how*“. Како да недовољно квалификовани јавни службеници одаберу који је од постојећих модела бољи или лошији у нашим условима? Шта усвојити, какву комбинацију модела прилагодити организационој култури на чије мењање реформа утиче? Опет долазимо до закључка да су

професионализација и професионалност кључни одговор и трајно, одрживо решење.

Историјска и упоредна истраживања и анализе поуздан су начин да се дође до одговора на најзначајније групе проблема јавне управе и локалне самоуправе, од којих у великој мери зависи и наша будућност, шансе да се таленат, способност и енергија, пре свега младих, усмере на постизање резултата у својој земљи, а не на одлазак из земље. Од кључног је значаја шире разумевање суштине и улоге професионализма, односно услова у којима се одвија процес професионализације. Идеја професионализма је данас присутна у скоро свим областима рада, али се она различито испољава и тумачи, не само у историјском и развојном контексту, него зависно од тога о којој је професионалној групи реч или организационо-радном амбијенту.

Јавни интерес се дефинише у оквиру система на основу кога се постиже нормативна сагласност о правима, повољностима и прерогативима које грађани имају или немају права да користе, о обавезама грађана према држави или један према другоме, о принципима на којима почива власт и њена јавна политика, као и организовање и непосредно извршење њених одлука. Јавни интерес, кога штити јавни службеник, утиче на то да се професионализам у јавној управи разликује од професионализма у приватном сектору. Приватни сектор функционише на принципима тржишта и профита, суштина рада је заштита интереса власника капитала у слободној тржишној утакмици која укључује све веће ризике и могућност неуспеха. При овоме не треба заборавити ни социјалну одговорност капитала за развој друштва. Економски аспект рада у јавном интересу не сме да носи пословни ризик и могућност неуспеха, нити је сврха рада повећање профита, него трајно обављање послова у општем интересу друштва, задовољавање потреба и заштита права грађана. Циљеви рада су опште добро, а награда је плата.

Професионализам у јавној управи је својеврсна константа од периода развоја модерне државе када јавни службеник од лаика постаје професионално оспособљен за јавну службу због чега прима одговарајућу накнаду, али су његове карактеристике променљивих вредности и манифестују се у складу са природом и променама улоге јавне управе, односно државе. Као структурни елемент организације јавне управе,

професионализам има свој динамички вид у процесу професионализације у коме настају, развијају се и мењају принципи и вредности, односно правне и етичке норме на којима се заснива статус и деловање јавних службеника. Национални оквир тог процеса има наднационалну димензију услед развоја интеграционих процеса у којима настају системи организација и институција који отварају ново поље деловања, односно циљева, задатака и метода рада повезаних заједничким управним стандардима. Под утицајем развоја Европске уније и „*acquis communautaire*”, јављају се и све јаснији нормативни оквири и општи стандарди који се све више поштују, уз потребу за истовременом заштитом културе и националних интереса сваке државе. То садржи и нове изазове у процесу професионализације за које су потребни индивидуализовани одговори који не излазе из оквира хармонизације са ширим управним системима, као што је нпр. „европски управни простор“.

Професионалност стога примарно обухвата знање, стручност, компетентност јавног службеника, али укључује и друге вредности које су специфичне карактеристике професионализма у јавној управи – одговорност за заштиту јавног интереса и заштита права грађана у демократском друштву. То подразумева прихватање система вредности и ставова који чине „професионалну филозофију“ организације јавне управе којој јавни службеник припада, као скуп вредности, норми и правила који су основ индивидуалног и колективног понашања и односа јавних службеника према тим вредностима, нормама и правилима. Те вредности садрже правне норме којима се регулише деловање јавних службеника, уређују механизми за поштовање правила и системи који то обезбеђују (подзаконски акти органа, стандардне оперативне процедуре). У томе помажу морални стандарди. Тај „вишеслојни“ аспект професионализма има просторну и временску димензију у којима се испољава и нормативно и практично.

Професионална етика, као скуп вредности и норми, развија се и оснажује под условом да је складно уграђена у систем политичке и судске контроле управне политике и праксе, који укључује и систем надзора и контроле ради обезбеђења високих стандарда рада. То се постиже не само законским нормама којима се уређују подстицаји и санкције, већ се етичко понашање штити и развија његовом промоцијом на свим нивоима, што се

постигне самоконтролом. У томе велику улогу има квалитет образовања и систем стручног усавршавања, који стварају услове за развој знања, способности и личних особина јавних службеника и других званичника да што боље схвате и обаве одређени посао у јавном интересу и у складу са дефинисаним стандардима, што несумњиво утиче на ефикасност управе, међусобно разумевање, кооперацију, међуресорску координацију и социјалну интеграцију. Веома пажљиво треба развијати и трансформационе способности лидера које су од великог значаја за напредак сваког органа управе или организације у јавном сектору због утицаја који лидери имају у процесу преображаја јавне управе у транзицији.

„Добру управу“ обезбеђује професионализација. Тиме се управни систем успешно брани од бројних слабости људске природе која нагиње злоупотребама власти. Као неговање културе знања и сталног учења, одговорног и етичког понашања, професионализација представља плодно улагање у лична својства човека као креатора и извршиоца у процесима остваривања и заштите јавног интереса. Постигне се и легитимност и стабилност управног система, јер примена етичких принципа има интегративни карактер – олакшава кооперацију са окружењем. „Морална управа“ представља циљ коме се тежи у процесу реформи, чији резултати највише зависе од укупног развоја нашег друштва. Етичност и владање по моралним стандардима настаје васпитањем и образовањем, развојем организационе културе, који су под утицајем бројних социо-психолошких чинилаца. Професионализација је уствари процес моралног развоја јавне управе који осигурава да се рад јавних службеника одвија уз поштовање правила и закона на начелима добре управе. Тиме се стиче и продубљује поверење јавности.

„Аматеризација“ је процес који се у многим земљама, нарочито транзиционим, јавља као последица специфичних притисака у процесу утврђивања алтернатива и реализације тзв. „политичке воље“. При овој се „лојалност“ често сукобљава са професионализмом. Због тога може доћи до „аматеризације“ управног процеса. Уместо да се поједине функције обављају све професионалније одговарајући на потребе у окружењу, продира „аматерско“ поступање које је по природи често осуђено на грешке које не



могу бити исправљене ни системом унутрашње и спољне контроле ни радом судства. Ни наша земља није имуна у односу на таква настојања.

Стручно усавршавање локалних кадрова, супротно потребама, није до сада било у самим основама процеса управне реформе и поред тога што се у оквиру локалне самоуправе извршава велики број закона, обављају бројни управно-извршни и други стручни послови који су од свакодневног, непосредног интереса за грађане и друге субјекте. Процес децентрализације, као и наставак успешне координације пословима европских интеграција, захтева јачање управних капацитета и на субнационалном нивоу. Отуда је управљање кадровима на свим нивоима у наредним годинама од суштинског значаја.

Политичка воља која омогућава успешан развој реформе јавне управе и локалне самоуправе одређује ниво испуњавања следећих услова: систем координације квалитативно одређених реформских активности разрађених по фазама, менаџерски капацитети и степен развијености професионализма у јавним службама. Ови се услови издвајају по значају и степену утицаја на ток, брзину и одрживост промена које реформе треба да донесу. Изградња модерне, професионалне и деполитизоване управе на свим нивоима је дугорочан процес развоја високих професионалних и етичких стандарда штићених правним нормама које се доследно примењују.

Имајући у виду да је развој јавно-службеничког система у нашој земљи један од циљева реформе, у докторској дисертацији се полази од ширег тумачења професионализма – као система на кога утичу бројни чиниоци: психолошко-емотивни, психо-социјални, културни. Они у великој мери утичу на процес професионализације и на развој локалне самоуправе. Упоредна искустава, савремене тенденције и разнолики путеви у процесу професионализације могу бити инспирација за наша, изворна решења за развој управних капацитета и унапређење процеса професионализације. Тиме се достиже и жељени темпо развоја заштите права грађана коме теже све земље транзиције. У странијој академској и стручној литератури овим питањима се посвећује много више пажње него у домаћој. Управо је то допринело да се укаже на значај и пружи потстицај даљим истраживањима чији би циљ био стварање повољнијих услова за одрживу професионализацију јавне управе и локалне самоуправе. Посебно је значајна већа одлучност и истрајност у

подизању квалитета образовања због утицаја академског професионалног идентитета на развој професионализма.

Рад обухвата Увод, четири дела и Закључке. Дисертација је израђена на основу проучавања домаће и стране литературе, значајног броја домаћих и страних закона и других прописа, стратешких и других докумената, као и истраживачких радова, анализа и препорука међународних организација и институција које су укључене у различите пројекте који су предмет ове анализе. У раду су коришћени различити методи научног истраживања: догматско-нормативни, историјски, социолошки, социо-политиколошки, социо-психолошки, компаративни, метод најбољег примера (*benchmarking*), метод анализе случаја (*case study*), метод анализе садржаја, метод научне класификације, метод научне дескрипције, лексички метод.

У истраживању се пошло од следећих хипотеза: 1. да професионализација ствара услове да се остварују циљеви одређени демократизацијом и децентрализацијом, као резултат процеса приближавања Европској унији; 2. да заштита професионализма у управној пракси зависи од правног и етичког оквира статуса управних службеника, као и од квалитета њиховог образовања и степена развијености програма стручног оспособљавања и усавршавања; 3. да постоје међународни управни стандарди и препоруке на којима се заснива професионализам и процес професионализације у јавној управи; 4. да постоји тенденција проширивања послова локалне самоуправе услед децентрализације и развоја интеграционих процеса који захтевају професионализам службеника на локалном нивоу; 5. да успешан развој локалне самоуправе зависи од темпа деполитизације и пораста стручности локалне управе; 6. да рационалност и ефикасност процеса професионализације зависи од схватања мисије, изграђеног заједничког система вредности, хоризонталне интерагенцијске координације и сарадње и усклађене вертикалне димензије управно-политичких односа у систему јавне управе.

Након провере постављених хипотеза закључује се да се професионализам може схватити у ужем и ширем значењу. У ужем значењу, односи се на стручна знања и најчешће се изводи из појма професије и поседовања специфичних знања. Повезује се са способностима,

интелектуалним капацитетима и вештинама стеченим посебним образовањем и сталним усавршавањем. Професионализам означава поседовање стручног ауторитета у оквирима организационе структуре и одговарајућег степена професионалне аутономије. У ширем значењу, појам професионализма се повезује са друштвеном улогом најразличитијих професија, занимања и делатности, што је организовано тумачење потреба да се применом когнитивне компоненте – знања, уз поштовање етичких стандарда и организациону одговорност, решавају кључни проблеми садашњости и будућности. Тиме се задовољавају и растуће потребе човека у процесима изграђивања мултикултуралности. Професионализам у јавном сектору несумњиво је једно од најважнијих обележја његове структуре, надлежности и послова и може се у потпуности разумети само у свом укупном контексту.

**Кључне речи:** јавна управа, професионализам, професионализација, образовање, стручно усавршавање, етички стандарди, одговорност, децентрализација, локална самоуправа, реформа.

**Научна област:** Правне науке

**Ужа научна област:** Управноправна

**УДК:** 377:35.08

# PROFESSIONALIZATION, PROFESSIONAL DEVELOPMENT AND LOCAL SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT

## Summary

The subject of this dissertation is the analysis of the phenomenon of professionalism, i.e. process of professionalization of public administration, which is a basis and a guarantee for faster progress and adequate and sustainable public administration reform. The dynamic context contains broad changes in organizational culture, mentality, behaviour, effects of work and constant quality control, especially concerning relations with citizens. These efforts characterize the world-wide movement of "New Public Service" - which is gradually replacing, i.e. partly includes the elements of the "New Public Management", which characterized the development towards the end of the twentieth century, although today is only partly useful.

This development is being driven by very fast change of circumstances in which all countries operate, particularly those which struggle with a traumatic process of transition. The introduction of "good government" takes place in times of cost reductions in the public sector, just at the time when the main focus is on the expansion of favourable conditions for investment that need to revitalize economic system, whereby time, safety, responsibility and security for the invested capital are of the utmost importance.

Depoliticisation and successful fight against corruption is led by increasing the level of integrity and ethics in the public sector, but with the efforts of the whole society to develop sensibility to devastating consequences of corruption and other forms of opportunistic behaviour, which create conditions for looting of social goods, if they are not suppressed and were subject of control within the democratisation process. Unfortunately, this process is being expanded throughout the world. Moral values affect prevention of corruption, since the creation of professional ethics affects self-control, autonomous, responsible, personal professional behaviour. Favourable outcome is guaranteed only if continuous efforts are invested in making professionalization a key criterion for performance appraisal and promotion of public servants.

E-government is a huge challenge and obligation. It is an area of full professionalization, bound with all the public sector and local government functions. There is a need for a communication system which can continuously transfer information about the benefits and necessity of introducing e-government, new achievements and solutions. Network of horizontal and vertical relations is broad and is based on reliable technology which requires professionalism and intense training.

To achieve reform, training institutionalization, continuous training and flexible training of professional public servants should be the center of our activities. Thereby, these processes require the corresponding human resource management system adjustment to the given situation.

It is necessary to devote much more attention to determining the strategy, phases and dynamics of professionalization in the public sector, with using applicable and sustainable international experience. We also point out that our commitment to cooperate with the whole world is very important, including the timely entry into the European Union. Today, isolation is impossible. In the internet age, the experience and knowledge transfer is almost instantaneous. However, training for such cooperation is necessary. It is necessary to distinguish knowledge transfer methods and techniques from one country to another, whereby it is believed that the problems are the same, or very similar in all of countries. Therefore, institutions should directly use experience as well, which supports a large number of experts, usually with good intention. It turns out, however, that it can often have harmful consequences. Countries have the same or similar problems, but suitable solutions can be different. Therefore, the knowledge and technique transfer can only help in the early stages of reforms due to the time factors, lack of relevant information and their interpretation, lack of money and, most importantly, the lack of trained people with necessary knowledge, so-called "know-how". How can inadequately trained public officials choose which of the existing models are better or worse under our conditions? What should be implemented, which combination of models should we adjust to organizational culture which is affected by the reform? Again we come to the conclusion that professionalization and professionalism is the only real answer and sustainable solution.

Historical and comparative research and analyses are a reliable way to acquire answers for most important groups of problems of public administration and local self-government, on which our future depends to a great extent. This also increases chances that talent, capability and energy of primarily young people are directed towards achieving results in their own country, and not on leaving the country. A wider understanding of the essence and role of professionalism is of the key importance, as well as the conditions in which the process of professionalization takes place. The idea of professionalism is now present in almost all areas, however is differently expressed and interpreted, not only in the historical and development context, but also depending on a professional group or organizational work environment.

Public interest is defined within the system by which a regulatory approval of the rights is achieved, advantages and prerogatives that citizens have or do not have the right to use, the obligations of citizens to the state or to one another, the principles of the government and its public policy, as well as the organization and direct execution of its decisions. The public interest, protected by a public official, influences the difference between the professionalism of the public administration and professionalism in the private sector. The private sector operates on the principles of the market and profits, the essence of the work is to protect the interests of capital owners in a free market competition that includes all major risks and the possibility of failure. For this we should not forget the social responsibility of capital for the development of society. The economic aspect of working in the public interest should not have a business risk and the possibility of failure, nor is the purpose of the work to increase profit, but permanently perform tasks in the general interest of society, meeting the needs and protecting the rights of citizens. The goals of work are the common good, and the reward is the salary.

Professionalism in public administration is a kind of constant since the development of the modern state, when a public servant who was a laity becomes professionally qualified for public service for which receives appropriate compensation, but its characteristics values vary and are manifested in harmony with nature and the changes in the role of public administration or the state. As a

structural element of the organization of public administration, professionalism has its own dynamic vision in the process of professionalization in which principles and values arise and evolve and change legal and ethical norms that underpin the status and functioning of public servants. National framework of this process has a supranational dimension due to the development of integration processes in which the organizational systems are formed and institutions that open up a new field of action, goals, tasks and work-related methods interrelated by common administrative standards. There are also clear regulatory frameworks and common standards that are increasingly respected, with simultaneous need for protection of the culture and national interests of each country. It also contains new challenges in the process of professionalization that requires individualized responses that do not exceed the framework of harmonization with wider administrative systems, such as "European Administrative Space".

Professionalism, therefore, primarily involves the knowledge, expertise, competence of public servants, but includes other values that are specific characteristics of professionalism in public administration - the responsibility to protect the public interest and the protection of the rights of citizens in a democratic society. This implies the acceptance of the value system and attitudes that make the "professional philosophy" of the public administration organizations to which the public official belongs, as a set of values, norms and rules that are the basis of individual and collective behaviour and attitudes of public officials towards these values, norms and rules. These values include the legal norms governing the operation of public servants, governing mechanisms for compliance with the rules and systems that provide that (by-laws, bodies, standard operating procedures). Moral standards help in that. This "multi-layered" aspect of professionalism has a spatial and temporal dimension in which it manifests in a normative and practical way.

Professional ethics as a set of values and norms develops and strengthens provided that it is consistently embedded in the system of political and judicial control of administrative policies and practices, which includes a system of supervision and control to ensure high work standards. This is achieved not only by legal standards governing incentives and sanctions, but the professionalism is protected and developed with its promotion at all levels, which is achieved by

self-control. The quality of education has the important role in this, as well as vocational training system, creating conditions for the knowledge development, skills and personal qualities of public servants and other officials to better understand and perform a specific job of a public interest and in accordance with defined standards, which undoubtedly affects the effectiveness of governance, mutual understanding, cooperation, inter-coordination and social integration. The transformational leaders skills, that are of great importance for the progress of any administrative body or organization in the public sector, should be developed very carefully because of the influence that leaders have in the process of transformation of public administration in transition.

Professionalization is a basis for "good administration". By this, the administrative system is successfully protected from numerous weaknesses of human nature that is inclined to abuse the authority. Professionalization cultivates a culture of continuous learning, responsible and ethical behavior – a fruitful investment in the personal characteristics of man as creator and executor in the process of realizing and protecting the public interest. It is achieved by both the legitimacy and stability of the administrative system, because the application of ethical principles has integrative character - facilitates cooperation with the environment. "Moral Administration" is an objective pursued in the reform process, which results are most dependent on the overall development of our society. Ethics and governance by standards of morality arises by upbringing and education, development of organizational culture, which are influenced by numerous of socio-psychological factors. Professionalization is actually a process of moral development of the public administration to ensure that the work of public servants is carried out with respect for the rules and laws of the principles of good administration. In this way, the public's trust is acquired and deepened.

"Amateurism" is a process that in many countries, particularly in transition, occurs as a result of specific pressures in the process of establishing the alternatives and realization of the so-called "political will". For this, the "loyalty" often collides with professionalism. This can lead to "amateurism" of the administrative process. Instead of having the individual functions to perform in a more professional way responding to the needs of the environment, "amateur" conduct penetrates which by nature is often doomed to errors that cannot be



corrected by a system of internal and external control neither by the work of the judiciary. Neither our country is immune in respect of such efforts.

Professional training of local personnel, opposite to the needs, so far has not been in the very foundations of the process of administrative reform, even though in the context of local government a number of laws are performed, a number of administrative and executive and other professional activities that are of daily, direct interest to citizens and other entities. The process of decentralization, as well as the continuation of the successful coordination of European integration affairs, requires the strengthening of administrative capacity on the subnational level as well. Thence the personnel management at all levels in the coming years is essential.

Political will that enables the successful development of the public administration reform and local government determines the level of fulfilment of the following conditions: a system of coordination of the qualitative reform activities elaborated by stages, managerial capacity and level of development of professionalism in the public service. These conditions stand out for their importance and the degree of influence on the course, speed and sustainability of the changes that reforms need to make. Building a modern, professional and depoliticized administration at all levels is a long-term process of developing high professional and ethical standards protected by legal standards that are consistently being applied.

Bearing in mind that the development of public-service system in our country is one of the objectives of the reform, the doctoral dissertation is based on a broader interpretation of professionalism - as a system which is affected by many factors: psychological-emotional, psycho-social, cultural. They greatly influence the process of professionalization and the development of local self-government. Comparative experiences, contemporary tendencies and diverse ways in the process of professionalization can be an inspiration for our own, original solutions for the development of administrative capacity and improvement of the professionalization process. By this the desired pace of development is reached to protect the citizens rights which all the country's in transition strive to. In foreign academic and professional literature much more attention is devoted to these issues than in the domestic. It was to contribute to

highlight the significance and provide a boost to further research, aimed at creating more favorable conditions for sustainable professionalization of public administration and local government. Especially significant is the increased determination and perseverance in raising the quality of education due to the influence of academic professional identity on the development of professionalism.

The thesis includes the introduction, four parts and the conclusions. The dissertation is made on the basis of studying domestic and foreign literature, a significant number of domestic and foreign laws and regulations, strategic and other documents, as well as research papers, analyzes and recommendations of international organizations and institutions involved in various projects that are the subject of this analysis. The thesis used different methods of scientific research: the dogmatic-normative, historical, sociological, socio-political science, socio-psychological, comparative, method of the best example (benchmarking), case study method, method of content analysis, method of scientific classification, method of scientific description, lexical methods.

The study started with the following hypotheses: 1. That professionalization creates conditions for achieving certain goals determined by democratization and decentralization, as the result of integration processes; 2. That protection of professionalism in administrative practice depends on the legal and ethical framework governing the status of civil servants, as well as the quality of their education and the level of development of the program of professional training and development; 3. That there are international regulatory standards and recommendations that underpin the process of professionalization and professionalism in public administration; 4. That there is a tendency of expanding operations of local government as a result of decentralization and the development of integration processes which require professionalism of local servants; 5. That the successful development of local self-government depends on the pace of de-politicization and the rise professionalism; 6. That the rationality and efficiency of the process of professionalization depends on understanding of the mission, developed a common system of values, horizontal inter-agency coordination and cooperation and harmonized vertical dimension of the administrative-political relations in the system of public administration.

After testing the hypotheses, it is concluded that professionalism can be understood in the narrow and broad sense. In the narrow sense, it refers to expert knowledge and is usually derived from the concept of the profession and possession of specific knowledge. It is associated with abilities, intellectual capacity and skills acquired by special education and continuous development. Professionalism assumes the possession of professional authority in the framework of the organizational structure and the appropriate degree of professional autonomy. In the broader sense, the concept of professionalism is associated with the social role of different professions, occupations and activities, and represents an organized interpretation of needs to solve the key problems of the present and the future by cognitive components - knowledge, with respect for ethical standards and organizational responsibility. This helps in meeting the growing human needs in the process of building multi-cultural society. Professionalism in the public sector is undoubtedly one of the most important characteristics of its structure, authority and duties and can be fully understood only in its overall context.

**Key words:** public administration, professionalism, professionalization, education, professional development, ethical standards, responsibility, decentralization, local self-government, reform.

**Scientific Area:** Legal sciences

**Specific Scientific Area:** Administrative Law

**УДК:** 377:35.08

# Садржај:

УВОД.....	1
ПРВИ ДЕО .....	4
1. ПРОФЕСИОНАЛИЗАМ У ЈАВНОЈ УПРАВИ.....	4
1.1. Појам јавне управе и локалне самоуправе. Етимолошка и садржинска одређења појмова са становишта професионализма.....	4
1.1.1. Организација извршне функције у оквиру поделе власти .....	4
1.1.2. Јавна управа и утицај професионализма .....	8
1.1.2.1. Јавна управа и јавни интерес.....	8
1.1.2.2. Концептуалне и правне основе.....	12
1.1.2.3. Државна управа и јавна управа .....	15
1.1.3. Локална самоуправа .....	21
1.1.3.1. Прилаз проблемима – садашњост и могућности развоја.....	21
1.1.3.2. Термиолошка одређивања и концептуална анализа .....	24
1.1.3.3. Улога и значај професионализације .....	28
1.2. Појам професионализма и професионализације .....	31
1.2.1. Професионализам као систем и професионализација као процес ..	31
1.2.1.1. Настанак, савремени концепти, тумачења и последице .....	31
1.2.1.1.1. Могућности и домет историјске анализе.....	31
1.2.1.1.2. Теоријски приступ .....	38
1.2.1.2. Професија и занимање .....	45
1.2.1.2.1. Термиолошка питања .....	45
1.2.1.2.2. Концепт професије .....	48
1.2.1.2.3. Нормативно дефинисање професије и основе професионализма.....	51
1.2.1.2.4. Стручна квалификација, стручно звање и компетенције ...	54
1.2.1.3. Нормативно регулисање и правна заштита професионализма.....	57
1.2.1.3.1. Регулација, регулаторна (правна) држава и професионализам.....	57
1.2.1.3.2. Професионална организација, професионално удружење	61
1.2.1.4. Специфичности професионализма и процеса професионализације у јавној управи.....	66
1.2.1.4.1. Вредности, облици понашања и социокултурни погледи ..	66
1.2.1.4.2. Одговорност и професионализам.....	75
1.2.1.4.3. Професионализам и „добра управа“ .....	81
1.2.1.4.4. Професионални морал и етичко понашање .....	87
1.2.1.4.5. Утицај и изазови модернизације.....	97
1.2.2. Процес постепене професионализације јавне управе .....	105
1.2.2.1. Управни развој и процес професионализације .....	105
1.2.2.1.1. Предмодерни период.....	106
1.2.2.1.2. Основне карактеристике англо-саксонске традиције .....	109
1.2.2.1.3. Француска традиција и друга континентална искуства....	116
1.2.2.1.4. Азијска искуства – пример Сингапура.....	121
1.2.2.1.5. Транзициони услови и управна реформа .....	124
1.2.2.2. Пут ка могућем решењу: општи услови и однос према етичким стандардима.....	132
1.2.2.2.1. Стабилизација послова и задатака.....	132

1.2.2.2.2. Професионализација и савремене теорије о јавној управи у служби грађана – појава „нове јавне управе“ ( <i>New Public Service</i> ) .....	136
1.3. Службенички системи и професионализам као основа и одређење .....	138
1.3.1. Одређење и улога службеничког система .....	138
1.3.2. Појам јавног и државног службеника .....	140
1.3.2.1. Историјски развој појма .....	141
1.3.2.2. Правно-теоријски приступ .....	145
1.3.3. Основни елементи службеничких система .....	150
1.3.4. Врсте службеничких система .....	152
1.4. Утицаји професионализације на радне односе у јавној управи и локалној самоуправи .....	157
1.4.1. Јавна служба и радни однос .....	157
1.4.1.1. Правна природа службеничког односа .....	157
1.4.1.2. Субјекти службеничког односа .....	167
1.4.2. Промене у садржају професионализације и утицај на службеничке односе .....	169
1.4.3. Правни инструменти – каријерни систем и <i>merit</i> принцип. Варијанте <i>merit</i> принципа и проблеми доследне примене .....	173
1.4.3.1. Развој функције управљања људским потенцијалима (ресурсима) .....	173
1.4.3.2. Искуства земаља Европске уније .....	176
1.4.4. Правни оквир „етичке инфраструктуре“ и професионалног интегритета .....	179
1.4.4.1. Етичност у јавним службама .....	179
1.4.4.2. Међународни стандарди .....	187
1.4.4.3. Обука и тренинг као део „етичке инфраструктуре“ .....	190
1.5. Професионализам и стручност: синергија и разлози који доводе до повремених дисконтинуитета. Утицаји политичких процеса .....	194
<b>ДРУГИ ДЕО .....</b>	<b>201</b>
<b>2. ОБРАЗОВАЊЕ, СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ И ПРОЦЕСИ ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ .....</b>	<b>201</b>
2.1. Од друштва знања ка друштву иновација .....	201
2.1.1. Савремено образовање и стручно усавршавање – сврха, вредности и садржај .....	202
2.1.1.1. Нова знања, управљање знањем и развој е-управе .....	202
2.1.1.2. Е-управа и реформа јавне управе у Србији .....	208
2.1.2. Квалитет знања, друштвена одговорност и конкурентност .....	212
2.1.2.1. Интелектуални капитал и потенцијали .....	212
2.1.2.2. Улога државе у процесу стручне и академске професионализације .....	216
2.1.3. образовање и европске интеграције .....	221
2.1.3.1. Европска стандардизација квалификација .....	221
2.1.3.2. Национални оквир квалификација .....	225
2.1.4. Академски професионални идентитет и професионализација јавне управе .....	227
2.1.4.1. Процес академске професионализације и интердисциплинарност .....	227
2.1.4.1.1. Упоредна искуства .....	227
2.1.4.1.2. Стандардизација управног образовања .....	230
2.1.4.2. Повезаност образовања и стручног усавршавања .....	233
2.1.5. Модернизација јавне управе и професионално усавршавање јавних службеника .....	235
2.1.5.1. Традиционална јавна управа и нове вредности .....	235

2.1.5.2. Стручни и вредnosни оквир обуке и тренинга .....	238
2.2. Регулаторна политика и међународни инструменти који регулишу област стручног усавршавања и професионализације .....	242
2.2.1. Конвенција Уједињених нација о борби против корупције као инструмент заштите и развоја професионализма .....	242
2.2.2. Програм SIGMA, заједничка иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (OECD) и Европске уније .....	244
2.2.3. Препоруке Савета Европе .....	248
2.3. Правни и институционални оквир стручног усавршавања у земљама чланицама Европске уније .....	253
2.4. Правни и институционални оквир стручног усавршавања у земљама Западног Балкана – специфичности, разлике и сличности .....	260
ТРЕЋИ ДЕО .....	266
3. ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ И РАЗВОЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	266
3.1. Регионализација и децентрализација и процеси демократизације .....	266
3.1.1. Централизација и децентрализација .....	266
3.1.2. Различити облици децентрализације – упоредна искуства .....	269
3.1.2.1. Регионализација .....	269
3.1.2.1.1. Регионализам и регионална држава .....	271
3.1.2.1.2. Различити програми регионализације у развијеним земљама Европске уније .....	275
3.1.2.2. Локална самоуправа и утицај тенденција ка децентрализацији. Улога и утицаји професионализације .....	281
3.1.2.2.1. Утицај регионализације на развој локалне самоуправе у транзиционим земљама .....	281
3.1.2.2.2. Изабрани примери развијених европских земаља .....	285
3.2. Развој локалне самоуправе у Србији .....	293
3.2.1. Периоди развоја у контексту политичког амбијента .....	293
3.2.1.1. Историјске околности (контекст) .....	293
3.2.1.2. Правно-политички контекст на почетку транзиције .....	301
3.2.2. Локална самоуправа и утицаји економског развоја .....	309
3.2.2.1. Међународни контекст .....	309
3.2.2.2. Локални услови развоја .....	311
3.2.3. „Европеизација“ локалне управе и локалног система управљања .....	317
3.2.3.1. Утицаји интеграционих процеса .....	317
3.2.3.2. Регулаторни процеси у Европској унији који утичу на процес професионализације и улога Комитета региона Европске уније .....	321
3.2.3.3. Стандарди и препоруке Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе .....	325
3.3. Концепт „доброг управљања“ и изградња капацитета локалне самоуправе – професионализација локалне управе .....	330
3.3.1. Промене у локалној самоуправи – могућности коришћења упоредних искустава .....	330
3.3.1.1. Локално партнерство као део стратегије доброг локалног управљања .....	330
3.3.1.2. Убрзана, флексибилна и одржива професионализација као део стратегије развоја локалне самоуправе – улога руковођења и лидерства (leadership) .....	337
3.3.2. Упоредни приказ статуса локалних службеника .....	346
3.3.3. Управљање људским ресурсима, стручно усавршавање локалних службеника и улога професионализације .....	350

ЧЕТВРТИ ДЕО .....	356
4. ЛОКАЛНА УПРАВА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У СРБИЈИ - ПРОФЕСИОНАЛИЗАЦИЈА И СТРУЧНО УСАВРШАВАЊЕ ...	356
4.1. Нивои власти и професионализација. Службенички системи територијално-политичких јединица .....	356
4.1.1. Кадровска политика. Принципи и реализација као део процеса модернизације .....	356
4.1.2. Кадровски систем и управљање људским ресурсима у државној управи .....	361
4.1.2.1. Основна начела и елементи система .....	361
4.1.2.2. Управљање људским ресурсима .....	364
4.1.3. Децентрализација и развој покрајинског службеничког система ..	365
4.1.3.1. Између легалитета и легитимитета .....	365
4.1.3.2. Основни елементи правног и институционалног оквира .....	370
4.1.4. Развој капацитета локалне самоуправе на основама професионализације .....	377
4.1.4.1. Структура система .....	377
4.1.4.2. Правни, функционални и персонални аспекти рада локалне управе .....	381
4.1.4.2.1. Садржина управних и других стручних послова .....	381
4.1.4.2.2. Организација .....	393
4.1.4.2.3. Правни положај службеника локалне управе .....	398
4.1.4.3. Стручно усавршавање службеника локалне управе - правни оквир и стратешки приступ .....	403
4.2. Препоруке за унапређење процеса професионализације .....	407
4.2.1. Конвергенција у раду свих институција које се баве професионализацијом кадрова у јавној управи – оснивање Института за јавну управу .....	407
4.2.2. Јачање капацитета ( <i>capacity-building</i> ) на свим нивоима, синергија и усклађивање .....	410
4.2.2.1. Развој службеничког система .....	410
4.2.2.2. Значај образовања институције за образовање и стручно усавршавање .....	413
4.2.3. Потребе за перманентим праћењем резултата професионализације .....	416
ЗАКЉУЧЦИ .....	420
ЛИТЕРАТУРА .....	431

## Увод

Увођење дубоких промена у управни систем и локалну самоуправу, управна реформа, веома је сложен подухват који захтева изворну стратегију, време, политичку вољу, правни оквир, одговарајуће образовање и непрекидно подстицање.

Чини се несумњивим да професионализам, односно процес професионализације може да буде основ и гаранција за бржи напредак и прикладну, одрживу управну реформу. Није подложен сумњи ни динамички контекст који садржи широке промене организационе културе, менталитета, понашања, ефеката рада и сталне контроле квалитета рада, нарочито у сфери односа са грађанима. Овакви напори карактеришу светски широк покрет „нове јавне управе у служби грађана” који постепено замењује, односно делимично укључује елементе „новог јавног менаџмента”, карактеристичног за развој пред крај XX века, а данас само делимично употребљивог, а и тада само као коректив.

Овакав развој диктирају изразито брзе промене околности у којима делује свака држава, нарочито оне које пролазе кроз трауматски процес транзиције. Увођење „добре управе” одвија се у условима смањења трошкова у јавном сектору, управо у време када се као императив јавља, пре свега, побољшање услова за рад на проширењу инвестиција које треба да ревитализују економски систем, при чему су време, сигурност, одговорност и безбедност уложеног капитала од највећег значаја.

Непрекидно се шире захтеви за побољшање административних капацитета. Друга половина, а посебно крај XX века обележен је, између осталог, порастом државних буџета који је био у складу са новим функцијама, надлежностима, пословима и задацима који укључују ефикасне процесе непосредног извршења, али и бројне области саветодавне и организационе делатности у развоју и остварењу „јавних политика” у свим ресорима и на свим нивоима.



Наше време диктира контролу фискалних трошкова, што указује на потребу непрекидног повећања ефикасности јавних службеника, уз релативно смањење броја запослених. Истини за вољу, у најновије време јавља се и притисак ка проширњу делатности јавне управе ради потпунијег задовољавања све софистициранијих потреба грађана и привреде.

Деполитизација и успешна антикорупцијска борба воде се подизањем интегритета и етичности у јавном сектору, али уз напор целог друштва да се развије осетљивост на разарајуће последице корупције и других облика опортуног понашања који стварају услове за пљачку друштвених добара ако се не сузбију и не подвргну контроли у оквиру процеса демократизације. Нажалост, овде се ради о процесу у ширењу у целом свету. Моралне вредности утичу на спречавање корупције јер се формирањем професионалне етике утиче на самоконтролу, аутономно одговорно, лично професионално понашање.

Из претходног следи да је потребно посветити знатно већу пажњу утврђивању стратегије, фаза и динамике професионализације у јавном сектору, уз стално коришћење применљивих и одрживих иностраних искустава.

Е-управа је велики изазов и обавеза. То је област пуне професионализације, увезана је са свим функцијама јавног сектора и локалне самоуправе. Потребан је систем комуникација којима је могуће стално преносити информације о предностима и неминовности увођења електронске управе, новим донетима и решењима. Мрежа хоризонталних и вертикалних односа широка је и почива на сигурним технолошким захтевима чије испуњење захтева високу професионалност и интензиван тренинг.

Институционализација тренинга, усавшавања и непрекидног флексибилног оспособљавања рада професионалних јавних службеника у самом је центру наших активности на остварењу реформе. При томе, овакви процеси захтевају и одговарајуће прилагођавање система радних односа таквој ситуацији.

Подсећамо и да је значајно и наше опредељење за сарадњу са целим светом, што укључује и благовремени улазак у Европску унију. Изаолација је данас немогућа. Пренос искустава и знања у доба интернета је готово

тренутан. Међутим, потребно је оспособљавање за такву сарадњу. Зашто? Потребно је да разликујемо пренос знања, метода и техника из једне земље у другу, при чему се верује да су проблеми исти, или веома слични у свим државама. Стога и институције треба да директно користе искуства, што потпомаже велики број експерата, најчешће у најбољој намери.

Показује се, међутим, да то често може да шкоди. Државе имају исте или сличне проблеме, али решења која су прикладна могу бити различита. Трансфер знања и техника може помоћи само у ранијим фазама реформи због чинилаца времена, недостатка релевантних информација и њихових тумачења, недостатка новца и, најважније, због недостатка обучених особа које владају знањем, познатим „*know how*“. Како да недовољно квалификовани јавни службеници одаберу који је од постојећих модела бољи или лошији у нашим условима? Шта усвојити, какву комбинацију модела прилагодити организационој култури на чије мењање реформа утиче? Опет долазимо до закључка да су професионализација и професионалност кључни одговор и трајно, одрживо решење.

Рад је покушај да се свестрано, на основу историјских и упоредних истраживања и анализа дође до одговора на најзначајније групе проблема јавне управе и локалне самоуправе, од којих у великој мери зависи и наша будућност, шансе да се таленат, способност и енергија, пре свега младих, усмере на постизање резултата у својој земљи, а не на одлазак из земље.

## Први део

# 1. Професионализам у јавној управи

## 1.1. Појам јавне управе и локалне самоуправе. Етимолошка и садржинска одређења појмова са становишта професионализма

### 1.1.1. Организација извршне функције у оквиру поделе власти

Јавна управа је новији појам у теоријско-правном смислу, условљен развојем модерне правне државе и поделом власти на законодавну, извршну (управну) и судску. Идеја поделе власти представља политичко-правну конструкцију која је омогућила да се функције власти расподеле на различите носиоце, спречи доминација једне и обезбеди равнотежа узајамним ограничењима и контролом.<sup>1</sup> Њихов однос у демократским државама заснива се на уставним принципима, конкретни модели првенствено зависе од тога да ли се ради о парламентарном или председничком систему или мешовитој варијанти,<sup>2</sup> а на саму праксу утиче локална политичка култура и друге специфичности развоја.

Јавна управа припада грани извршне власти која чини интегралну, недељиву целину извршне (политичке) и управне (административне) функције. Политичко-извршну функцију врши политички орган (влада или председник) који се мења зависно од односа политичких снага на изборима. Управно-извршну функцију врши сталан, релативно непроменљив и све

---

<sup>1</sup> Изостанак поделе власти, односно њена концентрација, води тиранији, али и потпуна подела власти доводи до нефункционалног система, у коме се носиоци јавних функција претварају у неодговорне и изоловане центре моћи. Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration)*, Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 91.

<sup>2</sup> Ђурић, Ж., *Локална управа у Србији и Црној Гори*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2005, стр. 20.

чешће инертан чиновнички апарат који се све теже прилагођава растућим потребама друштва у којима делује.<sup>3</sup> Линија раздвајања ових функција скоро у свим системима тешко се одређује јер су њихови односи у тесној функционалној и организационој вези, без обзира на модел организације извршне власти.<sup>4</sup> Ослонац за ово раздвајање налази се у правним облицима тих функција и раздвајању професионалних позиција од политичких функција. Без тог раздвајања нема ни професионализације јавне управе.

Организација извршне власти (извршне и управне функције) има утицај на положај и улогу локалне самоуправе. Вертикални односи се успостављају по линији обе извршне функције на законом системски уређеним односима. Локална управа је „продужена рука“ државне управне функције у домену извршавања закона доношењем управних правних и материјалних аката. Истовремено, она је део извршне локалне власти у оквиру локалног „законодавног“ делокруга и његовог извршно-управног амалгама. Зависно од степена и облика локалне аутономије, извршни локални политички слој утиче на организацију и рад локалне администрације и зависи од ње, и тиме делом утиче на целину концепта јавног управљања ако јавну управу посматрамо као јединствен државни систем са подсистемима посебних својстава.<sup>5</sup>

Јавна управа и професионализам постају нераздвајни појмови због процеса професионализације управне функције – извршној власти постају неопходна стручна знања за све сложенија питања вршења власти у складу са нарасталим потребама постинформатичког друштва.<sup>6</sup> Међутим, посматран само из угла стручних знања – професије, професионализам у јавној управи био би изложен уском тумачењу. Полазимо од ширег схватања професионализма јер професионализација јавне управе обухвата, осим професионалних знања, све облике професионалног понашања припадника различитих професија приликом обављања управних послова – у јавном интересу, приликом вршења јавне службе, односно приликом вршења извршне власти у организационо и

---

<sup>3</sup> Тешко је навести, а још теже изабрати правне писце из ове области која је изузетно богато обрађена, почев од темеља наше правне теорије до данас.

<sup>4</sup> Уп: Ђурић, Ж., *Локална управа*, *op. cit.*, стр. 23.

<sup>5</sup> Уп: *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, „Службени гласник РС“ бр. 9/14

<sup>6</sup> Видети: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Удружење за јавну управу, ЈП “Сл. гласник” Београд, 2011.

персонално и променљивом механизму државе који се данас постепено простире не само до нивоа локалне самоуправе, него и до самог грађанина развојем цивилног друштва. Суверенитет одатле и полази и постаје легитиман. С друге стране, суверенитет мења садржину под утицајем супранационалних структура – ЕУ, НАТО, итд.

Отуда, када се држава посматра као правно-политичка појава, може се закључити да служи употреби политичке моћи: „Држава није нека стварност која стоји иза маске политичке праксе, она је сама по себи маска која спречава да видимо политичку праксу онаквом каква је.“<sup>7</sup> А Касезе подсећа да људи без заштите државе могу бити изложени тешкоћама и патњама, да о томе сведоче велики проблеми и неприлике лица без држављанства, која су тек од скоро предмет међународног права и међународних институција.<sup>8</sup> Уосталом, тек нас чекају последице миграција због разарања држава и дуготрајних нестабилности, јер држава улогу мења, што зависи од тога како њене функције врше они који је предстваљају у свим њеним елементима.

Обновљен интерес за државу на прелазу у нови миленијум тумачи се тиме да држава, као вероватно најзначајнија друштвена, економска и политичка снага, добрим делом доприноси све већој сложености односа на унутрашњем и на глобалном плану,<sup>9</sup> а има и уверења да смо сведоци „сумрака државе“.<sup>10</sup> У основи, критикује се њена способност да на прави начин одговори на проблеме које доноси савремени развој глобалног друштва. Теоријска мисао о држави данас је оријентисана на структурне и вредносне уместо на описне карактеристике посматране у њеном историјском развоју. Расправе о суверености и кризи националне државе, њене реалне снаге да води политику на унутрашњем и на међународном плану, довеле су до идеје о „минималној“ држави, предности тржишта и његових закона у односу на интервенционизам државе и социјалну правду.<sup>11</sup>

Теоријске и практичне концепције о држави нису оквир наше анализе, него чињеница да у свакој теоријској и практичној „варијанти“, држава, као и

<sup>7</sup> Pierson, C., *The Modern State*, Routledge, London, 1996, e-Edition 2004, pp. 4.

<sup>8</sup> Cassese, A., *International Law*, Sec. Edition, Oxford University Press, 2004. pp. 4.

<sup>9</sup> Уп: Лукић, Р., Кошуткић, Б., *Увод у право*, двадесетседмо издање, Београд, 2008.

<sup>10</sup> Pierson, C., *The Modern State*, Routledge, London, 1996, e-Edition 2004. pp. 1-2.

<sup>11</sup> Лукић, Р., Кошуткић, Б., *op. cit.*, стр. 18.

друштво, зависи од знања, а знање прожима односе и поводом вршења власти. Од знања може да зависи опстанак државе, што показују и актуелни процеси у свету.<sup>12</sup> Стога се односи између извршне власти и управно-извршног апарата у савременој демократској држави уређују на начелима професионализма, специфичној „тековини“ процеса професионализације и демократског развоја, који укључује и етику јавне службе.

Развој српске модерне теоријске мисли, као и саме државе, несумњиво тече под утицајем европског окружења, али су бурни догађаји на локалној и међународној политичкој сцени током XIX и XX века утицали на њихов „кривудава“ ток. У нашој правној литератури пуно је писано о појму и садржају рада јавне и државне управе, али ипак немамо дужу традицију ни сагласност око садржаја појма јавне управе, можда због „привржености“ изразу државна управа и због континенталног система права коме припадамо.<sup>13</sup> Када је реч о локалној самоуправи, традиција локалног организовања обезбеђује аналитичку грађу за систематизацију искуства, али смо практично на почетку развоја локалне самоуправе у њеном модерном значењу.<sup>14</sup>

Прихватамо оцену да су наша искуства још увек врло скромна у готово свему што чини модерну јавну управу и локалну самоуправу – професионализам, транспарентност, рационалност, лична одговорност.<sup>15</sup> Транзиција, интеграциони процеси, муњевити развој у свету и глобалне кризе утичу на промене у остваривању улоге државе и незадрживо мењају циљеве, структуру, функције и методе рада унутар целине система који чини јавну управу.<sup>16</sup> Данас је све теже одредити шта чини јавну управу, као што се и границе између јавног и приватног интереса стално померају. Отуда и потреба

---

<sup>12</sup> Реч је о знањима која проширују капацитете, обезбеђују одрживе реформе и модернизацију, информатизацију, како би се постигла ефикасност и делотворност јавне управе са што мање трошкова. Уп: Пусић, Е., *Модернизација великих еуројских ујравних система*, Хрватска јавна управа, год. 4. (2002.), бр. 2., (стр. 233-267.), стр. 247.

<sup>13</sup> Уп: Кавран, Д., *Концепти јавне управе и јавног менаџмента*, Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу, бр. 7-8, Београд, 2003, (стр. 7-25), стр. 8.

<sup>14</sup> Наводи се да локална самоуправа у Србији од почетка њеног развоја у модерној Србији није имала погодне друштвено-политичке услове и простор да „дише пуним плућима.“ Видети: Марковић, Р., *Предговор*, у: Маринковић, Р., Марковић, С., *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918, Схватања и институције*, СКГОЈ, Београд, 1995.

<sup>15</sup> Слично: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>16</sup> Видети: Пусић, Е., *Глобално и локално: локалне јединице у процесу глобализације*, Хрватска јавна управа, год. 4. (2002.), бр. 1., стр. 3-19.

да се појму јавне управе и локалне самоуправе „приђе“ из угла професионализма због све веће улоге знања, образовања и етике у обављању управних послова, односно у остваривању функција и задатака државе.

Иако је пракса и дисциплина јавне управе тесно везана за феномен државе, ми ћемо указати само на основне процесе и правну подлогу која утиче да се појам јавне управе и појам локалне самоуправе, у чијим оквирима се одвија процес професионализације, развијају на нашем подручју и културном идентитету, у транзиционим условима развоја.

## **1.1.2. Јавна управа и утицај професионализма**

### **1.1.2.1. Јавна управа и јавни интерес**

Несумњиво је да је правна литература о појму и садржају рада јавне и државне управе на нашем простору и у окружењу богата. Она настаје крајем XIX века и бурно се развија под утицајима развоја науке, теорије и праксе административног права у Француској и Немачкој. Иако је разликовање између државне и јавне управе новијег порекла, настала је обимна грађа због два кључна аспекта јавне управе: право, али и његово остваривање у пракси.<sup>17</sup> На тој дихотомији заснива се и проучава појам јавне управе условљен развојем државе и њеном моћи да утврђује и штити јавни интерес.

Територијалном организацијом државе омогућава се територијално структурирање јавног интереса<sup>18</sup> и организовање јавне управе која остварује, унапређује и штити јавне интересе различитог нивоа општости.<sup>19</sup> У нашој правној теорији јавни интерес се одређује као „друштвена вредност коју држава сматра особито важном, па настоји да је на сваки начин (укључујући и правно нормирану претњу силом и саму принуду), постигне и заштити. Јавни интерес је суштинска потреба једне целине, надлежношћу надређена појединачним интересима. Она је неопходно уткана у остваривање зајамчених права грађана и њихових колективитета. Јавни интерес је друго име за

<sup>17</sup> Уп: Томић, З. Р., *Опште управно право*, *op. cit.*, стр. 136-138.

<sup>18</sup> Крбек, И., *Управно право II, Организација јавне управе*, Загреб, 1932, стр. 274.

<sup>19</sup> Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе*, Правни факултет Ниш, 2011, стр. 63.

незаобилазну претпоставку редовног одвијања друштвеног живота на одређеној територији и има ниво битног услова несметаног рада, како државних органа, тако и органа децентрализованих територијалних заједница.<sup>20</sup>

Овом дефиницијом обухваћен је и материјални и формални аспект јавног интереса. Јавни интерес поседује конкретан садржај – вредност коју одражава и штити, а поступање органа државних или локалних власти представља облик који гарантује његово остваривање. „Управа служи – или би бар требало да је тако! – легитимном јавном интересу.“<sup>21</sup> „Зато јавни интерес увек има свој законски израз.“<sup>22</sup> Другим речима, правним нормама се одређују и вредности и поступак њихове заштите, правне норме представљају средство јавне политике помоћу кога вредности добијају садржинску, просторну и временску димензију.

Јавни интерес чини суштину јавне управе и односи се на све аспекте њене улоге и организације. Међутим, у материјалном смислу, јавни интерес је све више предмет „обновљених“ интерпретација.<sup>23</sup> Теорија јавног интереса је имала кључну улогу у развоју модерне државе постављањем бране апсолутизму и тиранији власти. Међутим, неолибералне идеје, економски индивидуализам, глобална конкуренција и транзиција представљају озбиљан изазов даљем развоју аспекта „јавности“ фаворизовањем тржишта и економских принципа у јавном управљању приликом доношења одлука о „јавној политици“ – *public policy*.<sup>24</sup> То нас приближава актуелној дискусији о

---

<sup>20</sup> Томић, З. Р, *Управно право - систем*, Београд, 1998, стр. 272.

<sup>21</sup> Томић, З. Р., *Управа – власи вршења јавних служби, Уставно и сподно*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 126.

<sup>22</sup> Бачић, В., Томић, З. Р, *Коментар Закона о управним споровима*, Београд, 1997. стр. 20. Уп: Дапчевић-Марковић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман, op. cit.* стр. 22.

<sup>23</sup> Видети: Миловановић, Д., *Регулаторна реформа и стручно усавршавање у јавној управи*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2010, стр. 248. (245-261).

<sup>24</sup> Термин *public policy* је практично непреводив и захтева шире објашњење и тумачење за праксу која се преводи као „јавна политика“, у чему је разлика од „политике“ – *politics*, са којом је у нераздвојној вези. У појединим земљама настаје другачије разумевање, најчешће под утицајем тежње за политизацијом свих чинилаца који представљају „јавну политику“, односно *public policy*, који обухвата процес креирања, одлучивања и извршења одлука у разним областима друштвеног живота, праћен професионалним обављањем државних функција. У основи јавних политика су вредности и реализација општих друштвених циљева које, истина, одређује политика, али начин остваривања циљева и организација извршења донетих одлука у складу са тим циљевима врши се путем „јавних политика“ које се заснивају на стручним и професионалним знањима. Уп: Yehezkel, D., *Training for Policy Makers*, in:



јавном интересу, различитим приступима у утврђивању и заштити „јавних вредности“ (енгл. *public value*) као општег добра.<sup>25</sup> Менаџерско-тржишни принципи у јавном управљању могу довести у колизију начела и вредности у условима приватизације, због чега се испитује утицај промена на систем вредности и интегритет јавног сектора.<sup>26</sup>

Развијају се теорије и нова терминологија у праву и у пракси јавне управе. Законитост, једнакост, доступност, отвореност и друге основне вредности на којима се граде норме за деловање и организацију јавне управе на националном и наднационалном нивоу, допуњују „изведена“ начела и норме, као секторске или организационе вредности „доброг управљања“ – *good governance*. Овај концепт се развија као скуп начела чија примена може бити услов за приступ међународним фондовима транзиционих земаља у циљу јачања одговорности и развоја демократских вредности. Међутим, и у развијеним економијама и демократијама представља стратегију за јавно управљање у циљу веће ефикасности,<sup>27</sup> подизања квалитета јавних услуга,<sup>28</sup> постављања критеријума под којима у „профитабилним“ условима треба тумачити јавни интерес.<sup>29</sup> Тиме се доприноси потпунијем разумевању развоја услова за доношење одлука у оквиру „јавних политика“ (*public policy*).<sup>30</sup>

---

Goodin, R. E., Rein, M., Moran, M. (ур.). *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006, pp. 81-82. Видети и: *Реформа јавне управе у Републици Србији* – „III.A.3. Унапређење система стратешког планирања и координације јавних политика.“ Развој јавне политике као академске дисциплине код нас и у окружењу новијег је датума. Видети нпр, Ђорђевић, С., *Анализе јавних политика*, Факултет политичких наука, Београд, 2003.

<sup>25</sup> Б. Боземан заговара „повратак“ теорији јавног интереса уз прошрење концепта. Полази од тога да неуравнотеженост између тржишног и „јавног“ приступа у јавном управљању захтева другачији, унапређен теоријски оквир. Видети: Bozeman, B., *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2007.

<sup>26</sup> Gjalte de Graaf and Zeger van der Wal, *Managing Conflicting Public Values: Governing With Integrity and Effectiveness*, *The American Review of Public Administration* 40(6), 2010. pp. 623-630.

<sup>27</sup> Економичност и ефикасност су повезани и настали су у америчком животу на прелазу из XIX у XX век (Dwight Waldo, *The Administrative State*, New York, 1948, pp. 192.) и та начела употребљена као оруђе у политичкој борби постају „концептни кључ“ у политичкој филозофији. Према: Поповић, С., *О начелу ефикасности као услову за остварење модерне управе*, Правни живот бр. 10, Београд, 1998, стр. 53-61.

<sup>28</sup> Нпр, *The Good Governance Standard for Public Services*, The Independent Commission on Good Governance in Public Services, Office for Public Management & The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London, 2004.

<sup>29</sup> Нпр: Gjalte de Graaf and Zeger van der Wal, *op. cit.*, стр. 624.

<sup>30</sup> Видети: Peters, G., *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2015, pp. 5-10.

Традиционалне институције власти нису више једине које процењују и одређују „шта треба и шта је добро“. Сложени услови економског и политичког живота, немилосрдна конкуренција на глобалном тржишту и опасности од корупције захтевају развијене капацитете и контролу јавне управе да би деловала на начелима ефикасности и делотворности, поштујући достигнути ниво етичких и демократских стандарда у заштити права грађана.<sup>31</sup> Стабилност савремених друштава зависи и од легитимитета власти, а не само легалности донетих одлука и законитости у њиховом спровођењу.<sup>32</sup>

Јачање извршне власти и њена доминација у односу на друге две гране власти објашњава се, како природом саме егzekутиве,<sup>33</sup> тако и порастом броја државних функција уз све већу улогу институција локалних власти у остваривању права и интереса грађана приликом задовољавања њихових потреба. Управа, као део извршне власти који је задужен за припрему прописа и њихово оперативно извршавање, као и за друге задатке који су у јавном интересу, утиче на свакодневни живот грађана који се, коначно, одвија у локалној заједници. Људи у управи на свим нивоима власти треба да развијају, поред специфичних знања, вештина и искуства, и личне особине како би правилно тумачили јавни интерес, у складу са законом и повереним дискреционим овлашћењима, на начелима добре управе коју конституишу и норме „меког права“ – *soft law*.<sup>34</sup>

Стога се и савремени концепт јавног интереса (кога штити јавни службеник) одређује као нормативна сагласност о: 1. правима, повољностима

---

<sup>31</sup> Како се наводи, дефиниција савремене „снажне бирократије“ истиче њену способност да брзо пружа различите јавне услуге, прилагођене потребама грађана. Осим тога, снажну бирократију карактерише владавина права, јер је правни аспект јавне управе заштита од клијентелизма, корупције, пристрасности. Снага јавне управе је скоро увек „огледало“ снаге државе. Peters, V. G., Pierre, J., (ed.) *The SAGE Handbook of Public Administration*, sec.ed., Sage Publications Ltd, London, 2012, стр. 6-7.

<sup>32</sup> Тако се објашњава све већа популарност институције омбудсмана у свету – „Немогућност државних институција да у потпуности заштите права грађана, као и њихова недовољна доступност, јавили су се као доминантан разлог успостављања институције омбудсмана у различитим системима.“ Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа*, Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 367.

<sup>33</sup> Марковић, Р., *Извршна власт*, Београд, 1980, стр. 237.

<sup>34</sup> Наводи се да се у неким земљама ЕУ појачава удео „меког права“ због сумње у употребљивост традиционалног „тврдог“ права у многим питањима са којима се ЕУ суочава и да је потребна толеранција за многе реалне различитости које захтевају прилагођавања. Кавран, Д., *Професионализација јавне управе - Управна реформа, заштити јавног интереса и ушцај тржишта, корупција и морални стандарди*, Правни живот бр. 9, Београд, 2015, стр. 665.

и прерогативима које грађани имају или немају права да користе, 2. обавезама које грађани имају према друштву, држави или један према другоме, 3. принципима на којима почива власт и њена јавна политика, организовање и непосредно извршење њених одлука.<sup>35</sup>

Примена овог концепта јавног интереса подразумева да је потребно одредити меру у којој се штите људска права, утврђује шта је правично учинити у оквирима деловања „добре управе“, у чему помажу морални стандарди. Јер, у сваком конкретном случају, утврђивање јавног интереса одређено је скупом вредности које тај интерес штити, који се не могу свести само на економску ефикасност и пуко легалистичко схватање законитости, већ се полази од општих вредности – владавине права, транспарентности, партиципације и социјалне једнакости грађана,<sup>36</sup> из којих се „гранају“ начела доброг управног поступања.

Овакво разумевање јавног интереса утиче и на шире тумачење професионализације, која се несумњиво учвршћује као својеврстан коректив немогућности да се повуче јасна граница између политичко-извршног и управног аспекта извршне власти, и уједно средство „добре управе“ за одбрану од бројних слабости људске природе која нагиње злоупотребама власти.<sup>37</sup> Као неговање културе знања и учења, одговорног и етичког понашања, професионализација представља плодно улагање у лична својства човека као креатора и извршиоца у процесима остваривања и заштите јавног интереса.<sup>38</sup> На тај начин професионализам постаје елеменат легитимности и стабилности управног система, има интегративни карактер и значај, јер примена етичких принципа олакшава кооперацију са окружењем.

### 1.1.2.2. Концептуалне и правне основе

Од XVII века у оквиру камералних наука развија се дисциплина *наука о полицији* као зачетак проучавања послова државе у области унутрашњих

---

<sup>35</sup> Према: Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op.cit.*, стр. 669. Видети и: Bozeman, V., *Public Values and Public Interest*, *op. cit.*, стр. 13.

<sup>36</sup> Уп: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 667-669.

<sup>37</sup> Уп: Давинић, М., *op. cit.*, стр. 94.

<sup>38</sup> Слично: Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op. cit.*, стр. 669.

послова, схваћених тада много шире него данас.<sup>39</sup> *Наука о ујрави*, као посебна научна дисциплина, почиње у Европи средином XVIII века,<sup>40</sup> а током XIX века настаје *наука ујравној љрава*, када се правним нормама регулише рад државне управе, као реализација идеје правне државе и заштите грађанских права и слобода.<sup>41</sup> Тако се од камералиста и Веберове рационално-правне управе стиже до савремених схватања.<sup>42</sup>

У државама са другачијим развојем управног права од евроконтиненталних (САД и др.) наука о управи је водећа научна дисциплина у области управљања државом. Тако се и концепт јавне управе развијао у оквиру дисциплине која се дефинише путем државе, јавног интереса и легитимности власти,<sup>43</sup> док се европски концепт изводи из појма државе и подразумева систем у чијем центру је државна управа која ради на принципима законитости, односно легалности а не легитимности (легалистичка традиција).<sup>44</sup> Отуда и различита управна култура, организација и приступи образовању службеника. У америчкој пракси у већој мери су заступљени принципи менаџмента,<sup>45</sup> док европска традиција права одлучујуће утиче на правом потпуније регулисану организацију и функције државне

---

<sup>39</sup> Значајнија дела су: „Трактат о полицији“ (*Traite de la police*) из 1705, шефа полиције париске четврти „Sit “- Nicolas de la Mare (1639-1723); из Немачке најпознатије дело је „*Основе науке о љолицији*“ из 1756. аутора Johann Heinrich Gottlieb von Justi (1702-1771); аустријски најпознатији аутор био је Joseph von Sonnenfels (1733-1817) који је објавио три књиге у периоду од 1770-1776. под називом „*Основе науке о љолицији, шрјовини и финансијама*“. Пусић, Е., *Наука о ујрави*, *op. cit.*, стр. 22-23.

<sup>40</sup> Ванправна (описна) и филозофска питања управе повезује у један систем Lorenz von Stein (1815-1890), који се сматра њеним утемељивачем. Од 1865-1884. године објавио је осам књига под називом „*Наука о ујрави*“.

<sup>41</sup> Сматра се да је наука управног права настала прво у Француској (Дифур, Дикрок, Бертелеми, Ориу, Жез, Бонар, Риверо) одакле се шири на друге државе. Правни аспект проучавања државне управе преузима примат над до тада ванправним, а у XX веку управно право доминира у проучавању управе у европским континенталним државама. Видети: Пусић, Е., *op.cit.*, стр. 18-32. Најстаријим делом управног права у нашој науци сматра се *Администрација Краљевине Србије, с нарочијим љољедом на науку о држави и државну ујраву*, 1893, Стојан Марковић.

<sup>42</sup> Слично: Кавран, Д., *Концејшји јавне ујраве и јавној менаџментшја*, Правни живот, бр. 7-8, Београд, 2003.

<sup>43</sup> Нпр: Pfiffner, J. M., Presthus, R., *Public Administration*, fifth edition, The Ronald Press Company, New York, 1967.

<sup>44</sup> Кавран, Д., *Јавна ујрава – реформа, шренини, ефикасностш*, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Удружење за јавну управу Србије, Факултет организационих наука Универзитета у Београду, Центар за јавну управу, Београд, 2003, стр. 59.

<sup>45</sup> Принципи менаџмента се уводе и у британску управу у време „гачеризма.“ Пусић, Е., *Модернизација великих еуројских ујравних системшја*, *op. cit.*, стр. 241.

администрације у којој углавном доминира правничко образовање или познавање права због одговорности за управну делатност, законитост, остваривање права и обавеза грађана.<sup>46</sup>

Покрет за „нови јавни менаџмент“, настао у САД и Енглеској на таласу захтева за ефикаснијом и „јефтином државом“ пред крај XX века, снажно подржан од стране међународних организација и у Енглеској развијен под тезом „модернизације“, потврђује значајну улогу јавне управе у процесима економског развоја.<sup>47</sup> Оспоравања и дебате због последица које оставља само доказују да је јавна управа ослонац успешне власти и њеног легитимитета, независно од концепта јавне управе.<sup>48</sup> Пореди се и како се са економским и глобалним кризама носе развијене земље „западне демократије“, а како оне које негују „ауторитарни професионализам“, развијају интелектуални капацитет и покрећу „четврту револуцију“, попут источноазијских и других земаља.<sup>49</sup> Управа је централни део јавног сектора и одлучујуће утиче на квалитет политичких одлука, закона и других прописа и њихову примену. Најзад, може се рећи да у најновије време расте захтев за јачањем управе, чак постоји и потреба за ширењем дејства под притиском другачијих, развијенијих потреба за заштитом јавног интереса. Ово је резултат фазе развоја либералног капитализма кроз који управо свет пролази, а који показује знаке структуралне и функционалне нестабилности.

---

<sup>46</sup> Слично: Кавран, Д., *Концепции јавне управе и јавног менаџмента*, *op. cit.*, стр. 10-11.

<sup>47</sup> У британској стручној литератури, за разлику од других европских земаља, ретко се спомиње утицај „информатичке револуције“ на рад управе, односно потреба за кореним променама начина комуникације и обраде информација, јер се информатизација британске јавне управе развијала упоредо с напредовањем технологије, а не као посебан реформски захтев, обухваћена ширим појмом метода привредног менаџмента које је требало увести у јавну управу. Према: Пусић, Е., *Модернизација великих еуројских система*, *op. cit.*, стр. 242.

<sup>48</sup> У немачкој литератури се наводи да је покрет модернизације код њих почео са десетогодишњим закашњењем (Helmut Wollmann, 1999.), али је на локалном нивоу, одакле је модернизација и почела, у 1995. години било обухваћено свега неколико стотина општина од 8.501. Резерве према реформи је имала скоро половина локалних представничких тела према анкети спроведеној 1998. године. Сматрало се бесмисленим увођење тржишта у сфере које су поверене држави баш због тога да би били изузете од законитости тржишта, а конкуренција ван њега као сурогат (квазитржиште) само је „мртво слово“ на папиру. Осим тога, постојала је сумња у могућност да се „заустави управа ослобођена у њеној тежњи према самоусмеравању.“ Видети: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 251.

<sup>49</sup> Mickletwait, J., Wooldridge, A., *The Fourth Revolution, The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Books, London, 2015.

Сложене услове развоја транзиционих земаља додатно оптерећује део наслеђа који је потиснуо професионализам, ефикасност, личну одговорност, што се у Србији, очигледно, тешко уклања.<sup>50</sup> Процес демократског и економског развоја кроз реформе<sup>51</sup> отежан је и практично неостварив без веће улоге и правне заштите каријерних службеника, људи професије са искуством у управној делатности, који уз одговарајуће образовање, стручно усавршавање и тренинг треба да служе остваривању циљева јавне управе у процесу транзиције, са повећаним захтевима у процесу евроинтеграција.<sup>52</sup>

Управна реформа се данас одређује као организовано и међузависно увођење промена у мисији и циљевима, организационој култури, менталитету, примени информационих технологија, процесима и поступцима у оквирима функционалног правног система који еволуира.<sup>53</sup> Све јавне службе мењају циљеве и вредности, методе рада, садржај послова и однос са грађанима, користе технолошка достигнућа, али капацитет за модернизацију и реформу увек зависи, пре свега, од консолидоване политичке воље која искрено подржава промене.<sup>54</sup> Логика легалитета, демократског и институционалног развоја практично је немогућа без логике професионализма, деполитизације и одлучне борбе против корупције у процесу професионализације.

### 1.1.2.3. Државна управа и јавна управа

У погледу термина „управа“, у обичном говору има више значења, али се издвајају два основна: скуп управних организација и одређена делатност.<sup>55</sup> Вишезначност термина указује на његову појмовну неоубличеност, како због

---

<sup>50</sup> Више о карактеру државне и јавне управе у Србији, у: Кавран, Д., *Државна управа у времену које долази*, Правни живот бр. 9, Београд, 1995, стр. 651-677, Кавран, Д., *Јавна управа на рекрејџници*, Правни живот бр. 7/8, Београд, 2000, стр. 69-84.

<sup>51</sup> „У Србији је спроведен низ реформи ка преласку на тржишни модел привређивања и скоро је довршен процес приватизације. ... Међутим, још увек није достигнут жељени ниво продуктивности и конкурентности, висока је стопа незапослености, степен задужености у иностранству постаје забрињавајући. Велики је утицај партијских интереса на одлучивање.“ Миловановић, Д., *Регулашорна реформа и стручно усавршавање у јавној управи*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2010, (стр. 245-261.) стр. 247.

<sup>52</sup> Уп: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, друго допуњено издање, 2012, стр. 87-195.

<sup>53</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op.cit.*, стр. 659.

<sup>54</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна управа, реформа, шренинї, ефикасностї*, *op. cit.*, стр. 46.

<sup>55</sup> Опширније: Томић, З. Р., *Ойшїте управно право*, *op. cit.*, стр. 35-36.

тога што се ради о релационом појму, тако и због саме природе друштвене појаве која се не може потпуно обухватити једнозначним изразом, понајпре зато што, према једном веома значајном аутору, „значање речи, да би служило сврси, мора бити статично и стабилно, док се друштвена појава која се речима означава непрестано мења“.<sup>56</sup>

При одређивању појма управе у литератури управног права полази се од различитих материјалних и формалних критеријума на основу којих настају теоријске конструкције које осликавају управу из угла позитивног права.<sup>57</sup> Управа се обично анализира као одговор на питање „ко“ обавља, што објашњава њен органски (субјективни) појам. Одговор на питање „шта“ обавља објашњава функционални (објективни) појам управе. Функционални појам управе се раздваја и на формално и материјално значење.<sup>58</sup> З. Томић доводи у питање раздвајање органског од функционалног појма управе, јер се врста органа препознаје по природи већине послова које обавља – тешко је одредити „ко“ је управа а да се претходно не установи „шта“ чини управу. Очигледна је симбиоза субјективно-органског и објективно-функционалног поимања управе и важније је да функција опредељује организацију, односно садржина једне делатности – њену форму.<sup>59</sup>

У погледу термина „јавна управа“ има схватања да овај израз служи да појмовно обухвати различите правне субјекте „и оне из државне структуре, и

---

<sup>56</sup> Пусић, Е., *Наука о ујрави*, *op. cit.*, стр. 4. По овом писцу, у француском језику *administration* има четири главна и пет споредних значења, у италијанском језику *amministrazione* четири, у немачком језику *Verwaltung* четири, у енглеском језику *administration* три главна значења, у руском језику *управление* четири значења, а *администрација* три значења.

<sup>57</sup> „Теоријско одређење никада не може бити потпуно далеко од позитивног права одређене земље.“ Милков, Д., *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009, стр. 15.

<sup>58</sup> Нпр, Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије*, I, *op. cit.*, стр. 2.

<sup>59</sup> Томић, З. Р., *op. cit.*, стр. 37. Овај писац истиче три момента: 1) управа је само делом правна појава, са правног становишта не може се пружити целовит појам управе; 2) теоријски приступ је само ослонац и визија, а позитивно-правни одражава реалан, прагматичан поглед на конкретан правни систем; 3) форма и садржина управе се у приличном броју случајева не подударaju, иако су у својеврсној заједници. Форма обично није довољна, а некада је тешко проникнути у садржину управе док се не дешифрије правна техника управе. Зато сматра да је научно вредније одредити у чему се управа претежно састоји, од тога како се превасходно испољава и даје предност материјалном појму управе, уз циљно-функционални приступ. *Op. cit.*, стр. 50.

оне изван ње, који обављају врсту важних јавних извршних послова.<sup>60</sup> Јавну управу чине „поред државних организационих облика државне управе, и стручни апарат недржавних структура, које поред својих, врше и поверене послове, са могућностима коришћења прерогатива власти.“<sup>61</sup> М. Давинић наводи да израз јавна управа има за циљ да нагласи разлику у односу на пословну управу (администрацију) која се јавља у оквиру приватних предузећа, а да се у исто време не ограничава на појам државне управе, већ у себи обухвата и тзв. недржавне субјекте управе какви су јавне установе, јавна предузећа, јавне агенције, као и органи територијалне аутономије и локалне самоуправе.<sup>62</sup>

Државна управа је ужи појам, обухвата искључиво државне органе и организације одређене законом, чија су (претежно управна) овлашћења такође одређена законом и разрађена подзаконским актима. Јавну управу, поред државне управе, чине органи и организације којима основна делатност није управног карактера, али под условима одређеним законом могу да врше послове који имају управни карактер. Јавна служба се јавља као најшири појам који обухвата и државну управу и јавну управу у најширем значењу – организације и тела која штите у ма ком виду неки облик јавног интереса.<sup>63</sup>

Овде поново, чини се са пуно разлога, подсећамо на разлике између европског концепта јавне управе и оног у САД, Енглеској и другим земљама које су под већим утицајем приватизације у јавном сектору где се наглашава јавни менаџмент. У највећем броју европских земаља држава још увек обавља већину послова јавне управе и њен појам директно зависи од правног оквира који га одређује као структуру, функције и процес.<sup>64</sup> Легалистичка традиција континенталног система права утиче на значај правног система и његових

---

<sup>60</sup> Томић, З. Р., *Законодавна еволуција државне управе у Југославији после 1945.*, у: *Упоредна искуства државних управа*, Магна агенда, Београд, 2003, стр. 23.

<sup>61</sup> Томић, З. Р., *Управно право*, Драганић, Београд, 1995, стр. 21.

<sup>62</sup> Реч је о субјектима који не потпадају под државну структуру, али је држава заинтересована за активности које обављају, па на њих преноси овлашћења да могу ауторитативно да поступају у одређеним ситуацијама. Давинић, М., *op. cit.*, стр. 92-93.

<sup>63</sup> Слично: Кавран, Д., *Јавна управа, Реформа, ширеније, ефикасности*, *op. cit.*, стр. 23.

<sup>64</sup> Уп: Кавран, Д., *op. cit.*, стр.58.



инструмената,<sup>65</sup> за разлику од англо-саксонске која се ослања на флексибилно право и прецеденте као значајне изворе права. Отуда и разлике у управљању, организацији и култури, као и структури потребних професионалних знања и вештина.<sup>66</sup>

Државна управа се упознаје преко управног законодавства, али њена правна димензија није довољна да се објасни суштина развојних процеса,<sup>67</sup> посебно у транзиционом окружењу. Напуштање концепта ауторитарне државе са контролно-надзорном државном управом означило је еру развоја модерне јавне управе у демократским условима, као новог концепта вршења извршне власти, чија је подлога *услужна, регулативна, организаторска и извршна* функција јавне управе.<sup>68</sup> То подразумева политичку самосталност све три гране власти, које су функционално повезане у процесу пружања услуга корисницима на начелима законитости, ефикасности и професионализма. Стога, у теоријском смислу, јавна управа представља сложено јединство теорије, правних норми које почивају на демократским вредностима, организационих и функционалних инструмената, управних поступака и процедура.<sup>69</sup>

Интердисциплинарни приступ управи је потребан ради испитивања, осим управно-правног, и „ванправно биће управе, да се зађе ... иза управе и

---

<sup>65</sup> „Управно-организационо право обухвата државну управу и *недржавану јавну управу* која може бити функционално и територијално децентрализована.“ Томић, З. Р., *Опште управно право*, *op. cit.*, стр. 143-180.

<sup>66</sup> Увођење директно изабраних градоначелника 90-тих година прошлог века у Немачкој било је праћено забринутошћу због демократског дефицита и дефицита знања у великом броју „лендера“, због чега су се прописима уређивале процедуре за опозив градоначелника, као и други услови у погледу права и обавеза које је мандат подразумевао. Видети: Wollmann, H., *The directly-elected mayor in the German Länder – introduction, implementation and impact*, Public Money & Management, September 2014, pp. 331-337.

<sup>67</sup> Развој новог јавног менаџмента је унео нову динамику, промењена је улога државе, уз већи утицај грађана и организација цивилног друштва.

<sup>68</sup> „Задачи јавне управе су административног, менаџерског и техничког, а тек затим политичког карактера и укључују: 1. Ефективно спровођење мисије и остваривање циљева Владе, вршење стручних послова за представничка тела и судство; 2. Утврђивање управне политике, ефикасно управљање (менаџмент) и доношење општих и појединачних правних аката; 3. Ефикасно организовање извршења и примена закона и других прописа и вршење радњи у оквирима овлашћења или на основу дискреционог права; 4. Организовање јавне управе као сервиса и партнера грађана, привреде, друштва у целини.“ Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>69</sup> Кавран, Д., *Концепти јавне управе и јавног менаџмента*, *op. cit.*, стр. 15.

ван управе“.<sup>70</sup> „Да би се схватила целина управе изван правних регула које су јој намењене, треба уочити њене опште релације са основним и најважнијим друштвеним појавама и процесима: економским и политичким, па и друштвеним тоталитетом.“<sup>71</sup>

У теорији система,<sup>72</sup> трајнијој оријентацији у истраживању, дефинишу се и „организациона подручја“ и „функционално диференцирани системи“ као подручја деловања људи. Иако нису ни организација ни организациони систем јер, осим чланова, укључују и друге актере, теоријска промишљања полазе од тога да су „људи као такви укључени у сваки функционално диференцирани систем, а организације *ex definitione* искључују нечланове (Luhmann).“<sup>73</sup> Теоријски фокус<sup>74</sup> на организацију је сталан, посебно када је „специфично оружје политичке моћи државе, организација државне управе, оруђе јавног интереса, дакле организација јавне управе, чији је потенцијал за зло и за добро очигледно велик.“<sup>75</sup>

Развој теорије јавне управе<sup>76</sup> пружио је нове приступе у проучавању (Waldo)<sup>77</sup> на чијим основама је настао концепт „учења из искуства“ (*lessons*

---

<sup>70</sup> Timsit, G., *Theorie de l'administration*, Paris, 1986, стр. 17-30. Према: Томић, З. Р., *op. cit.*, стр. 136.

<sup>71</sup> Томић, З. Р., *op. cit.*, стр. 136-138.

<sup>72</sup> „Појам систем срећемо на сваком кораку у друштвеним наукама у XX веку. Каткада је тај појам користан за одређивање већег степена сложености, као у примеру организационог система.“ Пусић, Е., *Организација и управне организације*, *op. cit.*, стр. 149.

<sup>73</sup> Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 148.

<sup>74</sup> „Теорија служи осветљавању аспеката чињеница које без тога не бисмо видели, или уклапању чињеница у шири хоризонт упоређивања које иде преко свакодневног знања и његових практичних импликација.“ Луман, Н., *Друштвени системи: основи опште теорије*, Издавачка књижарница Зорана Станојевића, Сремски карловци – Нови Сад, 2001.

<sup>75</sup> „Немачки социолог Wolfgang Sofsky хабилитирао је 1993. године на универзитету у Goettingenu радом о немачким концентрационим логорима у раздобљу од 1933-1945. Под утиском изучавања објавио је 1997. године књигу „*Traktat ueber die Gewalt*“ која завршава закључком да је зверство човека према човеку таква константа људског понашања, да је свака идеја о напредовању људске цивилизације илузија. Концентрациони логори били су регуларне организације немачке државне управе у ресору унутрашњих послова финансиране из државног буџета. С друге стране, организације као *Amnesty International* или *Green-peace*, добијају Нобелове награде за мир, чији су чланови положили животе у спречавању нуклеарних експеримената.“ Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 145.

<sup>76</sup> Иако су прве управне организације настале пре око три хиљаде година, теорије се развијају тек од краја XIX века. Уп: Brian R. Fry, *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo*, Chatham House Publishers, Inc., Chatham, New Jersey, 1989.

<sup>77</sup> Сматра се утемељивачем дисциплине „Историја јавне управе“. Уп: Трбовић, А., Букановић, Д., Кнежевић, Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, *op. cit.*, стр. 33. Поред критике класичне парадигме јавне управе, анализира њен развој и за разлику од других

*from experience*), као повезивање теорије о управи и практичних достигнућа.<sup>78</sup> За управне реформе користе се различите стратегије<sup>79</sup> јер је обележје савремених процеса „образовање у стварним демократијама и учење из искуства деловања тих система у пракси“.<sup>80</sup> Овај приступ је, сасвим разумљиво, за нас изузетно значајан јер уводимо нови систем рада на демократским основама који развија транзиција.

Следствено томе, Д. Кавран другачије приступа дефинисању јавне управе, коју одређује као систем органа, организација, тела и међузависан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организационих инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти, скупштине и њене владе.<sup>81</sup> Овом дефиницијом су, у складу са развојном улогом савремене демократске државе, обухваћени сви аспекти јавне управе - нормативни, функционални, организациони, кадровски и политички.

Како и аутор наводи,<sup>82</sup> ова дефиниција проистиче из делатности јавне управе, положаја у извршној власти, улоге у све три гране власти, значаја у процесу извршења политичких одлука, специфичне одговорности државних службеника и других запослених у процесу стварања сложених структура, међусобних односа и функција те сложене професионалне машинерије.

Нормативни аспект се односи на владавину права, легалитет и обухвата систем правних аката чије се норме доследно поштују јер изражавају циљеве и вредности, односно функције које се врше у јавном интересу.

Организациони аспект јавне управе укључује скуп инструмената и иновативних метода који карактеришу јавни менаџмент – извршавање задатака у сфери извршне власти, заснованих на закону, правилима и другим

---

савременика инсистира на сарадњи управног сектора и политичких чинилаца. Уп: Dwight Waldo, *The Enterprise of Public Administration*, Chandler and Sharp, Novato, 1980.

<sup>78</sup> Погледати: Guy Peters and Johan P. Olsen (eds.), *Lessons from Experience*, Scandinavian University Press, Oslo, Stockholm, Copenhagen, Oxford, Boston, 1996.

<sup>79</sup> Погледати: Кавран, Д., *op. cit.*, *Елементи стравитије у управне реформе у Србији*, стр. 267-302.

<sup>80</sup> Guy Peters, Johan P. Olsen, *op. cit.*, стр.1.

<sup>81</sup> Кавран, Д., *Јавна управа, реформа, иренији, ефикасности*, *op. cit.*, стр. 62. Исто и: Кавран, Д., *Концепти јавне управе и јавног менаџмента*, *op. cit.*, стр. 21.

<sup>82</sup> Кавран, Д., *Концепти јавне управе и јавног менаџмента*, *op. cit.*, стр. 21.

организационим инструментима, применом специфичних техника и метода, сличним оним у приватном сектору.

Кадровски аспект јавне управе односи се на људе запослене у систему органа и организација који чине јавну управу. Они су, практично, ослонац целом систему, јер поседују знања и вештине неопходне за обављање послова јавне управе. Отуда и образовање и стручно усавршавање, доследно неговање принципа професионализма и деполитизације, опредељује меру квалитета рада јавне управе.<sup>83</sup>

### 1.1.3. Локална самоуправа

#### 1.1.3.1. Прилаз проблемима – садашњост и могућности развоја

Локална самоуправа представља динамичан и сложен систем политичких, економских и укупних друштвених односа уређених правом. Изложена спољашњим утицајима, са унутрашњим особеностима и великом улогом традиције, локална самоуправа спада у динамично законодавно подручје које се данас налази под дејством амбијента,<sup>84</sup> али и наднационалног права и правних стандарда који извиру из *acquis*-а и других уређених међународно прихваћених и обавезујућих система.<sup>85</sup>

Независно од различитих теоријских схватања и промена улоге државе и њене организације, локална самоуправа је својеврсна константа, изворна или усвојена и прилагођена цивилизацијска тековина домаће културе и демократског наслеђа, основно обележје и темељ демократског уређења. Свој пуни израз добија у Европској повељи о локалној самоуправи,<sup>86</sup> најзначајнијем документу за развој локалне самоуправе и изградњу Европе на начелима

---

<sup>83</sup> Слично: Кавран, Д., *Ibid.*

<sup>84</sup> О локалној самоуправи након „враћања“ у правни систем Републике Србије, у: Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе* - магистарска теза, Правни факултет у Београду, 1994.

<sup>85</sup> „Интеграција државних структура вертикалном хијерархијском зависношћу читавог система о центру државне власти учвршћеним монополом средстава принуде и физичке силе превише је крута, а да би се њено функционисање могло прилагодити све бржим променама у околини и брзини глобалних процеса.“ Пусић, Е., *Модернизација великих еуропских ујравних система*, Хрватска јавна управа, год. 4. (2002.), бр. 2., (стр. 233-267.), стр. 234.

<sup>86</sup> Акт Савета Европе (ЕТС No. 122), усвојен 15. октобра 1985. године, ступио на снагу 1. септембра 1988. године.

демократије и децентрализације власти. Развој локалне самоуправе потврђује вредности идеја које садржи Повеља.

Локална самоуправа може бити унеколико „замена“ за недовољну ефикасност и рационалност државе у пословима који могу да се обављају локално,<sup>87</sup> а као „школа демократије“ увек развија потенцијал грађана за утицај на политичке процесе и већу контролу власти. Без обзира на различита концептуална решења, у њеним оквирима остварују се и штите јавни интереси утврђени правом – као поверени, пренети или изворни делокруг. Органи јединица локалне самоуправе обављају јавне послове у име државе или као сопствену надлежност, са извесним степеном слободе. Али, увек постоји обавеза да се води рачуна о законом утврђеном јавном интересу, или на њему заснованом интересу локалне заједнице, који „омогућава или ограничава остваривање права грађана.“<sup>88</sup>

Локална самоуправа представља део система државне организације у којој има своје функције, одређен степен аутономије. Вертикална подела власти одлучивања и управљања јавним пословима између државног и нижег нивоа власти карактеристика је државе са установом локалне самоуправе.<sup>89</sup> При томе, локални систем управљања чине управне организације и политичке институције, међусобно повезане механизмом власти која се врши на ужој територији државе, као релативно самостални део система територијалног управљања, али га карактерише хоризонтална и вертикална везаност.<sup>90</sup>

Проширивање појма локалне самоуправе у позитивноправном смислу код нас тако да он „не укључује само државну управну делатност и недржавну управу него и читав корпус нових функција локалне администрације у домену

---

<sup>87</sup> Слично: М. S. de Vries, Reddy, P. S., Haque, M. S., *Improving Local Government, Outcomes of Comparative Researchs*, International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Belgium, 2008.

<sup>88</sup> "Уже потребе се оцењују са гледишта јавног интереса који усмерава и ограничава њихово задовољење. Правни режим којем су подвргнуте управне ствари подешен је да испуни јавну сврху." Бачић, В., Томић, З. Р. *Ibid.*

<sup>89</sup> „За положај локалне самоуправе (у Србији, *прим. ауторке*) релевантна је претпоставка надлежности у корист централних – републичких органа. То значи да се сви послови државне управе претпостављено обављају на републичком нивоу, а да се могу обављати и у локалној самоуправи, али само ако је то изричито предвиђено законом.“ Милков, Д., *op. cit.*, стр. 153.

<sup>90</sup> Уп: Иванишевић, С., *Извршни слој у локалној ујрави*, Правни факултет Загреб, 1987, стр. 42.

управног сервиса“ довело је до уверења да ново законодавство о локалној управи одражава промене и у приступу праву, јер „начелно одређивање управне делатности указује на тренд напуштања кодификованог права и преласка на прецедентни модел.“<sup>91</sup> Истовремено, данас се могу уочити и јаки утицаји навладиног сектора, али и тенденције ка рецентрализацији.

Није спорно да се одређени модели решења развијају по узору на упоредна искуства и прихваћену добру праксу. Како ће „нова“ флексибилна „филозофија“ права утицати и на нашу управну праксу, управно-сервисну ефикасност,<sup>92</sup> зависи и од других фактора, највише од професионализације. Уосталом, и европским интеграцијама створен је нови систем права као еkleктичко јединство норми које се развијају кроз сарадњу и носе карактеристике оба система права стварајући нову целину.<sup>93</sup> Србија је опредељена за европске интеграције и ово приближавање два највећа правна система пружа инспирацију за шире тумачење права које у процесу децентрализације може олакшати разумевање и правилну примену заједничких стандарда, који се најчешће изражавају принципима „добре управе“ и у нашем правном систему. Стога је изузетно важно и добро познавање упоредног права и праксе јавног управљања, које се стиче образовањем, стручним усавршавањем и облицима стручно-техничке помоћи и размене искустава.<sup>94</sup>

Локална самоуправа се изучава у оквиру различитих научних дисциплина. Политиколошко-социолошким анализама истражује се њен демократски и економски капацитет, а уставноправним и управноправним анализирају се првенствено правни оквир и односи који су успостављени у

---

<sup>91</sup> Ђурић, Ж., *Локална управа у Србији и Црној Гори*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005, стр. 14.

<sup>92</sup> Видети: Миловановић, Д., Цуцић, В., *Нова решења Нацрта закона о ошћем управном иостуику у контексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот бр. 12, Београд, 2015.

<sup>93</sup> „Ради се о стварању система *sui generis* који повезује два велика система уводећи нове институте.“ Кавран, Д., *Јавна управа, реформа, иренинї, ефикасност*, стр. 26.

<sup>94</sup> Данашња јавна управа делује у глобалном контексту и службеници нису у свом раду везани само за своју организацију, нити само за прописане надлежности. Сложеност данашњег живота рефлектује се на рад у управи и у том смислу службеници морају да прате развојна достигнућа у свету једнако као и у својој земљи. Тиме се објашњава потреба да се у наставне програме студија о јавној управи у САД уврсте и студентима приближе упоредна искуства. Видети: Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *Public Administration. An Action Orientation*, Thomson-Wadsworth, USA, 2003: *Preface*.

државној организацији. Има схватања да се локална самоуправа издваја у посебну, тзв. четврту власт у држави<sup>95</sup> и подвлачи се особеност њеног права.<sup>96</sup> Отуда значај професионализма за њен демократски развој јер, не заборавимо, локална власт није мање ауторитарна – само зато што је локална. Данас, и у локалној самоуправи настаје време професионалног обављања послова и задатака, уз кумулацију знања, практичних метода и техника управљања, поштовање одговорности и етичких стандарда, уз изражену емпатију и комуникационе способности.

### 1.1.3.2. Терминолошка одређивања и концептуална анализа

Термин локална самоуправа у пракси је најчешћи (*local self-government*), са њом у вези употребљавају се и други изрази - локална заједница, локална демократија, локална власт, територијална самоуправа, локални систем управљања, и тд.<sup>97</sup> Различити термини некада имају продубљена специфична значења, у зависности од тога у ком контексту се користе, како се изражава конкретан однос грађана и њихових колективитета са државом.

Појам локалне заједнице својствен је англосаксонској теорији и пракси јер тамо је локална управа настајала и развијала се релативно самостално и уз ретке и ограничене интервенције централних власти.<sup>98</sup> Зато је одликује „организациона разноликост, висок степен подударности локалних јединица и насеља, широка аутономија и осећање припадности са јаком локалном традицијом.“<sup>99</sup> Обједињеном анализом друштвеног садржаја различитих обележја локалне заједнице (територије, становништва, локалних потреба и активности за њихово задовољавање) настају дефиниције које локалну заједницу одређују као друштвени систем, разликујући њену организациону базу и вредносну

---

<sup>95</sup> Из Предговора у књизи: Димитријевић, П., Вучетић, Д., *Систем локалне самоуправе, Норма и процес*, Правни факултет у Нишу, 2011.

<sup>96</sup> „Прописи јединица локалне самоуправе не спадају ни у државно ни у аутономно право, већ су засебна категорија права (*sui generis*).“ Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд, 2009, стр. 69. Слично и: Влатковић, М., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>97</sup> Слично: Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, *op. cit.*, стр. 1.

<sup>98</sup> Миловановић, Д., *Правно усвојство локалне самоуправе* - магистарска теза, Правни факултет у Београду, 1994.

<sup>99</sup> Иванишевић, С., *Извршни слој у локалној управи*, Загреб, 1987, стр. 20-21. Миловановић, Д., *Ibid.*

надградњу.<sup>100</sup> Оба дела локалне заједнице могу се посматрати с аспекта структуре или као процес, што је, по Пусићу, њихов значајнији аспект.

Код европско-континенталног система теже се прихватао концепт локалне заједнице. „Централним прописима одређивала се територијална подела и организациона структура локалне управе, заснована и на другим, или само другим критеријумима, због чега настаје мања подударност локалних управних јединица и примарних територијалних заједница.“<sup>101</sup> Међутим, различите теоријске концепције о правном положају локалне (само)управе настају на питању приоритета и степена значаја централних и локалних циљева и интереса – да ли се приклањају држави или локалним заједницама као „замени“ за државу, пошто се „јављају тек од момента кад се држава стабилизује као интегрисани систем.“<sup>102</sup> Тако се и термилошки различито изражава политичка и правна основа локалне самоуправе, односно степен аутономије у односу на централну власт: локална управа (*local administration*) може да значи најслабији степен независности од државне власти јер се посматра претежно као њен инструмент, локална власт (*local government*) би имала значење јачег степена, а локална аутономија најјачег степена самоуправности.<sup>103</sup>

Локална самоуправа је, још од Токвила,<sup>104</sup> једина права демократија јер обезбеђује највећи степен партиципације, а у новије време је „откривена“ као институционална основа за „демократизацију демократије“ и економски развој неолибералне државе.<sup>105</sup> Право на локалну самоуправу је политичко право и уставом гарантовано право грађана, „облик остваривања народне суверености, најближи народу и непосредно погађа његове интересе“.<sup>106</sup> „Локална самоуправа је једна привилегија, повластица и територије и појединца, и као

---

<sup>100</sup> Пусић, Е., *Локална заједница*, Народне новине, Загреб, 1963, стр.14. Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 16.

<sup>101</sup> Миловановић, Д., *Ibid.* Иванишевић наводи да „Дугим трајањем такве локалне управе могу се јавити и елементи социјалне заједнице, што може разјаснити извесне појаве у локалном управљању, али се не смеју претпоставити него емпиријски утврдити.“ Иванишевић, С., *Ibid.*

<sup>102</sup> Пусић, Е., *Управни системи*, *op.cit.*, стр. 309. и др., *Локална заједница*, *op.cit.*, стр. 39.

<sup>103</sup> Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 1.

<sup>104</sup> Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York: A. S. Barnes & Co., 1851, str. 8.

<sup>105</sup> Гиденс, Е., *Социологија*, Економски факултет, Београд, 2003.

<sup>106</sup> Марковић, Р., *Предговор*, у: Влатковић, М., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, СКГОЈ, 1994.



део корпуса људских слобода и права, држава штити право на локалну самоуправу, које уживају територија и појединац, колективитет и јединка.“<sup>107</sup>

Полазећи од различитог схватања суверености, издвајамо две групе мишљења о правном основу локалне самоуправе.<sup>108</sup> Прва полазе од тога да се народ организује као држава ако жели да изрази „јавну вољу“, па је држава носилац суверенитета, једина власт и извор локалне аутономије. Слободан Јовановић је заступао овај став јер је сматрао да друге јавно-правне личности нису суверене, па ни општина као најважнија, јер се креће у границама овлашћења добијених од државе и од ње је надзирана.<sup>109</sup> Општина је по томе, у суштини, облик управне децентрализације. Друга схватања полазе од начела народне суверености, по коме народ опредељује „општу вољу“. Сувереност и државе и локалне самоуправе потичу из истог извора, делегиране народне суверености – сувереног грађанина, и у тој суверености ограничене су формом и границама пренетих овлашћења. Устав и закон нису државно право ни правна основа локалне самоуправе, него правни инструменти који распоређују овлашћења из политичке основе локалне самоуправе – сувереног грађанина. Правна основа је обичајно право, које „протеком времена добија својство гарантованог права које се обезбеђује уставом и законом.“<sup>110</sup>

Дакле, по првом схватању, држава и њено право представљају извор и основ локалне самоуправе, а устав и закон правни основ и границе овлашћења локалне самоуправе. По другом, сувереност државе и сувереност локалне самоуправе имале би исти квалитет, разлика је само у територијалном домаћају. Историјски, типични представници су Енглеска и Француска. Сматра се да локална самоуправа у Енглеској и Велсу није настала

---

<sup>107</sup> Марковић, Р., *Предговор, у: Пројиси о локалној самоуправи*, „Сл.гласник РС“, Београд, 1999, стр. 21.

<sup>108</sup> Опширније о различитим ставовима: Влатковић, М., *op. cit.*, стр. 23-28.

<sup>109</sup> Јовановић, С., *Држава*, том II, Београд, 1936, стр. 298.

<sup>110</sup> Пусић, Е., *Реформа локалне самоуправе, op.cit.*, стр. 12-13. Интересантно је подсетити се ранијих ставова овог аутора: „Локална самоуправа настала је у повјесном развоју као институционални одговор на две изразите потребе: политичку потребу да се створи противтежа монопољу организоване физичке силе у друштву који се налази у рукама централних државних власти, и управну потребу да се створе посебне организације које ће служити редовном задовољавању специфичних локалних потреба, било да се ради о потребама које су произашле из самог постојања насеља, било да је реч о делатностима које су по својој природи условљене близином корисника.“ Пусић, Е., *Локална самоуправа*, Законитост, бр 11/12, стр. 1288. Према: Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 4.

децентрализацијом, већ демократизацијом вођења локалних послова.<sup>111</sup> Иако централни органи управе поседују овлашћења за утицај и контролу, главну и последњу реч имају судови.<sup>112</sup> Француски тип локалне управе дуго се заснивао на централистички уређеној држави, а акти локалних власти претежно су били подвргнути старатељској контроли. Од 1982. године почиње процес децентрализације и у Француској, јача правна самосталност локалних власти, управни суд има шире ингеренције, а префект више не управља извршавањем локалних послова,<sup>113</sup> прилагођава се циљевима децентрализације – надлежностима изабраних регионалних и локалних органа.<sup>114</sup>

Локална самоуправа у Србији (и Црној Гори) је имала „атипичан“ правац развоја и другачију улогу у односу на друге европске земље.<sup>115</sup> Клице су јој у облицима ограничене самоуправе (кнежине, села) који су се развијали у периоду отоманске власти, из којих након ослобођења настаје централна власт и државна организација, на коју су утицале бројне околности, што ћемо изложити у трећем делу рада.

Локалну самоуправу карактерише директан однос и непосредан контакт са грађанима, можда више него икада пре у њеном развоју кроз историју. Такав њен положај и улога заснива се на политичкој и социјалној компоненти од које зависи капацитет система, који се у значајном делу одражава у организацији и функционисању локалне управе.<sup>116</sup> Кључна питања децентрализације и ефикасне управе су како на најбољи начин рефлектовати потребе и захтеве грађана који се мењају и еволуирају, на које јавна управа треба да одговара. Организовање и структурирање управних надлежности несумњиво утиче на то колико добро сваки од нивоа власти као део целине

---

<sup>111</sup> Схваћена у данашњем смислу, локална самоуправа је успостављена најпре у Енглеској (и Велсу) као изворни и самостални облик управљања на ужим територијама. Енглеска се сматра отацбином локалне самоуправе. Марковић, Р., *Предговор*, у: Маринковић, Р., Марковић, С., *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918, Схватања и институције*, СКГОЈ, Београд, 1995, стр. 5.

<sup>112</sup> Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 4.

<sup>113</sup> Томић, З. Р., *Уједињено право, уједињена контрола управе*, *op. cit.*, стр. 58.

<sup>114</sup> Анализу трансформације положаја и улоге префекта у управном систему Француске, у условима „модернизације државе“ и реформи јавног сектора, погледати у: Nicole de Montricher, *The Prefect and State Reform*, Public Administration, Vol. 78. No 3, 2000, Blackwell Publishers Ltd. 2000, Oxford, стр. 657-678.

<sup>115</sup> Марковић, Р., *Предговор*, у: Маринковић, Р., Марковић, С., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>116</sup> Ђурић, Ж., *op. cit.*, стр. 14.

може да одговори на потребе грађана, односно да креира и спроводи одговарајућу политику у различитим областима.<sup>117</sup>

Ако је општинска самоуправа давно схваћена као „једини пут да народ постане марљив за опште ствари и да се навикне да управља својим пословима”,<sup>118</sup> онда и данашњи развој демократских процеса и проширивање локалних послова захтева знања и способности да би се управни послови из локалног делокруга ефикасно обављали и на начин којим се показује разумевање за потребе грађана, у оквирима правног система. Афирмација права грађана на локалну самоуправу подразумева одговорне локалне руководиоце и лидере способне за функционисање у сложенем окружењу,<sup>119</sup> као и локалне службенике који управне и друге послове обављају професионално, у виду занимања, примају плату, те је професионализам битно обележје њиховог статуса.

### 1.1.3.3. Улога и значај професионализације

Издвајамо основне карактеристике савремене локалне самоуправе: она је посебан ниво јавне власти са демократски изабраним органима, организује се на деловима државне територије, има уставом или законом гарантован сопствени делокруг послова и надлежности, признато својство правног лица и своју имовину.<sup>120</sup> Уставност и законитост одлука органа јединица локалне самоуправе контролише држава, с тим да уживају правну заштиту самосталности. Модерна локална самоуправа значи признавање права

---

<sup>117</sup> „Одговарајућим законом поједини послови могу се по територијалном принципу дислоцирати на нивоу управног округа или законом предвидети као изворни или поверени делокруг органа јавне управе на нивоу покрајинске аутономије, односно локалне самоуправе. Смисао управне територијализације првенствено се састоји у приближавању управног одлучивања и управних услуга грађанима, односно другим странкама у управним поступцима, као и омогућивање двостепености управног одлучивања.“ Видети: *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији* – “III.A.2. Унапређење децентрализације и деконцентрације послова државне управе” – „Територијална децентрализација и деконцентрација.“

<sup>118</sup> Марковић, Р., *Предговор*, у: Маринковић, Р., Марковић, С., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>119</sup> Слично: Wollmann, Н., *The directly-elected mayor in the German Länder – introduction, implementation and impact*, Public Money & Management, September, 2014, pp. 336.

<sup>120</sup> „Структура локалне власти са својим легитимитетом добијеним на слободним изборима, представља противтежу централној власти и на тај начин настаје нова димензија деобе власти по вертикалној линији.“ Пусић, Е., *Глобално и локално: локалне јединице у процесу глобализације*, Хрватска јавна управа, год. 4, 2002, бр. 1. (стр. 3-19), стр. 9.

грађанима да самостално решавају проблеме који их окружују.<sup>121</sup> У томе им помаже стручан професионални апарат.

Локална самоуправа представља вид и политичке и управне децентрализације – њени органи учествују и у стварању и у примени права. Доношењем локалних прописа, односно вршењем нормативне функције, изражава се степен аутономности, а облици испољавања извршне (управне) функције зависе од тога како је правом уређено да се остварују као функције државе или локалне самоуправе. Оба аспекта положаја и улоге органа локалне самоуправе укључују вршење права, како у оквиру општих тако и појединачних интереса. Њихово успешно остваривање и заштита зависи од правног оквира у коме се остварује нормативна функција локалне самоуправе и којим извршним капацитетом располаже. Независно од степена и облика децентрализације, функције и послове локалне самоуправе обављају локални кадрови у локалним органима и другим јавним службама на начелима професионализма.<sup>122</sup>

Политички, економски и други услови развоја диктирају и услове у којима се одвија процес професионализације на локалном нивоу власти. На европском тлу то се означава као „европеизација”, усклађивање организације локалне управе и локалног управљања, без обзира на статус државе у интеграционим процесима.<sup>123</sup> Економски, културни, безбедносни, еколошки и други фактори утичу на локалне управне структуре и развој капацитета у складу са европским стандардима и растућим потребама, јер основне процесе у XXI веку (структурне, технолошке иновације и глобално повезивање) прати све више неизвесности, конфликта и криза, са све чешћим драматичним последицама. Развој система локалног управљања, односно институција, вредности и управних капацитета на којима се заснива, треба да допринесе квалитету и успеху свих људских делатности које имају утицај на области у

---

<sup>121</sup> Члан 1. став 1. Европске повеље о локалној самоуправи: „Локална самоуправа означава право и способност локалних власти да, у оквиру законских ограничења, уређују послове и управљају битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва.“

<sup>122</sup> Урошевић, З., *Комунална полиција у Србији, правни аспекти*, Магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 63.

<sup>123</sup> Видети и у: Копрић, И., Муса, А., Новак-Лалић, Г., *Еуропски управни простор*, Институт за хрватску и компаративну јавну управу, Загреб, 2012.

којима је ангажован јавни интерес, независно од нивоа или облика у коме се о њему одлучује.<sup>124</sup>

Глобализација, међународне интеграције и транзиција мењају моделе владања, организацију јавне управе и локалног управљања, односно улогу државе, а самим тим и положај и функције локалних и регионалних јединица.<sup>125</sup> Вредносни и телеолошки аспект реформе система локалне самоуправе је полазна тачка промена, јер се на основу искуства и постигнутих резултата постављају циљеви који се желе постићи у будућности.<sup>126</sup> Стога „ренесансу локалних власти“ не треба да разумемо као опасност која прети слабљењу државе због нашег искуства с краја XX века. Дезинтеграционе токове није помогла децентрализација као таква, него вредносна, односно идеолошка концепција и суштински централистичка власт са партијски вођеном и контролисаном номенклатуром путем партијске хијерархије. Управо тај део искуства опомиње и позива на политичку и економску рационалност и требало би да скрене пажњу на штетност неоправдано високог степена политизације и „запуштене“ професионализације локалних служби.

Ефикасна, професионална, одговорна и етична управа у служби грађана и привреде неодвојиви је део концепта модерне локалне самоуправе, демократског и економског развоја, остваривања и заштите јавног интереса и, можда најважније, људских права, у крајње сложеним односима глобалног друштва.<sup>127</sup> Локалне јединице су постале „чворишта“ у глобалним мрежама, локална самоуправа више није романтичарска идеја или утопијски циљ,<sup>128</sup> већ

---

<sup>124</sup> Светска искуства на прелазу у нови миленијум: M. S. de Vries, Reddy, P. S., Haque, M. S., *Improving Local Government, Outcomes of Comparative Research*, International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Belgium, 2008.

<sup>125</sup> Пусић, Е., *Глобално и локално*, *op. cit.*, стр. 14-16.

<sup>126</sup> Уп: Ђурић, Ж., *Локална управа у Србији и Црној Гори*, ЈП Службени гласник, Београд, 2005.

<sup>127</sup> „Добра управа је један од аспеката доброг управљања које не зависи само од правних аранжмана, већ од квалитета организације и управљања, које мора да задовољи захтеве ефикасности, ефикасности и потреба друштва, заштити јавну имовину и друге јавне интересе, да је у складу са буџетским могућностима и да спречава све облике корупције. Добра управа зависи од адекватних људских ресурса и од квалитета и одговарајуће обуке јавних службеника.“ Уводни део Препоруке Комитета министара Савета Европе о доброј управи. *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>128</sup> Уп: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 15.

пут којим се „демократизацијом демократије“ развијају локалне заједнице у складу са својим и националним економским и политичким интересима и односима на глобалном плану.

Не треба заборавити да актуелни друштвени покрети нису локалног карактера, нити се на локалном нивоу доносе одлуке о битним питањима људске егзистенције, иако се њихове последице управо ту највише осећају. Локалне заједнице треба оптимално да функционишу у новим односима – у склопу ширих целина да се старају о специфичним локалним интересима, а улога државе је да подстиче локалне развојне иницијативе. „Такво преплитање централног и локалног, у одговору на глобално, чини се главном шансом да се у развијеном свету заузме своје место.“<sup>129</sup> Локалне напоре треба усмерити на подизање квалитета локалних јавних услуга у променљивом окружењу, а заједнички са државом обезбедити правне и институционалне основе за одрживу професионализацију локалних јавних служби. Основу чини локални службенички систем на принципима и стандардима модерног службеничког права, развој знања стеченог у систему образовања, систем непрекидног стручног усавршавања и високи етички стандарди јавне службе.

## **1.2. Појам професионализма и професионализације**

### **1.2.1. Професионализам као систем и професионализација као процес**

#### **1.2.1.1. Настанак, савремени концепти, тумачења и последице**

##### ***1.2.1.1.1. Могућности и димензије историјске анализе***

Историјска перспектива настанка и развоја феномена професије као да је неизбежан део сваке расправе о професионализму и професионализацији. Поглед из новог угла може допринети бољем разумевању ових сложених и понекад спорних појмова с обзиром на континуитет њиховог развоја. Овакве анализе настају у окружењу које диктира правац и околности друштвених

---

<sup>129</sup> Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 18.

односа, али ипак не постоје поуздани критеријуми на основу којих се у одређеном друштву одређено занимање почиње сматрати професијом. Због тога има схватања да историјски метод само потврђује да је професионализам вештачка конструкција са променљивим и увек оспораваним дефиницијама и особинама.<sup>130</sup>

Феномен знања и његово обележавање и дефинисање допире дубоко у прошлост човековог постојања јер су опстанак појединца и функционисање друштва увек зависили од неког облика стицања знања и способности за суочавање са бројним изазовима које је доносило природно окружење или степен развоја социјалне организације. Али, вероватно најзначајнију цивилизацијску прекретницу доноси појава професија које су утицале на вредности, организацију и начин вршења власти и временом на развој модерне државе. Увид у историјски развој процеса професионализације може помоћи бољем разумевању актуелних процеса у јавној управи, јер је проблематизација односа између лаика, аматера и професионалаца у самим коренима тог односа.

Почеци модерних професионалних занимања у Европи могу се наћи у средњем веку, када се у оквиру црквеног образовања школују свештеници и постају утицајна друштвена група. Положај монарха и племства омогућио је да временом настају различита задужења и занимања која су била у служби њихових личних или дворских потреба – здравље, забава, старање о газдинству, и др, као и она која су била директно у вези са вршењем власти – дворска управа, дипломатија и војска. У том амбијенту настаје моћна бирократија која ће, уз школоване правнике, утицати на развој модерне државе, јер управљање постепено постаје подручје организованог деловања стручњака.<sup>131</sup> Пружање различитих услуга за шире масе становништва развија праксу у којој настају тзв. полупрофесионалци.<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> Уп: Crook, D., *Some historical perspectives on professionalism*. In: *Exploring Professionalism*. Institute of Education, University of London, London, 2008, pp. 10-27.

<sup>131</sup> Поједини историчари уочавају ове промене већ током XII и XIII в. наводећи да управљање постаје „*the province of the bureaucrat and professional*.” Crook, D., *op. cit.*, стр. 10.

<sup>132</sup> Бербери су нпр. уз шишање и бријање обављали мање медицинске захвате (вађење зуба), други су примењивали праксу народне медицине, помоћи при порођају (бабице), и др. У: Singman, J.L., *Daily Life in Medieval Europe*, Westport, CT – London, Greenwood Press, 1999, pp. 56.

Оснивањем средњевијековних универзитета стварају се услови за настанак и развој класичних професија, а по неким ауторима, водећу улогу у томе имали су италијански и француски универзитети.<sup>133</sup> Универзитети у Салерну (*Salerno*) и Монпелијеу (*Montpellier*) су објединили латинску, грчку, арапску и хебрејску медицинску традицију, у Болоњи (*Bologna*) је био водећи центар за образовање правника, а париски се специјализовао за теолошке студије.

Средњевијековно високо образовање на енглеским универзитетима Оксфорд (*Oxford*) и Кембриџ (*Cambridge*) обухватало је исте области, али се канонско и цивилно право изучавало на посебним факултетима.<sup>134</sup> Овај процес повезивања професионалног образовања, цркве и универзитета створио је јасно разграничење између професионалних елита, с једне стране и трговаца и занатлија, с друге стране. Без обзира на стицање и акумулацију различитих практичних знања и вештина и настанак нових група, универзитетско образовање на латинском језику било је резервисано за „господу“.<sup>135</sup>

Већ почетком XVIII века у Енглеској јавља се критичка мисао о професионалном елитизму и професионализацији тог времена. Џозеф Адисон (*Joseph Addison*), син парохијалног старешине у Личфилду (*Lichfield, Staffordshire*), у есеју „Посматрач“ (*Spectator*) 1711. године духовито и помало заједљиво пита колико би окружних пароха имало већег успеха и личног задовољства ако би развили каријере као у трговини.<sup>136</sup> Критике је упутио правницима и лекарима због инфлације части и поштења.<sup>137</sup> Сматрао је да су три професије, „божанска“, правна и медицинска, компромитоване од практичара који су показали веће занимање за лагодан живот него што су радили оно за шта су били образовани.<sup>138</sup> Ове су критичке мисли биле, очито, знак да су професионалне способности биле пожељне, али и да је непрофесионално понашање било изложено порузи.

---

<sup>133</sup> Crook, D., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>134</sup> Aldrich, R., *Education for the Nation*, Cassell, London, 1996. pp. 27.

<sup>135</sup> Larson, M., *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, University of California Press, Berkeley, 1977. pp. 4.

<sup>136</sup> Addison, J., (1711) No. 21. Saturday, March 24, *The Spectator*. In G.W. Greene (ed), *The Works of Joseph Addison*, vol. V., G. P. Putnam & Co, New York, 1856.

<sup>137</sup> Слично: Crook, D., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>138</sup> Сликовито приказује „професионални живот“ правника у позоришту и плесним дворанама а не у суду, или лекара кроз извођење бесмислених експеримената на животињама, скупљање инсеката, и сл.



Друштвене промене с почетка XIX века подстакле су буран развој „интелектуалне породице“ чији чланови постају јавни службеници. Све сложенијем друштву требала су нова „техничка“ знања, због чега се сматра да је оснивање Института за грађевинарство 1828. године у Енглеској означило „успон новог професионалног човека“.<sup>139</sup> Занимања су се множила у свим областима, а „запослени службеници, посебно писци у издавачким кућама и новинари, постепено прожимају енглески интелектуални живот и критикујући владајућу класу изнад њих утичу на ставове више средње класе којој припадају.“<sup>140</sup> Појавом секуларних универзитетских наставника настаје нова професија,<sup>141</sup> а крајем XIX века почиње да расте број њених припадника, који развијају академске каријере на престижним универзитетима у европским градовима као што су Париз и Беч. Грађански универзитети омогућили су покретање тржишта рада и у тој професији.<sup>142</sup>

Покретачка снага индустријализације, урбанизације, ширење империјализма, увођење принципа меритократије, модернизација и научна рационалност, утицали су на формирање специјализованих образовних институција. Прва модерна пословна школа *École Supérieure de Commerce de Paris*, основана 1819. године, била је узор америчким, укључујући *Harvard Business School* и *University of Chicago Graduate School of Business*, које су почетком XX века развиле прве магистарске и докторске пословне студије. *École Libre des Sciences Politiques* из Париза и *London School of Economics*, основане пред крај XIX века, образовале су професионалну елиту у области политике, јавне управе и трговине. *The Massachusetts Institute of Technology* основан је 1861. године, док су прославу пресељења у нов кампус 1916. године

---

<sup>139</sup> Институт (*Institution of Civil Engineers*) је основан да би „унапредио вештину управљања Великим Изворима Моћи у Природи у корист и за добробит човечанства.“ Crook, D., *op. cit.*, стр. 12.

<sup>140</sup> Annan, N., *The Dons: Mentors, eccentrics and geniuses.*, Harper Collins, London, 1999, pp. 10-11.

<sup>141</sup> Погледати: Engel, A.J., *From Clergyman to Don: The Rise of an Academic Profession in Nineteenth-Century Oxford.* Oxford: Oxford University Press, 1983.

<sup>142</sup> У Француској је тај број порастао са 570 на 2200 у периоду од 1865 – 1919. године, а у Немачкој са 1504 на 3838 у периоду од 1873 -1910. године. Anderson, R.D., *European Universities from the Enlightenment to 1914*, Oxford: Oxford University Press, 2004, pp. 137. Исто и: Crook, D., *op. cit.*, стр. 12.

у виду уличног фестивала спонзорисале водеће америчке компаније у част универзитета који ће служити техничким потребама америчке индустрије.<sup>143</sup>

Припадници нових занимања окриле су тражили у удружењима, институтима или другим телима како би били прихваћени као професионалци и добили подршку јавности. Амерички новинар, оснивач часописа *Editor & Publisher* 1901. године од самог почетка подржава промотере професионализма – новинарске школе, професионалне организације и етичке норме.<sup>144</sup> На другој страни света, кинески новинари су тек од 1929. године званично признати као професионалци, уз кључну улогу шангајског удружења новинара које је променило дотадашњу слику о њима у јавности само као „писменим људима“. До тада, није постојала кинеска реч која је раздвајала професију од занимања.<sup>145</sup> У то време јавља се читав покрет професионализације на основама заједничких вредности и стандарда, што и данас представља основ за разумевање професионалног понашања.

Бројни примери из ризнице светских искустава доказују значај и улогу организације као друштвене форме у којој настају принципи професионализма у пракси. У њеним оквирима се, осим знања у одређеним дисциплинарним областима, развија професионална култура и систем вредности у свести практичара, који немају универзални карактер. И следбеници тзв. десничарске тржишне филозофије Милтона Фридмана и левичарског концепта „напредне радничке класе“ владали су без већег ауторитета професионалаца, али не и без њиховог утицаја на одлучивање – или путем тржишта или путем партије, које промовишу неке професионалне вредности.<sup>146</sup> Иза концепта професије очигледно постоји одређена друштвена реалност која се у теорији различито тумачи, а у пракси прикладно схвата и примењује.

Британски професор на *London School of Economics* Р. Х. Тони још 1920. године у делу „Потрошачко друштво“ упозорава да је индустрија првенствено

---

<sup>143</sup> Brint, S., *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1994. pp. 8.

<sup>144</sup> Према: Cronin, M.M., *Trade press roles in promoting journalistic professionalism, 1884-1917*. *Journal of Mass Media Ethics*, 8(4), 1993, pp. 227-238.

<sup>145</sup> Више о томе у: Xu, X. *Chinese Professionals and the Republican State: The rise of professional associations in Shanghai, 1912-1937*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

<sup>146</sup> Слично: McClelland, C.E., *The German Experience of Professionalization*, *op. cit.*, стр. 6.

фокусирана на зараду акционара, а да је мерило професионализма „начин пружања услуга, а не гомилање добити.“<sup>147</sup> Професионална пракса може да донесе богатство, али смисао професије није гомилање новца, већ општег добра - здравља, знања, добре владе, правде. Иако сви људи зависе од своје зараде, морају да буду свесни да није свако понашање које је увећава само због тога и добро. Без претензија да се идеализује професионални дух, јер он има и мрачну страну у појавама злоупотреба и превара, заговара се да се професионални стандарди уведу и у индустрију јер постоји велика разлика између повременог и појединачног одбацивања утврђених стандарда, с једне стране и афирмисања стања у коме такви стандарди уопште не постоје, с друге стране.<sup>148</sup>

Англо-амерички приступ професионализму заснован је на саморегулацији, праву професионалних удружења да доносе и контролишу примену професионалних стандарда, уз развој личног интегритета чланова, заснован на етосу чије основе поставља систем (универзитетског) образовања. Зато са тог подручја долазе различита тумачења искустава са других простора, која су чак негирала тзв. изузетност (*sonderweg*) немачког развоја због ужасних злочина под нацистичким режимом који су са пуно скрупула документовани, посебно у области медицине.<sup>149</sup> Распад професионалне етике и цивилизацијска срамота Хитлерових следбеника изазвала је опречне закључачке о улози професионалаца у тим догађајима – од тога да је професионална култура била затрована нацистичком идеологијом и немоћна да спречи њене трагичне последице, до екстремних ставова да су баш образоване елите допринеле „ноћној мори“ нацизма 1933 – 1945.<sup>150</sup>

Традиционална либерална уверења англо-америчке политичке културе поразумевају доследно разграничење приватног и јавног, што мање уплитање

---

<sup>147</sup> Tawney, R. H., *The Acquisitive Society*, Harcourt, Brace and Howe, New York, 1920.

<sup>148</sup> Tawney, R. H., *op. cit.*, стр. 94. Видети и: Crook, D., *op. cit.*, стр. 4.

<sup>149</sup> Најпознатије су две студије, од којих је прва настала врло брзо по завршетку Другог светског рата, а друга четири деценије после: Mitscherlich, A., *Doctors of Infamy: The Story of the Nazi Medical Crimes*, New York, 1949; Lifton, R.J., *The Nazi Doctors: Medical Cilling and the Psychology of Genocide*, New York, 1986.

<sup>150</sup> Опширније: Mc Clelland, C., *The German Experience of professionalization. Modern learned professions and their organizations from the early nineteenth century to the Hitler era*, Cambridge University Press, 1991.

државе у приватну сферу у коју се сврстава професија. Европска традиција има толерантнији став према државној интервенцији, настојећи радије да је обликује, контролише и обезбеди сагласност оних на које се та интервенција односи. Зато је већи утицај државе у процесу професионализације – регулисање образовног система, професионалних квалификација и система права и обавеза запослених. Отуда се Директива Европске уније из 2005. године о регулисању професија може разумети као израз „мекше контроле“ процеса професионализације у складу са „европском идејом“.

Актуелни, све бржи дисциплинарни развој држи у фокусу феномен професије који је, по неким схватањима, кључни концепт за разумевање структуре, функционисања и развоја модерних друштава, без обзира на културолошке, историјске, политичке и друге разлике.<sup>151</sup> Ипак, дисциплинарна историја представља само део историје професионализације у којој се могу идентификовати одређени општи обрасци понашања и параметри професионалног живота. Професије су некад сврставане у шире теоријске категорије или нису биле предмет посебне анализе, али се уочава „научна“, „стручна“, „менаџерска“ или „експертска“ основа процеса одлучивања,<sup>152</sup> што у условима невероватног темпа и последица технолошког развоја води распону од великих достигнућа и користи до стварања огромних ризика и опасности за човечанство.

Цивилизацијски развој сведочи о улози моралне основе употребе знања у остваривању улоге државе.<sup>153</sup> Међутим, на европском тлу није била пресудна улога професионалних удружења, већ веза универзитета и државе. И на англо-америчком подручју власт и образоване елите успешно су кохабитирале, али су у континенталној Европи имале другачији пут развоја због већег утицаја и контроле државе над системом образовања и због контролне улоге државне управе, као гравитационе тачке државне организације.<sup>154</sup> То је допринело да се у европским земљама развије већа мотивација за рад у јавној управи, а у појединим земљама и популарност и углед јавне службе.

---

<sup>151</sup> Evans, L, *Professionalism, professionalism and the development of education professionals*. British Journal of Educational Studies, 2008, 56 (1). pp. 20-38.

<sup>152</sup> McClelland, C.E., *The German Experience of Professionalization*, *op. cit.*, стр. 7.

<sup>153</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op. cit.*

<sup>154</sup> McClelland, C.E., *op. cit.*, стр. 8.

Од појаве професионалаца као стручњака у одређеној области, почев од класичних професија и успона њиховог друштвеног угледа, преко ширења интелектуалне породице „учених“ професија и других занимања, до програмера, *web*-дизајнера, *web*-администратора, „професионалних блогера“ и других „фриленсера“, прошло је неколико векова, а ширење идеје и питања професионализма све су актуелнија, али и нејаснија, „безобално“ широка. У доба постмодерне дискутује се о томе зашто свако не може бити „професионалан“ ако то жели – и ако се понаша на начин који је професионалан. Професионалци се могу наћи у различитим радним условима, као што су нпр. добротворне и невладине организације, али има схватања да су само неке професије „сигурне“, „обдарене“ потребном количином друштвеног капитала.<sup>155</sup> Због тога се у савременој литератури најчешће истиче различитост схватања и утицај интересних група.

Из свега следи да је професионалност постала квалификативна категорија, шира од занимања и чврсто везана за етику и одговорност.

#### **1.2.1.1.2. Теоријски припадност**

Данас се идеја професионализма развија у свим областима људске делатности јер олакшава промене кроз професионално понашање – однос према вредностима и правилима који одређују професију. Професионални елитизам архетипских професија оставио је дубок траг у потреби сваког ко се бави одређеним занимањем да буде схваћен као професионалац. То се види по сталном развоју тзв. корпоративног професионализма који у суштини представља однос према послу као професији у циљу побољшања квалитета рада и стицања поверење клијената и јавности.<sup>156</sup> Зато се професионализам различито испољава и тумачи, не само у историјском контексту, него зависно од тога о којој је професионалној групи реч или организационо-радном амбијенту.

---

<sup>155</sup> Аутор је у пријавама за британски пасош нашао 49 занимања која служе обављању различитих друштвено корисних послова, али се пита да ли се сва могу сматрати професијом. Видети: Crook, D., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>156</sup> Погледати нпр, The Chartered Insurance Institute, „*Professionalism For The 21st Century – Revisited*“, London, 2011. [http://www.cii.co.uk/media/854465/Papers\\_in\\_professionalism\\_no10\\_V5\\_PROOFED.pdf](http://www.cii.co.uk/media/854465/Papers_in_professionalism_no10_V5_PROOFED.pdf)

Диркем је сматрао да је професионализам облик испољавања етичности моралне заједнице, заснован на чланству.<sup>157</sup> На почетку XX века истицало се да професионализам има снагу да „осиони индивидуализам подвргне потребама заједнице”,<sup>158</sup> да као власт стручњака треба да замени аматерство и личност (Вебер),<sup>159</sup> да је извор стабилности и одбрана слободе од индустријске и политичке бирократије.<sup>160</sup> У каснијем периоду, услужни аспект професионализма и алтруизам практичара схватани су као облик одбране од напада на стабилност демократских процеса.<sup>161</sup>

У савременој, изузетно богатој, али претежно страној литератури, анализирају се развојни, структурни и персонални аспекти професионализма, специфичности у националном контексту и по областима рада. Траже се разлике и заједничке карактеристике, што олакшава разумевање општих токова процеса професионализације. Може се рећи да сваки приступ изучавању професионализма, иако зависи од аутора, доприноси разумевању развоја стручности и одговорности у раду и управљању у све сложенијем друштву.

Професионалац се издваја по томе што поседује „интелектуалну вештину стечену посебном обуком”, с тим да „професија подразумева посебну везу између њених практичара која се формално обезбеђује удруживањем.”<sup>162</sup> Истицање и других карактеристика (нпр. образовање стечено у институционалном оквиру који обезбеђује квалитет и компетентност, услужност према другима испред личне користи, висок ниво личног интегритета, и др.) представља тзв. квалитативни модел, за разлику од тзв. процесног модела професионализма, што је настало у англо-америчкој

---

<sup>157</sup> Durkheim, E., *Professional Ethics and Civic Morals*, Routledge, London, 1992. Према: Evetts, J. *The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World*, *International Sociology*, Vol. 18 No. 2, 2003, (pp. 395-415), стр. 399.

<sup>158</sup> Tawney, R.H., *The Acquisitive Society*, Harcourt Brace, New York, 1921.

<sup>159</sup> „Вебер је заиста пророчки предвидео значај основног закона развоја управљања савременим капиталистичким предузећем – његову све већу бирократизацију, односно технократизацију, која у његово време још није била тако очигледна.“ Лукић, Р., *Преглговор*, у: Вебер, М., *Привреда и друштво I*, Просвета, Београд, 1976, стр. XI.

<sup>160</sup> Carr-Saunders, A.M., Wilson, P.A., *The Professions*, Oxford, Clarendon, 1933.

<sup>161</sup> Marshall, T.H., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge University Press, 1950.

<sup>162</sup> Carr-Saunders, A.M., Wilson, P.A., *The Professions*, *op. cit.*, pp. 200, 298.

теорији чиме се у суштини објашњавала моћ одређених професија да изборе привилегован статус.<sup>163</sup>

Друштвена улога професије и занимања огледа се у самој основи њиховог настанка – потреби да се организованим знањем и његовим обогаћивањем решавају бројни проблеми и задовољавају разнолике потребе човека, узроковане чињеницом људског постојања, развојем друштва или друштвеном интеракцијом.<sup>164</sup> Значај етике у примени знања инспирисао је да се позивањем на теорију друштвеног уговора објасни професионализам и његова улога у стварању поверења између припадника професије и друштва. „Када друштво изабере концепт професије као средство којим се организује пружање услуга или вршење службе, професионализам се појављује као основа тог друштвеног уговора.“<sup>165</sup>

Професионализам као „друштвени уговор“ обухвата следеће елементе:

1) *контрола комплексној специјализованој знања* – уз подршку науке, трансфер знања на будуће чланове, клијенте и општу јавност;

2) *пужање услуга* – од појединачних корисника до целине система;

3) *алтруизам* – основ склоности и међусобног поверења клијената који обезбеђује одређени статус професије, што заузврат подразумева несебично пружање услуга;

4) *аутономија* – индивидуална у раду, а колективна у саморегулацији професионалних права и обавеза припадника професије;

5) *професионално угруживање* – форма у којој се колективно изражава и усмерава интерес чланова на основама колегијалности као професионалне вредности, иако се код саморегулације професије најчешће приговора да баш ова форма омогућава да се игноришу општи интереси у корист интереса чланова, што доводи до опадања поверења у професију;

---

<sup>163</sup> Уп: Crook, D., *Some historical perspectives on professionalism*. In: Exploring Professionalism. Institute of Education, University of London, London, 2008, pp. 4.

<sup>164</sup> Професије су укључене у све аспекте човековог живота, од почетка па све до његовог краја – рођење, образовање, лечење, исхрана, безбедност, путовања, забава, све до одласка са „овог света“ укључујући и „преговоре“ са „другим светом“. Слично: Evetts, J. *op. cit.*, стр. 397.

<sup>165</sup> Cruess, R., Cruess, R., „*Professionalism and Medicine's Social Contract with Society*“, *Medicine and Society, AMA Journal of Ethic*, Vol. 6, No 4, 2004.

6) *одговорности* – за пружање услуга, саморегулацију професије и за финансијске последице својих одлука;

7) *етички кодекс* – као примењена суштина, моралност професије и основа јавних очекивања, уз примену ефикасних механизма заштите.

Овај концепт долази са англосаксонског подручја, и то у области медицинске професије, али његова основна идеја садржи суштину професионализма у свим областима људске делатности и значај који има за стабилне односе у друштву: „И представници друштва морају разумети постојање и природу тог уговора, као и обавезе које друштво има на основу њега. Ако обе стране разумеју очекивања њихових партнера – и њихове обавезе – уговор ће функционисати. У супротном, јавиће се тензије.“<sup>166</sup>

Професионалне обавезе проистичу из занимања као друштвене потребе, без обзира на облик или област радног ангажовања и представљају основу друштвених очекивања. Професионализам представља вредносну категорију структурних, стручних и институционалних аранжмана за решавање питања која се јављају у вези са мноштвом потреба и неизвесности живота у савременом „друштву ризика“.<sup>167</sup> Зато социолошке анализе професионализам приказују као нормативни систем вредности и као идеологију која омогућава контролу. У оба вида се јавља на свим нивоима, од макро (друштво, држава, тржиште), преко мезо (организације, институције), до микро нивоа (групе и појединци),<sup>168</sup> што повратно утиче на различите концепте одговорности и тумачења професионалности.<sup>169</sup> Професионалност, осим теоријских и стручних знања, подразумева стално стицање специфичних практична знања, развијање способности прилагођавања променама које су свакодневне у

---

<sup>166</sup> „Оно што се очекује од лекара као исцелитеља највише зависи од тога шта то значи бити стручан и како се схвата професионалан рад у друштву.“ *Ibid.*

<sup>167</sup> Слично: Evetts, J. *op. cit.*, стр. 397.

<sup>168</sup> Уп: Evetts, J., *op. cit.*, стр. 397.

<sup>169</sup> Наводи се да је "професионалност" као термин уведео Хојл - Hoyle (1975), који разликује два различита аспекта професионалног живота наставника: професионализам и професионалност, као разлику између статусних елемената рада наставника, које је категорисао као професионализам, и оних елемената посла који чине знања, вештине и процедуре које наставници користе у раду, које је означио као професионалност. На линији тог раздвајања, Линда Еванс „професионалност“ дефинише као идеолошки, интелектуални и епистемолошки став од стране појединца у односу на праксу професије којој припада, који утиче на њен/његов професионалан рад. Evans, L., *Professionalism, professionalism and the development of education professionals*. British Journal of Educational Studies, 2008, 56 (1). (pp. 20-38.). стр. 28.



радној средини, процене ризика и креативно решавање бројних проблема у корист и за добро клијената, потрошача и других корисника услуга, или друштва у целини.<sup>170</sup>

Професије и занимања могу имати сличне форме и заједничке карактеристике, али професионализам као својство означава одговорност и однос према вредностима које се знањем штите. Зато професионализам у јавној управи има још један битан елемент за разумевање његове суштинске разлике од професионализма у приватном сектору, а то је јавни интерес садржан у *правном оквиру* – који настаје тумачењем система права сваке земље. Право, као нормативни оквир професионализма, обезбеђује правно уређене критеријуме, као и стандарде на основу којих се мери испуњеност критеријума. У јавној управи је професионалан и онај ко је креативан у оквиру закона – „на начин најповољнији за странку”, на основу принципа праведности. Право, дакле, представља основу и оквир у коме се развија овакво, шире схватање професионализма, односно професионалности.

Оправдано се указује на проблем који све више притиска савремено друштво – како се тумаче вредности које су основ професионализма. Верује се да је полет у развоју америчког друштва на крају XIX века резултат, поред осталог, утицаја правника, лекара, свештеника, касније инжењера, професора, који су уздржаним, одговорним и часним манирима доказали да су достојни наследници „енглеске елите”.<sup>171</sup> На темељу свог осећања моралне и јавне одговорности стечене посебним образовањем, постали су извор колективне моралне снаге у јавном животу, док је данашња генерација образованих усмерена ка експертском професионализму и техницизираним знањима која имају цену на тржишту по чему се разликују, а не по друштвеном значају посла који раде. Ове промене имају озбиљне последице по квалитет јавног живота, јер нестају заступници нетржишних идеала и вредности који представљају противтежу идеологији бизниса и профита.<sup>172</sup>

---

<sup>170</sup> Evans, L., *Ibid.*

<sup>171</sup> Haber, S., *The Quest for Authority and Honor in the American Professions, 1750-1900*, University of Chicago Press, 1991.

<sup>172</sup> Brint, S., *In an Age of Experts: The Changing Role of professionals in Politics and Public Life*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1994.

Не заборавимо да су се у историји јављали, поред успона, и падови угледа професија, а критике се односе на различите последице или претпоставке утицаја процеса професионализације, што је увек зависило од економских и политичких повода и општих токова развоја друштва. Има схватања да је управо професионализација довела у питање интегритет источноевропског комунизма,<sup>173</sup> или да је настала као „нупроизвод“ образовног система у Великој Британији (после Другог светског рата) који, новим раслојавањем, ствара меритократску владајућу класу,<sup>174</sup> или да као капиталистички инструмент даје предност универзитетској дипломи у циљу примене буржоаске друштвене контроле.<sup>175</sup> Када су немачки професионалци подржали систем и методе национал-социјализма и верно служили Хитлеровом „Новом поретку“, показали су какве опасности крије политички утицај, држава и позиција власти.<sup>176</sup>

На другом крају света, недовољно академски испитан али занимљив пример Сингапура показује да и ауторитарна власт може да ствара услове за економски просперитет и напредак друштва ако се ослања на образовање и сузбије корупцију у државном апарату,<sup>177</sup> или како различите резултате имају две најмногољудније земље света, Кина и Индија.<sup>178</sup> Не говоримо о разликама у академском дискурсу, већ о плурализму услова развоја, различитим концептима употребе знања и заштите јавног интереса у различитом политичком и културном контексту.

Знање све више утиче на развој друштва због чега су професије и професионализам предмет бројних истраживања. Основа професионализма у свим друштвима померена је ка експертском знању, али се различито тумачи етичност и друга лична својстава професионалаца. Има мишљења да је свет

---

<sup>173</sup> Ђилас, М., *The New Class: An Analysis of the Communist System*, Praeger, New York, 1955.

<sup>174</sup> Young, M., *The Rise of the Meritocracy*, Thames and Hudson, London, 1958.

<sup>175</sup> Larson, M., *The Rise of Professionalism: A sociological analysis*, University of California Press, 1977.

<sup>176</sup> Jarausch, K.H., *The Unfree Professions: German lawyers, teachers and engineers, 1800-1950*, Oxford University Press, 1990. Уп: Mc Clelland, C., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>177</sup> Haque, M.S., *Public Administration and Public Governance in Singapore*, in: Pan Suk Kim, ed, *Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea*, Daeyoung Moonhwasa Publishing Co, Seoul, 2009, pp. 246-271. О овоме ће бити више речи приликом анализе страних искустава.

<sup>178</sup> Chandler, J. A., ed., *Comparative Public Administration*, Second edition, Routledge, London and New York, 2014. pp. 174-225.

изложен тзв. тиранији експерата,<sup>179</sup> али пре би се могло рећи да су образовни, правни и етички системи пред озбиљним изазовима. Професионализам, као носилац не само знања него и осећања јавне одговорности, потиснут је „експертским“ индивидуалистичким схватањима у којима доминира „приватна“ свест практичара која се, по Бринту, разлила у америчком друштву под окриљем професионалног рада у пет основних области, стварајаћи нову професионалну културу.<sup>180</sup> Њихове различите ставове и уверења више условљава демографска реалност него професионални статус, у чему се виде узроци њихове тенденције ка све већем конзервативизму.<sup>181</sup>

Много се говори о томе да професионализам није више оно што је некада био. У социолошкој литератури се заговара „нови“ професионализам или његова „обнова“ због присуства у различитим радним контекстима. По „тврђим“ схватањима реч је о процесу депрофесионализације као последици маркетинга пре него о промењеном, другачијем професионализму, због чега се појачава фокус на професионални развој оних који раде у образовању.<sup>182</sup> Можда је то део снаге британског или француског образовног система који добрим делом утичу на често цитиран професионализам државних службеника тих земаља, или кључ напретка Кине, Јужне Кореје и других земаља.

Стога се професионализам тешко може разумети ван друштвених услова, историјских и других околности под којима настаје и које формирају вредносне категорије на којима се заснива примена знања, односно вреднују

---

<sup>179</sup> Према: Mc Clelland, C., *op. cit.*, pp. 9.

<sup>180</sup> По Бринту, пет главних области друштвеног живота утиче на развој професионалне културе: 1. пословне услуге (финансијски, правни и др. корпоративни стручњаци), 2. примењене науке (инжењери, геолози и др.), 3. наука, култура и комуникације, 4. грађанска регулаторна сфера (судије, јавни службеници, стручњаци интересних група), 5. јавне услуге (учитељи, социјални радници, медицинско особље, и сл.).

<sup>181</sup> Супротно схватању да су припадници класичних професија заговарањем неолиберализма уништили традиционалне вредности, Бринт сматра да су тзв. професионалци средње класе (*middle-class professionals*) више либерални него „топ-менаџери“, са тенденцијом већег конзервативизма, посебно у питањима контроле криминала и војне политике. Опширније: Brint, S., *Ibid.*

<sup>182</sup> Видети: Hoyle, E., (2001) *Teaching: prestige, status and esteem*, Educational Management & Administration, 29 (2), pp. 139–152, Hoyle, E. and Wallace, M. (2005) *Educational Leadership: Ambiguity, Professionals and Managerialism* (London, Sage), Hoyle, E. and Wallace, M. (2007) *Educational reform: an ironic perspective*, Educational Management, Administration & Leadership, 35(1) pp. 9–25. Према: Evans, L. *Professionalism, professionalism and the development of education professionals*, British Journal of Educational Studies, 56 (1), 2008, pp. 20–38.

професионалне одлуке и оцењује етичност понашања. Професије представљају градивно ткиво, подлогу за схватање и интерпретацију професионализма, а друштвено-економски и културолошки услови развоја, организациони контекст рада и социо-психолошки фактори утичу на систем норми, стандарде и критеријуме који образују етичку инфраструктуру. Професионална етика, на којој се заснива примена знања, чини суштину професионализма, професионалне праксе и одговорности, као њен динамички део, што је много значајније својство.

### 1.2.1.2. Професија и занимање

#### 1.2.1.2.1. Терминолошка питања

Реч „професија“ у данашњем свакодневном говору има широку употребу. Користи се за означавање различитих занимања, без обзира да ли је реч о послу за који је потребно високо образовање и специјализована знања или се односи на било који посао чијим се обављањем остварује зарада. Социолошко-теоријске расправе полазе од критеријума који сужавају простор за интерпретацију, али се не би могло рећи да постоји усаглашеност око значења термина „професија“ и повезаних питања, нарочито око тога која се занимања могу сматрати професијом.<sup>183</sup>

Терминолошки, реч води порекло од латинске речи *professio* – јавно признање<sup>184</sup> што практично преузима европско говорно подручје. У нашем језику се користи да означи занимање, занат, струку, стручни позив, делатност којом се човек бави,<sup>185</sup> односно главно занимање са одговарајућом стручном спремом којим се зарађује за живот.<sup>186</sup> Слично и у немачком језику *profession* (*gewerbe*) значи занат, струку, позив, професију,<sup>187</sup> с тим да *professionell* означава статус професионалца (нпр. у спорту), а *professionalität* представља

---

<sup>183</sup> Слично: Saks, M., *Professions and the public interest: Medical Power, Altruism and Alternative Medicine*, Routledge, London, 1995.

<sup>184</sup> Клајн, И., Шипка, М., *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2012, стр. 1014.

<sup>185</sup> Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Просвета, Београд, 1980, стр. 759.

<sup>186</sup> Клајн, И., Шипка, М., *Ibid.*

<sup>187</sup> *Енциклопедијски немачко-српскохрватски речник*, Просвета, Београд, 1063, стр. 201.

професионализам као позив, признат од стручњака.<sup>188</sup> У енглеском језику *profession* означава занимање или звање у одређеној области рада за коју је потребно више образовање или теоријска научна знања.<sup>189</sup> Слична значења има у француском,<sup>190</sup> руском<sup>191</sup> и у шпанском језику.<sup>192</sup>

У погледу занимања (lat. *occipere*) најчешће се користи или парафразира дефиниција Међународне организације рада,<sup>193</sup> по којој је занимање скуп послова и радних задатака који су својим садржајем и врстом организацијски и технолошки сродни и повезани да се могу груписати око истог извршиоца који поседује одговарајућа знања, способности и вештине за њихово извршавање.<sup>194</sup> Занимања су учитељ, адвокат, професор математике, лекар, геометар, фризер, психолог и многа друга, одређена у складу са класификацијом, номенклатуром и стандардима занимања одређеним на националном и наднационалном нивоу.<sup>195</sup> Тиме се повезује свет образовања и свет рада – врсте послова, с једне стране и знања, способности, вештине и личне особине потребне за њихово обављање, с друге стране.<sup>196</sup> Тако прилазимо и суштини професионализма и професионализације, као

---

<sup>188</sup> <http://www.duden.de/suchen/dudenonline/profession> (5. септембар 2015.)

<sup>189</sup> *Oxford Dictionary*, Dorling Kindersley Ltd and Oxford University Press, 1998, pp. 653.

<sup>190</sup> *Dictionnaire de la langue Francaise*, Dictionnaires le Robert, Paris, 1996, стр. 1790.

<sup>191</sup> Нов" "нциклопедически" слова", Москва, Научное издател"ство „Бол"ша" Росси"ска" "нциклопеди"“, Издател"сво „Рипол классик“, 2001, стр. 978.

<sup>192</sup> *Diccionario de la lengua Española*, Real Academia Española, Vigésima primera edición, 1992, стр. 1186.

<sup>193</sup> Нпр. у: Петричевић, Д., *Прилоі расїрави о ѓрофесији: Анграїої*, Андрагошки гласник, Vol. 15, br. 1, Загреб, 2011, str. 11-28.

<sup>194</sup> „Занимање је скуп послова и радних задатака (радних мјеста) који су својим садржајем и врстом организационо и технолошки толико сродни и међусобно повезани да их обавља један извршилац који поседује одговарајућа знања, способности и вјештине.“ Федерални завод за статистику, Федерације Босна и Херцеговина, Извор: <http://www.fzs.ba/kz/OBJASNJENJA.pdf> „Занимање је скуп послова и радних задатака који су својим садржајем и врстом организационо и технолошки толико сродни и међусобно повезани да их обавља или може обављати једна особа која посједује одговарајућа знања, способности и вјештине.“ Из *Методологије израде сїангарда занимања* (стр.3.), Центар за стручно образовање, Подгорица. Извор: <http://www.cso.gov.me/files/1127148437.pdf> (посећено 23. марта 2015.г.)

<sup>195</sup> Стандардизација класификације занимања врши се према систему ISCO-88 - Међународне стандардне класификације занимања, коју је 1987. године донела Међународна организација рада, односно њене европске верзије ISCO-88 COM, коју је 1991. године донео Статистички програмски комитет на нивоу ЕУ, чиме се обезбеђује међународна упоредивост података.

<sup>196</sup> Обављање делатности у виду занимања претпоставља релативну сталност и право на зараду као извор материјалне егзистенције, па је занимање важна статистичко-аналитичка категорија. Осим разврставања послова по садржају и сложености, класификација занимања се користи у збиркама података и јавним евиденцијама, статистичко-аналитичким и другим истраживањима о структури занимања радно активног становништва и потреба за послом.

организационог и функционалног скупа принципа сваке модерне и ефикасне јавне управе и локалне самоуправе, у оном делу који се односи на сталне службенике.

Аматеризам, као непрофесионално бављење неком делатношћу, не мора нужно да подразумева невешт и нестручан рад, иако се у речницима налазе и таква тумачења.<sup>197</sup> Порекло речи аматер (од лат. *amator* – који воли<sup>198</sup>) указује на особу која се нечим, нпр. науком, уметношћу, бави из љубави, а не у виду занимања, односно ради остваривања зараде. Иако је супротност професионалцу, аматер може бити врло обавештена и стручна особа, јер аматеризам означава статус или утицај тог лица приликом обављања одређене делатности који, осим зараде као извора егзистенције, искључује одређена права и обавезе која произилазе из природе занимања као радног односа. Уосталом, није мање знања, способности и вештина у аматерском спорту, уметности или добровољним и хуманитарним организацијама од оних који су у зони професионалног посла и бављења тим делатностима.

Даљом анализом можемо утврдити да се речи аматер и лаик понекад у свакодневном говору користе као синоними, што је погрешно. Лаик (лат. *laicus*) води порекло од грчке речи λαός – народ, λαϊκός – народни, и означава световно лице, оно које није свештеник. У нашем језику се користи да значи особу која је нестручна, неискусна у некој уметности или вештини или нема довољно знања у некој области науке, уметности и др,<sup>199</sup> док у другим језицима може означавати световно лице или припадника друге вере.<sup>200</sup>

Разлика између професије и занимања није једнозначна, али се професија најчешће повезује са посебним знањима и вештинама које се стичу интелектуалним образовањем и практичним усавршавањем уз висок степен професионалног и личног интегритета, подразумева личне односе са корисницима на основама уважавања њихових потреба и интереса.<sup>201</sup> По себи се разуме да ваља ући и у садржај и суштину појма професије који се често

---

<sup>197</sup> Клајн, И., Шипка, М., *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2012, стр. 108.

<sup>198</sup> Вујаклија, М., *op. cit.*, стр. 36.

<sup>199</sup> Вујаклија, М., *op. cit.*, стр. 491.

<sup>200</sup> Клајн, И., Шипка, М., *op. cit.*, стр. 695.

<sup>201</sup> Ogus A., *Regulation: Legal form and economic activity*, Hart Publishing, 2004, pp. 216.

употребљава, али не увек у коректном значењу. Професија се не користи само да означи посебно занимање, већ и целину неке дисциплине или уже подручје стручности, као медицинска или правна професија, или универзитетски и средњошколски професор, и др. Тако професија може бити шири појам који обухвата више занимања. Свет рада се убрзано мења и технолошки и организационо што утиче на термилошке и појмовне одреднице које чине подлогу за одређење професионализма.

#### **1.2.1.2.2. Концепт професије**

Појава занимања се везује за оснивање занатских еснафа у Европи у XV веку, а појава професије за универзитетско образовање - лекари, свештеници, правници и њихово издвајање због друштвеног угледа који су временом стицали. Професија се стога најчешће објашњава одредницама које се односе на знање, сложеност занимања и практичне вештине за које је потребно високо образовање, припадност одређеној групи према друштвеној подели рада, стручни ауторитет и аутономију, професионалну етику и културу.

По неким схватањима, „професија је занимање које има монопол над комплексним делом знања и практичних вештина за које је потребно дуготрајно школовање, тзв. високо образовање, те тако постаје јасно препознатљиво у друштву.“<sup>202</sup> Понекад се полази од тзв. димензија по којима се врши анализа – теоријска знања, период и културни амбијент током учења, мотивација, аутономија, став према послу, однос према заједништву, етички кодекс,<sup>203</sup> или од ширег и ужег схватања синтагме „професионално образовање и оспособљавање“, при чему уже схватање означава образовање и оспособљавање за високозахтевна занимања.<sup>204</sup>

У социологији професије преовлађују два приступа. Англо-амерички полази од аутономије професије и слободе „самозапослених“ практичара да контролишу радне услове, професионализам и развој стручности у оквиру професије. Европски приступ одређује професију питањима која се односе на степен образовања као професионални идентитет, занимање, развој каријере,

---

<sup>202</sup> Шпорер, Ж., *Социологија професије*, Социолошко друштво Хрватске, Загреб, 1990.

<sup>203</sup> Рус, В., Арзеншек, В., *Рада као судбина и као слобода*, Либер, Загреб, 1984, стр. 80-81.

<sup>204</sup> Петричевић, Д., *op. cit.*, стр. 16.

стручну обуку, специјализацију, посао у јавном сектору.<sup>205</sup> Одатле и схватања о различитим концептима професионализације. По англо-саксонском, професионализација се одвија у оквиру „приватне власти“ професионалне групе и контролише се унутрашњом елитном бирократском хијерархијом.<sup>206</sup> Европски концепт укључује снаге ван професионалне групе јер су припадници професија претежно запослени у јавном сектору кога уређује и контролише државна власт.<sup>207</sup>

Развојем организационих дисциплина испитују се организационе улоге, сложеност занимања и однос према раду. Сматра се да је професионалац усмерен на резултат и одређује се речима: клијент, резултат и процес, а радника одређују речи: шеф, активности и задатак.<sup>208</sup> Пошто се ставови људи према организацији у којој раде и према послу који обављају веома разликују, развијен је модел значајан за управљање људским ресурсима који одређује три типа професија, односно тржишта рада: тзв. занатске, професије повезане са каријером у организацији и неструктуриране.<sup>209</sup> Наиме, у тзв. занатским тржиштима рада (*craft-oriented labour markets*) људи су лојални професији а не институцији у којој раде, верују да напредак у каријери обезбеђују променама послодаваца градећи искуство на које се ослањају. Супротно томе, лојалност послодавцу је већа ако професија омогућава развој каријере у организацији, а неструктурирано тржиште рада обухвата послове који не захтевају посебне способности и обуку, професионална компетитивност је ниска, па развој каријере није мотивациони фактор.

Професионалац се најчешће ближе одређује на основу високог нивоа теоријских и практичних знања и вештина, могућности за продужено образовање, карактерише га професионална етика стечена образовањем, креативност као способност за самостално решавање проблема у

---

<sup>205</sup> Уп: Collins, R., *Changing Conceptions in the Sociology of the professions*, in Torstendahl R. and Burrage M., *The Formation of Professions: Knowledge, State and Strategy*, pp. 11-23, London, 1990. Према: Evetts, J., *op. cit.*, стр. 398.

<sup>206</sup> Collins, R., *op. cit.*, стр. 17. Према: Evetts, J. *op. cit.*, стр. 398.

<sup>207</sup> Svensson, L., *Styding Professional Performance in Organizational Context*, Zurich, 2001, Према: Evetts, J., *op. cit.*, стр. 398.

<sup>208</sup> Бахтијаревић-Шибер, Ф., *Менаџмент људских пошеницијала*, Golden marketing, Загреб, 1999.

<sup>209</sup> Torrington, D., Hall, L., Taylor, S., *Менаџмент људских ресурса*, Дата статус, Београд, 2004, стр. 140.



непредвидивим ситуацијама, припадност професионалним удружењима, друштвени статус и углед.<sup>210</sup> Оваква тумачења се наслањају на традиционална схватања професије као знања стеченог универзитетским образовањем, посебном стручном обуком, искуством (медицина, право, теологија, касније инжењерство, просвета и др.). Пошто друштвене промене мењају тржиште рада и структуру занимања, односно знања, методе, технике и технологију рада, у литератури је општеприхваћен став да се прави разлика између традиционалних и савремених професија.

Тенденција умножавања занимања и развој тржишта рада у свим земљама помера фокус ка знању и развоју система образовања независно од концепта професије. Полази се од технолошких, тржишних, политичких и организационих промена које утичу на практичан значај и друштвену валоризацију знања.<sup>211</sup> Сматра се да није научно важно прецизно дефинисати професије и разграничити их од других занимања, већ да се схвате као сличне друштвене форме које деле многе заједничке карактеристике.<sup>212</sup> На линији тог схватања, радна дефиниција професије треба да је крајње прагматична и да зависи од сврхе анализе. То не значи да универзитетско образовање губи своју улогу, напротив. Само се уважава чињеница да се убрзано и различитим путевима ствара знање, стручност, компетентност и професионална етика као „нови елитизам“ – професионализам.

Професионализам се „издваја“ од традиционалних професија упоредо с друштвеним променама као вредносна категорија која означава начин примене знања и практичних вештина у задовољавању друштвених потреба. Пружањем различитих услуга настају сложени и директни односи са њиховим корисницима, у којима се различитим занимањима штите или утиче на основне друштвене вредности – живот, здравље, имовина, правна сигурност. Стога професионализам карактеришу етичке норме у примени знања, као однос према друштвеним вредностима без обзира на начин стицања знања, образовањем или стручним усавршавањем у одређеној области рада за

---

<sup>210</sup> Нпр: Marentič-Požarnik, B., *Izobraževanje učitelja v svetu in pri nas*, Ljubljana, 1992.

<sup>211</sup> Погледати нпр. Evetts, J. *The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World*, *International Sociology*, Vol. 18 No. 2, 2003, pp. 395-415.

<sup>212</sup> Crompton, R., "Professions in the Current Context", *Work, Employment and Society*, Special Issue, 1990, Према: Evetts, J. *op. cit.*, стр. 397.

друштвено корисне делатности или групе послова, и без обзира на радни контекст.

### **1.2.1.2.3. Нормативно дефинисање професије и основе професионализма**

Завршетком одговарајућег степена образовања стиче се стручни назив са назнаком звања, чија је сврха да пружи потребну информацију о томе о којој је професији реч и о степену стручности.<sup>213</sup> Више образовање може трајати од 2-3 године за тзв. полупрофесије,<sup>214</sup> док за развијене професије може трајати од једне до више година након завршетка основних студија. Код појединих професија може обухватати посебну додатну стручну обуку или усавршавање (у области медицине, права и др.), што такође подлеже сертификацији (лиценци), у виду дипломе или друге одговарајуће јавне исправе.

Систем образовања се уређује националним законодавством, као и услови за стицање стручних, академских и научних назива. У погледу практичне примене стечених знања, англосаксонска традиција је наклоњена саморегулацији, али разлике у пракси можда нису толико оштре колико су различите „социолошке школе“. И америчка професионална удружења путем државе обезбеђују монопол на тржишту и друге привилегије професионалног статуса својих чланова.<sup>215</sup> Аутори с тог подручја претежно полазе од схватања професија као „слободних“ занимања и самосталног рада за клијенте, због чега се све више говори о редефинисању професије и друштвене контроле професионализма, јер „професије нису способне да носе терет новог доба.“<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Нпр, одредбом чл. 25. Закона о високом образовању („Сл. гласник РС“бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумечење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење и 68/15) уређено је да се делатност високог образовања остварује кроз академске и струковне студије у три степена стручности, а одредбом члана 95. Закона прописани су услови за стицање стручних, академских и научних назива.

<sup>214</sup> У складу са Законом о високом образовању у Србији се на струковним трогодишњим студијама изводи студијски програм који оспособљава студенте за примену знања и вештина за укључивање у радни процес, док се на академским студијама студенти оспособљавају за развој и примену научних, стручних и уметничких достигнућа.

<sup>215</sup> „Ако професионална удружења користе државну власт да појачају монопол на услуге и контролишу тржиште, раније претпоставке о „слободи“ либералних професија од државне интервенције морају да буду поново размотрене.“ Mc Clelland, C., *The German Experience of professionalization. Modern learned professions and their organizations from the early nineteenth century to the Hitler era*, Cambridge University Press, 1991. pp. 5.

<sup>216</sup> „Професије, као категорије, не представљају родни појам (Crompton, 1990); опажа се да су угрожене због организационих, економских и политичких промена (Greenwood and Lachman, 1996; Reed, 1996), смањене аутономије и доминације (Freidson, 1988; Mechanic,

Бројна занимања добијају професионалан статус и под утицајем су контроле професионализма у радном окружењу која се одвија различито, због чега многа занимања настају, не само у систему образовања, већ и као резултат тзв. сертификације за одређене групе радних задатака.

На европском тлу значајнија је улога државе у правној регулацији професионалних делатности и занимања, због чега се на нивоу Европске уније приступило стандардизацији и у овој области. Директива 2005/36/EZ од 7. јула 2005. године садржи правила на основу којих државе чланице, које својим прописима уређују приступ одређеним професијама и делатностима тако што условљавају поседовање одређених стручних квалификација, признају стручне квалификације стечене у другим државама чланицама.

Смисао и циљ Директиве је конвергенција националних правних режима признавања стручних квалификација да би се отклониле евентуалне препреке за пуну слободу у пружању професионалних услуга на јединственом тржишту Европске уније. Осим тога, обезбеђују се заједнички професионални стандарди за обављање делатности којима се остварују и штите темељне вредности као што су живот, здравље, безбедност, заштита животне средине и сл, које спадају у сферу јавног интереса и подлежу детаљнијој регулацији и контроли у оквиру националног законодавства.<sup>217</sup>

Сагласно одредби члана 3. став 1.(а) Директиве, (Дефиниције) „*уређена професија* је професионална делатност или скуп професионалних делатности код којих је приступ и обављање, односно начин обављања делатности на основу законских, регулаторних или управних одредби директно или индиректно условљен поседовањем одређених стручних квалификација;

---

1991; Allsop and Mulcahy, 1996; Harrison, 1999; Harrison and Ahmad, 2000), опадања способности за професионалну контролу рада (Freidson, 1994) и отежаног деловања као саморегулаторних група (MacDonald, 1995) способних да воде 'преговоре и погодбе' са државом (Cooper et al., 1988).“ Опширније: Evetts, J. *op. cit.*, стр. 396.

<sup>217</sup> Нпр. у Хрватској су Законом о регулираним професијама и признавању иноземних стручних квалификација („Народне новине“ бр. 124/09, 45/11 и 74/14) прописани минимални услови оспособљавања у Републици Хрватској за приступ и обављање професија у области медицине, фармације, стоматологије, ветерине, архитектуре, као и признавање страних стручних квалификација које може имати општи и посебан режим. Директива 2005/36/EZ прецизира појам регулисане професије и сродне и повезане појмове, као и поступак и надлежне органе за проверу стручне оспособљености стечене ван националних оквира, као и издавање *ЕУ њошврде* за држављане и правна лица за несметано обављање делатности на тржишту Европске уније. У Србији је такав закон у поступку припреме.

конкретно, употреба стручног назива који је законским, регулаторним или управним прописима ограничен на носиоце одређених стручних квалификација представља један од начина обављања делатности. Ако се прва реченица ове дефиниције не примењује, као уређена професија се сматра професија из става 2.“ Одредбом става 2. истог члана прописано је да се уређеном професијом сматра и она коју обављају чланови удружења, односно организација из Прилога I. Директиве.<sup>218</sup>

Основни елементи ове дефиниције професије су стручна квалификација и стручно звање стечени у складу са националним прописима. Међутим, за уређену професију се чврсто везују професионални стандарди и улога и утицај професионалних удружења и организација, по узору на развијену праксу у оквиру појединих „слободних“ професија (адвокати, архитекте, и др.). Наиме, у Директиви се изричито наводи да је „Главна сврха удружења и организација да промовишу и одржавају високе професионалне стандарде у подручју одговарајуће професије. Оне су стога подложне посебном облику признавања у државама чланицама; они својим члановима издају доказе о формалној оспособљености, воде рачуна о томе да њихови чланови поштују прописана правила професионалног понашања и дају им право на употребу титуле и ознаке статуса члана, могућност уживања повластица које произилазе из статуса који одговара тим формалним квалификацијама.“

Директива садржи заједничке европске стандарде као основу за развој професија по областима стручности и категоријама занимања, као и за институционални развој који треба да обезбеди усклађен процес професионализације – регулисањем и санкционисањем професионалног понашања након стицања стручних квалификација и звања. Шансу имају „неуређене професије“, јер је прописано да „државе чланице, сваки пут када признају професионално удружење, односно организацију, о томе обавештавају Комисију, која ће то објавити у Службеном листу Европске уније.“

---

<sup>218</sup> Текст доступан на: [http://www.hkms.hr/data/1325077294\\_936\\_mala\\_Direktiva-2005-36-EZ.pdf](http://www.hkms.hr/data/1325077294_936_mala_Direktiva-2005-36-EZ.pdf)

#### 1.2.1.2.4. Стручна квалификација, стручно звање и компетенције

У свакодневном говору израз „квалификација“ (лат. *qualificatio*, према *quails* – какав и *facere* – чинити) означава оцену вредности, каквоће кога или чега; стручну, школску спрему; образовање; оно што представља потврду, доказ, оцену способности и стручности за посао, службу или звање.<sup>219</sup> Слично и у енглеском језику, *qualification* означава званичан документ који показује (доказује) да је окончан одређени програм обуке или поседовање неоподних вештина; одређене способности, карактеристике или искуство које особу чине одговарајућом за одређени посао или активност.<sup>220</sup>

Национална систематизација квалификација је саставни део образовног система и подразумева описе квалификација и стручна звања након завршеног одређеног степена образовања. Структура и развијеност система, као и хоризонтална и вертикална мобилност унутар система квалификација, зависи од националног образовног система. Пошто на националном нивоу постоје различити системи и правни режими, на нивоу Европске уније је усвојен Европски оквир квалификација 2008. године.<sup>221</sup> Посебан део Препоруке о успостављању Европског оквира квалификација чине дефиниције да би се избегли терминолошки проблеми у примени.

Стручна квалификација, дакле, подразумева званично признање (документ, диплома) да је неко лице стекло одређене компетенције, најчешће у систему формалног образовања. А сам појам компетенције (од лат. *competere*, састати се, сусетићи) може да се користи на више начина. У свакодневном говору означава надлежност, меродавност, или знање, стручност, способност.<sup>222</sup> И у енглеском језику означава способност да се нешто уради добро, вештину неопходну за посао, с тим да израз „кључна компетенција“ – *core competence*, означава вештину неопходну да се обави

---

<sup>219</sup> У праву се користи израз *правна квалификација* одређеног чињења или нечињења (прекршаја или кривичног дела) као свраставање под одређене одредбе закона, а у спорту означава пласман који омогућава такмичење у вишем рангу. Видети: Клајн, И., Шипка, М., *op. cit.*, стр. 606.

<sup>220</sup> <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/british/qualification>

<sup>221</sup> Документ од значаја за Европски економски простор, Службени лист ЕУ, 5. мај 2008. С 111/1

<sup>222</sup> Клајн, И., Шипка, М., *op. cit.*, стр. 641.

одређени посао или активност, или када се одређени посао обавља боље него што је то чинио неко други раније.<sup>223</sup>

У ширем смислу, компетенција обухвата знања, вештине, способности, вредности, ставове, али се изједначава и са конкретном вештином или способношћу као једном од карактеристика, што је случај код Европског оквира квалификација. Многа међународна документа у области образовања неконзистентно користе овај појам, док се у стручној литератури јасније дефинише шта се под појмом компетенције подразумева.<sup>224</sup>

Поједини аутори компетенције класификују као перцептивне и моторне вештине, когнитивне и афективне факторе, карактеристике личности, социјалне вештине.<sup>225</sup> Компетенције се посматрају у односу на захтеве посла или радног задатка, што потврђује да је суштина компетенције, као карактеристике појединца, комплементарност и кохерентност појединачних способности у односу на одређени посао или задатак. Наиме, појединац ретко користи све своје компетенције у обављању посла или задатка, као што је често случај да стварне компетенције појединца могу бити веће или мање у односу на квалификацију коју формално има као опис стечених компетенција. Разумевање појма компетенције и развој компетентности има велики значај за управљање људским ресурсима у јавној управи.

Тако по Д. Каврану „знање, вештине и способности означавамо као компетентност државних службеника, а да бисмо проверили те неопходне атрибуте сваког запосленог у државној управи, морамо их испитати на радном месту, на послу.“<sup>226</sup> На неким радним местима се траже општа знања, а на другим специјалистичка везана за право, економију, медицину, пољопривреду, екологију, криминалистику и полицију, саобраћај, све оно што у свакој земљи чини суштину на којој почива мисија државне управе. По овом аутору, теорија и принципи компетентности јавних службеника једнако су употребљиви и на конкретне задатке и за генерализације, а у образовању и

---

<sup>223</sup> <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/core-competence>

<sup>224</sup> Слично: Комненовић, Б., Лажетић, П., Вукасовић М., *op. cit.*, стр. 16.

<sup>225</sup> Ellstör, P., *The many meanings of occupational competence and qualification*, Journal of European Industrial Training, Vol. 21, No. 6, pp. 166-173, Уп: Комненовић, Б., Лажетић, П., Вукасовић М., *op. cit.*, стр. 16.

<sup>226</sup> Кавран, Д., *Јавна управа ...*, *op. cit.*, стр. 68.

тренингу се полази од претпоставке да је јавна управа скуп професионалаца-специјалиста и менаџера који су оријентисани на акцију и резултат, чији тренинг захтева интеграцију знања искусних професионалаца и врхунских стручњака за поједину област са менаџерским способностима.<sup>227</sup>

Какви су данас „искусни професионалци и врхунски стручњаци“ у државној управи и локалној самоуправи у Србији? Колико се улаже у њихово знање, стручно усавршавање, да ли се поштује искуство, развија етичка култура и систем професионалних вредности, обезбеђује одговарајућа селекција кадрова и правна заштита професионализма? Да ли имамо образовни систем који обезбеђује квалитет и релевантна знања која гарантују да ће стечене квалификације бити употребљиве и признате ван његових оквира имајући у виду сврху и циљ образовања? Ова питања су од суштинског значаја и за јавне службенике и за остваривање улоге државне и укупне јавне управе у савременим условима – да предвиђа и подржава напредак и развој, рационалном и ефикасном организацијом да штеди ресурсе, води рачуна о легалности рада и етичности понашања службеника. Увелико нема дилеме да „традиционално разумевање капацитета, структура и стандардних оперативних процедура није више довољно за унапређење управних капацитета земље.“<sup>228</sup>

Непрестано убрзавање стицања нових знања очигледно је у техничким и природним наукама, а разлике између развијених земаља и оних које тешко држе корак с временом као да се продубљују. У време доминације технолошких достигнућа и забрињавајуће широке неолибералне економије, пред друштвеним наукама је велики изазов – да обновљеном енергијом и креативним знањем утичу на могуће последице развоја. Научни и технолошки напредак можда човеку измиче контроли и глобално друштво претвара у „одбегли свет“,<sup>229</sup> али се чини да брзина овладавања „друштвеним“ знањем и

---

<sup>227</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 69.

<sup>228</sup> Кавран, Д., *Предговор*, у: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 14.

<sup>229</sup> Према Гиденсу, просветитељска теза да, ако смо у стању да рационално схватимо свет око себе, ослободићемо се предрасуда прошлости, и теза да се историја креира према потреби контроле будућности, у XXI веку је доведена у питање. Парадокс нашег доба је да знање, научни и технолошки напредак није омогућио да човек контролише процесе и будућност у свету, већ му он измиче и постаје, по Гиденсу, „одбегли свет“. Гиденс, Е., *Одбегли свет: како глобализација приближује наше животице*, Стубови културе, Београд, 2005.

стварни развој професионалних вредности представљају одговор на изазове времена.

### 1.2.1.3. Нормативно регулисање и правна заштита професионализма

#### 1.2.1.3.1. Регулација, регулативна (правна) држава и професионализам

Сваки облик уређивања друштвених односа може се назвати „регулацијом“ ако обезбеђује правила понашања чије поштовање обезбеђује испуњење очекивања лица у односу. Методи и инструменти регулације се мењају у зависности од развоја друштва и природе друштвених односа,<sup>230</sup> а у савременој правној и економској теорији се схвата као доношење ауторитативних правила, развој метода и техника њихове примене, као и подстицање поштовања тих правила.<sup>231</sup> У том смислу, регулација је облик уређивања односа на тржишту на коме се пружају пословне, јавне и друге професионалне услуге.<sup>232</sup>

Регулација означава и облике у коме влада спроводи своје активности. Иако се полази од тога да је централно значење тог израза „непрекидна и фокусирана контрола од стране државних органа и других јавних тела и организација над активностима које су значајне за заједницу“,<sup>233</sup> развој различитих инструмената регулације утиче на сложеност и вишезначност појма. Кључну одредницу појма регулације представља јавни интерес.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> „Ера регулаторне државе (Мајоне, 1994; Moran, 2002) напредује ширењем употребе регулације како у друштвеним системима, тако и у државним организацијама и управљачким стратегијама.“ Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M., *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010, pp. 6.

<sup>231</sup> Због промена у односима између државе и привреде током 80-тих година XX века, путем економске теорије се објашњавају промене у јавном праву и јавном управљању, односно развијају се теорије и форме друштвене и економске регулације. Anthony Ogus у свом делу „Регулација: Правна форма и економска теорија“ испитује основне проблеме регулације: зашто и за кога владе регулишу – теорија јавног интереса и економска теорија; различите форме регулације и утицај приватизације и дерегулације; предности и недостаци различитих форми регулације; избор форми регулације и утицај интересних група. Ogus, A., *Regulation: Legal form and Economic Theory*, Clarendon, 1994.

<sup>232</sup> Слично: Муса, А., Цинић, Ј., *Еуројска регулација професија и коморе у Хрватској*, Институт за јавну управу, Загреб, 2012, стр. 5.

<sup>233</sup> Majone, G., *De-Regulation or Re-Regulation*, London, 1989, према: Baldwin, R., Cave, M., Lodge M., *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice*, sec. ed., Oxford University Press, 2012, pp. 2.

<sup>234</sup> Миловановић, Д., *Регулативна реформа и стручно усавршавање у јавној управи*, op. cit., стр. 247.



Регулација обухвата бројне инструменте „владања путем правила“ који се могу класификовати у неколико група:

1) наредбе („команда и контрола“) – регулација путем правних норми, уз примену санкције;

2) опрезна државна интервенција – где регулација има шире значење и односи се на активности којима се утиче на пословно или друштвено понашање, најчешће су то разни облици подстицаја, субвенција и олакшица;

3) различите форме друштвеног и економског утицаја на понашање, „паметна регулација“ (*smart regulation*) – као најшире значење државног, тржишног и другог утицаја који делује регулаторно, који обухвата и „саморегулацију“ привредних, професионалних и добровољних удружења и организација чија регулација има додатне ефекте уз друге примарне циљеве.<sup>235</sup>

Регулација је еволуирала од концепта који забрањује одређено понашање и тиме спречава активности („црвено светло“) ка ширем схватању регулације као утицаја који може да омогућава и олакшава активности („зелено светло“), али на вођен и уређен начин како би се спречио потенцијални хаос на неконтролисаном тржишту.<sup>236</sup> У области јавних услуга, регулација је од ограничавања слободе на тржишту пружањем јавних услуга путем државних предузећа прешла у различите облике уређивања олакшица за функционисање слободног тржишта. Најчешће путем јавних агенција и других регулаторних тела држава прописује оквире и стандарде обављања делатности и пружања услуга на тржишу и контролише њихово поштовање, односно квалитет јавних услуга.<sup>237</sup>

Ова основна обележја регулаторне улоге савремене (правне) либералне државе – *regulatory state*,<sup>238</sup> показују односе и поделу рада између државе и друштва – држава управља (усмерава, води), а пружање услуга препушта

---

<sup>235</sup> Baldwin, R., Cave, M., Lodge M., *op. cit.*, стр. 3.

<sup>236</sup> О правилима и регулацији у оквирима концепата „црвено светло“ и „зелено светло“ видети у: Harlow, C., Rawling, R., *Law and Administration*, 3<sup>rd</sup> ed., Cambridge University Press, 2009.

<sup>237</sup> Уп: Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 6.

<sup>238</sup> Више о томе: Moran, M., *The British Regulatory State: High modernism and hyper-innovation*, Oxford University Press, 2003.

друштву, односно тржишту уз активну улогу регулаторних агенција и других организационих форми и процедура у којима се укршта јавни и приватни сектор, односно јавни и приватни интерес.<sup>239</sup> Уместо пореза као извора средстава за организовање пружања јавних услуга, различитим инструментима држава регулише стандарде делатности и услове за пружање услуга, а регулаторна тела организује на бази стручности, специјализације и професионализма. Ипак, данас регулаторна држава представља сложени облик правне државе који је обележен: 1. правном сигурношћу, 2. организационом функционалном структуром и функционалним аранжманима, 3. капацитетима за дискреционо одлучивање у оквиру закона, 4. легитимитетом кроз поверење грађана.

Ширењем регулације у многим секторима јавне политике развијају се нови модели и организациони облици регулације који на глобализованом „тржишту идеја“ могу бити инспиративни, али их треба пажљиво анализирати. Некритичко прихватање трендова и модела може водити неефикасности, нерационалности, дуплирању функција ако модели регулације и јавног управљања нису усклађени и прилагођени локалним условима.

Регулаторна држава и „агенцијски“ модел јавне управе настаје у оквирима специфичности англо-саксонског система права, децентрализованог управног система и другачије политичке културе, развијене професионалне и јавне одговорности. Функционална децентрализација, као рационализација система јавног управљања, у континенталном систему права и управно-политичкој култури може имати различите правце развоја, који у транзиционим условима и централизованим управно-политичким системима

---

<sup>239</sup> Развој регулаторне државе почиње 70-тих година XX века који је започео дерегулацијом, односно „повлачењем државе“ и фаворизовањем тржишних инструмената регулације, с тим да се правно уређује заштита потрошача. У следећој фази наступа тзв. ререгулација, која је својеврсни парадокс, јер настају нови облици регулације као резултат регулаторних реформи и либерализације на тржишту који прате дерегулацију. Држава не интервенише директно, али се ни не повлачи, већ регулише заштиту од монопола и тржишну конкуренцију, на националном и на секторском нивоу. На тај начин регулаторна тела добијају улогу у обликовању јавне политике којом се утиче на тржишну конкуренцију и контролу либерализованог тржишта, најчешће упоредо са приватизацијом јавних предузећа. У фази метарегулације акценат је на саморегулацији, институционализацији интерних механизма саморегулације економских актера. Видети у: Jordana, J., Levi-Faur, D., *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, Edward Edgar, 2004, према: Муса, А., Цинић, Ј., *op. cit.*, стр. 7.

могу бити нерационални, неефикасни, стварати непотребне трошкове.<sup>240</sup> Нове организационе форме треба да прате битне промене система управљања јавним пословима засноване на принципима добре управе, децентрализацији одлучивања, већој транспарентности политичког система и одговорности политичара за донете одлуке, што се подупире високим степеном професионализма и деполитизације.<sup>241</sup>

Разумевање концепта регулаторне државе значајно је за европске интеграције јер је улога Европске уније, поред осталог, регулација европског тржишта, његово несметано функционисање и уклањање препрека које долазе од различитих националних режима. На темељу начела супсидијарности, Европска комисија утиче на регулаторну политику на националном и субнационалном нивоу у различитим секторима стално проширујући подручје и организационе облике регулације,<sup>242</sup> при чему се инсистира на посвећености принципима „боље регулативе”, како на нивоу институција Уније, тако и код држава чланица и других социјалних партнера.<sup>243</sup>

Модел регулације и управљања прилагођени су реализацији европског пројекта и зависно од механизма управљања могу се груписати у: регулаторне стандарде, нове инструменте, саморегулацију и отворен метод координације.<sup>244</sup> Посвећеност сталном побољшању метода и инструмената регулације огледа се у *REFIT* - програму (*Regulatory Fitness and Performance Programme*) чији је циљ пуна ефективност европског регулаторног корпуса,

---

<sup>240</sup> „Велик броја агенција које обављају различите управне послове облик је децентрализације према критерију функције. Реч је о тренду који конкурише политичкој односно територијалној децентрализацији у сврху растерећења централне управе и стварања ефикаснијег обављања управних послова. У последње две године тренд је заустављен због утицаја економске кризе и потребе рационализације управног система.“ Муса, А., *Агенцификација као нова и догађајна централизација – хоће ли се Хрватска икада моћи децентрализовати*, Хрватска и компаративна јавна управа, 2012, стр. 1197-1224.

<sup>241</sup> Слично: Миловановић, Д., *Регулаторна реформа*, *op. cit.*, стр. 249.

<sup>242</sup> „Главно обележје регулаторне реформе у Европи, на националном и наднационалном нивоу, представља делегирање овлашћења за формулисање јавних политика на независне институције.“ Majone, G., *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996, pp. 2.

<sup>243</sup> European Commission, *Better regulation for better results - An EU agenda*, Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Strasbourg, 2015, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/)

<sup>244</sup> Knill, C., Lenschow, A., *Compliance, competition and communication: Different approaches of European governance and their impact on national institutions*, *Journal of Common Market studies*, 43(3), 2004, pp. 583-606, према: Муса, А., Цинић, Ј., *op. cit.*, стр. 8.

стално испитивање да ли европска легислатива и други регулаторни инструменти одговарају циљевима. *REFIT* програм се представља као „трајно настојање да се регулише боље у корист грађана, привреде и друштва у целини на ефикасан и ефективан начин, отворено и одговорно, уклањањем непотребних оптерећења (*red tape*) и смањивањем трошкова“.<sup>245</sup>

Међутим, политика „боље регулативе“ представља само помоћно средство на путу до одлука о јавној политици и не замењује конкретне одлуке које се доносе на основу професионалних знања, стручности и компетентности свих актера у процесу одлучивања. Стога европску регулацију и стандардизацију у области професија и пружања професионалних услуга схватамо не само као део регулације слободе кретања људи и слободе пружања услуга на тржишту Европске уније, иако је то примарни циљ,<sup>246</sup> него и као нормативну основу за складан развој професионализма у „европском“ наднационалном јавном управљању.

Пошто се професионализам повезује са постојањем друштвеног уговора, „уговорне обавезе“ очигледно имају и наднационалну димензију и тада се одговорност манифестује у контексту вредности изражених у усвојеним заједничким европским стандардима и принципима који се уграђују у национални систем права. Како су евроинтеграције стратешка оријентација Србије, професионализација има домаћај и ван граница националног права. Отуда и значај професионализма и процеса професионализације као сложеног механизма регулације којим се обезбеђују гаранције за поштовање европских вредности и испуњење „европског уговора“.

#### **1.2.1.3.2. Професионална организација, професионално удружење**

Специфичности одређене професионалне делатности омогућили су настанак и развој професионалне организације, као облика организовања професионалних занимања за пружање професионалних услуга. Класичну професионалну организацију, како је описана у другој половини XX века, одликује координација и контрола кроз стандардизацију вештина, мање изражена хијерархија и висока диференцијација. Реч је моделу у коме

<sup>245</sup> European Commission, *Better regulation for better results - An EU agenda*, *op. cit.*, стр. 10.

<sup>246</sup> Уп: Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 124.

професионални партнери управљају фирмом и пружају услуге, а независно и самостално примењују стручно знање за решавање сложених питања и проблема.<sup>247</sup>

Развојем „регулаторне државе“ чланови професионалне организације нису више само оперативни извршиоци послова, него добијају и управљачке задатке и регулаторно-контролну улогу, као професионална бирократија,<sup>248</sup> где колективно има предност над индивидуалним, посебно код стратешког одлучивања.<sup>249</sup>

У областима у јавном сектору принципи „новог јавног менаџмента“ воде „менаџеризацији“ професија и уводе менаџерску контролу у циљу подизања квалитета и ефикасности (образовне, здравствене и др. организације). Систем мерења резултата (награде и казне) и квалитета услуга унутар организација скреће фокус са професије на менаџерску функцију у остваривању циљева, а употреба нове технологије мења и убрзава пружање услуга, смањује сложеност оперативних поступака. Менаџерска контрола над професијом, за коју се наводи да има циљ неутралисање моћи саме професије,<sup>250</sup> у високом образовању мења традиционално академско занимање, настају различити менаџерски профили, а одговор професионалаца на менаџерски притисак, осим отпора, огледа се у томе да преузимају менаџерску улогу.<sup>251</sup>

Професионални рад и професионалне организације мењају се под дејством нових метода и инструмената регулације, јачања тржишне конкуренције, развоја технологије и глобализације. Отвара се тржиште услуга, држава се повлачи из регулације, конкурентност расте унутар професија и између њих. С једне стране је борба за доминацију на тржишту знања и услуга, а с друге стране је инсистирање на смањењу трошкова, па се у појединим областима, делимично и због недостатка професионалних кадрова, рутински

---

<sup>247</sup> Brock, D., *The changing professional organization: A review of competing archetypes*, International Journal of Management Reviews, 2006, pp. 157-174, према Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>248</sup> Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>249</sup> Уп: Ferlie, E., Geraghty, K.J., *Professionals in public service organisations: implications for public sector reforming*, in: Ferlie, E., Laurence, L.E., Pollit, C., eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005, pp. 430.

<sup>250</sup> Ferlie, E., Geraghty, K.J., *op. cit.*, pp. 430.

<sup>251</sup> Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 14.

послови преносе на „ниже“ струке.<sup>252</sup> Организационо и професионално реструктурирање под утицајем „новог јавног менаџмента“, оснажено процесима модернизације и интеграција, доприноси ширењу менаџерских и пословних стандарда и вредности у јавном сектору.

Судар професионалног идентитета и пословног успеха, у условима интензивног раста тржишне конкуренције и „слабе државе“, отворио је простор за кризу професионалне етике. Ривалство између компанија, али и између удружења унутар исте струке, допринело је паду угледа професије. Како је растао притисак клијената и капитала развојем глобалног тржишта и све веће конкуренције, расли су и пропусти струке да контролише сукоб интереса, спречи злоупотребе и развије професионалну дисциплину.

Злоупотребе и скандали у ревизорским компанијама крајем XX века истицани су као пример који оправдава повратак „идеологији професије”,<sup>253</sup> односно регулаторним инструментима професионализма. Организациони облик професионалног рада има важну улогу у стандардизацији и развоју професионалне праксе као место примене и развоја стручних знања, формирања професионалног идентитета и његове трансформације. Међутим, слабости тржишта да утиче на ефикасност и квалитет услуга и тржишни пропусти, који могу негативно да се одразе на остваривање јавног интереса приликом пружања професионалних услуга, оправдавају ширење метода саморегулације и реафирмацију професионалних удружења.

Професионално удружење такође представља професионалну организацију, али као непрофитни институционални облик повезивања чланова који припадају истој професији, односно струци уз постојање критеријума за чланство, афирмацију образовања, стручног усавршавања и

---

<sup>252</sup> Конкуренција између блиских професија је још раније истакнута у англосаксонској литератури (Abbot, A., *Professional ethics*, The American Journal of Sociology, 1983. pp. 855-885) због маргинализације значаја субординирајућих професија (лекарска над осталим здравственим и тзв. алтернативним професијама које су у експанзији, правна над административним, и сл.), али се због захтева за рационализацијом и смањивањем трошкова, поједини стручни послови преносе на стручно-техничко особље.

<sup>253</sup> Управо су ревизорске компаније послужиле као пример на коме су се најбоље доказивале промене у карактеру професије и вредностима професионализма. Видети: Cooper, D., Puxty, T., Robson, K., Willmott, H., *The Ideology of Professional Regulation and the Markets for Accounting Labour: Three Episodes in the Recent History of the UK Accountancy Profession*, Accounting, Organizations and Society, 1994, pp. 527-553. Према: Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 14.

професионалне етике чланова, као и представљање професије у јавности и у преговорима са националним, наднационалним и другим телима.<sup>254</sup> Професионално удружење може имати регулаторну улогу јавноправног карактера (утврђује услове за обављање професије, контролише компетентност својих чланова, утврђује и контролише примену етичких правила, поставља ограничења понашања на тржишту за своје чланове, ограничења за приступ тржишту других професија), али и тада, иако је саморегулаторно тело, подлеже одговарајућем надзору државе.<sup>255</sup>

Саморегулација од стране професије путем професионалних удружења представља допунски регулаторни систем, као „средњи“ пут између логике државне регулације и ризичности логике тржишне регулације. У циљу заштите јавног интереса регулише се пружање услуга, али и самих професија на основама стручних и етичких стандарда. На тим стандардима се заснива аутономност професије, односно право на регулисање и слобода од спољне контроле, јер својства професије – поседовање систематизованог теоријског и практичног знања стеченог образовањем и стручним усавршавањем – може проценити само колега из струке. „Суштина концепта професионалне саморегулације је утврђивање и развој корпуса стручног знања које се стиче образовањем и усавршавањем, потребним за решавање специфичних друштвених проблема.“<sup>256</sup>

Регулацију и саморегулацију професија и пружање професионалних услуга оправдава постојање општег интереса, независно од тога да ли се директно штити законом дефинисан јавни интерес или се на други начин утиче на друштвене вредности, а не само директно на живот, здравље, безбедност, или имовину. Истичу се три разлога. Прво, информациона асиметрија између корисника и пружалаца услуга, посебно уочљива код високостручних занимања, утиче на неповољан положај корисника јер не могу да оцене квалитет производа и услуга. Друго, недовољна знања и некомпетентност професионалца може створити негативне последице по

---

<sup>254</sup> *Collins English Dictionary – Complete & Unabridged*, HarperCollins Publishers, 2012, Digital Edition <http://dictionary.reference.com/browse/professional+association>

<sup>255</sup> Уп: Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 26.

<sup>256</sup> Rostain, T., *Self-regulation authority, markets and the ideology of professionalism*, in: Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M., *The Oxford Handbook of Regulation*, *op. cit.*, pp. 169.

корисника услуге или чак друштво у целини. Коначно, позитивни ефекти регулације и контроле огледају се не само у квалитетном пружању услуга корисницима, него и у укупним ефектима за друштво, у коме на одговарајући начин функционише здравствени, образовни, правосудни систем и др.<sup>257</sup>

Када се још у XIX веку успостављала контрола над активностима чланова професије, полазило се од тога да је регулисање праксе неопходно како би се професионална процена заштитила од могућег дејства тржишта, с тим да су професије, због своје стручности, погодније да одређују институционалне аранжмане који су најбољи за професионалне услуге. Због тога се уводе мере, укључујући образовне и етичке стандарде, систем акредитације, радне структуре, како би се омеђило подручје дискреције струке и заштитило од логике тржишта, али и од државе.<sup>258</sup> На тој линији и савремена европска регулатива јача улогу професионалних организација и удружења и државе у заштити професионализма, што доприноси конвергенцији регулаторних режима и европеизацији процеса професионализације.

Струковна и професионална удружења и организације, по правилу, нису носиоци јавних овлашћења, али посредно доприносе остваривању јавног интереса.<sup>259</sup> Уосталом, рекли смо да јавни интерес обухвата кључне „јавне“ односно опште вредности као што су: законитост (*Rule of law*), транспарентност, партиципација и социјална једнакост грађана.<sup>260</sup> Отуда они својим утицајем на стандарде и квалитет обављања различитих делатности којима се задовољавају потребе грађана и привреде, доприносе остваривању интереса друштва у целини, због чега се скреће пажња на то да се

---

<sup>257</sup> Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 17.

<sup>258</sup> Rostain, Т., *op. cit.*, стр. 170.

<sup>259</sup> „Сврха удруживања припадника појединих струка је промоција струке кроз едукације и усавршавање, развијање етичких начела, упознавање јавности са њиховим радом и појединим проблемима, те питањима везаним уз стручну делатност, али и друштвени ангажман и стварање друштвених мрежа ради стварања друштвене потпоре те ради мање или више формалне контроле чланова.“ Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 89.

<sup>260</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе - Управна реформа, заштитна јавног интереса и утицај тржишта, корупција и морални стандарди*, *op. cit.*, стр. 667.



професионални стандарди заснивају првенствено на моралу, а не на принуди.<sup>261</sup>

Стога организовање струке у циљу утицаја на образовање, усавршавање и професионалну етику треба шире разумети. Осим знања и регулаторних механизма етичких стандарда струке, важна је етичност понашања које се у друштву очекује. Значај професионалних кодекса огледа се у „несавршености“ правне норме, те он треба да позива на норме које изражавају моралне вредности друштва на којима се граде норме правног система.

Филозофско-психолошки аспект морала (антиподи „добро“ и „лоше“ као основ за избор понашања заснованог на личној оцени конкретне ситуације) и његов утицај на професионалне одлуке има посебан значај за јавну управу у којој је ангажован велики број професија чији припадници спроводе закон и користе дискрециона овлашћења. Осим етичких кодекса струке којој „секторски“ припадају, њихова етичност се посматра кроз јавни интерес који штите. А простор од највишег нивоа државних органа до локалних органа и комуналних служби попуњава јавни интерес. Како се јавни интерес у традицији континенталног права везује за државу (власт) и законом уређене интересе друштва које најчешће јавна управа спроводи у живот или надзире, професионализам и етичност јавних службеника се повезује са степеном деполитизације управних позиција како би се обезбедила политички неутрална, стручна, професионална компетентност и аутономност, лојалност „управној“ професији, грађанима и политици у њиховом интересу, насупрот лојалности приватном, страначком или другачије уже израженом интересу.

#### **1.2.1.4. Специфичности професионализма и процеса професионализације у јавној управи**

##### **1.2.1.4.1. Вредности, облици понашања и социокултурни погледи**

Разлике између јавног и приватног интереса и у вези са тим разлике између начина организовања послова који се групишу у јавни или приватни сектор, те различити елементи одговорности који чине етичке стандарде рада

---

<sup>261</sup> Scott, W.R., *Institutional theory: contributing to a theoretical research program*, in: Smith, K.G., Hitt, M.A., eds, *Great minds in Management: The Process of Theory Development*, Oxford University Press, 2004.

и правну заштиту професионализма, основа су за посебна обележја професионализма у јавној управи. Приватни сектор функционише на тржишним принципима, суштина рада је повећање профита и заступање интереса власника капитала у слободној тржишној утакмици која често укључује велике ризике и могућност неуспеха. Економски аспект послова у јавном интересу не сме да носи ризик као својство нити могућност неуспеха, напротив. Сврха рада у јавном интересу није повећање профита, него релативно трајно обављање послова у општем интересу друштва, задовољавање општедруштвених потреба и заштита права грађана.

Јавноправни аспект и сервисна (услугна) оријентација организације јавне управе према грађанима и друштву утиче да се професионализам манифестује у оквиру функционалног јединства структурних, стручних и институционалних аранжмана којима се у складу са законом остварује мисија и циљеви јавне управе на свим нивоима организованости. Наиме, у јавној управи се обављају послови најразноврсније садржине, потребног нивоа знања, специјализације, посебне оспособљености, личне одговорности за послове радног места и за остваривање циљева организације у различитим облицима организационог повезивања, који су увек у циљу заштите јавног интереса. Циљеви рада су опште добро, а награда је плата. „Професионалност лица у државној служби је такав стандард у њиховој кадровској селекцији, без изузетка обухватајући моралну димензију, која се заснива на принципу стручности и професионалне етике (Стјепановић).“<sup>262</sup>

Политички аспект јавне управе утиче на то да је професионализам у јавној управи променљивих вредности које се током историјског развоја манифестују у складу са природом и променама улоге јавне управе, односно вршења извршне власти државе. Стога, као структурни елемент организације, професионализам има и свој динамички вид у процесу професионализације, у коме настају, развијају се и мењају знања, принципи и вредности, односно правне и етичке норме на којима се заснива обављање послова у јавном интересу и регулише статус јавних службеника.

---

<sup>262</sup> Према: Божовић, С., *Етичко окружење као темељ успјешне државне управе*, Правни живот, бр. 11/2009, Београд, 2009, (251-260), стр. 253.

Професионализација означава фазу развоја модерне државе у којој вршење јавне службе престаје да буде привилегија и постаје занимање, када јавни службеник од лаика постаје оспособљен за вршење јавне службе, због чега прима одговарајућу накнаду.<sup>263</sup> Професионализација је процес у коме настају и мењају се садржаји, методи и циљеви рада образованог и оспособљеног јавног службеника за релативно трајно обављање послова одређеног обима и садржине, која обухвата и правним нормама уређен статус и плату. Национални оквир тог процеса данас има наднационалну димензију услед развоја интеграционих процеса у којима настају системи организација и институција који отварају ново поље деловања, односно циљева, задатака и метода рада повезаних заједничким управним стандардима.<sup>264</sup>

Професионално извршавање управних послова захтева знања из различитих области које се примарно стиче у систему образовања – стручност за обављање управних задатака у виду занимања којим се обезбеђује плата као извор материјалне егзистенције. Међутим, професионализам у јавној управи има наглашену вредносну димензију која извире из својства јавне управе као јавне службе – због служења јавном интересу уз заштиту права грађана у демократском друштву. Вредносни аспект циљева организовања и деловања јавне управе представља основу мисије јавне управе и формира критеријуме професионалне одговорности и контроле на свим нивоима организованости, који се значајно разликују од оних у приватном сектору где је примарни циљ профит – професионалац је, пре свега, одговоран власнику капитала који је уложен у пословање и који носи тржишне ризике. У јавном сектору, професионалац је коначно одговоран грађанима и друштву у чијем интересу ради, а не интересима партије која је у мандату на власти, или другом ужем, појединачном или групном интересу.

Професионализам у јавној управи стога означава однос јавног службеника према циљевима свог посла и организације, који обухвата систем вредности и ставова који чине „професионалну филозофију“ организације

---

<sup>263</sup> Уп: Влатковић, М., Брковић Р., Урдаревић, Б., *Службеничко право*, Досије, Београд, 2013, стр. 44.

<sup>264</sup> Видети: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.

јавне управе у којој ради.<sup>265</sup> Свака „подврста“ јавне службе, јавног службеника, има специфична професионална обележја. Она се састоје, поред стручног вршења послова и задатака, у посебној етици, кодексу понашања јавних службеника, као скупу вредности, норми и правила које су основ индивидуалног и колективног понашања и односа службеника према тим вредностима, нормама и правилима, у чијем центру је данас потпуно разумевање природе јавне службе, јавног интереса и људских права. „Вишеслојни“ аспект професионализма има просторну и временску димензију у којима се испољава нормативно и практично. Зависно од вредности које штити, одређује се садржај професионализма и динамика процеса професионализације.<sup>266</sup>

Поједини аутори полазе од тога да се професионализам темељи на четири елемента (знање и стручност, заједница, легитимитет, аутономија)<sup>267</sup> и њиховом анализом долазе до три типа професионализма у јавној управи:

а) у традиционалној „Веберовој“ јавној управи знање је мистично и припада посебној професионалној заједници са знатном аутономијом, која легитимитет темељи на професионалним стандардима;

б) у ери „новог јавног менаџмента“ (*new public management*) професионалци имају статус запослених и као део организационе заједнице истовремено припадају различитим радним тимовима, ограничене аутономије и контролисаног знања, а легитимитет се заснива на резултату и професионалним стандардима;

в) у фази „новог јавног управљања“ (*new public governance*) знање је дисперзирано, заједница није сведена на организацију већ је интерорганизацијска, а легитимност се заснива на резултату организације, професионалним стандардима и интерорганизационим вештинама и поставља нове изазове професионалној аутономији.

---

<sup>265</sup> Уп: Сох, М., *Police: Practices, Perspectives, Problems*, Boston, Allyn and Bacon, 1996, стр. 84.

<sup>266</sup> Вредности, норме и правила посебно су значајни за „осетљиве“ службе као што је нпр. полиција, због чега се развијају и међународни стандарди. Видети: Дапчевић, Марковић, Љ., *Европски стандарди у раду полиције*, Докторска теза, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.

<sup>267</sup> Brandsen, T., Honingh, M., *Professionalism and public management: redefining the professional*. Paper prepared for the EGPA conference, Bucharest, Romania, 2001, Према, Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 21.

Видимо да се, без обзира на развојне промене и методе анализе, професионализам само учвршћује као инструмент којим се постиже и стабилност и прилагодљивост институција и социјалне организације у налажењу одрживих решења у односима сарадње и сукоба.<sup>268</sup> Међутим, уочљиве промене на развојном путу видимо код професионалне аутономије, која је очигледно под притиском ширења знања и услова који доводе до ограничења која намећу менаџерски принципи „новог јавног менаџмента“.

Стога овој динамици развоја професионализма у јавној управи може да се дода и тенденција ка четвртој фази: заговарање идеје „нове јавне службе“ (*new public service*), односно професионалне јавне управе у служби грађана и заједнице.<sup>269</sup> Она обухвата јединство норми и праксе које снажно промовише деловање јавне управе као сервиса у служби грађана, које не оспорава потребе за ефикасношћу, али указује да методи рада у „бизнису“, усвајање тржишних модела понашања и вредности нису најбољи начин за разумевање како јавни менаџмент функционише – нити могу обезбедити укупну већу ефикасност и ефективност.<sup>270</sup>

Управни системи су све сложенији, а управни послови, мање или више, односе се на све животне делатности. Тенденција ширења круга легитимних интереса која се испољава у виду обавезности одлука које доноси држава, децентрализовани нивои власти или аналогни политички механизми, за јавну управу значи нове делатности које служе задовољавању легитимних интереса грађана, дакле јавних служби. „То је притисак на организације јавне управе да прихвате нове вредности које одражавају тенденцију ширења круга легитимности интереса у појединостима.“<sup>271</sup>

Легитимизација интереса и њихова заштита, као цивилизацијска а не природна чињеница, у сталном је развоју и под снажним утицајем система заштите људских права која мењају схватања о суштини суверености, односу грађана и државе и улози локалне самоуправе.<sup>272</sup> У том амбијенту развија се

---

<sup>268</sup> Уп: Пусић, Е., *Организација и управне организације*, *op. cit.*, стр. 216.

<sup>269</sup> Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *Public Administration. An Action Orientation*, Thomson-Wadsworth, USA, 2003.

<sup>270</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op. cit.*, стр. 668.

<sup>271</sup> Пусић, Е., *Организација и управне организације*, *op. cit.*, стр. 216.

<sup>272</sup> Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе*, *op. cit.*, стр. 3.

процес професионализације, „спушта“ се на локални ниво власти и расте значај професионализма у локалним службама. Централно питање је круг овлашћења и капацитети за одлучивање о финансијским, организационим, кадровским и другим питањима јавне политике. Затим, ту спада борба за што бржи економски развој и уштеду ресурса. Најзад, можда најважније, то је остваривање и заштита људских права, која се најнепосредније остварују у локалној самоуправи, у непосредном контакту и сарадњом са грађанима у чијим интересу су образоване локалне јавне службе и чијим потребама треба да служе. Отуда и потребе за складним развојем знања, стручности и етичности на свим нивоима власти. „Носиоци развоја су, можда више него икада пре, стручно ојачани управни капацитети и професионалност.“<sup>273</sup>

Развој локалне самоуправе и њене управне, политичке, социјалне, економске и еколошке улоге оправдава се потребом за ефикаснијим пружањем јавних услуга и обезбеђивањем „идеалне тачке контакта са управним механизмом државе.“<sup>274</sup> То захтева знања и високу етичност. Убрзани развој е-управе тражи посебну оспособљеност и развијено осећање за „нове“ потребе грађана. Стабилност и ефикасност система сарадње у променљивом окружењу обезбеђује се усклађеним управним деловањем у складу са законом и координацијом рада, како на нивоу локалне заједнице, тако и са централним органима. Стога је потребно стално испитивање норме и праксе, конзистентност нормативног и етичког оквира професионализма и његове социјалне ефикасности, који се може разумети као друштвени феномен.

Радећи у јавном интересу, службеници локалне управе успостављају разноврсне односе на интра- и интерорганизационом нивоу који у великој мери утичу на ефикасност локалне управе. Вертикалну и хоризонталну координацију односа централних и локалних органа, као и међуљудске односе, карактерише висок степен сложености, како због саме људске природе, тако и због динамике промена у организацији и садржају рада који се осећа у целини система јавне управе. Ефикасност система зависи у великој

---

<sup>273</sup> Кавран, Д., *Предговор*, у: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 16.

<sup>274</sup> Уп: Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu, 1. Форум за јавну управу, „Локална самоуправа и децентрализација“, Загреб, 2012, стр. 8.

мери од тога да ли је обезбеђен професионалан рад и стручно усавршавање.<sup>275</sup> Томе значајно доприноси стабилно, професионално руководство, које треба да поседује знање, искуство и вештине управљања из области којом руководи,<sup>276</sup> што чини елементе компетентности због преузимања одговорности за ефикасност организације.

Утицаји и последице глобализације, наметање тржишта као мерила регулације и експанзија примене информационе технологије захтевају стално испитивање циљева и капацитета јавне управе и локалне самоуправе за савладавање проблема који из таквих процеса долазе – дефинисање и заштита јавног интереса, уз већу улогу локалних власти.<sup>277</sup> Реформе су *modus vivendi* многих земаља, на изванредан начин и услов опстанка, као сталан процес промена којим се, под политичким вођством и уз међународну сарадњу, обликује сопствени пут развоја и прилагођавања неизвесностима које будућност доноси, без обзира на снагу економије или развијеност политичких институција.

Све већу пажњу привлачи одрживи економски развој појединих земаља ауторитарних режима који и у условима светске економске кризе бележе континуирани привредни раст. Испитује се улога државе, јер у периоду њеног модерног развоја лидерство нису губиле земље тзв. западне демократије.<sup>278</sup> Досадашња искуства су створила прилично чврста уверења да основу економског напретка чини демократизација друштва и либерализација привреде, али темпо развоја знања и богатство идеја његове примене у

---

<sup>275</sup> „Неопходно је повећати повезаност знања и вештина потребних при вршењу послова у јавној управи са програмима и методама реализације програма стручног усавршавања.“ Миловановић, Д., *Рејулајшорна реформа*, *op. cit.*, стр. 260.

<sup>276</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна ујрава*, *op. cit.*, стр. 72.

<sup>277</sup> Погледати нпр. данске реформе: *The Local Government Reform – in brief*, The Ministry of the Interior and Health, Copenhagen, 2005 [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_64104/cf\\_202/The\\_Local\\_Government\\_Reform](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_64104/cf_202/The_Local_Government_Reform)

<sup>278</sup> Анализом развоја модерне државе и улоге либерално-демократских идеја на тлу Европе и Америке у цивилизацијском напретку, британски економисти J. Micklethwait и A. Wooldridge, издавачи часописа *Economist*, упозоравају да државе западне демократије имају озбиљне економске проблеме и ако се суштински не реформишу, ауторитарни режими попут оних у Азији, узимају примат. Видети: Micklethwait, J., Wooldridge, A., *The Fourth Revolution, The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Books, London, 2015.

функцији економског развоја доводи до закључка да знање представља оруђе „четврте револуције“ у којој побеђује „паметна држава.“<sup>279</sup>

Убрзано стицање знања и легитимизација интереса у друштву утиче на потребу да се стално повећава ниво знања у целокупном управном апарату како би успешно остваривао циљеве свог организовања. У јавном интересу је да се знање шири, јер се помоћу знања могу спречити и нежељене последице његове примене. Знање доприноси проналажењу метода и начина остваривања и заштите јавног интереса, знање је најбоља превенција ризика. Отуда не чуди што у групу развијених спадају оне земље које имају развијен систем образовања и стручног усавршавања јавних службеника, са етичким стандардима друштва у коме делују, и то не само земље „западне демократије“.

Професионализација јавне управе у транзиционим условима треба да буде посебно окренута „новим“ знањима, а да се етика јавне службе развија у атмосфери правде, транспарентности, поштења, непристрасности, поверења, чиме се обезбеђује легитимитет власти.<sup>280</sup> То укључује слободне и поштене изборе, независно судство, доследну примену правила о спречавању сукоба интереса, сузбијање и спречавање корупције, слободан рад независних контролних органа и институција цивилног друштва, одговарајуће плате јавних службеника. Јавна управа је део политичког система и под утицајем је политичке културе у којој функционише, да ли се развија интегритет јавне службе, одговорност према заједници и поштовању људских права,<sup>281</sup> човека као појединца, његових права и слобода у све сложенијој мрежи легитимних интереса.

Професионализација има посебан значај јер означава и степен деполитизације – деидеологизацију управног рада и кадровске политике, због

---

<sup>279</sup> *Mickletwait* и *Wooldridge* постављају тезу о „четвртој револуцији“ у развоју модерне државе, полазећи од три „револуционарне“ идеје које су обликовале лидерску улогу либерално-демократске државе, почев од Т. Хобса, преко Џ. С. Мила и других заговорника индивидуалних слобода, до настанка интервенционистичке државе. Створена „велика“ али скупа држава, данас је у кризи јер је изложена глобалној конкуренцији где иновативна решења побеђују. Сматрају да доминацију „велике“ државе угрожава „паметна“ држава, која напредак постиже улагањем у знање и нове технологије.

<sup>280</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна управа и етика*, Зборник радова са Саветовања правника, Будва, 2006, стр. 34.

<sup>281</sup> „ ... материја која вероватно представља највећу правну тековину новог века, модерног доба, и уопште, права у целокупној његовој историји – материја људских права.“ Хасанбеговић, Ј., *Тойика и право*, Војноиздавачки завод, ЦИД, Београд, 2005, стр. 415.



чега представља један од најважнијих реформских циљева. Ауторитарни режими у Европи у другој половини XX века почивали су на политичко-институционалној стагнацији и високом степену централизације, са државном администрацијом у којој је доминирала хијерархијска контрола и субординација. Прожимањем партије и државне управе партијски ауторитет је строго контролисао кадровку политику и номенклатуру. Занемарена владавина права у корист партијских одлука није развијала идентитет јавне службе, већ је наглашена друштвена контрола као централна управна функција.<sup>282</sup> Трагови те социјалне, политичке и управне културе су врло дубоки, још увек их осећамо и тешко се уклањају.

Професионализација је велики изазов за Србију, која је оптерећена специфичностима сопственог развоја, тешкоћама у економији и стабилизацији институција, отежаним радом и неразумевањем улоге независних контролних органа, страхом од децентрализације и отпором деполитизацији, недостатком интелектуалног капацитета у јавној управи и раширеном корупцијом, уз упозоравајућу чињеницу да је све већа тенденција одласка младих и образованих. „Потребна је јасно изражена политичка воља да се обезбеди процес постепене деполитизације и обнови енергија за систематску професионализацију јавне управе. У основи свих активности је процес непрекидног образовања и стручног усавршавања кадрова.“<sup>283</sup>

Професионализација треба да се одвија у оквиру националне стратегије сложеног процеса реформи и усклађивања система вредности, циљева, функција и метода рада и одговорности у јавној управи и локалној самоуправи, уз ревидирање система селекције управних кадрова и стварање правних и институционалних капацитета за развој културе континуираног стручног усавршавања и етички развој јавних службеника. То све садржи Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.<sup>284</sup> Међутим, не треба

---

<sup>282</sup> Слично: Rosenbaum, A., *Political, Economic and Administrative Reform in Central and Eastern Europe: Much Accomplished, but What Have we Learned?* In: *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee, Press, Bratislava, 2013, pp. 79. (77-90).

<sup>283</sup> Кавран, Д., *Предговор*, у: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Удружење за јавну управу, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2011, стр.13-14.

<sup>284</sup> Сл. гласник РС бр. 9/14, 42/14 – исправка.

заборавити на улогу власти и утицај политичке културе на развој одговорности у друштву, због чега је све значајнија улога спољашњих контролних механизма: независних органа и институција цивилног друштва.

#### **1.2.1.4.2. Одговорност и професионализам**

Свакодневно се суочавамо са „одговорним“ или „неодговорним“ понашањем због последица које такво понашање има на друштвене односе и вредности. Ако пажљивије анализирамо повод и околности за такву оцену, уочићемо врло различита значења и врсте одговорности. Одговорност се везује за разноврсне ситуације и обавезе које имамо као појединци, зависно од друштвеног статуса или улоге (ученик, родитељ, радник, учесник у саобраћају, и сл.) или као организована група (предузеће, политичка организација, орган управе, држава, међународна организација и др.). Одговорност извире из дужности, прожима друштвене односе и представља универзалну појаву која обележава и подстиче друштвене процесе.<sup>285</sup> Одговорност је везана за понашање човека, она је првенствено субјективна – као одговорност према себи и сопственој савести, али и релациона – као одговорност према другоме, човеку, институцији или организацији.

Са становишта примене знања у раду, одговорност служи да усмерава одлуке у правцу извршавања радних задатака и оптималног решавања битних питања и проблема који су у вези са знањима или радним обавезама. Тако се одговорност манифестује кроз професионалност као својство које означава одговорно понашање и одлучивање приликом обављања корисног рада, без обзира да ли се обавља у приватном или јавном сектору, у виду релативно трајног занимања којим се остварује зарада, или аматерски, волонтерски, или на други начин. Одговорност је стога битан елеменат професионализма без обзира на радни контекст.

Познато је да се одговорност употребљава да означи, у основи, три различите ситуације: прво, када се указује на узрочно-последични однос између починиоца и последице, чињенично и дескриптивно, не улазећи у квалификацију самог чина; друго, када се одговорност некоме приписује на

---

<sup>285</sup> Уп: Кавран, Д., *Наука о ујрави – организација, кадрови, руковођење*, Београд, 1991, стр. 79.

основу утврђеног постојања моралне или правне обавезе; коначно, одговорност може бити прескриптивна у виду одређивања моралне или правне обавезе да се нешто чини или не чини. Одговорност је и обавеза (дужност) и слобода (избор), она се налази у човеку и у односима које успоставља у свом окружењу, у потреби за логичким и моралним смислом који оправдава све елементе понашања: мотиве, поступке и последице. У свим овим видовима одговорност се на специфичан начин преплиће и испољава у друштвено корисним делатностима и активностима – па самим тим и у свим облицима јавне управе – кроз професионалан рад запослених или на други начин радно ангажованих. У том смислу можемо рећи да је одговорност и лична и колективна, стручна и политичка, директна и индиректна, аутентична и делегирана, виша и нижа, интерна и екстерна, итд.<sup>286</sup>

Зависно од нивоа на коме се одговорност посматра као друштвени феномен, она може бити друштвена, организациона и лична, а по степену одговорности, она може да се простире и ван организационих или националних оквира, што зависи од предмета и циља успостављеног односа одговорности.

Одговорност је тесно везана за остваривање циљева јавне управе, због чега ћемо појам одговорности посматрати у односу на организацију, али као део сложенијег система – државе, која представља комплексну друштвено-политичку структуру, чији је јавна управа део. С обзиром на то да је држава највиши национални облик интеграције различитих односа сарадње и сукоба, може се закључити да је одговорност на нивоу државе најсложенија. Међутим, територијално омеђена одговорност носилаца обавеза на нижим нивоима организовања само је релативно мање значајна, јер одговорност иде до најнижег нивоа. Све докле допире јавни интерес, дотле сеже и одговорност за мисију и циљеве јавне управе. Одговорност за заштиту јавног интереса је универзална, а као организационо својство, има своја места „сабирања“ због разлике у обиму, а не у врсти, односно квалитету,<sup>287</sup> што је битно за разумевање система јавне управе као сложеног јединства циљева, људи,

---

<sup>286</sup> Уп: Кавран, Д., *Наука о ујрави*, *op. cit.*, стр. 81.

<sup>287</sup> Уп: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 78.

средстава и облика организационог повезивања, који је у снажној интеракцији са окружењем. Отуда и професионализам као интегративни елемент.

Развијена одговорност и поштовање етичких стандарда у обављању послова јавне управе предуслов је за смањење корупције. Поштовање принципа одговорности најбоље указује на то да ли се принципи законитости, отворености, транспарентности и независности поштују у једном правном систему.<sup>288</sup>

Организациона одговорност се одређује као способност за предузимање акција које повећавају прилагођеност организације и њен степен укључивања у друштво као систем састављен од низа организација, при чему је мера одговорности одређена схватањем приближног потенцијала, способности организације да задовољи циљеве организовања.<sup>289</sup>

Ако схватање логике организационих мера (планирање, покретање, координација и узајамна контрола извршења задатака) у приватном сектору приоритет даје економском, приватном интересу, онда се економски параметри организационе одговорности у јавној управи увек посматрају у контексту јавне сврхе – задовољене потребе у јавном интересу. Зато се одлуке о циљевима и средствима за рад органа и организација јавне управе доносе путем друштвених механизма који служе да се у датом друштву изрази јавни интерес, посредно – путем представничког тела, или непосредно – на референдуму, зборовима грађана, јавним расправама.<sup>290</sup> Рационалност и степен остварења, односно ефикасност и ефективност задовољавања друштвених потреба у јавном интересу у доброј мери зависи од професионалног, односно одговорног односа свих актера у овим процесима и на свим нивоима друштвено-политичког организовања. Од професионализма зависи ефикасност јавног управљања и у условима „новог јавног менаџмента.“

Организациона одговорност у ширем смислу обухвата и личну одговорност сваког члана организације и колективну одговорност организационе јединице и одговорност организације као целине у односу

---

<sup>288</sup> „Специфичност правног положаја државних службеника, њихова права и обавезе, обим и врсте управних овлашћења, одређују конкретне облике и основне претпоставке њихове одговорности.“ Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, *op. cit.*, стр. 68.

<sup>289</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 79.

<sup>290</sup> Уп: Пусић, Е., *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1996, стр. 251.

према друштву. Отуда следи да се одговорност у ужем смислу односи на стручно-професионалну структуру и везана је за послове руковођења, као одговорност за рад других, због чега обухвата и одговарајућа овлашћења за доношење одлука.<sup>291</sup> Нпр. облици организационе одговорности у државној управи уређени су Законом о државној управи<sup>292</sup> у складу са начелима деловања органа државне управе,<sup>293</sup> директно као одговорности или дужности са јасним законским последицама, или као одговорности које су у вези са професионалним односом према радним обавезама, које подлежу унутрашњем надзору и санкционишу се организационим нормама.

Одговорност у ширем смислу се односи на давање објашњења за неко поступање (полагање рачуна другим органима), а одговорност у ужем смислу подразумева обавезу на неко чињење или нечињење.<sup>294</sup> За разлику од одговорности функционера, која је мешовита, политичко-правна, одговорност службеника нема политичка обележја, они подлежу само правним облицима одговорности, јер је њихов положај прецизно дефинисан правним нормама.<sup>295</sup> Истовремено, одговорност у раду службеника везана је за њихов однос према грађанима и контролним институцијама, као и за однос између подређених и надређених службеника.<sup>296</sup>

Тако је одредбом члана 5. Закона прописана одговорност за штету коју својим незаконитим или неправилним радом органи државне управе и имаоци јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе проузрокују физичким или правним лицима. А одговорност за начин рада, поступање и понашање запослених у органу државне управе може произаћи из директиве руководиоца органа државне управе коју доноси у складу са одредбом члана 44. Закона. Из начела јавности рада органа државне управе произилази дужност обавештавања јавности преко средстава јавног

---

<sup>291</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 83.

<sup>292</sup> „Службени гласник РС“ бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14

<sup>293</sup> Начела деловања органа државне управе уређена су одредбама чл. 7-11. Закона: самосталност и законитост, стручност, непристрасност и политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерност, поштовање странака, јавност рада.

<sup>294</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 69.

<sup>295</sup> Правна одговорност се јавља као дисциплинска одговорност, грађанска (материјална) одговорност и одговорност у кривичноправном смислу.

<sup>296</sup> Слично: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 69.

информисања, као и одговорност за тачност и благовременост информација и података запослених који су овлашћени за њихову припрему (чл. 76.).

Облици личне одговорности државних службеника део су њиховог статуса и, за разлику од запослених у јавним службама локалне самоуправе, уређени су Законом о државним службеницима.<sup>297</sup> При томе не треба заборавити да личне особине, вредности и социјални ставови људи битно утичу на њихово понашање у најразличитијим ситуацијама, што утиче и на схватање одговорности у професионалном раду, која није увек изричито регулисана и санкционисана правним нормама (кривичним, прекршајним или дисциплинским). Овде мислимо на област интерперсоналних односа у раду која имају унутрашњу и спољашњу димензију и генеришу бројна питања значајна за ефикасност и ефективност организације, а пре свега за остваривање људских права.

Стога је важно имати у виду да успех реформи у јавној управи, као део комплексних транзиционих реформи, у доброј мери зависи од радне културе и од психолошког и психосоцијалног аспекта личности запослених, узимајући у обзир и то да на њих може да утиче наклоњеност аквизитивним вредностима, типичним за друштва која су у процесу транзиције и решавају егзистенцијална питања.<sup>298</sup> Одговорност се развија и применом начела „добре управе“ који могу бити норме и „меког“ права, а свакако део етике јавне службе садржане у етичким кодексима који су у суштини израз друштвене одговорности.

У погледу друштвене одговорности, она се данас најчешће спомиње у контексту „друштвено одговорног пословања“ (енгл. *corporate social responsibility*) – у приватном сектору, што подржава и Европска унија, као добровољну саморегулацију компанија у циљу унапређења питања која се

---

<sup>297</sup> „Службени гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 ... 99/14.

<sup>298</sup> Проучавање вредности у друштвеним наукама, посебно у области психологије, има велики практични значај јер њихова релативна стабилност омогућава успешније предвиђање понашања људи и друштвених кретања, због њиховог утицаја на мотивацију, доношење одлука, емоције. Транзиционе реформе имају велики утицај на вредносни систем, због чега су особито корисна истраживања у тој области. „Људска бића имају потребу за филозофијом живота, религијом или неким вредносним системом, управо као што имају потребу за сунчевом светлошћу, калцијумом и љубављу“. (Маслов) Према: Аларгић, Д., *Карактеристике појединца као чиниоци система вредности припадника Војске Србије*, докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2012, стр 1.

односе на запослене, заштиту животне средине или људска права. Овај појам се врло различито дефинише, али преовлађујуће је схватање да се може одредити кроз пет димензија: еколошку, друштвену, економску, интересну и добровољну.<sup>299</sup> Добровољност представља основу овог концепта одговорности, савест и свест о потреби заштите општедруштвених вредности и у условима када не постоји изричита правна обавеза.

На тај начин се интегришу друштвени, еколошки и економски циљеви у структуре доношења пословних одлука и пословне процесе, формира специфична организациона одговорност према друштву и олакшава разумевање јавног интереса.<sup>300</sup> То у извесној мери утиче и на приближавање понекад неоправдано оштро супротстављених схватања циљева рада у јавном и приватном интересу. Уосталом, сврха професионалне етике, без обзира на област радног ангажовања, и јесте друштвено одговорно понашање које „осећају“ грађани, чиме се утиче на друштвену свест и формира шири фронт друштвено одговорног резонувања и деловања.

Овде треба разликовати корпоративну филантропију, као посебан тип друштвено одговорног пословања, које подразумева донирање дела профита или ресурса непрофитним организацијама, слично задужбинарству које је у

---

<sup>299</sup> *Еколошка димензија*: предузећа развијају своје пословање на еколошки одржив начин. *Друштвена димензија*: тиче се односа предузећа и друштва. Предузећа треба да доприносе бољем друштву тиме што ће узимати друштвене проблеме у обзир приликом свакодневног пословања и бити свесна ефекта које њихово пословање има на заједницу. *Економска димензија*: тиче се разматрања друштвено одговорног пословања као пословне делатности која има за циљ да унапреди профитабилност предузећа, уважавајући начело да предузећа треба да допринесу друштвено-економском развоју. *Димензија носилаца интереса*: предузеће треба да унапређује своју интеракцију са носиоцима свих интереса, посебно са запосленима, добављачима, клијентима и заједницама у којима послује. *Добровољна димензија*: потези који сведоче о друштвено одговорном пословању нису предвиђени законом, већ се базирају на етичким вредностима и добровољним потезима предузећа. Према: *Увод у друштвено одговорно пословање и корпоративну филантропију*, стр. 8-9. Публикација је део пројекта који финансира ЕУ: “Ефектно умрежавање: оснаживање цивилног друштва кроз европску сарадњу за финансијску одрживост”. Извор: [http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Briefing-003\\_serb\\_web.pdf](http://www.crnps.org.rs/wp-content/uploads/Briefing-003_serb_web.pdf) Страница посећена 21. новембра 2015. године.

<sup>300</sup> „Друштвено одговорно пословање подразумева одговорност предузећа да предузима мере у својим оквирима која превазилазе његове правне обавезе и економске/пословне циљеве. Те шире одговорности обухватају низ питања, али се обично резимирају на друштвена и на она која се тичу заштите животне средине – друштвено се односи на друштво у целини, а не само на социјална питања. Стога се ово може назвати као концепт три приступа, економског, друштвеног и еколошког.“ Dahlsrud, A., *How corporate social responsibility is defined: an analysis of 37 definitions*, *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 2006, vol. 15 (1), pp.1–13.

Србији било развијено пре Другог светског рата.<sup>301</sup> И данас корпорације донирају новац или коришћење службених просторија, имовину, услуге или подршку у рекламирању, или образују волонтерске групе од запослених, који део радног времена издвајају за рад на одређеним пројектима, као што је пракса у развијенијим земљама.<sup>302</sup>

У Србији се друштвено одговорно пословање и филантропија изнова и веома споро развијају.<sup>303</sup> Потребно је време и упорно мењање стечених навика и праксе која је у основи неповерења између „новог“ приватног сектора, државе и грађана. Није лако савладати наслеђе лоших искустава са последицама две национализације, централистичким схватањем власти и улоге државе, корупцијом, традиционалним схватањем улоге „пријатељске“ и „породичне“ подршке, уз неретко арбитрерно мешање политике, које се јавља често и као дрзак клијентелизам и озлоглашено „буразерство“. Уздржан однос према друштвеном активизму последица је, добрим делом, и подозрења према институцијама цивилног друштва, које су у земљама развијеније демократије ушле у фазу деловања на начелима професионализма.<sup>304</sup> Развијена професионална одговорност несумњиво олакшава сарадњу и реализацију широко примењених локалних партнерстава чији је циљ да се решавају бројна еколошка, економска и друга заједничка питања чиме се побољшавају услови живота који се осећају првенствено у локалним заједницама. Такве акције делују интегративно у све више раслојеном савременом постинформатичком друштву.

#### **1.2.1.4.3. Професионализам и „добра ујрава“**

Промене у управи су данас велике и брзе, рефлексивна су динамичних односа у друштву које ствара напредак нове технологије и његове

---

<sup>301</sup> Видети: Павловић, Б., *Поруке времена прошлих: Историја и традиција филантропије у Србији у XIX и XX веку*, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2007.

<sup>302</sup> Уп: Увод у друштвено одговорно пословање и корпоративну филантропију, *op. cit.*, стр. 8.

<sup>303</sup> Закон о задужбинама и фондацијама донет је 2010. године – „Сл. лист РС“ број 88/10, којим је замењен Закон из 1989. године којим је правни положај задужбина и фондација регулисан примерено времену који карактерише битно другачији политички и правни систем. Тек је новим Законом створен подстицајни правни оквир за развој задужбинарства и фондација и за транспарентно управљање и пословање у складу са европским стандардима у овој области.

<sup>304</sup> Слично: Addarii, F., Rattenbury, B., *Connecting Europeans: Understanding and Empowering Civil Society in the Western Balkans*, Euclid Network, third sector leaders, 2009, pp. 3.



непредвидиве последице. Законитост рада, поштовање правила и процедура није више довољно да се конституише добра управа. Добра управна пракса у савременом друштву подразумева „разматрање не само исправности и легалности службене активности или одлуке, него и њене ефекте на конкретне грађане.“<sup>305</sup> Концепт „дobre управе“ је настао из потребе да се функционисање јавних служби унапреди и тиме олакша остваривање права грађана.<sup>306</sup> Управа излази из зоне ригидне примене закона и поштовања процедура у зону флексибилнијег схватања и примене права у заштити јавног интереса у складу са начелима професионализма.<sup>307</sup> Све је израженије, можда више него икада пре, да су управне активности симбиоза правних и ванправних елемената, уз међуповезаност ауторитативних и неауторитативних овлашћења.<sup>308</sup>

Право на добру управу је формулисано у европским оквирима Резолуцијом Комитета министара још 1977. године под називом „О заштити појединца у односу на акте управних органа“ и накнадно донетим препорукама,<sup>309</sup> које су систематизоване 2007. године у *Кодексу добре управе*, као моделу за државе чланице.<sup>310</sup> Кодекс доброг управног поступања (*The European Code of Good Administrative Behaviour*) донет је 2001. године да би грађанима и администрацији било јасније шта је у пракси *право на добру*

---

<sup>305</sup> Callaghan, A. J., *Maladministration*, The Ombudsman Journal, no. 7, 1988, стр. 30. Према: Давинић, М., *Ibid*.

<sup>306</sup> Давинић, М., *Појам добре управе, између класичној и „мекој“ управе*, Правни живот, Београд, бр. 10/2010.

<sup>307</sup> „Промене на економском, друштвеном и техничко-технолошком плану већ извесно време захтевају унапређење овог веома значајног системског закона (ЗУП). Разлози за то су вишеструки: усклађивање са правним тековинама Европске уније, повећање правне сигурности, стварање претпоставки за увођење нових технологија у рад органа и организација јавне управе и промену начина њихове међусобне комуникације, као и комуникације са странкама, унапређење појединих решења која су превазиђена у новим околностима или за које је пракса показала да је то неопходно, као и повећање економичности поступка из угла самих странака, али и буџета одговарајућих територијално-политичких јединица и организација.“ Миловановић, Д., Цуцић, В., *Нова решења Нацрта закона о ошћем управном иосшуику у конћексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот бр. 12/2015, Београд, 2015.

<sup>308</sup> Уп: Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration)*, Заштитник грађана, Београд, 2013, стр. 19.

<sup>309</sup> Препорука о примени дискреционих овлашћења од стране управних органа 1980, Препорука о управним поступцима који се тичу великог броја грађана, 1987, Препорука правилима понашања јавних службеника 2000. У: *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Swedish Agency for Public Management, 2005, стр. 11.

<sup>310</sup> *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*, Погледати документ на интернет страници <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=>

уіраву,<sup>311</sup> утврђено Повељом основних права из 2000. године (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*), чији члан 41. носи назив „Право на добру управу.“ Повеља је постала правно обавезујућа ступањем на снагу Уговора из Лисабона 2009. године, а Европски омбудсман је и пре тога непоступање по њеним одредбама означавао као случај „лоше управе.“ Утицај на формулисање принципа добре управе унутар држава чланица Уније имали су и омбудсмани различитих нивоа власти и допринели смањењу случајева лоше управе и правилном разумевању овог стандарда.<sup>312</sup>

Из обраћања органима управе и притужби грађана поводом тога развијена је пракса која показује да се правна правила и добра управа могу поклапати, али да ови појмови нису синоними. Правно обавезујуће норме могу да садрже принципе добре управе (начело законитости, сразмерности), али то су и норме које конституишу тзв. меко право због одустава санкције.<sup>313</sup> „Меко право“ се углавном односи на интегритет, ефикасност, уљудност, непристрасност, поверљивост, искреност и отвореност јавних службеника, које су предмет уређивања етичких кодекса. Стога појам добре управе не обухвата само сагласност са свим релевантним законима, правилима и поступцима, него подразумева и високи интегритет, ефикасност, искреност и отвореност јавних службеника који примењују прописе,<sup>314</sup> што утиче и на развој концепта професионализма.

Појам добре управе и појам професионализма се повезују, како у правном тако и у ванправном, мета-правном – „меком“ значењу појма добре управе. Професионалан рад у јавној управи је онај који је у складу са законом, али настаје као резултат креативне интерпретације на основу знања, компетентности и етичног понашања у свакој конкретной ситуацији, „на начин најповољнији за странку“. Случајеви „лоше управе“, које је лакше открити у

---

<sup>311</sup> Кодекс је предложио Европски омбудсман, а потврдио Европски парламент 2001. године.

<sup>312</sup> Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша уірава (Maladministration)*, 2013, *op. cit.*, стр. 393, 397.

<sup>313</sup> „Меко право“ се у теорији дефинише као скуп правила која немају правно обавезујуће дејство, али могу имати значајне практичне ефекте на субјекте на које се односе. Peter Gjerloff Bonnor, *The European Ombudsman: a novel source of soft law in the European Union*, *European Law Review*, Vol. 25, 2000, стр. 41. Према: Давинић, М., *Појам добре уіраве, између класичној и „мекој“ уірава*, *op. cit.*, стр. 390.

<sup>314</sup> Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша уірава (Maladministration)*, *op. cit.*, стр. 109.

пракси него теоријски одредити, у пракси омбудсмана се утврђују у односу на појединачни управни акт у садржинском и процесном смислу, али не само из угла позитивног права, него и из угла универзалних принципа природног права и правде. Осим тога, појам лоше управе се односи и на сваку неправилну управну радњу или непристојно понашање службеника до чега долази у свакодневном раду, који су узрок великог броја притужби грађана.<sup>315</sup>

Иако законодавства сваке земљи садрже начела управног поступања, постоје и стандарди у активностима и понашању администрације који грађани очекују, па се сматра да су органи управе обавезни да делују у складу са њиховим легитимним очекивањима. Легитимна очекивања се тако повезују са социо-психолошким аспектом односа који укључује бројне ситуационе чиниоце, а случајеви „лоше управе“, без обзира на разлог, представљају непрофесионално понашање.

Независно од подељених схватања у теорији о природи омбудсмана,<sup>316</sup> његов велики значај огледа се у томе што је најприступачнија институција којој се грађани могу обратити (без икаквих правних ограничења) поводом сумње у било какву бирократску неправилност или пропуст. Упоредна истраживања су показала да „не-правна“ овлашћења и начин њихове употребе некада може имати велики утицај на свакодневни рад јавних службеника и смањивање случајева „лоше управе“. Омбудсман, као независни контролни орган над управним активностима, има велику улогу у развоју управне културе и подизању етичке свести у складу са вредностима цивилног друштва и доприноси разумевању и развоју професионализма.

Каква су наша искуства? Годишњи извештаји Заштитника грађана Републике Србије, као и извештаји заштитника грађана на нивоу локалне самоуправе у срединама где је установљен, представљају драгоцену

---

<sup>315</sup> Давинић, М., *op. cit.*, стр. 370.

<sup>316</sup> Различита тумачења настају као последица сложеног и вишеслојног механизма контроле над радом управе. Контрола зависи од мерила контроле (правна или ванправна), предмета контроле (законитост и целисходност рада) и положаја вршиоца контроле (унутрашња и спољашња). Омбудсман се у теорији претежно одређује као облик спољашње ванправне контроле, док другачије тумачење даје М. Давинић сматрајући да је најпрецизније одређење природе омбудсмана као облика спољне правне контроле управе, са значајним ванправним елементима. Видети: Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration)*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2008.

аналитичку грађу за истраживање узрока и последица „лоше управе.“ Занемаривање професионалних вредности утиче, не само на понашање јавних службеника које грађани очекују, него и на остваривање њихових уставних и законских права.<sup>317</sup> Подсећамо да су бројне свакодневне потребе и проблеми урбаног живота у делокругу локалних служби, чији су службеници у непосредном контакту са грађанима и све више у осетљивим ситуацијама примене ауторитативних овлашћења која доноси процес децентрализације (инспекција, комунална полиција).<sup>318</sup>

Отуда не охрабрује оцена да „Заштитник грађана не бележи значајнија постигнућа државе у ресору локалне самоуправе током 2014. године. Органи јединица локалне самоуправе и даље нису постигли значајне резултате у свом раду у циљу ажурнијег поступања, услужности и коректнијег односа према грађанима, нису отклонили проблеме који доводе до неспровођења или неефикасног спровођења извршења сопствених одлука, и даље не информишу довољно грађане о њиховим правима и на закону заснованим интересима, као и могућностима које им стоје на располагању ради заштите њихових права и интереса када се суоче са проблемом у раду органа управе, и даље се неоправдано одуговлаче поступци које воде и не врше своја контролна овлашћења. И даље не организују свој рад на начин који би предупредио понављање увек истих или сличних проблема у раду.“<sup>319</sup>

---

<sup>317</sup> У Редовном годишњем извештају Заштитника грађана за 2009. годину наводи се да расте број притужби због „неусклађених, недоречених или сувишних прописа, што ствара атмосферу нетранспарентности и самовоље.“ Погледати: *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, стр. 4. Извештаји из локалних средина с почетка рада овог органа показују да се највећи проценат притужби односио на рад инспекција. Нпр. у годишњем извештају за 2009. годину Заштитника грађана Града Суботица у структури притужби грађана на рад градске управе највећи проценат (63%) чине оне које се односе на Службу за инспекцијско-надзорне послове. Новосадски Заштитник грађана 2011. године забележио је да од свих притужби (294) на рад градских управа и других јавних служби (30 различитих органа, установа, јавних предузећа и других служби), Градска управа за инспекцијске послове учествује највише – 34 притужбе, или 11,56%. У Крагујевцу 2008. године од 39 притужби 16 притужби упућено је на рад Управе за инспекцијске послове.

<sup>318</sup> Више о томе у истраживању спроведеном током израде магистарског рада под називом *Комунална полиција у Србији, правни аспекти*, одбрањен на Правном факултету Универзитета у Београду, април 2014.

<sup>319</sup> Редован годишњи извештај Заштитника грађана Републике Србије за 2014. годину, стр. 177. [http://www.ombudsman.rs/attachments/3733\\_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf](http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf)

Овакво стање може створити уверење да је потребна „чвршћа рука“ или директно држава јер „од горе долази ред“ а децентрализација ионако „није за нас“. Заборавља се да је добра управа она која је најближа грађанима и њиховим потребама, организована тако да ствара амбијент потпуног међусобног разумевања у коме се проблеми решавају ефикасно и у складу са законом. Да ли је узрок дефицит знања, или висок степен политизације кадровске политике, или има и других разлога који стварају забрињавајућу слику невршења права због очигледног дефицита професионализма?

Велика је извесност да није реч само о недостатку професионалних капацитета и регулисаног статуса службеника који принципе добре управе спровode у живот, него и нејасне концепције децентрализације и дисфункционалне координације у вертикалној и хоризонталној димензији односа. Принципи добре управе су оквир у коме се креће професионално понашање службеника усмерено према грађанима, али оно подразумева у многим ситуацијама утицај сложене улоге и позиције локалног управног механизма као подсистема јавне управе државе са утицајима политичког елемента из обе димензије.<sup>320</sup> Послови и надлежности и организација њиховог вршења уређују се релативно самостално у складу са системским и секторским законима на основу уставних начела, што добрим делом утиче на различите функционалне и организационе карактеристике и локалну управну културу као одраз политичко-социјалног амбијента локалне заједнице.

Реформа локалне самоуправе у Србији траје у одсуству стратегије децентрализације што ствара услове за понекад експерименталне, краткорочне промене: непосредан избор градоначелника, односно председника општине, градског односно општинског менаџера и архитекте, или настајање недовршеног системског решења као што је још увек комунална полиција. Овде напомињемо да „полицијска“ подршка владавини права захтева висок степен професионализма на личном и на организационом нивоу.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Треба имати у виду и „међуниво“ кога чини покрајинска аутономија.

<sup>321</sup> Већ су почетне анализе показале да може доћи до нежељених праваца њеног развоја услед недостатака капацитета за успешну децентрализацију и удаљити је од основне улоге – да буде полицијски ауторитет близак и доступан грађанима, „добра управа“ у служби њихових

Добра управа у локалној самоуправи може да се развија ако је обезбеђена складна архитектура функција које јасно одређују правни положај и улогу управе у укупности односа у које она ступа у вертикалном и хоризонталном миљеу, унутар себе и према грађанима. Ово је важно имати у виду, јер ни једно начело само за себе, колико год било добро и представљало скуп вредности, не може бити гаранција пожељног резултата у свакој сфери односа.<sup>322</sup> Потребна је оптимална комбинација истовремене примене више начела за побољшање стања у одређеној области. Упешан развој локалне самоуправе зависи од складног развоја процеса професионализације, као једног од најзначајнијег фактора реформи.

#### **1.2.1.4.4. Професионални морал и етичко понашање**

Транзиционе реформе би требало да створе услове за развој друштва модерне демократије, економски напредак и успешне интеграционе токове. То захтева законска и институционална решења која доказују спремност друштва да се ово опредељење подржи и одржи. Међутим, од појединца зависи да ли ће нове установе и нови методи рада бити правилно схваћени и примењени, или ће се, неким чудом или нечијом намером, извитоперити.

Интерпретација прописа увек даје могућност различитих тумачења, због чега је најважнији задатак добра припрема носилаца обавеза њиховог извршења како би се утицало на будућа понашања. Пошто је појединац и стваралац и производ друштвене средине, у тој интеракцији настају друштвене норме на којима се заснивају односи у заједници, формира политичка култура и осећај одговорности за заједницу. То је могућно само ако се развије и заштити професионализам, како јавних службеника тако и других званичника, представника целе вертикале власти и судства, чије етичко понашање и интегритет утиче на поверење јавности. Отуда и разлози због којих поштовање етичких стандарда улази у дефиницију професионализма.

---

права и интереса. Низак квалитет локалних прописа, неефикасност инспекцијских служби, неефикасна координација са централним органима, партијска кадровска политика, комунална недисциплина у комбинацији са притиском да се ефикасније решавају свакодневни проблеми, у неким срединама води у опортунизам а у другим у „демонстрацију силе”, без обзира на улогу додељену Законом. Погледати магистарски рад: *Комунална полиција у Србији, правни аспекти*, Ibid.

<sup>322</sup> Уп: Ђурић, Ж., *op. cit.*, стр. 278.

Интегритет (лат. *integritas*) у нашем језику означава неповређено, недирнуто стање, потпуност, целокупност; чистота душе, часност, честитост; невиност.<sup>323</sup> У енглеском језику интегритет такође означава квалитет као карактеристику појединца: поштење, праведност, чврсту привреженост моралним вредностима, некорумпираност, или стање потпуности, целовитости.<sup>324</sup>

Интегритет се може довести у питање на разне начине јер власт представља велики изазов у сваком друштву због могућности да се употребом директне или делегиране моћи стекну привилегије, што нарушава принципе професионализма у вршењу јавне службе. Употреба дискреционе моћи органа власти увек може да води у корупцију и друге видове злоупотреба, различите облике неправди и угрожавања људских права и слобода, чак и када се формално не крши закон. Формално поштовање закона није потврда функционалног и на корупцију отпорног система. То се види у појавама тзв. партијских запошљавања, непотизма, клијентелизма, нетранспарентним јавним набавкама, што нису проблеми резервисани за транзиционе или економски слабије развијене државе.<sup>325</sup> Питање је само политичке воље да се доследно штити професионализам и развијају високи етички стандарди подржани правом.

Поверење јавности у јавну управу, како је речено, зависи од етике јавних службеника и интегритета носилаца јавних функција, који утичу на вредности управног и политичког система. Корупција и други облици опортуног понашања јављају се као резултат лоше организације државног апарата и неразвијеног етичког понашања и тиме дефицита интегритета, што оставља тешке последице на друштво у целини.<sup>326</sup> Делотворан етички систем са

---

<sup>323</sup> Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Београд, Просвета, 1980, стр. 352.

<sup>324</sup> <http://www.merriam-webster.com/dictionary/integrity> (Посећено: 24. новембар 2015. године.)

<sup>325</sup> Нпр, анализе узрока и последица корупције и сиве економије у Италији које су довеле до велике кризе на почетку 90-тих година прошлог века показале су да корупција „извлачи“ из државног фиска 60 милијарди евра сваке године, а ММФ је навео да је корупција у Италији једнака висини БДП-а Србије, док су губици због утаје пореза у износу од 260 милијарди евра једнаки висини БДП-а Украјине. Spence, R. E., *Italy*, in: Chandler, J. A., ed., *Comparative Public Administration*, op. cit., стр. 102.

<sup>326</sup> Слично: З. Форум за јавну управу, „Етика и интeгритeт у јавној управи“, Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, Загреб, 2013, стр. 5.

развијеним правилима и институцијама чини основу концепта „добре управе“, поштене, отворене, ефикасне, праведне, која примењује закон. Интернализацију правила понашања која су изражена у законима, етичким кодексима и другим облицима регулације надзире ефикасан правосудни систем, систем надзора и контроле независних органа (омбудсман, повереник за информације од јавног значаја) и друге институције контроле, али и у све већој мери цивилно друштво које се развија као последица „унутрашњих“ потреба а не само – или претежно – подстицајно споља.

Често се у транзиционим земљама дешава да држава има готово све, много имовине, моћи и контролу, а грађани мало, држава узима многе послове и грађани зависе од ње – она је инвеститор и „предузетник“, а демократски дефицит доводи до пословања с губицима, јер је држава као највећи послодавац лош господар своје имовине: „Политика се нерадо одриче било чега, а нарочито синекура.“<sup>327</sup> У таквој држави власт пресудно утиче на друштвено-економске токове, а грађани пасивно чекају да им држава решава проблеме донешењем закона и мерама економске, монетарне и социјалне политике.

Друштвене промене треба да буду подржане „личним реформама“, на нивоу појединца који постепено мења понашање у складу са друштвеним потребама. Правне реформе спроведене последњих година у Србији свакако јесу јасна оријентација, али ефекти зависе и од тога колико су подстицај за промене на нивоу појединца. Позитиван однос према раду, знању и сталном учењу треба да се развија у целом друштву, а лоше навике и пракса у јавном сектору уклањају системски: одлучном политичком подршком, образовањем и пажљиво припремљеним програмима етичког образовања и стручног усавршавања, у чему значајну улогу имају компаративна искуства и најбоља пракса. Има значајних покушаја у томе.<sup>328</sup>

---

<sup>327</sup> Уп: З. Форум за јавну управу, *op. cit.*, стр. 10.

<sup>328</sup> Регионална школа за јавну управу (*Regional School for Public Administration*) са седиштем у Даниловграду, Република Црна Гора, основана је у циљу организовања обуке и стучног усавршавања државних службеника у региону Западног Балкана. Нпр. 2014. године реализован је тренинг под називом „Етичко лидерство“ припремљен у складу са најбољом праксом и компаративним искуствима развијених земаља (Енлеска) у погледу подизања личне одговорности највиших државних службеника, као допринос развоју професионалне



Професионалне интернализоване етичке смернице које би требало да одреде понашање јавних службеника могу помоћи као путоказ за професионализацију целе јавне управе, без које наравно нема ни „добре управе“. Ипак, подизање свести и етичких капацитета у јавној управи и локалној самоуправи може бити успешно само у синергији са „меким“ надзором и притиском који спроводи цивилно друштво. А надзор цивилног друштва мора да буде заснован на одређеном знању, и увек на добрим намерама, јер је улога надзора побољшање квалитета, те од повећања капацитета грађанског друштва да га спроводи зависи и његов допринос побољшању рада у јавном сектору.<sup>329</sup> Континуирано унапређивање етичког расуђивања заснованог на општеприхваћеним друштвеним вредностима јавних службеника „зрачи“ и побољшава спремност свих у друштву, појединаца и институција, да се поштују прихваћена правила понашања.

Подсетимо се да су друштвене норме повезане су са идејом власти (ауторитета), које људско друштво ствара на основу вредносних судова који треба да осигурају да се односи међу људима и евентуални сукоби интереса решавају првенствено на миран начин како би се обезбедио друштвени ред. Друштвена норма је легитиман захтев да се нешто чини или не чини, под претњом санкције. Легитимност захтева и запрећене санкције проистичу из позиције субјекта који ствара норму одређене садржине. Основни разлози за принудно усмеравање друштвених односа налазе су потреби да се поједноставе сложени друштвени односи у којима људи могу крајње различито да се понашају, као и да се рационално решавају сукоби интереса до којих долази.<sup>330</sup> Овде ћемо додати да је „принудно понашање“ ипак само фаза у друштвеном развоју.

Знамо и то да обичајне норме настају устаљеним и дуготрајним људским понашањем кога прати свест о потреби његовог поштовања, да дуготрајно одсуство супротног поступања ствара уверење да се тако испуњава морална или правна обавеза (*opinio iuris*) и да би другачије понашање било кршење

---

етике и интегритета и анти-корупцијској кампањи. Regional School for Public Administration, *Ethical Leadership Accredited Training Programme*, 23rd – 27th June 2014, ReSPA, Danilovgrad.

<sup>329</sup> Видети нпр: Стручна група за етику (група аутора), Центар за безбедносне студије, *Етичке смернице за јавне службенике*, Београд, 2013.

<sup>330</sup> Уп: Лукић, Р., Кошутић, Б., *Увод у право*, двадесетседмо издање, Београд, 2008, стр. 52-53.

норме. Обичај је имао значајну улогу у стварању правних норми и санкционисању друштвено неприхватљивог понашања, али овде треба имати у виду и опасност коју крије управо снага обичаја, који застарева.

Дуготрајно непоштовање или селективно поштовање права може да доведе до утиска о „друштвеном одобравању“ и оног понашања које није у складу правним нормама ако такво понашање нема у сваком појединачном случају примерену последицу – правом предвиђену санкцију. Тако настаје „обичај непоштовања закона“ као својеврсни парадокс, јер се правна норма, иако настала на основу моралних (вредносних) начела (норми) као регулатора међуљудских односа у циљу општег добра, поништава њеним негирањем у реалном животу. Таква пракса оставља тешке последице, јер толерисање непоштовања закона полако али сигурно руши темеље друштва. „Ми правници кажемо да право које се не остварује и није право.“<sup>331</sup> Додаћемо да савремено доба захтева и појаву, неговање и развој аутономног етичког понашања појединца.

Последице ауторитарног наслеђа, селективне примене права и снажне политизације управног система понекад могу изгледати као непремостива препрека за стварање друштва у коме делује одговорна управа – морална управа, која доследно поштује закон и штити јавни интерес и права грађана. Зато се позитивне промене граде у процесу реформи за које није довољан политички „манифест“ предизборне идеје или мандаторна реторика дневно-политичких активности, него се личним примером утиче упорно и доследно на стварање система вредности и амбијента за „изворно“ етичко понашање јавних службеника и политичких функционера који су лидери и носиоци „добре управе“.

Дефицит морала и корупција проблем су планетарних размера, а земље у развоју и у процесу транзиције воде тешку борбу са синергичним дејством негативних последица наслеђа и савремених токова које често карактеришу и рационалне одлуке. Од исхода те борбе зависи будућност, јер за „мала“ друштва оскудних демократских и привредних капацитета то може бити и

---

<sup>331</sup> Кавран, Д., *Место, улога и значај функције руковођења радне организације у утврђивању и реализацији кадровске политике*, ОПК Београд, Градски завод за запошљавање, РУ Ђуро Салај, Београд, 1974, стр. 10.

услов опстанка. Значај природних богатстава и енергетских ресурса није већи од ресурса који представља човек – његово знање и моралне вредности. Моралне вредности су у основи цивилизацијског развоја сваког друштва, темељ демократије и економског напретка у свим политичким, функционишућим системима, а о том односу данас понешто говоре и поједини примери „ауторитарних азијских земаља“. Европоцентрични поглед може да лимитира капацитет за разумевање културолошки другачијих образаца и друштава која улагањем у знање, добром политиком награђивања и развоја одговорности службеника, уз строге мере сузбијања корупције, чини се, брже и сигурније корачају у будућност.

Економски индивидуализам и идеологија профита, праћени непрофесионалношћу, стварају напетости у свету озбиљних размера и неизвесност расте. Заиста је потребно доста напора да би се обезбедило разумно објашњење за настанак метода којима се врши „извоз“ демократије – на основу „сопственог“ тумачења јавног интереса под утицајем неолибералних схватања.<sup>332</sup> При томе, држава „прималац“ улаже веома мало напора у професионализацију своје управе, често је потпуно обрнуто, и понашање које онда настаје рађа изузетно тешке последице. Тако настаје и категоризација држава на демократске, али и *failing* односно *failed states* – државе које „пропадају“ или су „пропале“, као нпр. Сомалија у овом времену. Заборављено је при томе да се држава заснива на општем интересу друштва, универзалним принципима правде на којима почивају људска права – када држава демократски функционише.

Да подсетимо, укратко, на значења и употребу речи „морал“ и речи „етика“. Реч „етика“ потиче од старогрчке речи *ethos* – обичај, ћуд, понашање, владање, *ethikos* – моралан, који се односи на морал, од које је настала *ethike tehne*, као израз који означава праксу – вештину, знање, рационално људско понашање; као грана филозофије проучава вредности – шта је добро или рђаво, порекло или начела моралности (морална филозофија, практична филозофија, наука о моралу).<sup>333</sup> Реч су латинизирали Римљани (*philosophia*

---

<sup>332</sup> Уп: Пусић, Е., *Глобално и локално*, *op. cit.*, стр. 11-14.

<sup>333</sup> Вујаклија, М., *op. cit.*, стр. 301.

*moralis, philosophia practica*) па се под утицајем хришћанства и латинског језика шири и данас постоји као израз у скоро свим језицима европских народа (*Ethics, Etica, Ethique, Ethik*). Етика је филозофска дисциплина која за свој предмет истраживања има морал, моралне вредности, моралне појаве и критерије моралности, а такође се одређује и као теорија о добром и о томе што ваља односно што треба да чинимо и како треба да поступамо.<sup>334</sup> Стога се понашање појединца обично означава као „етос“, а наука о моралном понашању „етика“.

Израз „морал“ је латинског порекла (*mos, moris*) и означава обичај, понашање, мишљење, владање, скуп обичаја, нарочито добрих обичаја који омогућавају повољан и складан опстанак и развитак појединца и друштва, врлина, највиши закон одржања друштва; мисао којој је циљ да поучи.<sup>335</sup> Морал представља регулативну идеју која утиче на савест, понашање и карактер појединца, друштвених група и друштва уопште. Облици испољавања морала су моралне категорије, морални судови, морално понашање, карактер, савест, дужност, правило, вредности.<sup>336</sup>

Видимо да „морал“ у основи има исто значење као старогрчки *ethos*, што дозвољава да се користе као синоними, али због нијансираних разлика долази и до тумачења са финим, суптилним разликама под утицајем религије.<sup>337</sup>

У последње време развија се примењена етика (пословна етика, био-етика, еколошка етика, итд.) која истражује шта је исправно или прихватљиво а шта није у посебним областима људске праксе и који су разлози зашто је тако. Као филозофска дисциплина, етика се може одредити као теорија

---

<sup>334</sup> Бабић, Ј., *Етика и морал*, Theoria, Vol 51(2), Београд, 2008, стр. 35-48.

<sup>335</sup> Вујаклија, М., *op. cit.*, стр. 585.

<sup>336</sup> Тако се из „крила“ филозофије развијају посебне дисциплине: нормативна етика (како се треба понашати), аксиолошка етика (темељи моралности су у врховном добру), социологија морала (друштвено-историјски променљив контекст морала), педагогија и психологија (морално расуђивање, васпитање и понашање). Недимовић, Т., *Коинишивно-развијни присиљни моралном васпитању даровите деце: вредности и ограничења*, у: *Даровитост и моралност*, Зборник 17, Висока школа струковних студија за образовање васпитача „Михаило Палов“ – Вршац, Universitatea de Vest „Aurel Vlaicu”, Arad, Romania, Универзитет „Св.Климент Охридски” - Педагошки факултет Битољ, Македонија, Institut za razvijanje padarenosti – Ptuj, Slovenija, стр. 598. (598-608.)

<sup>337</sup> Етика настаје као грана у старогрчкој филозофији са упориштем у разуму, док се појам и термин морала развија у римској култури и афирмише у време прихватања хришћанства као етичко упориште у Божјој вољи, односно вери, развијајући теолошку етику са метафизичким начелима религиозних димензија.

морала и зато треба разликовати термине „етика“ и „морал“, иако се сматра да се та разлика у последње време губи.<sup>338</sup>

Термин „морал“ има две димензије значења: прва је вредносна специфичност – универзалност, која га раздваја од осталих вредности, а друга је та што је морал врста праксе, део наше вредносне стварности у избору поступака и понашања. Историјски, морал је био подручје истраживања филозофије и теологије, а касније и психологије као посебне дисциплине развијене под утицајем психоаналитичке и бихевиористичке „школе“ о изворима људског понашања.<sup>339</sup> Бројне теорије о моралу и моралном понашању појединаца и група, засноване су првенствено на резултатима антрополошких истраживања популарних у америчкој научно-истраживачкој пракси. Когнитивно-развојне теорије су приступ истраживању моралног развоја у психологији, чији је зачетник Ж. Пијаже (*Jean Piaget*),<sup>340</sup> а Л. Колберг (*Lawrence Kohlberg*) је развио своју теорију моралног развоја и расуђивања кроз цео животни период, која је и данас најутицајнија, често цитирана, на коју се ослањају бројна истраживања,<sup>341</sup> а послужила је и да се испита однос морала и јавне управе.

Да прво најкраће укажемо на основе Колбергове теорије. Колберг објашњава морални развој појединца кроз три нивоа, сваки ниво има две фазе, а свака фаза две компоненте, друштвену и моралну. Овај модел нуди објашњење међудејства друштвене и моралне компоненте унутар појединих фаза моралног развоја.<sup>342</sup> Колберг је морал дефинисао под утицајем Ролсове

---

<sup>338</sup> Бабић, Ј., *op. cit.*, стр. 35.

<sup>339</sup> Без обзира на разлике које су у основи ових концепција, обе су морал изједначавале са интернализованим правилима и нормама културе у којој појединац живи и стиче искуство. Видети у: Power, F.C., *Moral Development*, in: Ramachandran, V.S., (ed.) *Encyclopedia of Human Behavior*, New York: Academic Press, 1994.

<sup>340</sup> Пијаже је испитивао схватање и примену правила од стране деце током игре, а закључци се односе на сукцесивност моралног развоја. (*Piaget*, 1932/1997). Недимовић, Т., *op. cit.*, стр. 600-601.

<sup>341</sup> Колберг је, као и Пијаже, стављао децу пред моралне дилеме кроз приче како би одредио ниво њиховог моралног расуђивања, али је додатно тражио да процене да ли лик из приче треба да поштује правило или да га прекрши због добробити друге особе. По њему, ово питање је основ закључка о нивоу моралног расуђивања. Каснија истраживања су потврдила ову теорију. Недимовић, Т., *op. cit.*, стр. 601.

<sup>342</sup> Друштвена компонента односи се на тачку гледишта према којој се доноси морална одлука, и заснива се на развоју когнитивних способности, док је морална компонента под утицајем искустава у моралним ситуацијама. Фазе развоја по Колбергу су:

(John Rawls) теорије праведности (морално расуђивање независно од предности и недостатака ситуације) као основе друштвеног уговора схваћеног као природни закон, јер људи једни другима природно дугују самим постојањем.<sup>343</sup> Моралност према томе значи расуђивање на основу идеала правде и једнаке добробити, који је уједно мотивација која управља понашањем.<sup>344</sup>

Моралност утемељена на правди и једнакости, по Колбергу, врхунац је и коначан циљ моралног развоја, кога означава као постконвенционални ниво,<sup>345</sup> заснован на перспективи универзалне правде. На том степену моралног развоја појединац се води темељним начелима правде који су изнад друштва и закона, а морал види као циљ – а не средство.<sup>346</sup>

---

1. ниво: преконвенционални морал, преоперативно, егоцентрично сазнање и почетно конкретно оперативно сазнање

- прва фаза: избегавање казне, добијање награде – хетерономна моралност у којој морал произилази из моћи и ауторитета,

- друга фаза: лични интерес и потреба – индивидуалност и инструменталност, где бити моралан значи водити бригу о себи;

2. ниво: конвенционални морал, расуђивање из перспективе члана друштва

- прва фаза: позитивни интерперсонални односи – прилагођавање другима, где бити моралан значи радити оно због чега ће те други волети,

- друга фаза: поштовање друштвених норми, реда и ауторитета закона – исправно је оно што је у складу са законом;

3. ниво: постконвенционални морал, операционо сазнање које појединцу омогућава морално резоновање из угла друштвеног приоритета и апстрактних идеала који су изнад закона

- прва фаза: друштвени уговор и индивидуално право – људска права су важнија од закона,

- друга фаза: универзални етички принципи – етичка правда где је моралност ствар личне савести. Kohlberg, L., Hersh, R. H., *Moral Development: A Review of the Theory*, Vol. 16, No. 2, 1977, pp. 53-59.

<sup>343</sup> За разлику од Хобсовог друштвеног уговора који представља међусобну контролу.

<sup>344</sup> Kohlberg, L., *Essays on Moral Development, Volume 1: The philosophy of Moral Development*, San Francisco: Harper & Row, 1981.

<sup>345</sup> Постконвенционални ниво карактерише: 1. природни закон – неко понашање је инхерентно неприхватљиво независно од правила и закона који га допуштају, 2. начело штете – легитимна основа за ограничавање нечије слободе деловања је у чињеници да то деловање неком другом наноси штету, и 3. начело правде – према сличним случајевима се треба односити на сличан начин, према различитим на различит, и истовремено, оно што је погрешно за једну особу, погрешно је за сваку сличну особу у сличној ситуацији. Према: Хрен, Д., *Ушлицај високошколског образовања на развој моралног расуђивања особа млађе одрасле доби*, докторска дисертација, Филозофски факултет, Свеучилиште у Загребу, 2008, стр. 11.

<sup>346</sup> Постконвенционални ниво моралног расуђивања у првој фази подразумева схватање морала на начелима која се налазе у основи правила и норми, али се закон и морал не изједначају као у четвртој фази него се на законе гледа као на проистекле из темељних моралних начела те се препознаје могућност сукоба закона и морала због несавршености закона. Шеста, последња фаза и највиши степен моралног расуђивања теоријски је врхунац моралног развоја, а Колберг га назива степеном општих етичких начела. У Колберговим

На темељу ове концепције испитиван је однос морала и јавне управе (*D. Rosenbloom, L. Terry, M. Rokeach, B. Bozeman* и др.) због критичког односа према „новом јавном менаџменту“ и увођењу вредности тржишног друштва које „грађане концептуализује као потрошаче уз глорификацију предузетничког управљања.“<sup>347</sup> Осим уставноправних расправа о томе да се јавни интерес не заснива на тржишним принципима, не само у САД него у уставима многих земаља (није „у промету“), упозорено је да принципи профита могу да угрозе јавни интерес јер ће „дерегулисана“ јавна управа и јавни службеници снабдевени јавним овлашћењима бити пред великим изазовима код доношења одлука са позиције дискреционе власти или коришћења новца. Има ли шансе да у крхкој демократији транзиционог друштва и нејасних вредности које треба да штити јавна управа не завладају слабости људске природе, склоности злоупотреби позиција власти због одсуства санкције? Окренутост личном интересу манифестује се у таквим условима митом или на други сличан начин, што показују бројна искуства у свету. Повратак јавном праву<sup>348</sup> тада може значити и повратак ауторитарном систему власти, о чему такође говоре компаративна искуства, а понешто можемо наћи и у нашем.

„Приватизација“ јавног интереса нема неподељену подршку ни у друштву одакле потиче идеја „новог јавног менаџмента“. Последице осећају грађани, а у јавном сектору може бити лутања у потрази за професионалним вредностима. Стога су добродошле концептуалне идеје за наставак и успех наше „мапе пута“:

„Ситуациони чиниоци у многим друштвима чине да за јавне службенике постаје тешко да разликују и одвоје, односно бране јавни интерес. То могу чинити само када у завршној фази напретка сопственог моралног резоновања почну максимално да воде рачуна у својим активностима о околностима које чине „добру управу“. Дакле, тек кад максимално подигну ниво сопствених

---

истраживањима тај степен моралног расуђивања остао је углавном на нивоу теорије, јер је пронађен само код особа с високим образовањем у подручју филозофије, морала и етике.

<sup>347</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе - Управна реформа, заштити јавног интереса и утицај тржишних, корупција и морални стандарди*, Правни живот бр. 9/2015, Београд, 2015, стр. 666.

<sup>348</sup> Уп: Rosenbloom, D., *Administrative Law and Regulation*, in: *Handbook of Public Administration*, 2 edition, Marcel Dekker Inc. NY.NY, 1998.

моралних стандарда њихово понашање обезбеђује: ефикасно функционисање целог јавног сектора уз развој професионализације; поштовање личних права грађана; бригу о универзалним принципима правде и правичности; у ситуацијама “плурализма вредности” до кога долази честим сукобом између тржишних вредности као што су: предузимљивост, компетитивност, профитабилност и економски индивидуализам, одлучујуће је да се тим вредностима, кроз сарадњу и прожимање у начелу претпоставе кључне “јавне” односно опште вредности као што су: законитост (*Rule of law*), транспарентност, партиципација и социјална једнакост грађана. То је истовремено и интерпретација јавног интереса.<sup>349</sup>

Морално резонување има свој развојни пут и друштвене услове који се преламају у организационим условима рада јавних службеника као етичност понашања. Професионалност је пре свега својство човека и зато психолошка и социо-психолошка категорија. Отуда актуелност Колбергове теорије и могућност да боље разумемо значај моралне компоненте професионализма. Реформа јавне управе зависи и од реформи носилаца њених задатака и очекује се да прођу све фазе развоја: од реакције на претњу санкцијом, где је етика једнака закону, до последње фазе у којој акцију покрећу људска права и идеја праведног друштва. Таква врста „добре управе“ – професионална управа, штити јавни интерес развијањем осећање за правичност коме даје предност.<sup>350</sup>

#### **1.2.1.4.5. Ушлицај и изазови модернизације**

Модернизација је несумњиво кључна реч нашег доба. Живимо у „веку знања“ када због сталних промена све значајније постаје имплицитно учење, као део трајног процеса усвајања знања ван оквира формалног и неформалног образовања. Филозофија учења током целог живота није модерни изум, али се контекст тог учења суштински променио. Данас је потребна другачија способност учења, решавања проблема, критичког мишљења, као облик допуне професионалних знања и практичних вештина чија употреба све краће

---

<sup>349</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 667.

<sup>350</sup> Уп: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 668.



траје и тешко се предвиђа.<sup>351</sup> „Револуционарне“ последице појаве интернета стално се откривају, а информатичка писменост је у релативно кратком року постала део опште културе и омогућила настанак посебних група занимања и „професионалаца“.

Нова технологија је из основе променила и стално утиче на начин функционисања друштва. Путем интернета се „улази“ у министарства и друге органе управе, библиотеке, образовне, научне и стручне институције, резултате истраживања, академске расправе. Отварају се невероватне могућности за различите методе размене и скупљања информација и овладавања знањем. Али, и „обични“ људи, аматери и лаици, могу да креирају личне *web*-странице, постављају „блогове“, видео снимке, допуњују „отворену енциклопедију“ – додавањем података у *Wikipedia*, разменом информација на тзв. друштвеним мрежама утичу на јавно мњење. Друштво је све више обавештено, више зна, због чега се игром речи тврди да дељење знања обара математичку логику јер се не умањује, него се увећава. Међутим, којим циљевима служи такво знање, колико су ефикасни механизми који се старају о моралном аспекту знања и какве последице оставља на економију, право, образовни систем, и др., и коначно – на промене у јавном управљању?<sup>352</sup>

Тзв. *on-line* пословање омогућава другачије, ефикасније, тачније, удобније пружање услуга и организацију рада и у приватном и у јавном сектору. Настају различити облици радног ангажовања и социјалне инклузије, а нова технологије захтева знања и о ризицима њене примене, од тзв. класичног и „сајбер“ криминала до блажих видова злоупотреба. „Виртуелни свет“ има своје циљне групе и бројне замке, отуда потреба за новим знањима и у управи, посебно у области контроле и заштите од појава које само на први поглед немају лице, јер су последица технологије која руши просторне и временске баријере.

Иако је модернизација кључна реч нашег доба, треба имати у виду њене негативне последице – смањене потребе за физичким радом или „изумирање“

---

<sup>351</sup> Слично: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, 33.

<sup>352</sup> „Висока професионалност, стручност и индивидуализована одговорност, лојалност послу а не партији – услови су за ефикасну, брзу и јефтину управу која је у темељима савремене правне државе.“ Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, Правни живот бр. 9/1996, Београд, 1996, стр. 610.

одређених занимања, постепени раст незапослености, економски и социјални проблеми. С друге стране, рађају се нове делатности и занимања, утичу на образовање, мењају облике друштвене контроле.<sup>353</sup> Отварају се многа економска, безбедносна, етичка, културна, образовна, правна питања. У том контексту, у делу „Култ Аматера“ (*The Cult of the Amateur*), расправља се да ли се у време „владавине“ интернета и „победе“ аматера мењају само култура и економија или су „губитници“ и припадници оних занимања који су се борили за професионални статус у разним областима услуга, малопродаје, маркетинга.<sup>354</sup> И код нас примећујемо да се јавља „контракулт професионалаца“, тиха побуна против тривијализације, површности и разноврсних злоупотреба на свим нивоима друштвене и образовне активности,<sup>355</sup> али се чини да ипак није довољно „гласан“ и подржан.

Овде треба одвојити интересно противљење својеврсној демократизацији професија од бриге због угрожавања интелектуалног лидерства, иако се на одређени начин преплићу. Заговорници „слободних“ професија на англо-америчком подручју каткада настоје да „затворе“ круг стручности ради чувања монопола, што изазива дискусије када занимања крче пут ка професионалном статусу. Памте се и отпори професионализацији јер се веровало да „гуши“ уметност архитектуре<sup>356</sup> или да мења карактер спорта као игре образоване елите,<sup>357</sup> без обзира што је одушевљено прихватана у другим

---

<sup>353</sup> Нова технологија омогућава редовно информисање грађана, активно учешће у консултацијама, праћење законодавног процеса, увид у кретање свог предмета, и др. Уп: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, 204.

<sup>354</sup> Keen, A., *The Cult of the Amateur, How today's internet is killing our culture and assaulting our economy*, Nicholas Brealey, London, 2007.

<sup>355</sup> О томе сведочи појава „нових“ универзитета („Дон Незбит“ и др.), као изумирање оних институција које су производиле или производе „духовне инвалиде“.

<sup>356</sup> Крајем XIX века, познати британски архитекта Р. Н. Шо (*Richard Norman Shaw*), аутор оригиналног *Scotland Yard*-а и неколико позоришта на лондонском *West End*-у, изнео је 1891. године у *The Times*-у протест што је Краљевски институт британских архитеката (*Royal Institute of British Architects*) под великим утицајем људи из бизниса. Сматрао је да су то узнемирујуће, претеће снаге које настоје да „претворе архитектуру из једне слободне уметности у затворену професију увођењем испита и диплома“. Crook, D., *op. cit.*, стр. 6.

<sup>357</sup> Професионализација спорта од самог почетка је изазивала *pro et contra* ставове. Нпр. 11 година од оснивања Енглеске фудбалске лиге 1872. године побеђивали су тимови чији су играчи били чланови школских екипа звучних назива: *Wanderers, Old Estonians, Old Carthusians, Oxford University, Royal Engineers*. Са професионалном каријером у другим областима, фудбал су наставили да играју аматерски, из љубави и без зараде. Касније, ни један од тих клубова није освојио куп, примат су узели новоосновани професионални клубови. Два позната аматерска клуба, *Corinth* и *Casuals*, основана касније од дипломаца чије

делатностима. У основи већине расправа је однос снага на тржишту и финансијски или монополни интереси друштвених група и слојева. Ипак, све успешне модерне земље све више цене праву професионалност практично у свим областима, од физике и медицине до космичких наука. Отуда и стреловито напредовање знања у модерном свету, отуда и знање у управи.

С друге стране, интелектуални елитизам као критичка мисао о друштвеним појавама и процесима, ослобођена од уских интереса и сврставања, добија нову мисију и изазове у глобалном друштву.<sup>358</sup> Неолиберална идеологија подстиче борбу за ресурсе, тржиште и профит, уз помоћ снажних рекламних кампања за производе, услуге и политичке идеје, утицај медија и забавне индустрије. То стварају „органиски интелектуалци“, како их је некада назвао Грамши,<sup>359</sup> које данас предводе најразличитији „пи ар менаџери“, лиценцираних професионалних звања и све чешће са академским титулама. У служби уже организованог и променљивог интереса, они своје знање, вештине и искуство користе да утичу на економију, културу, правни поредак, образац мишљења – увек у покрету и стварању новог. Разликују се од тзв. традиционалних професија (учитељ, свештеник, лекар, правник) које су генерацијама, мање или више, радиле исто на истом месту.<sup>360</sup>

Отуда се чини оправданом потреба за „новим“ просветитељством, критичким испитивањем моралних вредности и циљева којима муњевито напредовање знања може да служи. Без морала се тешко може разумети професионализам, јавни интерес и сузбити корупција. Уосталом, свако кривично дело је у основи последица неморалног понашања или чина. У јавном сектору обављају се послови и пружају услуге које су у општем интересу заједнице и представљају опште добро, као услов за уређен живот и

---

су школе неговале спортски дух, одбили су професионализацију позивајући се на школску етику: „Кодекс је такмичење, професионализам је кршење кодекса, издаја је против кодекса.“ Сматрали су да је увођење зарада играча, трансферних трошкова, клађење и др. уништило игру. Taylor, B., *On the Corinthian Spirit: The decline of amateurism in sport*, London, Yellow Jersey Press, 2006, према: Crook, D., *op. cit.*, стр. 7.

<sup>358</sup> Уп: Furedi, F., *Where Have All the Intellectuals Gone? Confronting 21<sup>st</sup> century philistinism*, Continuum, London, 2004.

<sup>359</sup> Gramsci, A., *The Prison Notebook: Selections*, trans. Quintin Hoare and Geoffrey Nowell-Smith, New York, International Publishers, 1971, pp. 4.

<sup>360</sup> Уп: Edward W. Said, *Representations of the Intellectuals, The 1993 Reith Lectures*, Vintage Books, A Division of Random House, Inc, New York, 1993, pp. 4.

напредак и појединаца и друштва. Стога је важно довести до реалности етичко понашање у јавним службама, али и другим професионалним групама који заједно чине здраву „моралну животну средину.“

Сведоци смо како подаци и информације постају „сировина“ за различите производе и услуге, а самим тим и подлога за развој нових знања, вештина и професионалних група, не само у оквиру сектора информационих технологија. Изазови стручности и одговорности намећу позицију сталног опреза у свим делатностима. С једне стране је актуелност знања, а с друге његов квалитет и сврха, што се може различито тумачити. Скоро свака делатност зависи од документационе основе и квалитета и брзине њене обраде. На основу тога се нуде различите услуге, усмеравају и воде технолошки, финансијски и пословни процеси, спречавају или отклањају последице природних и других опасности, контролишу пандемијске болести, одржава јавни ред и безбедност, утиче на економске и политичке процесе, јавно мњење, заштиту животне средине, откривају пословне или политичке „афере“ локалних и све више глобалних размера.

Својеврсна демократизација професија и развој система људских права омогућили су да се свако може позивати на професионализам, али он ипак има различита значења, циљеве и друштвени значај. Овде не говоримо о разликама између дисциплинарних области,<sup>361</sup> већ о етичком оквиру професионализма јер он не зависи само од форме образовања, него и од става према знању – којој легитимној сврси служи и којој одговорности подлеже. Не постоји „добар“ начин да се спроведу „лоше“ намере као што ни „коллатерална штета“ нема оправдање.<sup>362</sup> Колико год да шкоди незнање, толико још већа

---

<sup>361</sup> Поједини аутори не пропуштају прилику да истакну примат медицинске професије, иако је у XX веку дошло до „бујања“ професионалних група у тако различитим областима као што су инжењерство, наука, социјални рад, корпоративна делатност, менаџерство, као и да статусна диференцијација и даље тече. „Иако многи себе могу видети као посвећене професионалце, чак имати и универзитетско образовање, мало њих ће спорити да су лекари *primas inter pares*.“ Погледати: Crook, D., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>362</sup> „Могли би замислити такав светски поредак који би, помоћу оружаних снага међународне заједнице, или коалиције великих сила, или једне суперсиле могао осигурати мир и сигурност, али и то само маргинално, у екстремним случајевима, на једвите јаде и уз пуно „коллатералне штете“. Међутим, како на нивоу света загарантовати слободу, у смислу јемства од злоупотребе силе, затим једнакост у смислу политичке и правне равноправности, и братство као планетарну друштвену солидарност за све људе на Земљи без разлике, то данас заиста није још на видiku.“ Пусић, Е., *Глобално и локално, op. cit.*, стр. 13.

опасност вреба ако знање служи погрешним циљевима, или уском, произвољном или „наметнутом“ тумачењу јавног (националног) интереса под притиском економских и политичких нестабилности и криза.<sup>363</sup> Поставља се питање тумачења јавног интереса, односно права, као тачке спајања у заштити моралних вредности друштва.

Пораз доктрине хумане безбедности, утемељене на макроекономској филозофији шведских теоретичара функционалних финансија о развојној улози државе,<sup>364</sup> допринео је новом таласу светске кризе и расту незапослености. Уместо да пут опоравка светске привреде буде стимулисање запошљавања и чување радних места, победила је политика буџетске равнотеже и „минималне државе“, штедња и смањивање буџетске потрошње. Рестриктивна политика јавних финансија под утицајем ММФ-а довела је до отпуштања великог броја запослених у јавном сектору, смањења социјалних давања и погоршања економске безбедности становништва у глобалним размерама. Тешке последице осећају и државе еврозоне – Грчка, Португалија, Италија и др, а незапосленост у 14 држава је бележила и двоцифрену стопу.<sup>365</sup>

Оштра буџетска штедња значи да су прве жртве радна места и запослени у јавном сектору, без обзира на растуће потребе друштва за обављањем послова који су у јавном интересу, без обзира на њихово образовање, знања и стечена професионална искуства. Они се, у борби за егзистенцију и

---

<sup>363</sup> „Модерна теорија“, као делатност друштвеног усмеравања, током последња два века „модерности“ почивала је не само на контроли државом организоване *принуде* и на контроли финансија, већ и на *стручним знањима* државне *бирографије* („бирографије позитивно схваћене на начин великог немачког социолога Макса Вебера). У „корпи“ релевантних знања свих модерних друштава била су свакако и знања из социологије. На крају 20. и на почетку 21. века политика се и даље јавно настоји легитимисати научним сазнањима од којих се у реалној политици полази.“ Болчић, С., *О скорањој „скрајнућости“ социологије и социолошке професије*, Социологија. Часопис за социологију, социјалну психологију и социјалну антропологију, Vol. LIII, Београд, 2011, N° 4, стр. 489-496. (Курзив и наводници – Болчић.)

<sup>364</sup> Погл: UNDP, *New Dimensions of Human security*, Human Development Report, New York, 1994.

<sup>365</sup> Огроман фискални стимуланс 2008. и 2009. године био је првенствено намењен спашавању светског финансијског поретка, а не очувању активности реалног сектора привреде. Опредељење Групе 20 на самиту у Лондону и Питсбургу 2009. године о потреби постизања пуне запослености била је само пука реторика. Ђатовић, Д., *Економско-социјална димензија доктрине хумане безбедности у условима глобалне финансијске и економске кризе*, НБП, Журнал за криминалистику и право, КПА, Београд, 2012, стр. 1-10.

преживљавање, придружују „новој класи“, тзв. прекаријату<sup>366</sup> који егзистенцију обезбеђује радећи у условима континуиране економске несигурности, често у зони сиве економије, ниских и нередовних зарада, без одговарајућег социјалног осигурања, правно незаштићен, чак и од разних видова злоупотреба на раду.<sup>367</sup> Нове генерације све мање могу да рачунају на раније тешко стечена радничка и социјална права – релативну сталност запослења, пензијско и здравствено осигурање, ограничено радно време, годишње одморе, слободне викенде, синдикално организовање, карактеристике социјалне државе. Радник глобалног постиндустријског, неолибералног капитализма све више и живи у несигурности.

Отуда је данашња реалност професионалног живота, па и у јавној управи, другачија слика од идеалне представе о друштвеном угледу и утицају, материјалној сатисфакцији, независности. Јачају притисци и фрустрације због профита и захтева за већом ефикасношћу, могућег губитка радног места и незапослености, несигурности, због сукоба различитих интереса, културних, религијских, традиционалних и политичких схватања, ослобођених личних ставова и уверења у све сложенијем свету. Подизање општег нивоа образовања и обавештености под утицајем различитих извора информација које омогућава развој савремене информационо-комуникационе технологије само доприноси непредвидивим ризицима које такво стање носи.

Економски развијене и политички стабилније земље користе акумулирани демократски, финансијски и интелектуални капацитет у борби са променама и кризама. Мање развијене и транзиционе државе под отежаним условима уводе принципе доброг управљања због дефицита знања и професионализма у јавној управи и појачане осетљивости на рестриктивну политику у распоређивању јавних ресурса који служе задовољавању јавних

---

<sup>366</sup> Прекаријат је термин створен је од латинске речи *precarius* – несигуран и додавањем –ијат, као код појма пролетеријат, а односи се на раднике који су у тешким егзистенцијалним условима, што утиче на њихово психолошко стање због несигурности, повремениог и привременог рада, ниских или никаквих радних права или заштите. Прекаријат све више обухвата различите групе радника које карактерише несигурност: од радника на црно, сезонских и хонорарних радника, до стручњака који су ангажовани на пројектима. Guy Standing, *The Precariat – The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London, 2011, pp. 18

<sup>367</sup> „Глобализација, уз диференцијацију категорије „радник“ води до дестабилизације начелно трајног радног односа и до појаве нових радних улога, уговорног, повремениог, привременог, па и посве нерегулисаног рада.“ Пусић, Е., *Глобално и локално, op. cit.*, стр. 4.

потреба. „Добро управљање“ је концепт који се заснива на демократским принципима, али обухвата и принципе као што су ефективност и ефикасност, односно решавање друштвених проблема на време, уз минимално коришћење средстава.<sup>368</sup> Реч је о комбинацији демократске и успешне власти, а демократски систем сам по себи није гаранција доброг управљања.

Демократска управа је термин који означава процес управљања заснован на учешћу свих друштвених група и отворености институција које формулишу и доносе политичке одлуке уз учешће корисника, узимајући у обзир интересе и потребе друштва. Овај концепт такође подразумева и увођење одлука у живот у условима општег укључивања свих корисника. Демократски систем власти не подразумева сам по себи постојање „добре управе“. Иако је демократска управа нужан услов за развој добре управе, сама по себи није довољан услов. Ако се не руководи добро, може бити неефективна и довести до губитка јавних ресурса, као што показују и државе еврозоне, Грчка, Италија, Шпанија.

Јавна управа у земљама транзиције треба да се оспособи да ствара услове у којима се потребе друштва претварају у политичке опције које се извршавају ефикасно, обезбеђују јавна добра и пружају услуге поштено и благовремено. Такав систем, који је отворен, демократски, ефикасан и ефективан, етичан и отпоран на корупцију, развија се кроз реформе и подразумева професионализацију. Идеја „новог јавног менаџмента“ део је тог концепта, али може отежати процес транзиције и створити поремећаје који су данас опасни јер могу водити радикализацији односа, ултра десној владавини или социјалном хаосу<sup>369</sup> ако се јавни менаџмент не заснива на личној одговорности јавних менаџера за резултат.<sup>370</sup> Критеријуми „добре владе“ нису

---

<sup>368</sup> Управљање, као процес путем кога друштво доноси и примењује одлуке о распоређивању јавних ресурса којима се задовољавају јавне потребе, представља неутрални појам, али контекст у коме се одвија има вредносна обележја на које утиче и професионализам актера у „јавном животу“.

<sup>369</sup> Поред економских и политичких нестабилности у појединим државама еврозоне, разарају се читаве државе Блиског истока и Азије, погоршава се политичка и социјална равнотежа у Египту, Пакистану, подсахарској Африци. Нова „сеоба народа“ је без преседана у новијој историји.

<sup>370</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна управа, op. cit.*, 64.

једнозначни и стално еволуирају јер зависе од националног контекста, бројних историјских и културних специфичности.

У основи свих модерних успешних система јавне управе налази се висок степен професионализма, а политика се спроводи у условима „социјалне одговорности“ и проверава на слободним и фер демократским изборима. Овладавање знањем проширује апсорпциони капацитет управе за брзе промене, а департизација, сузбијање и контрола корупције остављају простор за законито, ефикасно, непристрасно обављање управних послова које обезбеђује економски напредак. Тако се развија сопствени систем „добре управе“ и стварају услови за успешне развојне токове.

## **1.2.2. Процес постепене професионализације јавне управе**

### **1.2.2.1. Управни развој и процес професионализације**

Пошто смо изложили основне појмове и историјске околности развоја, размотрићемо процес професионализације јавне управе и услове развоја професионализма у различитом управно-организационом и политичко-правном контексту.

Акумулација стручног знања је главна предност професионалне управе у односу на непрофесионалне организације управљања које су јој претходиле (Вебер), а акумулација практичног искуства је нека врста колективне меморије која повећава друштвени утицај управе (Пусић).<sup>371</sup> Стога се о управи у смислу сталне делатности не може говорити када је реч о предржавном периоду, а почетне фазе организације власти, када се јавља примитивна управа, обележавају бројне специфичности. Међутим, наводи се и то да развој античке Кине у време раних династија означава настанак јавне управе.<sup>372</sup>

---

<sup>371</sup> Пусић, Е., *Наука о управи*, *op. cit.*, стр. 62.

<sup>372</sup> „Канцеларија Источних Врата и Канцеларија Западних Врата била су прва министарства унутрашњих и спољних послова. (Пусић)“ У: Кавран, Д., *Концепции јавне управе и јавног менаџмента*, Правни живот, бр. 7-8, Београд, 2003, стр. 21.



### 1.2.2.1.1. Предмодерни период

У античком периоду и током каснијег развоја у свим друштвима тадашње Европе и Азије јавља се кумулација управних функција, односно неодређеност управних задатака и појава „функционера за све“.<sup>373</sup> Ову особину примитивне управе пратила је лична несигурност носилаца тих положаја и њихова потпуна зависност од воље владара који никоме није полагао рачуне, а „милост“ и „немилост“ доносиле су и хировите одлуке. Новији облик овакве несталности у служби је тзв. систем плена који се развио у САД и трајао до пред крај XIX века.<sup>374</sup> Почетке управног развоја карактеришу, осим „свестраних функционера“, и „службе за све“ које нису имале стално утврђене групе послова и задатака, што се дуже одржало и у извесној мери је и данас карактеристика локалне управе јер је притисак ка хоризонталној диференцијацији мањи у мањим територијалним јединицама.

Постепено издвајање државне управе из дворских функција и од владарске породице показује нпр. прелаз Породичног савета (*Conseil de famille*) на Државни савет (*Conseil d'Etat*) у Француској у време апсолутизма, а раздвајање државне имовине од приватне имовине владара захтевало је дуже време и задржани називи показују трагове ранијих односа (царске ризнице, и сл.).<sup>375</sup> Стабилизација управних послова негде се раније јавља у виду класификације хијерархијских дужности, као нпр. службеници Средњег Царства у Кини подељени у 9 позиција а сваки од њих на разреде, или у Византији седам разреда, док је нпр. Петар Велики увео хијерархију војних и цивилних чинова са 14 позиција.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> *Мајордомус* на двору првог сумерског владара, *шалија* на двору египатског фараона, *хазарайиши* код персијских владара, *prefect praetorio* у једном периоду римског царства, *везир* турских султана, све до *секретара кабинета*, кога уводи Петар Велики. Више о томе: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 62-66.

<sup>374</sup> „У УСА су владали строго партијски режими, с партијским службеницима и пролазном службом. С променом председника Уније мењали би се одреда сви савезни службеници. Како они нису имали сталности, настојали су за кратко време своје службе свим средствима исцрпсти „предности“ своје службе. Тако је дошло до праве пљачке (*spoil system*) која је нарочито цветала за време председника *Andrew Jackson-a* (1829-1837). Јачи покрет против тога почео је године 1883. доношењем тзв. *Pendleton-acta* који предвиђа за чиновнике посебне испите.“ Крбек, И., *Лица у државној служби*, Загреб, 1948. стр.17.

<sup>375</sup> Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 63-64.

<sup>376</sup> *Ibid.*

Монархијски облик владавине је створио ефикасан централни монопол принуде, дисциплинован централизован војни и цивилни државни апарат који је пружао сигурност институције владара. Дисциплина се заснивала на зависности од монарха и личној оданости службеника, а служба је била повластица, предмет трговине, додељивана је као награда и извор прихода.<sup>377</sup> Међутим, монархија није била у стању да прихвати интересни плурализам и да га интегрише на вишем нивоу, а давање „у закуп“ појединих служби без ефикасних механизма надзора у случају убирања пореза значило је могућност различитих уцена, до „враћања“ службе и остављање монарха без прихода и његову дестабилизацију. То није добра основа за ефикасну управу и тражена су нова решења, од чијих модела је зависила не само професионализација, него и опстанак саме монархије.

Историја нас учи и то да се врло рано траже „професионалци“ када је ситуација захтевала стварно ефикасан рад, као што је у старом Египту финансирање и одржавање иригационих система било питање опстанка. Ипак, „стварање“ професионалних управних службеника у модерном значењу почиње тек напредком друштва и развојем потреба, и то на два начина – ангажовањем образоване феудалне аристократије (Енглеска, Француска, Немачка) или школовањем „нових људи“ из народа (Кина, Русија, Османско царство, укључивање локалног становништва у управљање енглеским колонијама).<sup>378</sup>

Професионализација није свугде почела у исто време, нити је напредовала истим темпом, нити је подразумевала исту стручну обуку. Наводи се да је још од краја XVIII века Француска „претворила државну службу у науку“, а Енглеска је ту службу сматрала „задатком за интелигентне аматере“.<sup>379</sup> Кина је у свом развоју прошла кроз три етапе до почетка XX века,

---

<sup>377</sup> „Никакве почасне, наследне, сталешке, изборне функције не могу осигурати егзистенцију саме институције, одржавање владара на престолу, до дисциплиноване управне организације од њега зависних и монархији - монарху лично оданих службеника. Стога је формирање професионалне монократски вођене управе, са свим предностима које је Вебер хвалио код тог типа управљања, нужни циљ сваке монархије.“ Пусић, Е., *Управни системи I*, Графички завод Хрватске, Правни факултет Загреб, 1985. стр. 179.

<sup>378</sup> Пусић, Е., *Наука о управи*, *op. cit.*, стр. 65.

<sup>379</sup> Barker, E., *The Development of Public Services in Western Europe 1600-1930*, Oxford University Press, 1944, pp. 29, Према: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 65.

од избора „мудрих и поштених“, преко мешовитог система избора и испита, до увођења искључиво испита из књижевности и филозофије, вештине писања у стилу класика и на опште патриотске и моралне теме.<sup>380</sup>

Промена улоге државе и остваривање државних функција на основу специјализације знања и под контролом права, променили су схватања и утицали на другачији положај државног службеника од оног у „претпрофесионалном“ периоду. Уосталом, можемо приметити да савремене европске уставне парламентарне монархије, које иначе спадају у групу економски најразвијенијих земаља Европе и у којима се доследно негује професионализам јавних службеника, стварају услове да се и улога монарха остварује у специфичном облику његовог одговорног, а може се рећи и професионалног односа према симболу државности и јединства који представља, са више или мање успеха. Овим не желимо да кажемо да је монархија у било ком погледу надмоћан облик политичког реализма, многе су државе републике, међу њима и неке најснажније. Све зависи од услова настанка, традиције, културе и менталитета, али и капацитета који поједина друштва развијају с обзиром на то који облик владавине усвајају, како постижу виши облик кохезије, негују лојалност држави, деле вредности. При овоме, пример Велике Британије је поучан.

Професионализација јавне управе се у савременој литератури приказује као „камен темељац“ управног система јер обезбеђује виталну везу између знања, правних норми и управне праксе, а неспособност да се прихвате и негују њени принципи ограничава могућности за динамичко повезивање све богатије основе академског знања.<sup>381</sup> Сматра се да је јавна управа почела „свој живот“ као реформски покрет чврсто повезан са професионализацијом.<sup>382</sup> Међутим, различити путеви развоја и управно-политичка схватања која су довела до постојања два основна система права у свету, европско-

---

<sup>380</sup> Sju Kaj Pej, *La structure administrative en Chine à travers les âges*, Revue International Des Sciences Administratives, 1952, према: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 66.

<sup>381</sup> Streib, G., *Revisiting the Case for Professionalizing Public Administration*, Georgia State University, Atlanta, USA. Погл: <http://www2.gsu.edu/~padgds/Professionalization%20Streib.pdf> (22. март 2015.г.)

<sup>382</sup> Stone, A.B., & Stone, D.C., *Early Development of Education in Public Administration*, in: Mosher, F.C., *American Public Administration: Past, Present, Future*, The University of Alabama Press, 1975, pp. 11-48.

континенталног и англо-саксонског,<sup>383</sup> представљају оквир у коме се и под чијим утицајем се одвијао процес професионализације.

#### 1.2.2.1.2. Основне карактеристике англо-саксонске традиције

Англосаксонско право (*Common Law System*), које делује у Великој Британији, настаје и развија се у друштву које још од XIII века почиње да штити права грађана и ограничава апсолутна права владара.<sup>384</sup> Раширено по свету из колонијалног периода, добија одређене специфичности у САД, Канади, Аустралији, Новом Зеланду. У оквирима англосаксонског права је дошло до промене односа државе и грађана,<sup>385</sup> па управни системи ових земаља имају доста заједничких карактеристика.

Структура и процеси у британској јавној управи имају своје упориште у стабилном развоју кроз векове, стварајући сложен систем органа и тела са различитим функцијама и обрасцима одговорности и контроле. Модерна британска јавна управа је „расла“ у оквирима парламентарне монархије и неговања традиција, прилагођавања централних, регионалних и локалних надлежности, утицала је на европске вредности и управне стандарде развојем принципа меритократије и мудрог управљања локалним јавним пословима, неговањем културе партијске неутралности и континуитета јавне службе.

Промене у организацији британске јавне управе и темељи за развој професионализма у државним службама почели су још средином XIX века серијом реформи. Централна управа, потекла из патроната краљевског дома, са обележјима непотизма и појавама корупције, организована је као Служба унутрашњих послова (*Home civil service*) са хијерархијском структуром у којој је рад службеника био заснован на њиховом интелектуалном капацитету.<sup>386</sup> Уведен је „мерит“ систем, сталност службе и могућност развоја каријере

---

<sup>383</sup> Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002, стр. 23, Давинић, М., *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004, стр. 51.

<sup>384</sup> *Magna Charta Libertatum* - Велика Повеља Слободе, први је документ којим су ограничена апсолутна права владара, којим почиње "ново доба". Кавран, Д., *Јавна управа*, *op.cit.* стр. 25.

<sup>385</sup> Кавран, Д., *ibid.*

<sup>386</sup> Реформе су започете после извештаја из 1854. године (*Northcote-Trevelyan report*) који је садржао препоруке за промене у систему запошљавања и увођење каријерног развоја службеника. Kingdom, J., in: Chandler, J. A., *Comparative Public Administration*, Second edition, Routledge, London and New York, 2014. стр. 18.

независно од промена у власти, што је захтевало политичку неутралност државних службеника.

Такав систем регрутовања кадрова поставио је основе за развој управне структуре на следећим принципима: министарски ниво на коме се формулише политика, извршни ниво задужен за имплементацију политике и координацију, и службенички ниво на коме се обављају рутински задаци. Систем је подразумевао да се на највише позиције постављају школовани на престижним универзитетима, првенствено Оксфорду и Кембриџу, па су постојале мале шансе за напредовање оних из нижих нивоа у хијерархији. Иако је увођење таквог система доследно одражавало тадашње класне разлике у друштву, временом је та пракса пустила дубоке корене и обезбедила углед јавне службе заснован на знању, стручности, искуству и доследном неговању духа професионализма.<sup>387</sup> Створен је систем вредности који је, чини нам се, незаменљив у свакој модерној држави.

Поред највиших државних службеника у Кабинету Премијера, данашњу структуру сложене британске државне управе чини скоро пола милиона запослених у Лондону и широм земље.<sup>388</sup> Државну управу, као „бирографију Владе”, воде министри или државни секретари одговорни парламенту за ресор који који им је поверен, иза којих следе највиши нивои службеничких звања, затим нижи службеници који чине мање од половине укупног броја запослених. У следећој групи су релативно самостални органи – извршне агенције и друга невладина јавна тела, *Non-departmental Public Bodies* (познати као *quangos*). Чланове тих тела поставља ресорни министар на основу искуства, стручности или посебних личних својстава (*representative capacity*),<sup>389</sup> у којима раде и стално запослени који нису државни службеници. У тим телима обављају се различити управни, регулаторни и саветодавни послови у области заштите животне средине, регионалног развоја, управљања

---

<sup>387</sup> Такав систем је омогућио да се развије изузетан утицај првих у „хијерархији знања”, тј. образованих највиших службеника Владе, који данас чине око 0,9% радне снаге. Kingdom, J., *op. cit.*, стр. 18.

<sup>388</sup> Burnham, J., and Puper, R., *Britain`s Modernised Civil Service*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, Према: Kingdom, J., *op. cit.*, стр. 17.

<sup>389</sup> У 2009. години око 80% запослених радило је пуно радно време, а половина су биле жене. *Ibid.*

националним музејима и галеријама и другим областима јавне политике (образовни програми, политика плата и други стандарди у јавном сектору). Иако ова тела представљају продужену руку извршне власти, верује се да их аутономност и професионализам штити од контроверзних политичких утицаја. Опозиција ипак редовно тражи смањивање броја *quango*-а јер министарско именовање омогућава стицање утицаја и лагодне зараде без изласка пред бираче или уносан посао за бивше политичаре.<sup>390</sup>

Продор менаџерских метода и техника из приватног сектора у јавно управљање настаје управо у оквирима британске јавне управе у периоду тзв. тачеризма увођењем система вредности „три Е“ – економичност, ефикасност и ефективност што прихвата и лабуристичка влада Т. Блера под називом „модернизација“. Пред крај XX века почињу крупне политичке и структурне промене у држави, које ће се, уз високи државни дефицит, одразити на цео јавни сектор.<sup>391</sup>

Снажни национални покрети, прво у Северној Ирској, затим у Шкотској и Велсу, довели су крајем XX века до политике децентрализације највишег степена – деволуције и Велику Британију претворили у Уједињено Краљевство, али је остала унитарна држава.<sup>392</sup> Пренете су бројне законодавне и извршне надлежности, осим оних од националног значаја. При томе, дубоко укорењена традиција локалне самоуправе, уз вишедеценијско присуство у европским интеграцијама, доприноси специфичности британског управног система, сложеном систему метода и институција за координацију и јавно управљање, у коме значајну улогу има агенцијски модел јавне службе и на локалном нивоу, „мерит“ принцип и развијен систем професионалног тренинга и усавршавања јавних службеника.

Професионализам у јавној управи САД разликује се од британског, првенствено због два уставна принципа који битно утичу на структуру и

---

<sup>390</sup> Упечатљив пример је из 2010. године када је плата *Jeff Rooker*-а, који је био на челу Агенције за стандардизацију хране (*Food Standards Agency*), износила £45.000 за два радна дана у седмици. Посебно питање у овом случају било је то што је управо *Lord Rooker*, као владин министар, формирао ту агенцију. Те године нова Влада је обећала „сечу“ са жаром који није забележен раније. Kingdom, J., *op. cit.*, стр. 19.

<sup>391</sup> Уп: John Kingdom, in: Chandler, J. A., *Comparative Public Administration*, Second edition, Routledge, London and New York, 2014.

<sup>392</sup> Видети: Mitchell, J., *Devolution in the UK*, Manchester University Press, 2009.

природу америчког управног система – федерално уређење државе и функционисање деобе власти, за коју се наводи да у пракси представља у суштини дељење, односно заједничко вршење власти (*the sharing of powers*).<sup>393</sup> Извршна, законодавна и правосудна функција на централном нивоу раздвојене су у три институције, Председник, Конгрес и Врховни суд, али принципи „контроле и равнотеже“ (*checks and balances*) по којима су њихова овлашћења уставно уређена, утичу на услове у којима функционише јавна управа.<sup>394</sup> Ти принципи се примењују и приликом именовања чланова кабинета председника – државних секретара и руководилаца извршних агенција, јер за већину је потребан пристанак Сената.

У САД не постоје највиши каријерни службеници у државној управи, нити политичка неутралност на начин који се тражи од британских државних службеника. Председничка именовања броје преко 3000 позиција, која у значајној мери зависе од финансијског доприноса председничкој кампањи или другог вида подршке.<sup>395</sup> Државна управа као јединствена служба споро се развија, без обзира на давно почете реформе после политичких злоупотреба и скандала с краја XIX века због одступања од принципа запошљавања који су постављени приликом њеног оснивања.<sup>396</sup> Последице тзв. политике плена

---

<sup>393</sup> Elcock, H., *The United States*, in: Chandler, J. A., *Comparative Public Administration*, *op. cit.*, pp. 125.

<sup>394</sup> Законодавну функцију врши Конгрес, али закон ступа на снагу тек потписом председника, чиме он има улогу у законодавном процесу. Његово право вета може прегласати двотрећинска већина у оба дома Конгреса, због чега се и говори о „дељењу“ власти (заједничком учествовању) а не издвојеним функцијама власти. Други пример се односи на положај председника као врховног војног команданта, јер је за објаву рата овлашћен Конгрес, као за ратификовање мировних уговора о којима председник преговара у име САД. Коначно, Врховни суд је овлашћен да одбије закон за који оцени да је неуставан, чиме и та институција има улогу у политичким процесима, као и значај судијских именовања. Elcock, H., *op. cit.*, pp. 126-127.

<sup>395</sup> Peters, B. G., *The Federal Bureaucracy*, in: G. Peele, C.J. Bailey, B. Cain and B.G. Peters, *Developments in American Politics 4*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002, pp. 133-46, Према: Elcock, H., *op. cit.*, pp. 129.

<sup>396</sup> „Оснивачи америчке државне управе тражили су компетентност, територијалну заступљеност и осећање за политику. Желели су уређену, стабилну државну управу искусних службеника којима су признавали значајан степен независности. Њихово противљење персоналној лојалности представља супротност Џексоновом приступу који је уследио дајући примат личној и политичкој лојалности.“ Green, R., Forbis, R., Golden, A., Nelson, S.L., Robinson, J., *On the Ethics of At-Will Employment in the Public Sector*, *Public Integrity, A Journal of the American Society for Public Administration*, Fall 2006, vol. 8, no. 4, pp. 305-327. (pp.313.)

(*spoils system*)<sup>397</sup> и додатни импулс индустријализације која је донела нове државне функције за које су требала знања и способности службеника, покренули су реформе и увођење система заслуга – *merit system*.<sup>398</sup>

Доношењем посебног закона (*The Pendleton Civil Service Reform Act*) 1883. године и увођењем Комисије за јавну службу (*The Civil Service Commission*) мење се пракса запошљавања у федералним службама, забрањени су „политички“ откази и деградирање, политичке или друге услуге.<sup>399</sup> Систем „плена“, као најшира овлашћења за именовање службеника и коруптивни методи именовања, углавном је замењен „мерит“ принципом, али се он више односио на административне него на више позиције. Иако се управна култура развила у правцу отворености, професионалне специјализације и посвећености програмима,<sup>400</sup> јавна служба је релативно нижег статуса због мањих плата на оперативном нивоу и сматра се да је недовољно поштована као у Европи.<sup>401</sup> Због тога разумемо настојања да се промовише јавна служба,

---

<sup>397</sup> Од председника Џексона (*Andrew Jackson*) потпуно се развио систем плена, по коме се подршка партији на власти награђује послом у јавној служби. Таква пракса (и сам израз), која потиче од тезе да „победнику припада плен“ (*to the victor go the spoils*), донела је коруптивне методе, непотизам и друге врсте злоупотреба. Од „политичких“ службеника се очекивало да лојално служе у политичке сврхе, али је растао притисак оних који траже посао, па се администрација увећала шест пута до 1884. године.

<sup>398</sup> После атентата на председника *J. A. Garfield*-а 1881. године од стране изневереног тражиоца посла, под притиском јавности за реформе, Конгрес је усвојио *The Pendleton Civil Service Reform Act* децембра 1882. године, назван по сенатору који се залагао за реформе – *George Hunt Pendleton* из Охаја. Закон је потписао 1883. године *Chester A. Arthur*, који је као потпредседник постао председник после атентата. Куриозитет је да је председник Артур ранијим злоупотребама *spoils* система издавао превише покровитељских радних места, па је 1878. године отпуштен из Федералне царинске службе у Њујорку. Међутим, 1880. године он је изабран за потпредседника уз кандидата за председника Гарфилда. Његов реформски заокрет није одговарао политичкој машинерији, због чега је он био последњи председник на дужности коме је одбијена номинација за други мандат од властите партије. Извор: <http://www.digitalhistory.uh.edu/> (11. јуни 2015. године)

<sup>399</sup> „*The Pendleton Act* је променио природу јавне службе. Данас многи високообразовани и обучени професионалци имају признату и задовољавајућу каријеру у федералној служби. Када је *Pendleton Act* ступио на снагу, само је 10 % од 132.000 владиних службеника било у јавној служби, док су остала места била на партијском располагању која су се делила као покровитељство, исплата или за стицање средстава. Данас је више од 90% од 2,7 милиона савезних службеника покривено мерит системом.“ Према: U.S. National Archives & Records Administration. Извор: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?doc=48> (11. јуни 2015. године)

<sup>400</sup> Dillman, D.L., *Leadership in the American civil service*, in: M. Hunt and B.O`Toole (eds), *Reform, Ethics and leadership in Public service*, Aldershot: Ashgate Press, pp. 142-58. Према, Elcock, H., *op. cit.*, pp.

<sup>401</sup> Lynn, L.E., *The study of public management in the United States. Management in the New World and a reflection on Europe*, in: W. Kickert (ed.), *The Study of Public Management in Europe and the US*, London, Routledge, 2008, pp. 233-62.



могућност запослења и развоја каријере у свим областима јавног сектора и на свим нивоима организовања.<sup>402</sup>

Проблем регрутовања квалитетног кадра поједини аутори објашњавају тиме што „најбољи не желе посао у државној управи”,<sup>403</sup> док други то виде као последицу увођења менаџерских принципа из приватног сектора који значе несигуран статус службеника. Флексибилни принципи код запошљавања и отпуштања, које би могли превести „по вољи послодавца“ (*at-will employment*), постали су широко прихваћена пракса у федералним државама.<sup>404</sup> Осим проблема правне и етичке природе у области радних односа, сматра се да примена ових принципа слаби поверење јавности у јавну службу, јер службенике од притисака и злоупотреба најчешће штити једино суд.

Професионализација локалних служби према Гулику<sup>405</sup> почиње после конференције за „добру градску власт“ која је одржана 1894. године, када је основан Национални општински савез (*The National Municipal League*), а 1906. године и Служба за општинска истраживања у Њујорку (*New York Bureau of Municipal Research*). Оснивањем канцеларија и у другим градовима почела је обука службеника, а универзитети су организовали курсеве и семинаре.<sup>406</sup> У првим извештајима о практичним обукама истиче се да „у свим јавним службама треба увести каријеру за стручне људе”,<sup>407</sup> па се сматра да је успех јавне управе практично од почетка њеног модерног развоја схваћен као напор који захтева реформе и развој професионалног образовања.<sup>408</sup>

---

<sup>402</sup> Нпр, Harvard Law School, Office of Public Interest Advising, *A Guide to Careers in Administrative Law*, 2011, и др. Извор: <http://hls.harvard.edu/dept/opia/job-search-toolkit/career-and-specialty-guides/> (Посећено: 2. децембра 2015. године.) На интернету се може наћи и велики број страница које пружају информације и могућност пријаве за посао, као „огласно место“, као нпр. <http://publicservicecareers.org/> коју су основале и подржавају водећа удружења за јавну управу и образовање кадрова, NASPAA, ASPA, APPAM.

<sup>403</sup> Peters, B. G., *op. cit.*, pp. 144.

<sup>404</sup> Green, R., Forbis, R., Golden, A., Nelson, S.L., Robinson, J., *op. cit.*, стр. 305.

<sup>405</sup> Gulick, L.H., *Reflections on Public Administration, Past and Present*, *Public Administration Review*, 50 (6), 1990, pp. 599-603.

<sup>406</sup> У Њујорку је 1911. године основана Школа за обуку за јавну службу (*The Training School for Public Service*). Streib, G., *op. cit.*, стр. 2.

<sup>407</sup> McCarthy, C., *Preliminary Report of the Committee on Practical Training for Public Service*, *Proceedings of the American Political Science Association*, 10, 1913, pp.301-356. Према: Streib, G., *op. cit.*, стр. 3.

<sup>408</sup> Stone, A.B., & Stone, D.C., *Early Development of Education in Public Administration*, in: Mosher, F.C., *American Public Administration: Past, Present, Future*, The University of Alabama Press, 1975, pp. 11-48.

У америчкој академској литератури су подељена схватања у погледу професионализације јавне управе. Узрок је претежно у томе што је полазна тачка сваке анализе класични социолошки модел професије, што може да буде методолошка или језичка замка.<sup>409</sup> Ипак, социолошки концепт професије није потиснуо професионализацију јавне управе као пожељан подухват, или како је Валдо (*Waldo*) 1975. године написао, „јавна управа треба да поступа као професија, било да то јесте или није“.<sup>410</sup>

У историји развоја америчке јавне управе уочава се настојање политичких лидера да побољшају њену ефикасност и смање склоност ка корупцији, коју је В. Вилсон, професор на Универзитету Харвард крајем XIX века, а убрзо и Председник САД, описао као „отровну атмосферу у локалним службама, манипулације и непоштење у управама федералних држава, конфузију, синекуру и корупцију свеприсутну у службама у Вашингтону.“<sup>411</sup> Бројне реформе и иновативна решења у управно-политичком систему имале су ограничену примену и ефекте првенствено због фрагментираног система власти и различитих уставних решења савезних држава и локалних структура власти.<sup>412</sup>

Покушаји да се реформише и смањи бирократија наилазили су на проблем децентрализоване природе државне управе, у којој „свака агенција унутар департмана има свој статут и врло често сопствене везе са Конгресом и другим центрима моћи.“<sup>413</sup> Јачи талас реформских захтева почео је под вођством потпредседника А. Гора као покрет за „нови јавни менаџмент“ на линији препорука из *Reinventing government* (Osborne and Gaebler, 1993). Ентузијазам се пренео на све нивое власти, али су ефекти били слаби јер локалне власти нису у обавези да спроводе федералне одлуке и већину јавних услуга пружају као сопствене надлежности или у складу са политиком и

---

<sup>409</sup> Најупечатљивији пример пружа Р. М. Хачинс (*Robert M. Hutchins*) са Универзитета у Чикагу, који је 1930. године довео у питање оправданост универзитетског тренинга „за нешто тако аморфно као што је администрација“. Видети више у: Streib, G., *Ibid*.

<sup>410</sup> Waldo, D., *Education for Public Administration in the Seventies*, in: F. C. Mosher (Ed.), *American Public Administration: Past, Present, and Future*, The University of Alabama Press, 1975. pp. 181-232.

<sup>411</sup> Lynn, L. E., *The study of Public management in the United States*, *op. cit.*, стр. 233.

<sup>412</sup> Elcock, H., *op. cit.*, 134.

<sup>413</sup> Peters, B.G., *op. cit.*, pp. 137.

одлукама федералних држава. Због тога има оцена да је утицај реформи под паролом „новог јавног менаџмента“ у САД „изненађујуће ограничен“ и поред тога што већину његових заговорника чине амерички грађани.<sup>414</sup> Може се рећи да је „нови јавни менаџмент“ данас под моћним утицајем других теорија и праксе, као што је теорија „нове јавне службе“ која истиче значај служења грађанима у развоју демократских односа, о којој смо говорили.

#### **1.2.2.1.3. Француска традиција и друга континентална искуства**

Темељи правног система који делује у већини држава у Европи, коме и ми припадамо, настајао је и развијао се под међусобним утицајима још од средњег века. Данас га карактерише дејство веома бројних правних норми које обухватају све значајне функције друштва, поштовање формалне и материјалне законитости и хијерархијска пирамида правних аката заснована на начелима уставности и законитости, чију проверу врше судови.<sup>415</sup> Концепт државне и укупне јавне управе одражава принцип државног суверенитета, из кога произилазе све јавне функције у друштву, што утиче на функције, организацију и рад јавне управе, а принцип законитости, односно легалност рада на управну културу и приступ образовању службеника.

Европска правна традиција одлучујуће утиче на правом потпуније регулисану организацију и функције државне администрације у којој углавном доминира правничко образовање или бар познавање основа на којима почива право због одговорности за управну делатност, законитост, остваривање права и обавеза грађана. Јавља се и све већа разноликост појединих професија које повезује заједнички циљ или мисија. Ипак, структурна и динамична стабилизација заснива се на систему заједничког деловања правних норми и оперативних процедура и поступака појединих струка.

Имајући у виду утицај француске теорије и праксе административног права на развојне процесе у Европи, прво ћемо изложити његове основне карактеристике.

---

<sup>414</sup> Elcock, H., *op. cit.*, стр. 135.

<sup>415</sup> „Заједничка карактеристика система је да тежи максималној правној сигурности и тиме успешнијој контроли ризика, правилима која су свима позната.“ Кавран, Д., *op.cit.*, стр. 25.

Велика, сложена и централизована структура француске јавне управе има своје корене у дугогодишњој владавини Луја XIV када је консолидована апсолутна власт монарха слабљењем утицаја сталешких и наследних привилегија. Ослањање на образовано ниже племство и припаднике средње класе почело је да развија управну културу централизоване технократске државне управе, са подршком у јаком политичком лидеру, чији су трагови остали и после уклањања наследне монархије и утицаја аристократије. Монократска политичка и управна култура са лидером који се ослања на технократе тзв. средње класе,<sup>416</sup> утицала је да професионализација државне управе почне још у XVIII веку ангажовањем инжењера за градњу мостова и путева.<sup>417</sup> Сталност службе се развила због њиховог образовања и стручности, односно припадања професионалним групама (*corps*) које су професионалношћу, системом квалификација и тенинга својим члановима обезбедиле могућност каријере у државној служби и временом значајну улогу у вршењу власти.

Данашња организација државних органа, организација и јавних служби у Француској обухвата све јавне службенике, осим војске, организованих у око 1.300 професионалних група, од којих је најбројнија она коју чине учитељи.<sup>418</sup> Један мањи број се означава као *grands corps* чији припадници заузимају углавном високе позиције у државној управи, а професионална каријера може да их доведе до министарске или председничке функције, али и да се након тога врате на претходно службеничко место.

Службеници из *grands corps* образују се на познатим и утицајним факултетима. Најзначајније институције су *École polytechnique*, која је основана још 1794. године и окупља инжењерски корпус, а *École Nationale d'Administration (ENA)* је основана после Другог светског рата у склопу управних реформи. Циљ је био да се обезбеди посебна припрема и образовање кадрова за највише позиције у државној служби који нису техничког

---

<sup>416</sup> Chandler, J.A., *France*, in: Chandler, J. A., ed., *Comparative Public Administration*, *op. cit.*, стр. 61.

<sup>417</sup> Chandler, J.A., *France*, *op. cit.*, стр. 65.

<sup>418</sup> Elgi, R., and Griggs, S., *French Politics: Debates and Controversies*, London, Routledge, 2000, pp. 53. Према: Chandler, J.A., *France*, *op. cit.*, стр. 65.

профила,<sup>419</sup> што поједини аутори тумаче као стварање технократске државне управе која је требала да надокнади слабости извршне власти због честих промена Владе у поратном периоду.<sup>420</sup> ENA је наставила да организује последипломске студије за управу, дипломатију и финансије, а високим образовним стандардима и рангирањем успеха на завршном испиту утиче на могућност избора позиције у државној управи<sup>421</sup> и формира утицајан корпус посебно образованог и обученог кадра<sup>422</sup> који може да напредује са нижих позиција.<sup>423</sup>

Развијен систем стручног усавршавања и обуке државних службеника, улога државе у пружању јавних услуга и контрола над индустријом и финансијским сектором, који су били главни ослонац и носиоци француског развоја у другој половини XX века, нису оставили простор за већи ентузијазам за приватизацију и ослањање на тржиште као у Великој Британији и САД. Политика приватизације државних предузећа у Француској, која је иначе била мањег степена него у другим земљама Европске уније, у појединим случајевима великих компанија (*Paribas, Saint-Gobain*) изведена је тако да се државна контрола „продужила“ путем улоге утицајних кадрова који су прошли школовање на ENA или *École polytechnique*. Тако се везе између владе и пословне елите заснивају на високо квалитетном образовању које пружа и добро

---

<sup>419</sup> Управну реформу је водио М. Дибре (*Michel Debré*) тадашњи члан Државног савета (*Conseil d'Etat*), француског највишег управног суда. Како се наводи, желео је да „потпуно преуреди француску управну машинерију“, припремом не-техничког кадра за највише функције путем „општег пријемног испита.“ <http://www.ena.fr/index.php?en/institution/History>

<sup>420</sup> Chandler, J.A., *France, op. cit.*, стр. 62.

<sup>421</sup> „Очигледно је да испит доминира, барем данас и барем у Француској, универзитетским животом, не само представама и праксама актера, него и организацијом и функционисањем институције.“ Пјер Бурдије и Жан-Клод Пасерон: *Репродукција у образовању, групишту и култури: Елиминација и селекција*, (Оригинал: Pierre Bourdieu, Jean-Claude Passeron, *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'en seignement*, Ed. de Minuit, Paris, 1970, треће и четврто поглавље, превод с француског језика Славица Милетић), Реч бр. 82/28, Часопис за књижевност, културу и друштвена питања, Београд, 2012. стр. 67.

<sup>422</sup> Ове групе обухватају префекте, дипломате, финансијске и економске саветнике, инспекторе, чланове и запослене у Државном савету. Поједини премијери, министри, па и председници почели су каријеру као државни службеници, а већина је потекла са ENA, као и садашњи председник Француске, Ф. Олан.

<sup>423</sup> Има оцена да овај систем посебне обуке и квалификација преко образовања на ENA ствара одређена ограничења, која критичари виде као пут да деца политичке и економске елите добију предност за приступ овом образовању и тако чувају позиције у мањем кругу владајуће елите. Chandler, J.A., *France, op. cit.*, стр. 66.

разумевање потреба и функционисање државе на основу правом уређених односа.<sup>424</sup>

Француски модел државне управе био је узор многим европским земљама, па и нашој, али су локална култура и друге специфичности утицале на разлике у развоју. У Грчкој је, нпр, установљена парламентарна демократија после ослобађања од отоманске власти на почетку XIX века, али политичко-управни систем по француском узору са меритократском државном управом није имао веће шансе за успешан и равномеран развој због другачијег социо-политичког и културног контекста. Осим бурне политичке историје модерне Грчке, сматра се да велики утицај на моралне вредности и обичаје, а самим тим и на право, има традиција породичних веза и православна црква, а има уверења и да је „јужноевропска култура рада под утицајем топлих климатских услова, због чега се разликује од северних суседа.“<sup>425</sup>

Централистички карактер грчке јавне управе и скромне надлежности локалних органа од почетка модерног развоја пратиле су политичке нестабилности због диктаторских режима, нацистичке окупације и грађанског рата, а 1967. године војним пучем успостављен је режим који је прилично бруталним методима „заводио ред“.<sup>426</sup> Дубоки трагови територијалних сукоба са околним земљама и турбулентна унутрашња политичка сцена у национално прилично хомогеном друштву погодовали су да Грчка буде уређена као унитарна и централизована држава, релативно стабилног уставног оквира. Ипак, високи трошкови распрострањеног клијентелизма и корупције под утицајем локалних лидера, других званичника и утицајних личности, бирократска неефикасност и партијска запошљавања дискредитују државне

---

<sup>424</sup> Више о томе у: Chandler, J.A., *France, op. cit.*, стр. 67.

<sup>425</sup> Elcock, H., *Greece*, in: Chandler, J. A., ed., *Comparative Public Administration, op. cit.*, стр. 79-80.

<sup>426</sup> Војна хунта је иза себе оставила неповерење у полицију и војску и успорен развој грађанског друштва иако је успостављена парламентарна демократија. Elcock, H., *Greece, op. cit.*, стр. 80.

интервенције.<sup>427</sup> „Систем плена“ је образац понашања и на централном и на локалном нивоу.<sup>428</sup>

Грчка је пуноправно чланство у европским интеграцијама стекла 1980. године, али се сматра да се „отворила“ ка европским вредностима тек на прелазу у нови миленијум. Примена европских прописа, секторске политике и других стандарда била је прилично отежана због недостатка стратешког лидерског капацитета, високог степена неефикасности, централизоване и политизоване јавне управе и слабости грађанског друштва да се супротстави „државном корпоративизму“.<sup>429</sup> Високи трошкови јавног сектора и финансијска недисциплина истичу се као главни узроци буџетског дефицита и дужничке кризе која последњих година потреса Грчку.

Раст популарности левичарске партије Сириза и лидера Ципраса заснивала се на подршци идеји да се не пристане на строге мере европских кредитора и ММФ-а којим су условљавали финансијску помоћ, а односе се на оштру штедњу у јавном сектору, приватизацију, рационализацију социјалних давања, смањивање плата и пензија, отпуштања, подизање пореза и финансијске дисциплине.<sup>430</sup> Нереди и штрајкови су потресали Атину, а у појединим секторима услуга и целу земљу, али ни „освежавајућа“ политичка реторика ни промене Владе неће бити решење проблема „док се не укине непотизам и корупција стварани годинама“.<sup>431</sup>

Чини нам се да овде можемо пронаћи компаративне сличности засноване на историји, менталитету, геостратешком положају. Очигледно да демократски

---

<sup>427</sup> Слично: Spanou, C., *State reform in Greece: Responding to old and new challenges*, International Journal of Public Sector Management, 2008, 21 (2) pp.150-173. Према: Elcock, H., *Greece, op. cit.*, стр. 80.

<sup>428</sup> Chondroleou, G., et al., *Reorganisation: panacea or delusion? Local government reform in England and Greece*, 2004, paper read to the Political studies Association Annual Conference, University of Lincoln, према: Elcock, H., *Greece, op. cit.*, стр. 81.

<sup>429</sup> Dimitrakopoulos, D. G., Passas, A. G., *Greece in the European Union*, London, Routledge, 2004, pp. 3-4.

<sup>430</sup> Клијентелистички односи се простиру, осим на пословне и друге интересне групе, и на моћне синдикалне организације захваљујући партијским кадровима ангажованим у мандаторном периоду, што су владе биле принуђене да „наслеђују“. Тако јавни сектор окупља прекомеран број запослених са често неоправданим привилегијама развијеним као последица политике државне интервенције у привредним пословима, најчешће као реализација идеје „чувања посла“ национализацијом компанија које су пословале са губицима, али и политике социјалне државе. Spanou, C., *State reform in Greece, op. cit.*, стр. 84.

<sup>431</sup> Elcock, H., *Greece, op. cit.*, стр. 94.

систем власти и европске интеграције сами по себи нису решење за проблеме које ствара недостатак националних капацитета и снаге да се сузбије корупција и други узроци неоправдано високих трошкова у јавном сектору, што је у основи последица дефицита професионализма. То показује и пример Италије.

Италија је 2011. године прославила 150 година од уједињења суочавајући се са једном од многих економских и политичких криза, али овог пута због неспремности да се суочи са конкуренцијом на светском тржишту. Сматра се да бројни узроци могу бити разлог посустајања италијанске економије која спада у групу слабијих у Европској унији,<sup>432</sup> али се високо на првом месту издваја нестабилност и краткотрајност влада, односно политички систем који не осигурава стабилност и одговорност институција власти. Политичке афере и корупционашки скандали довели су у Италији други пут Владу независних стручњака, а бирачко тело је на рестриктивне мере 2013. године одговорило тако што је на изборима неочекивано наградило значајном подршком Покрет пет звезда (*Il Movimento Cinque Stelle – M5S*) који је преко интернета покренуо „блогер“ и комичар *Beppe Grillo*. Како се популарност Берлусконијевог покрета Форца Италија приписивала медијској моћи телевизије и „телевизијској ери“, тако се Покрет Пет Звезда јавља као производ „интернет ере“ и активизма „политичких блогера“ као нове форме демократије (путем интернета), која се пореди са тзв. арапским пролећем, али и као одговор на „јужњачки менталитет“ и непотизам који снажно прожимају систем државне управе и радну културу у централним органима државне управе у Италији.<sup>433</sup>

#### **1.2.2.1.4. Азијска искуства – пример Сингапура**

Земаље југоисточне Азије представљају академски све занимљивије подручје за проучавање савремених процеса у јавном управљању и руковођењу у јавном сектору. Глобално су познате по економским напретку и

---

<sup>432</sup> Индустијски региони, за које се веровало да су покретач италијанске економије, нису спремно дочекали конкуренцију на светском тржишту и изненађење која је приредио убрзани развој Бразила, Русије, Индије и Кине, популарно скраћено као земље BRIC, што у преводу може да има позитивно значење. Уочи избијања глобалне финансијске кризе издвојиле су се најслабије чланице еврозоне највише погођене притиском и последицама глобализације, Португалија, Ирска, Италија, Грчка и Шпанија, које се у финансијским часописима означавају акронимом неугодног значења – PIGS. Spence, R. E., *Italy*, in: Chandler, J. A., ed., *Comparative Public Administration*, op. cit., стр. 97, (97-123).

<sup>433</sup> Spence, R. E., op. cit., стр. 99.



поред централистичке државне организације и политике развоја, посебно у условима финансијске кризе као последице светских размера због тржишно оријентисаних реформи.<sup>434</sup> Сингапур је посебно интересантан због брзине економског развоја у другој половини XX века, али и реформи које су обухватале тржишне принципе независно од познате ефикасности јавног сектора која се истиче у бројним међународним документима као пример контроле корупције, развијене електронске управе, управне ефикасности.<sup>435</sup>

Према извештају Одељења за јавну управу и развој менаџмента УН,<sup>436</sup> Сингапур је, после стицања независности од Велике Британије 1958. године и краткотрајног уједињења у федерацију са Малезијом (1963-1965. године), од септембра 1965. године независна и суверена држава. Уставом је уређен парламентарни систем власти под утицајем британског колонијалног система, али са једнопартијским системом,<sup>437</sup> као и законодавни, извршни и правосудни државни органи.<sup>438</sup>

Председник Републике је шеф државе са овлашћењима да именује Премијера и Кабинет који су одговорни Парламенту, има право вета на Владин буџет и именована јавних службеника, испитује рад Владе по Закону о унутрашњој безбедности, истражује случајеве корупције. Кабинет је одговоран за политику Владе у области одбране, образовања, животне средине и водних ресурса, финансија, спољних послова, здравља, унутрашњих послова, трговине, транспорта, и др.<sup>439</sup> Правосудни органи су Врховни и Апелациони

---

<sup>434</sup> Haque, M., *Public Administration and Public Governance in Singapore*, In: Pan Suk Kim, ed., *Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwasa Publishing Company, 2009, pp. 246-27.

<sup>435</sup> Видети: Lam, Newman M. K. (2000), *Government Intervention in the Economy: A Comparative Analysis of Singapore and Hong Kong*, *Public Administration and Development*, 20 (5): 397-421; Wirtz, Jochen and Cindy M.Y. Chung (2001), *Marketing in Singapore: Macro Trends and Their Implications for Marketing Management for 2002 and the Years Beyond*, Research Paper Series No. 2001-033, National University of Singapore. Према: Haque, M., *op. cit.*, стр. 2.

<sup>436</sup> Сингапур је мала острвска земља између Малезије и Индонезије, заузима 697,1 квадратних километара, укључујући и 63 мања острва. Према: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, *Republic of Singapore, Public Administration Country Profile*, New York, 2005.

<sup>437</sup> Haque, M., *op. cit.*, стр. 3.

<sup>438</sup> Премијер и други чланови Кабинета се именују из редова чланова једнодомног парламента чији је мандат пет година, састављен од 84 изабраних и 10 именованих чланова.

<sup>439</sup> *Republic of Singapore, Public Administration Country Profile, op. cit.*, стр. 7.

суд, као и нижи судови специјализовани у области трговине, криминала, породичних односа, саобраћаја и др. који решавају 95% случајева.<sup>440</sup>

Државна управа је једна од најефикаснијих у свету, са практично одсуством корупције и најбоље плаћеним државним службеницима, као делом антикорупцијске политике на политичком и општедруштвеном нивоу.<sup>441</sup> Посебно је интересантно како је од самог стицања независности пажња посвећена организованом образовању државних службеника у циљу мењања „колонијалног менталитета“ да би се у државној управи задржали на „британски“ начин образовани кадрови и припремили нови у складу са политиком националне власти и интересима развоја и напретка самосталне државе Сингапур.<sup>442</sup> При томе, нове власти се нису одрекле принципа меритократије, што је најчешће случај у другим земљама у свету у условима оваквих промена, на чега је указано у говору пред 17 лидера афричких земаља на Конференцији одржаној 1993. године у Сингапуру под називом „Значај искуства Сингапура за Африку“: „Јако политичко лидерство захтева неутралну, ефикасну, поштену државну управу. Државни службеници морају бити регрутовани у потпуности на основу „мерит“ принципа. Именовања, као и стипендије за школовање морају се доделити најбољим кандидатима.“<sup>443</sup>

Политика плата је уведена средином 90-их година XX века као одговор на изазове глобалног развоја и велике зараде у приватном сектору, као и да би се спречио прелазак најбољих кадрова у приватни сектор и стимулисало даље неговање културе промена у државној управи које су засноване на реформама и развијању односа према новим вредностима у интересу друштва. Сингапур има изузетно равнијену структуру и систем процедура регрутовања и селекције кадрова заснован на „мерит“ принципу, отвореним поступцима и јасним критеријумима, развијеним техникама и инструментима за проверу компетентности за одређене позиције, као и за развој каријере.<sup>444</sup> То, поред

---

<sup>440</sup> *Republic of Singapore, Public Administration Country Profile, op. cit.*, стр. 8.

<sup>441</sup> Један од примарних задатака нове власти био је савладавање бирократске корупције коју је заговарао национални политички лидер, тадашњи премијер *Lee Kuan Yew*. Quah, J. T., *Wielding the Bureaucracy for Results: An Analysis of Singapore's Experience in Administrative Reform*, *Asian Review of Public Administration*, Vol. VIII, No. 1, 1996, pp. 1-12.

<sup>442</sup> Quah, J. T., *op. cit.*, стр. 3-4.

<sup>443</sup> Quah, J. T., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>444</sup> *Republic of Singapore, Public Administration Country Profile, op. cit.*, стр. 11-12.

осталог, неумњиво доприноси да је према подацима Светског економског форума Сингапур на другој позицији по конкуретности, одмах после Швајцарске.

#### **1.2.2.1.5. Транзициони услови и управна реформа**

Јавна управа је унутрашње питање у свим државама чланицама Европске уније, али постоји обавеза усвајања директива и препорука како би грађани уживали једнака права која им гарантују Споразуми Европске уније, без обзира у којој земљи живе. На темељу тог права, оправдано је да Европска унија утврђује стандарде и критерије по којима свака држава чланица развија управне капацитете на основама демократског а не ауторитарног развоја и професионализма, као и ефикасно судство, ослобођено политичких непосредних утицаја. Они су гарант примене европских прописа и владавине права.

Реформа јавне управе у државама кандидатима за чланство у ЕУ постала је један од главних захтева од Самита у Копенхагену 1993. године и Мадриду 1995. године. Критеријуми се односе на професионалну, деполитизовану државну управу, примену мерит принципа, прихватљивих стандарда интегритета. То укључује и јасну поделу између извршно-политичког и управно-извршног нивоа, развијене стратегије обуке, а не само трансфера промена, као и саму обуку, јасно дефинисање права и дужности и дисциплинску, личну и организациону одговорност, укључујући и прописе о регулисању сукоба интереса, транспарентне структуре и процедуре одлучивања у читавој администрацији.<sup>445</sup>

Претходни режими су оставили високо политизовану и затворену управу. Занемаривање области јавне управе у већини земаља овог региона у првим годинама транзиције додатно је отежавало ситуацију. После пада комунистичког режима дошло је до еуфорије, ентузијастичког ангажовања, брзих реорганизација и структурних промена, али су се у многим земљама поново јавиле политичко-партократске тенденције које воде деградацији, уз

---

<sup>445</sup> Слично: Cardona, F., *Инијетрисање националних администрација у европски административни простор*, SIGMA, Конференција о реформи јавне управе и европским интеграцијама, Будва, 2009, стр. 2.

анемичну борбу против корупције. У најновије време, под утицајем притисака споља, али и због дефинитивног увиђања потребе за темељним променама, долази до акција које имају ограничене резултате услед недостатака у формирању јасне политичке оријентације,<sup>446</sup> али и због поновног продора непрофесионалности. Иако су у већини земаља учињени напори у циљу професионализације управе,<sup>447</sup> фактор политичке лојалности превладава и даље над стручним квалитетима када се ради о напредовању запослених, што је противно неким од основних принципа на којима почива модеран систем јавне управе.<sup>448</sup>

Као и друге транзиционе земље, Србија пролази сложен пут развоја новог друштва, градећи демократски модел организације власти и управљања.<sup>449</sup> Искуство је показало да распад ранијег система владања и вредности тражи пуно напора и истрајности у изградњи новог система и односа.<sup>450</sup> Све транзиционе земље имају тешкоће у спровођењу оног дела реформи који се односи на израдњу ефикасног, професионалног и деполитизованог управног система, готово независно од брзине других промена и постизања стандарда на којима се заснивају евроинтеграције. Велики терет представља наслеђе политизоване управе, низак интелектуални капацитет, проблеми владавине права и независног судства, време које стоји на располагању, отежана деполитизација, нетранспарентност и прилично раширена корупција. Професионализам се сувише споро и отежано пробија.

---

<sup>446</sup> Видети: *Ethics training for public officials*, A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in co-operation with the OECD Public Sector Integrity Network – 2013.

<sup>447</sup> У Мађарској Колеџ за јавну управу, као професионална институција, такође у Словенији, Пољској, Бугарској, Румунији.

<sup>448</sup> О искуствима и проблемима са којима се суочава нпр. Македонија, видети: Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е., *Процес регулације јавних и државних службеника у Републици Македонији (2000-2015)*, Правни живот бр. 10/2014, стр. 155-169.

<sup>449</sup> Karatnycky, A., *Nations in Transit*, Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1997, p. 9-11.

<sup>450</sup> Вишепартијски систем, редовни слободни избори на свим нивоима, односи централних и локалних органа на уставом гарантованим основама, требало је да демократизују односе у држави, а централне и локалне органе власти окрену начелу тржишне економије у условима замаха глобализације и интеграционих процеса.

Услови за стварање отвореног и професионалног система јавне управе у многим земљама транзиције нису задовољавајући.<sup>451</sup> Више од десет година је прошло од почетка транзиције у многим земљама док није дошло до увођења професионализма у организацији рада парламента и напретка у раду правосудних и независних контролних органа, институција за заштиту људских права.<sup>452</sup> Систем јавне управе остао је, међутим, један од најслабијих фактора у институционалном развоју и пример „неуспеле реформе“. Од коликог је значаја неуспех управне реформе за стварање отвореног, ефикасног и ефективног система јавне управе. Како промовисати професионализацију?

Један од најбољих метода морао би постати метод перманентног усавршавања јавних службеника. Нарочито се то односи на могућност преношења изворних и упоредних сазнања у области непосредне примене права. Нпр. због тешкоћа у пракси, требало би издвојити значај доношења управног акта по слободној оцени,<sup>453</sup> јер се упоредним истраживањем може доћи до података да је то један од кључних проблема тумачења циља, овлашћења и делокруга. Ово питање има дугу предисторију. Још је Аристотел супротстављао дискрециону оцену закону дајући апсолутни примат праву, нешто као савремени, стриктно примењени „*rule of law*“. Тако и француска школа наставља „класичну“ теорију увек подвлачећи потребу поштовања циља у коме је овлашћење дато. Међутим, само тумачење циља показало се као веома сложено. Стога, пажњу данас привлаче и ставови јавних службеника у односу на примену принципа права на доношење дискреционе оцене када је то неопходно.<sup>454</sup>

---

<sup>451</sup> „Искуства земаља централне и истичне Европе и западног Балкана показују да честе политичке промене и одсуство реформског концепта отежавају и коче спровођење реформских мера.“ Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 249.

<sup>452</sup> „Свеобухватне управне реформе су ретке у свету. Што је реформа шира, њено спровођење изазива већи отпор, а чешће су и грешке и накнадне кризе због неиспуњених обећања.“ Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, *op. cit.*, стр. 620.

<sup>453</sup> Дискрециона власт (слободна оцена), као призната и легитимна моћ државе и њених органа, законско је право на слободан избор између законом датих могућности. Тасић, Ђ., *О слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, 1927, књ. XV/XXXII, бр. 3, стр. 177-193.

<sup>454</sup> Распрострањеност дискреционе оцене у савременом управном праву (материјалном и процесном) шира је него што се, површним увидом, може закључити. Томић, З. Р., *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот бр. 10, Београд, 2006, стр. 289-302.

Односи у којима настаје право на дискрециону оцену били су предмет често и супротних ставова. Чувена је дебата између К. Фридриха (*Carl J. Friedrich*) и Х. Финера (*Herman Finer*). У чланку „*Administrative responsibility in democratic government*“<sup>455</sup> Финер тврди да је дискрециона оцена својство, функција „екстерних структура“ – легислативног мандата и организационих овлашћења. Фридрих тврди да су јавни службеници потпуно способни да се сами контролишу и да су границе одређене друштвеним нормама и професионалним вредностима које усмеравају дискрециону оцену у оквирима демократских очекивања.<sup>456</sup> И поред великог значаја који за функционисање јавне управе има дискрециона оцена, и у свету и код нас истраживања нису бројна.<sup>457</sup> Ипак, претежни број истраживача данас се приклања становишту К. Фридриха.

Оно што је за нас значајно, чини се да је снажна порука да у оквирима административне дискреције у атмосфери репрезентативне демократије, која карактерише велики број држава, представљање директних интереса грађана кроз одлуке јавних службеника значи не само својство емпатије, већ и високу професионалност. Само удруживањем три основна елемента: знања (когнитивних перформанси), организационе одговорности и поштовања етичких стандарда, можемо замислити закониту и праведну дискрециону оцену – било на ком нивоу и у облику организовања се јавила та оцена. Надлежност, делокруг и процедуре у служби су циља и коме је овлашћење дато, а успешно одређивање садржине у највећој мери зависи од личних, професионалних квалитета лица које доноси решење.<sup>458</sup>

Све већа пажња која се посвећује развоју јавне управе последњих година, подудар се са продором економског колапса или кризе у многим земљама.

---

<sup>455</sup> Видети: Finer, H., *Administrative responsibility in democratic government*, *Public Administration Review*, 1941, Vol. 1, pp. 335-350.

<sup>456</sup> Friedrich, Carl J., *Public policy and the nature of administrative responsibility*, In: Carl J. Friedrich (ed), *Public Policy*. Cambridge: Harvard University Press, 1940, pp. 3-24.

<sup>457</sup> Од значајнијих издвајамо ставове Woodrow-a Wilson-a у студији *The Papers of Woodrow Wilson*, Vol. 5, Princeton University Press, NY, 1966; Bradbury and Kellough, *Representative Bureaucracy: Exploring the Potential for Active Representation in Local Government*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, pp. 697-714.

<sup>458</sup> „Управни амалгам хијерархије, стручности тј. знања, законитости и дискреционе оцене, кључ је разумевања делотворног учинка јавне управе.“ Томић, З. Р., *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2006, стр. 289.

Остало је мало простора за инвестирање у изградњу капацитета јавне управе. Ипак, с обзиром на то да све већи број земаља почиње да користи рационалније приступе реформисања система јавне управе, може се рећи да долази до преокрета административног развоја. Измењено схватање о улози јавне управе у процесу реформе, настало је у време када су многе земље озбиљно спроводиле економски програм реформе како би решиле проблеме настале кризом 2008. године која још траје.<sup>459</sup> Иако је признат значај „добре управе“ за стабилан економски развој и за развој професионалног и ефикасног система јавне управе, првобитни приступ реформи јавне управе није се променио.<sup>460</sup> Акцент је и даље на механичком и „нервозном“ смањењу структура и броја запослених у органима управе.<sup>461</sup>

Један од начина реформе управе примењен у земљама региона је метод функционалне анализе.<sup>462</sup> Функционална анализа је кључна промена у приступу изградњи система јавне управе. Ранији приступ реформи јавне управе углавном се огледао у реформи прописа – промени правних инструмената, ретко се анализирао проблем структуре и функционисања администрације. Доношење Закона о јавним службеницима, Закона о државној управи, као и других аката, попут оних о слободи информација, био је главни начин „лечења болесног система“ државне управе. Међутим, да ли је сада прави одговор смањење управе, или подизање способности, капацитета и професионалности у решавању све сложенијих и бројнијих потреба јавног сектора свугде у свету? Није једини одговор смањење броја запослених него њихова способност. Једини сигуран траг на „мапи пута“ у будућност је професионализација.

---

<sup>459</sup> О мерама које су предузеле земље чланице ЕУ на смањењу зтв.оперативних трошкова који одлазе на ангажовање запослених у јавном сектору, како би се избориле са ефектима економске кризе и растућим буџетским дефицитима, видети у: Рабреновић, А., *Мере фискалне консолидације у јавној управи земаља Европске уније*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2015.

<sup>460</sup> Различита искуства земаља централне и источне Европе, у: Vintar, M., et al., (ed.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava, 2013.

<sup>461</sup> Са изузетком малог броја земаља, као што су Пољска, Латвија и Бугарска, где је од 1996. године био заступљен свеобухватнији приступ у реформи јавне управе.

<sup>462</sup> Lukashenko, O., *Towards Effective Public Administration, Methodology for Functional Analysis*, UNDP, 2009, ISBN 978-86-7728-117-5

Приступ реформи који се огледа само у смањењу броја запослених има недостатак утолико што може да доведе до „замрзавања“ крупних поремећаја у систему јавне управе.<sup>463</sup> Приступ је нарочито штетан у случајевима када се јавља слабљење улоге контролних органа. Још битније, овај приступ умањује одговорност и тиме слаби демократску контролу над радом управе. Овакав приступ реформи може довести до тога да се створи утисак код скептичних грађана да њима влада неодговорна управа руковођена сопственим себичним интересима. Потребно је енергично мењање стања по узору на многе транзиционе земље које су изабрале да рационализује структуре и процес управљања у државној администрацији помоћу метода функционалне анализе.

Функционална анализа је термин који се често користи, али ретко објашњава. Различити приступи су примењивани у пракси,<sup>464</sup> који се уобичајено сврставају у два различита типа заснована на реформским циљевима: организационим и оним који унапређују процес доношења одлука у области јавне политике, али је најчешћи фокус на организациони.<sup>465</sup> Међутим, функционална анализа је средство да се постигне ефикасност јавне управе која делује на принципима „добре управе“ – праведности, једнакости, неутралности, пропорцијалности, правне сигурности, партиципацији, заштите података о личности, транспарентности.<sup>466</sup> То значи да је циљ функционалне анализе стварање структура управе у којој органи и организације, заједно или појединачно, обављају неопходне стручне послове на начелима професионализма, ефикасно и делотворно.<sup>467</sup> Отуда би преиспитивање организације јавне управе методима функционалне анализе требало да буде почетни корак у спровођењу принципа рационализације, како у целини

---

<sup>463</sup> Уп: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 127.

<sup>464</sup> Вукашиновић, З., *Функционална анализа и могућности примене у државној ујрави у Србији*, Зборник радова „Будвански правнички дани“, Београд, 2003, стр. 559-567.

<sup>465</sup> Lukashenko, O., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>466</sup> Више о томе: Lukashenko, O., *op. cit.*, стр. 5-7.

<sup>467</sup> „Функционална анализа је најпотпунији начин проучавања свих чинилаца значајних за управну реформу. ... Уз институционализацију процеса образовања и тренинга кадрова омогућава сталну проверу постигнутих резултата.“ Урошевић, З., *Тренинг у државној ујрави и трансфер знања*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2004. стр. 399.



система јавне управе, тако и на нивоу сваког органа.<sup>468</sup> Стога би се функционална анализа могла укратко дефинисати као систематизован скуп информација о мисији, надлежности, пословима и задацима које државна управа врши, уз анализу знања, професионалности и одговорности јавних службеника, организационих веза и система информација који су неопходни за испуњење циљева савремене државне управе.

Дискусија о релевантности функционалне анализе као начину реформе, почиње анализом главних карактеристика претходног система јавне управе. Три главне карактеристике претходног система јавне управе су политичка везаност за једнопартијски систем, недостатак одговорности према друштву и строга контрола управљања економијом. Ове карактеристике су у сукобу са модерним системом јавне управе који је високо професионалан, одговоран према грађанима и друштву у целини. Да ли и у којој мери функционална анализа доприноси реформи јавне управе, цени се с обзиром на веће или мање присуство ових карактеристика у организацији и управљању јавном управом.

Досадашње активности на спровођењу функционалне анализе у Србији вођене су на иницијативу међународних донатора у оквиру подршке реформским процесима на основу позитивних искустава у другим земљама, али је већина била део одређених пројеката без ширег разумевања њене методологије за унапређење система јавне управе у целини.<sup>469</sup> Резултати и препоруке тада не могу значајније помоћи реформским циљевима.<sup>470</sup> Њиховим интегрисањем у систем јавне управе уз политичку подршку обезбеђује се коришћење пуног потенцијала функционалне анализе и

---

<sup>468</sup> Уп: Рабреновић, А., Вукашиновић Радојичић, З., *Новине у службеничком систему*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2010, стр. 429.

<sup>469</sup> Занимљив пример расипања средстава, енергије и времена је из 2003. године када је по одлуци Извршног већа АП Војводине спроведена функционална анализа као пројекат UNDP-а. Истраживачки тим су чинили представници Покрајинског секретаријата за науку и технолошки развој, ресорно надлежног за унутрашњу организацију, метод рада, кадровска и друга питања покрајинске управе, и Одсека за социологију Филозофског факултета Универзитета у Новом Саду. Резултати објављени у „Прелиминарној анализи функционисања Извршног већа Аутономне Покрајине Војводине“ остали су у сенци социолошке анализе ограничег домета, због чега је завшена препоруком да треба спровести функционалну анализу! Више о томе: Урошевић, З., *Тренин у државној ујрави и трансфер знања*, *op. cit.*, стр. 400.

<sup>470</sup> Lukashenko, O., *op. cit.*, стр. 10-11.

одрживост процеса реформи на промени стања у јавној управи.<sup>471</sup> Успешна примена резултата функционалне анализе зависи од бројних фактора, а пре свега од посвећености лидерства реформама и одговарајуће обуке и тренинга професионалних јавних службеника за примену ове методологије.<sup>472</sup> Наводи се да јавна управа у Србији има „тежак“ легат прошлости који је главни чинилац отежаних услова за прихватање нових иницијатива, посебно у погледу политичког лидерства који може да успорава процес промена.<sup>473</sup>

Без обзира на висок степен разноликости управних система и резултате реформи, постоји изванредан број заједничких карактеристика, које се у већој или мањој мери могу наћи у свим системима. Студија коју је спровела Светска банка (Nurnberg, 1998. и 2000.), ОЕЦД, као и годишње анализе административних капацитета које је радила Европска комисија, указале су на неке заједничке карактеристике система јавне управе у земљама централне и источне Европе: нејасан концепт улоге државе у процесу економске и друштвене трансформације, застарела административна структура, систему државне управе недостаје транспарентност и кохерентност, због чега долази до раста корупције и клијентелизма, доминација и јаки утицаји политичког чиниоца, посебно у коалиционим владама, као и низак ниво координације међу органима управе у многим земљама који је праћен проблемима везаним за стварање јединствене и јасне стратегије развоја, необјективно сукобљавање надлежности и компетенција, преклапање функција и необављање појединих потребних задатака, ограничене могућности стратегијског размишљања и формулисања управне политике (доминација оперативних послова).

Све ове слабости и недостаци се могу свести на недостатак односно недовољно разумевање природе и улоге професионализма.

---

<sup>471</sup> „У јуну 2015, Светска банка започела је, у сарадњи са државним органима Републике Србије, хоризонталну функционалну анализу централног нивоа управе, која би требало да буде један од основа за смањење броја запослених. Анализа обухвата око 100 институција, што укључује министарства, органе у саставу, посебне организације, службе Владе, јавне агенције и јавне службе. Циљ анализе је да се утврде функције које нису неопходне, подручја где постоје преклапања између различитих органа и сл, како би се добио добар основ за доношење одлука која радна места треба укинути или реорганизовати.“ Рабреновић, А., *Мере фискалне консолидације у јавној управи земаља Европске уније*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2015.

<sup>472</sup> Увек треба имати у виду да реформски процес захтева политичко лидерство и професионалну оспособљеност носилаца промена. О томе у: Кавран, Д., *Јавна управа*, *op. cit.*

<sup>473</sup> Lukashenko, O., *op. cit.*, стр. 11.

### 1.2.2.2. Пут ка могућем решењу: општи услови и однос према етичким стандардима

#### 1.2.2.2.1. Стабилизација послова и задатака

Професионализам управних службеника током времена постао је главно обележје компетентне управе, као основа њене ефикасности и остваривања циљева, на начин како је Вебер описивао бирократску власт (правно-рационални професионализам). Истовремено, професионализам постаје главна препрека за ванправни утицај политике који, између осталог, може значити и „аматеризацију“ јавне управе, услед које управна организација не би била у стању да успешно обавља све сложеније послове и задатке које је добијала или и данас добија развојем државе преко процеса настајања све већег броја послова и задатака високе сложености, при чему расте улога знања и посебних вештина.

Основни принцип који чини суштину професионализације управе, односно који означава почетак промена ка професионализацији, је увођење „мерит“ принципа (*merit* - заслуга, вредност) насупрот систему „плена“. Он данас представља у свим развијеним државама основ по коме се врши избор кандидата за рад у управи и по коме се развијају критеријуми за напредовање службеника у каријери на основу стручности, односно општих и специфичних знања и способности. На тај начин се спречава попуњавање радних места и позиција искључиво на основу тзв. „лојалности“, у ствари на основу политичких критеријума.<sup>474</sup>

Професионализацију управе Пусић представља као тенденцију са две компоненте: поступна стабилизација групе задатака у управним организацијама и у вези са њима стабилизација личног положаја њихових носилаца и прелаз од лаика на стручне службенике у управи.<sup>475</sup> Обе компоненте су у међусобној узрочно-последичној вези јер стабилност потребе за послом ствара извесност да ће се школовањем и стручним усавршавањем стећи знање чија примена обезбеђује материјалну егзистенцију. Тако се постиже стабилност управе и квалитет рада у управи јер професионални

<sup>474</sup> Уп: Peters, B. G., *The Politics of Bureaucracy*, 5<sup>th</sup> edition, Routledge, London, New York, 2001, pp. 87.

<sup>475</sup> Пусић, Е., *Наука о управи, op. cit.*, стр. 61 – 67.

службеник има мотив и интерес за службу, напредак организације у којој ради. Професионализација омогућава веће стручно знање и практично искуство кроз трајност занимања, већи друштвени утицај и углед управе.<sup>476</sup> Међутим, стабилизација послова и задатака значи и пораст њихове сложености која настаје технолошким и другим развојем сваког друштва.

Видели смо да професионализам у јавној управи представља систем вредности, али и скуп знања, вештина и особина на којима се заснива начин вршења послова и задатака, а да се професионална етика, као скуп вредности и норми, развија и оснажује под условом да је уграђена у систем управне политике и праксе, који укључује систем надзора и контроле ради обезбеђења високих стандарда рада. Да би се то постигло, нису довољне само законске норме којима се уређују подстицаји и санкције за јавне службенике,<sup>477</sup> већ се професионализам штити и развија његовом промоцијом и на лидерском нивоу,<sup>478</sup> уз одговарајући систем образовања и стручног усавршавања. Образовање и стручно усавршавање представља важну компоненту процеса професионализације на свим нивоима управе јер обезбеђује стицање потребних знања и омогућава „мекше“ међусобно разумевање и кооперацију. Професионализација има интегративни потенцијал и карактер.

„Мерит“ начело је кључна компонента, стуб (основа) система државних службеника од кога зависи професионализација, јер се његова „систематичност“ састоји од групе усклађених принципа по којима се службеници запошљавају на радна места у управи и напредују у хијерархијској лествици током каријере на основу стручних знања и

---

<sup>476</sup> Уп: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 62.

<sup>477</sup> После усвајања Стратегије реформе државне управе у октобру 2004. године, усвојен је нов законски оквир којим су створене правне претпоставке за почетак сложеног процеса реформи у државној управи у Србији, као и за деполитизацију и професионализацију службеничког система заснованог на европским стандардима у области службеничких односа. Тада је државна управа означена као водећа реформска област у држави по извештајима Светске Банке. Видети: The World Bank, Policy Note, Serbia and Montenegro – Public Administration Development: *Creating Conditions for Effective Economic and Social Reform*, Washington, 2005.

<sup>478</sup> Међутим, законодавни оквир у области службеничког система још увек није у потпуности заокружен јер није завршена реформа покрајинског и локалног службеничког система, а на централном нивоу се јављају одређена одступања од прописаних решења која су од значаја за професионализацију и деполитизацију, што нас озбиљно удаљава од реформских циљева. Слично: Лончар, З., *Дейолићизација и професионализација у управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2013, (стр. 185-202.), стр. 186.

способности. Управне послове обављају стручњаци различитих општих и специјализованих знања и профила, па су се у ранијој теорији правиле поделе на управне генералисте и управне специјалисте. Први су схватани као „бирокупатска елита“ која врши управљачке функције и заузима највише положаје, што је био један од одлучујућих критеријума за разликовање управних традиција<sup>479</sup> и кључна варијабла у компаративним анализама.<sup>480</sup>

Ослањајући се на те карактеристике управних система, у управној теорији о организационим аспектима деловања давана је предност управним специјалистима као главним чиниоцима управне делатности. „Све више превладава потреба специјалистичког знања. Ако се у данашњим системима за управне службенике пази и на одређене квалитете особе, онда је то само допуна основног захтева да управни службеник, као уосталом и свако други, зна радити свој стручни управни посао.“<sup>481</sup> Овде треба додати и одговорност – личну и организациону, као и поштовање етичких стандарда, јер су оваква залагања била јасни израз супротстављања политичким именованима у оквирима управне „пирамиде“. Ставови се „ублажују“ развојем потребе за општим управљачким – менаџерским знањима и познавањем управног система због специфичности послова и овлашћења на вишим руководећим положајима. „Кључни елементи новог знања укључују: вештине комуникације, техничке способности везане за специфичну специјалност, аналитичке способности, системско мишљење, управљање иновацијама и управљање променама.“<sup>482</sup> Таква се тврдња може разумети само као проширење подручја на којима настаје потреба за професионалношћу.

Овде би требало да се подсетимо да „јавно управљање“ представља висококвалификовани процес „организовања извршења“ политичких одлука и да се и у политици такође јавља специфична професионалност на појединим подручјима и при доношењу специфичних политичких одлука код којих се захтева и политичка „осетљивост“ и професионално знање.

---

<sup>479</sup> По Г. Питерсу, постоје четири кључне управне традиције: англосаксонска, германска, француска и скандинавска. Видети: Peters, G., *The Politics of Bureaucracy*, 5<sup>th</sup> edition, Routledge, London, New York, 2001.

<sup>480</sup> Муса, А., Цинић, Ј., *op. cit.*, стр. 98.

<sup>481</sup> Пусић, Е., *Наука о управи, op. cit.*, стр. 66.

<sup>482</sup> Кавран, Д., *Јавна управа, реформа, шпенити, ефикасност, op. cit.*, стр. 69.

Процес професионализације је стално у току, али праксом и теоријским концепцијама провејавају остаци ранијих претпрофесионалних схватања, као што се у Великој Британији традиционално даје предност „генералистима“ образованим на престижним универзитетима. Тако је код нас у једном периоду развоја постојао појам „општег управно-политичког службеника“ који би „тобоже, уместо стручног знања требао имати више општих способности за координацију и руковођење.“<sup>483</sup> Управа је рад у колективу и у том смислу потребне су развијене способности заједничког рада и праћење промена до којих долази услед смањења утицаја пирамидалне хијерархијске основе рада и претварања организације управних послова у заједницу функционалне сарадње. Међутим, акценат је данас на стицању релевантних стручних знања. Брзина промена у садржају и циљевима послова, као и њихово ефикасно функционално повезивање захтева високу стручност и посебне вештине „обучених специјалиста који стално иновирају знање, поливалентних стручњака и способних јавних менаџера с високим етичким стандардима.“<sup>484</sup> Упорно треба уклањати остатке периода познатог по подобности за рад у управи и функционера образованих у партијским школама за руководиоце, јер показују способност реафирмације и деквалификују јавну управу.

У вези са „мерит“ начелом је и стручно усавршавање службеника, које се организује у складу са потребама обављања послова радног места и са укупним напретком знања које је од утицаја на ефикасност и квалитет рада. На тај начин се професионалност развија као знање и стручност, али и као процес потпуног разумевања суштине и циља управних послова и других облика понашања који доводе до резултата који су у јавном интересу. Непрофесионалност није само незнање или мањак способности да се изврши одређени задатак, већ настаје и као последица неразумевања суштине јавног интереса, када се нпр. не прави разлика између интереса партије на власти или других интересних група, с једне стране и интереса грађана или друштва у целини, с друге стране. При овоме, одлучујућу улогу има доказива

---

<sup>483</sup> Пусић, Е., Наука о управи, *op. cit.*, стр. 66.

<sup>484</sup> Кавран, Д., *Предговор, op. cit.*, стр. 17.

легитимност оних које одлуке у јавном интересу доносе. Таквих је код нас нажалост релативно мало, али су очите тенденције да се то стање поправи.

#### **1.2.2.2.2. Професионализација и савремене теорије о јавној управи у служби грађана – појава „нове јавне управе“ (New Public Service)**

„Мерит“ начело је у тесној вези са професионалним моралом и мотивацијом за јавну службу, која се под утицајем другачијег концепта, односно „повратка“ јавном интересу, види као систем „нове јавне управе“ – *new public service* – идеја која се у извесној мери повезује са Колберговим схватањима.<sup>485</sup> Независно од емпиријски потврђене чињенице да се највиши степен моралног расуђивања по Колберговој теорији проналази само у ужем кругу особа са високим образовањем, или што се у последњој, шестој фази развоја јавне управе по Колбергу може видети извесно „претеривање“ које морални стандард практично ставља изнад права односно закона,<sup>486</sup> важно је имати у виду да се морал не посматра као средство него као циљ коме се тежи. Морални развој се креће од субјективности према објективности, од заокупљености сопственим добитком и интересом или бригом због губитка према уочавању консензуса групе – поштовању правила и закона, до универзалних принципа правде, што у суштини представља три филозофска полазишта о значењу израза „то је исправан поступак“.<sup>487</sup> Тиме се стиче и продубљује поверење јавности.

Доказано је да је морално расуђивање резултат два процеса, когнитивног развоја и процеса образовања, који обезбеђују прелаз у „виши ниво“, због чега је Колбергова теорија једно од најпопуларнијих полазишта у психолошким истраживањима које се обилато користи у педагогији образовања и васпитања. Међутим, видимо да се и у многим областима од ње полази због схватања морала као правде која прати морални развој и као целоживотни процес може имати различите нивое „моралне осетљивости“ коју су дефинисали истраживачи професионалне етике у појединим областима активности.<sup>488</sup>

---

<sup>485</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op. cit.* стр. 668.

<sup>486</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 668.

<sup>487</sup> Уп: Хрен, Д., *op. cit.*, стр. 12-13.

<sup>488</sup> Замисао праћења моралног развоја као целоживотног процеса навели су Колберга да конструише инструменте за мерење моралног расуђивања – интервјуи моралних судова -

Стога је Колбергов модел моралног развоја погодан да се концептуализује оквир развоја јавне управе који може помоћи да боље разумемо сву сложеност околности у којима тече процес професионализације и испитамо где су евентуалне слабости реформе јавне управе, чији резултати највише зависе од укупног развоја нашег друштва, без обзира на несумњива дејства збивања у окружењу и на глобалном плану.

Професионализација се дефинише као сложен процес којим се осигурава рад јавних службеника које карактерише интегритет, непристрасност, ефикасност, креативност, способност за доношење одлука, висока мотивисаност и поштовање моралних стандарда у заштити јавног интереса и права грађана.<sup>489</sup>

С обзиром на то да сваки концепт образовања има своју морално-васпитну компоненту, требало би испитати да ли је наш систем образовања и стручног усавршавања јавних службеника на путу да буде у складу са циљевима моралног развоја „нове јавне управе“ коју стварамо у процесу професионализације.

Комплексно питање реформе у транзиционим условима отвара бројна питања из различитих научних области, али смо издвојили мањи сегмент по опсегу али ни случајно по значају, а то је утицај професионализације на развој локалне самоуправе. Ако се локална управа види као стуб управног система или као „идеална тачка спајања с механизмом државе“, а још увек нема ни правне основе за почетак професионализације – реформисан статус локалних службеника одакле креће акција, поставља се питање колика је цена застоја у том делу управне реформе. Професионализација је дуг и кривудава пут на коме сваки застој има високу цену коју плаћају и грађани и друштво у целини.

---

*Moral Judgement Interview*, као полуструрирани упитник по коме се одговара на десет питања повезаних са хипотетичким моралним дилемама. Популарност и одрживост његове теорије је и у томе што су касније критике и истраживања највећим делом заснована на његовим поставкама и представљају својеврсно усавршавање модела. Најчешће је истраживана морална осетљивост – *Ethical Sensitivity Test*, у специфичним ситуацијама (нпр. стоматолошке струке) а резултати су показали да учење професионалне етике може подстаћи развој те компоненте и да је морална осетљивост процес независан од моралног расуђивања. Хрен, Д., *op. cit.*, стр. 14.

<sup>489</sup> Кавран, Д., *Професионализација јавне управе op. cit.*, стр. 659.



Посматрајући развој управе по фазама које се разрађују по Колбергу,<sup>490</sup> нисмо сигурни ни да смо изашли из прве, што би означило бар почетак процеса. Послушност је усмерена према политичким странкама јер је кажњавање у њиховим рукама, а реакције на запрећену санкцију нема јер се важеће законске норме селективно примењују или не постоје законска правила. Избегава се само грешка која повлачи партијску санкцију. Широко отворена врата за нестручност, непотизам, клијентелизам, корупцију и друге видове злоупотреба. Начело законитости је веома често само формалноправно. Ипак, наслућују се могућности за промене, отварају се нови хоризонти под синхронизованим дејством ургентних домаћих потреба и притисака из целог окружења које је и само „испловило на пучину океана промена“.

### **1.3. Службенички системи и професионализам као основа и одређење**

#### **1.3.1. Одређење и улога службеничког система**

Подсећамо да је јавна управа сложен организациони систем услужне, регулативне, организаторске и извршне функције, односно послова административног, менаџерског, техничког и политичког карактера који се обављају на професионалној основи. У њему делује читав мрежа односа услед практичног извршавања послова и радних задатака у јавном интересу, које схватамо у складу са концептом „нове јавне управе“. Основа тих процеса у јавној управи је службенички систем, који омогућава повезивање и усклађивање рада службеника у складу са политиком планирања и управљања кадровима. Како је основ везивања појединаца за организацију њихов рад – врста, квалитет и потребно знање да се он обави,<sup>491</sup> службенички систем обухвата групу начела на

---

<sup>490</sup> Кавран, Д., *op.cit.* стр. 667-668.

<sup>491</sup> „Ниједан значајан друштвени подухват не може да се оствари ако није прикладно организован, ако не постоје утврђени циљеви, прикладно припремљени и образовани људи, средства за рад и одговарајући облици организационог повезивања.“ Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење – Наука о управљању, op. cit.*, стр. 1.

основу којих се одређује статус јавних службеника и уређују услови за систематску професионализацију, као један од наважнијих елемената у организацији јавне управе да би се ефикасно штитио јавни интерес.

Службенички систем је, по Пусићу,<sup>492</sup> целовит скуп логички повезаних категорија у које се радна места, односно управни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријумима, које су темељ за њихово награђивање и оквир за кретање у служби. Службенички систем обухвата систем класификације, платни систем и систем напредовања, с тим да се има у виду и њихова међузависност. Овакво схватање службеничког система заступају и други писци.<sup>493</sup>

Д. Кавран је указао на динамички концепт организације и кадровске процесе: запослени, систем радних места, запошљавање и распоређивање на основу стручних способности, кретање у служби на основу знања и стручности.<sup>494</sup> И новије концепције службеничких система акценат стављају на систем оцењивања, мобилност и стручно усавршавање.<sup>495</sup> Последњих година се знатно мења улога и функционисање службеничких система, како због активне улоге државних службеника у процесу формулисања и спровођења политике, тако и због динамике промена у структури и садржају рада јавне управе, које је посебно карактеристично за транзиционе земље.<sup>496</sup> Зато се службенички системи одређују у најширем смислу као системи функционисања државних (јавних) службеника у одређеним органима и организацијама.<sup>497</sup>

У теорији се разликују три концепције службеничких система: менаџерска, политичка и правна, зависно од принципа који превлађују.<sup>498</sup> Менаџерски приступ се јавља под утицајем „новог јавног менаџмента“ и фаворизује принципе ефикасности и економичности у раду службеника, „политички“ концепт акценат ставља на спровођење јавне политике (*public*

---

<sup>492</sup> Пусић, Е., *Наука о ујрави*, *op. cit.*, стр. 178.

<sup>493</sup> Опширније: Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 10.

<sup>494</sup> Кавран, Д., *Динамика кадровских струкутура*, Факултет организационих наука у Београду, *Oeconomica*, Београд, 1973, Кавран, Д., *Наука о ујрављању*, Београд, 1991.

<sup>495</sup> OECD/PUMA, *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform in OECD Member Countries, Background Note*, GOV/PUMA (2003)17, 2003, Paris, стр. 2.

<sup>496</sup> Видети: Кавран, Д., *Јавна ујрава – реформа, шренинї, ефикасностї*, Београд, 2003.

<sup>497</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>498</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 10.

*policy*), а правни приступ полази од дефинисања права и обавеза службеника и других процедура.<sup>499</sup>

Кључни елементи при одређењу појма службеничког система су: 1. државни или јавни службеници (људски ресурси), 2. функционисање (рад), 3. органи и организације државне, односно јавне управе. У савременом одређењу службеничких система акценат је на њиховој улози и циљевима, а појам јавног службеника се јавља као последица разликовања државне и јавне управе.<sup>500</sup>

### 1.3.2. Појам јавног и државног службеника

Појам државног, односно јавног службеника мења се са променама појма управе, односно са развојем државе. Уједно, због разлика које постоје у зависности од простора и времена, дефинисање ових појмова није могуће одвојено од социјалне средине и правног контекста земље и периода у коме се врши, па се теоријски појам државног, односно јавног службеника ослања на позитивноправна решења. У сваком случају, ови појмови увек садрже основни елемент – јавну службу, обављање послова у јавном интересу, односно оних послова којима се задовољавају опште друштвене потребе.

Јавноправни карактер службеништва везује се за настанак јавних служби као правних функција државе. Иако јавни службеник представља правну тековину модерне државе, „између егзистенције државе и службеника постоји један узајамни однос сталне зависности, службеник и држава деле исту судбину и са ишчезавањем државе нестају и њени органи и службеници, преко којих се она једино може и осетити у стварности.“<sup>501</sup> Дакле, јавно службеништво има своје корене у развоју државе и да би се у потпуности разумео појам јавног, односно државног службеника у савременим условима, подсетићемо се историјских услова његовог развоја.<sup>502</sup>

---

<sup>499</sup> Више у: Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 10-11.

<sup>500</sup> *Ibid.*

<sup>501</sup> Балтић, А., *Општа теорија о појму јавног службеника*, Београд, 1939, стр. 1.

<sup>502</sup> У преддржавном периоду хомогеност заједнице и односи у њој почивали су на природним снагама. Старешина и потчињени чланови групе нису били у правном односу, већ су били везани једном природном, моралном или крвном везом. Стога у овом периоду нису могли постојати јавни службеници. Уп: Јовановић, С., *О држави, Основи једне правне теорије*, Београд, 1922, стр. 21. Слично: Балтић, А., *op. cit.*, стр. 3.

### 1.3.2.1. Историјски развој појма

У Старом веку су постојали државни службеници, образовани примерено тадашњим друштвеним приликама и потребама, који су обављали различите функције за државу оличену у владару. Сачувани извори упућују на то да је узрок настанка државних функција у природи узрока настанка тих држава – нпр, изградња и чување иригационих система, што је утицало и на врсту, обим и начин њиховог вршења.<sup>503</sup> Сумери су у трећем миленијуму пре н.е. имали управника двора, а војска је у мирно доба вршила полицијску службу.<sup>504</sup> Хамурабијев законик из средине другог миленијума пре н.е. предвиђа дворске и државне чиновнике у Вавилону, а у пратећем тексту уз Законик Хамураби наводи да је „учинио да становници буду безбедни“.<sup>505</sup> Стари Египат је имао бројну дисциплиновану управу, писмене чиновнике који су деловали по начелу, пре латинских изумитеља, *quo non est in actis, non est in mundo* – чега нема у актима, не постоји.<sup>506</sup>

У старогрчким државама власт је организована на мањој територији у другачијим привредно-демографским условима, уз задржане колегијалне органе из родовско-племенске организације и уведене посебне органе за одржавање реда.<sup>507</sup> Римска држава је дванаест векова успешно владала огромном територијом и многим народима стварајући сложену и ефикасну државну организацију, остављајући у наслеђе изграђен систем права, институте државне организације, нешто сложеније службеничке односе<sup>508</sup> и

---

<sup>503</sup> Прве државе настају у периоду старог века у долинама великих река (Нил, Тигар, Еуфрат, Инд, Ганг, Јангцејанг). Оријенталне (источњачке) деспотије имале су хијерархијску организацију власти, подређеност владару. Главни задаци су надзор над становништвом, иригационим системима, стратешким путевима, скупљање пореза, одржавање реда. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 58.

<sup>504</sup> Пусић, Е., *Наука о ујрави*, *op. cit.*, стр. 73.

<sup>505</sup> Марковић, Ч., *Законик Хамурабија Вавилонској краља*, Геца Кон, Београд, 1925, стр. 67-72.

<sup>506</sup> Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 51.

<sup>507</sup> О поштовању прописа о реду старао се *полиарх* који је имао помоћнике и могли су да изрекну казне за мање прекршаје. Неке полицијске и инспекцијске послове (одржавање улица и тргова, надзор над грађевинским радовима), обављали су *асиноми* (Астиномија је значила и посебну службу за чување градских зидина, извора воде, стражу у лукама. Аристотел, стр. 215.), *ајорономи* (контрола пољских и ванградских подручја) и *јеријолои* као лако наоружане снаге и редовне снаге безбедности. Шенкман, К., *Полиција у Старој Грчкој*, Полиција, год. VII, 1920, стр. 402-404.

<sup>508</sup> „У државној управи војна служба је била јасно одвојена од грађанске, а под Августом је био створен специјалан кадар стручно-образованих судских службеника. Поред личних

прапочетке професионалне полиције.<sup>509</sup> Византија је имала управни апарат са доста институција и службеничких звања наслеђених од Рима, који се касније развио у моћну бирократију.<sup>510</sup>

Средњи век је био велики корак уназад у односу на достигнути развој државних институција из тзв. златног доба Рима.<sup>511</sup> Држава, као друштвено политичка организација, имала је сталешку структуру а власт патримонијални карактер на територијалној основи. Борбе за превласт између владара и феудалаца, тј. централистичке и партикуларистичке тежње током периода феудализма,<sup>512</sup> утицале су на организацију и начин вршења власти, односно управних задатака.<sup>513</sup> Сталешке разлике, политичка и извршна власт

---

императорових службеника, постојали су и службеници грађанског и војног реда који су вршили атрибуте државне власти. Сваки државни службеник имао је одређено јавно звање са одређеним дужностима, примао плату и имао утврђен ранг у административној јерархији државне управе.“ Балтић, А., *op. cit.*, стр. 3.

<sup>509</sup> Од Октавијана Августа 27. г. пре н.е, први пут у историји уводи се полиција као професионална и одвојена служба државе (брига о комуналним службама, судска функција). На њеном челу у Риму налазио се градски префект (*praefectus urbi*), чији су помоћници (*praefectus vigilum*) били заповедници ноћних стража које су чинили *виђиланџи* - робови и бивши робови (*cohortes vigilum*). Осим тога, префект је располагао и посебним полицијским снагама (*cohortes urbane*) које су чинили слободни римски грађани. Еренрајх, Ј., *Полиција у Цицаром Риму*, часопис Полиција, год. XV, 1928, стр. 716-721.

<sup>510</sup> Тарановски, Т., *Историја Српског права у Немањинској држави*, Београд, 1931, стр. 44.

<sup>511</sup> На просторима Западног римског царства настају државе које тек улазе у процес стварања државне власти. Територијално су распарчане, писано право губи значај, власт је у рукама племића, раздробљеност је велика.

<sup>512</sup> Подсећамо да се појмови средњег века и феудализма временски не поклапају јер тзв. касни феудализам траје још два века када је главни облик државног уређења апсолутистичка монархија. Треба имати у виду и проблем периодизације која би изражавала континуитет кретања у историјском развоју и са светског, а не само са европског аспекта.

<sup>513</sup> У *ранофеудалним* европским државама (патримонијалне) владар је носилац укупне власти и сматран је врховним сопствеником државне територије. (Уп: Вебер, М., *Привреда и друштво*, Просвета, Београд, 1976, стр. 203) Додељивањем поседа члановима породице, цркви и другима као награду за лојалност и вршење јавне службе, владар је преносио и део своје власти. Поседи постају административно-територијалне јединице на којима управу, укључујући и полицију и судство, врше феудалци. Типичан пример оваквих односа представља Франачка држава, док Византија почива на римској традицији и у овом периоду има јаку централну власт и развијен бирократски апарат, па се управа битно разликује од других држава. У арабљанском калифату, организованом војничко-освајачки, централну власт има *калиф* чији је управни апарат користио установе власти локалног становништва за прикупљање пореза и одржавање реда на освојеним подручјима. Управни систем османлијског царства је имао, поред централне, и територијалну управу у складу са поделом земље на *пашалукe*, *санџаке* и *нахије*, а у Србији и на мање јединице, почетне облике ограничене самоуправе, *кнежине* и *села*. Специфичност те сложене управне организације је положај *јаничара* и незаинтересованост централне управе за локалне послове ако су се поштовале обавезе према султану. Део власти вршили су локални органи, у Србији *кнежински кнезови* и њима подређени *сеоски кнезови* и *кметови*, који су одржавали ред, судили мање кривице и кажњавали. У *развијеном феудализму* настаје већина држава у Европи које уз владара имају сталешку скупштину на централном нивоу власти (осим Турске и Византије).

заснована на својини поседа, утицале су на то да су јавне функције спадале у приватноправни домен – својину власника земље. И тада је било одговарајућих задужења у служби власти, али су ти односи више били односи личне верности и оданости, а не службенички односи.<sup>514</sup> Посебан положај средњовековних европских градова<sup>515</sup> омогућио је другачију организацију власти и посебних служби. Формирају се нпр. градске страже, ноћни чувари (*ноћобдије*) које организују грађани за одржавање реда и јавне хигијене. Париска градска стража настаје у V веку, а у XIII веку и градски судија са полицијским овлашћењима.

Политичко-административна централизација током апсолутизма омогућила је монарху *ius poltie*, право полиције – управе. Арбитрерне одлуке проглашаване су државним разлогом (*Staatraison*), због чега се овај период и назива апсолутистичким.<sup>516</sup> Невезаност објективним правом била је главна карактеристика полицијске државе, што је условило настанак „полицијских задатака“, органа и „службеника“ различитих дужности, нивоа власти и хоризонталне и вертикалне координације.<sup>517</sup> Без обзира на разлике у начину

---

Судска и извршна власт владара ограничена је влашћу феудалаца унутар њихових поседа. Права владара се ограничавају у области пореза, а у „области полиције безбедности нису се владаочевој власти постављале границе.“ (Тарановски, Т., *Историја српској права у Немањинској држави*, Геца Кон, Београд, 1931, стр. 152.) Тако се у Француској, Русији и др. државама тог времена разликује полиција феудалаца од краљеве полиције. Владар је имао оружану пратњу, за неке полицијске послове ангажује посебне званичнике као своје централне/локалне органе да „ревностно брину о извршавању господаревих наређења“. (Le Clère, M., *Histoire de la police*, Paris, 1957, стр. 14. Према: Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 71.)

<sup>514</sup> Уп: Балтић, А., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>515</sup> Богати трговачки и занатски центри добијају повластице од владара и феудалаца, формирају изборне органе и постепено стичу аутономију – Млетачка република, Ђенова, Фиренца, и др.

<sup>516</sup> Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије*, *op. cit.*, стр. 12-13.

<sup>517</sup> У Француској настају полицијске службе разноврсних и широко схваћених задатака. У Паризу су организоване као кварталски магистрати са службеницима, детективима и патролама. Снаге за безбедност на путевима (пољске страже) преузеле су полицијске послове у мањим местима, из којих настаје Национална жандармерија која и данас постоји под тим именом. У време Луја XIII, известиоце краља Ришеље претвара у тзв. краљеве интенданте, главну полу ефикасности државе. Поред снабдевања војних трупа, контролисали су управне органе у унутрашњости и вршили полицијску и судску власт. За време Луја XIV, интенданти постају стални намесници, *краљеви обласни комесари* за пореске области. Два века је трајала борба за превласт краља над племством и чиновничким апаратом. (Le Clère, M., *op. cit.*, стр. 27-51.) Основу будуће модерне полиције у већини држава Европе чини модел створен у време Луја XIV, када Француска добија изглед централизоване административне државе. Установу краљевског полицијског намесника Париза (*lieutenant general de police*) копирају у Петерсбургу 1718. год., Берлину 1742. год. и Бечу 1751. год. Русија остаје феудална апсолутистичка монархија до средине XIX века. Реформама у време Петра I и Катарине II полиција постаје

организације и вршења „јавних служби“ у европским државама тог времена, заједничка карактеристика им је да су јавна звања добијали економски моћни слојеви друштва, не само због сталешких привилегија, него зато што су у већини случајева били једини образовани чланови друштва.

У Енглеској централизовани систем управе и полиције није пустио дубље корене, иако су се дужности вршиле у име круне као симбола државне власти.<sup>518</sup> Током XIV и XV века настају први јавни службеници – *civil servants* (*clerks*), као краљеви службеници на деловима државне територије. Постепено настаје специфичан, децентрализован енглески управни и службенички систем,<sup>519</sup> а процес одвајања јавних служби од круне тече у оквиру парламентарне борбе против краљевог апсолутизма.<sup>520</sup>

Крајем XVIII века, услед крупних промена у друштвеном и политичком уређењу у већини држава, мења се улога државе – управна структура се диференцира, рад органа управе се професионализује и ставља под правну и политичку контролу. Индустијском и урбанизованом друштву у развоју потребни су нови облици друштвене регулације и формалне контроле, по Веберу „од ослањања на неформалне механизме традиционалне власти ка правно рационалним средствима“.<sup>521</sup> Мења се улога принуде и полицијска

---

централизована као и у другим државама. (Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 79.) Хабзбуршка монархија је имала посебан управни систем, који иако је био централизован, заснивао се на компромисима земаља чланица и ослањао на феудалце. Централна власт је имала „експозитуре“ које су деловале уз земаљске органе и управни апарат феудалаца. Војска, снажна полиција, државни апарат и ослонац на католичку цркву, чинио је главни кохезиони фактор. Најјача централизација постојала је у Аустрији и Пруској, а полиција је била организована по француском узору и мешала се у све области живота. (Пусић, *Управни системи I, op. cit.*, стр. 166-180.)

<sup>518</sup> Лордови као земљопоседници организовали су одржавање реда у краљево име преко посебно задужених лица, а од XII века као службеник краља уводи се шериф (*sheriff*), одговоран за надзор лордових служби. Од 1285. године именују се по два сеоска полицајца (*constable*) на сваких сто породица, који су задужења вршили у име краља. Сличне установе у исто време стварају се у Норвешкој, Данској, Шведској, чија су задужења да прикупљу порез, хапсе криминалце и бирају људе за ноћну стражу. Bayley, D. H., *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1990, стр. 25-52.

<sup>519</sup> Обласни шерифи постају управници грофовија, имају извршну и судску власт, а као награду за службу добијају део пореза који скупљају у краљево име. Подручје шерифове власти није се поклапало са феудалним поседима, па постепено настаје управни систем Енглеске.

<sup>520</sup> Доношењем *Act of Settlement* 1688. године поставља се основа за разграничење између јавне службе као цивилне службе и службе личних послова круне. Уп: Балтић, А., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>521</sup> Услед напуштања руралних заједница, прилива становништва у градске индустријске и трговачке центре, пораста криминала, сиротиње, убрзаног развоја саобраћаја, интензивнијег прекограничног кретања људи и добара. Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization*, 1947, стр. 324.

држава, постепено побеђују идеали владавине права и правне државе,<sup>522</sup> иако не у свим земљама истим темпом. Упоредо са преображајем државе у уставне монархије и развојем државних функција као јавних служби настаје и јавни службеник у модерном значењу, који „није више вазални слуга феудалних господара, лични слуга немачких кнезова или лични службеник енглеских или француских краљева“.<sup>523</sup>

Држава у модерном значењу настаје појавом професионалне управе, а појам јавног, односно државног службеника обухвата својства која су регулисана нормама одређеног правног система. Јавни службеник је увек својим радом везан за јавне институције – државне и друге органе, организације, службе и друга тела којима су поверена јавна овлашћења и чији је статус регулисан нормама јавног права. Због тога се правна наука неизбежно ослања на одговарајућу законску регулативу.

### 1.3.2.2. Правно-теоријски приступ

Као и код одређивања појма управе, појам јавног службеника може бити органски и функционално одређен. Међутим, примењени у чистом виду, ови приступи не обезбеђују довољно јасноће због мноштва и разноврсности јавних послова и организационих облика у којима се они обављају. Због тога се појам јавног службеника увек изводи имајући у виду одређени правни систем.<sup>524</sup>

У појединим земљама појам јавног службеника се везује за послове јавних служби, а државним службеником се сматра и лице у служби органа локалне самоуправе на које се примењује режим јавног права (Немачка). Тако се теоријски појам јавног, односно државног службеника, који даје правна наука, разликује од позитивноправног појма који настаје као резултат законодавног уређења, али и у теорији управног права појам јавног службеника има различита значења.

---

<sup>522</sup> Апсолутистичке монархије постају уставне, власт се дели на законодавну, управну и судску, рад управе се подводи под правни поредак, а у односима са појединцима и под судску контролу. Грађанин престаје да буде готово незаштићени поданик.

<sup>523</sup> Балтић, А., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>524</sup> Слично: Влатковић, М., Брковић Р., Урдаревић, Б., *op. cit.*, стр. 54.



Због традиционалне важности јавне службе у Француској државним службеником се сматрало свако лице које учествује у функционисању јавних служби, без обзира на хијерархијски положај јавне службе, ако припада сталном и редовном кадру. Сталност службе је главни критеријум, али има и схватања да је државни службеник свако лице које макар и привремено учествује у вршењу сталне функције.<sup>525</sup> У немачкој управној науци чиновници су се дефинисали као лица која се обавезују на обављање послова, верност и послушност и налазе се у посебном односу потчињености према држави (Лабанд), а данашња уставна позиција државног службеника је да државне послове врши као стално занимање, стучно и професионално, старајући се о сталном извршавању послова у јавном интересу.<sup>526</sup> Професионалност, трајност службе, политичка неутралност и „мерит“ систем главне су карактеристике службеничког система и у Великој Британији на којима се доследно инсистира у кадровској политици.<sup>527</sup>

У домаћој правној теорији постоје два основна приступа у одређивању појма јавног службеника. По првом, појам јавног службеника се одређивао у најширем смислу и односио се на сва лица која су обављала послове јавних служби на основу закона, без обзира на организациони облик те службе, природу посла, ранг или друга својства лица у служби.<sup>528</sup> Према другом приступу, појам јавног службеника се везивао за врсту и природу послова, на основу којих су се вршиле категоризације службеника, зависно од права и обавеза која имају, статуса или неких других посебних својстава. На тај начин су се уједно и разликовали јавни службеници од других лица која су обављала помоћно-техничке послове.<sup>529</sup>

Пошто је веза са јавном службом битна за све који учествују њеном остваривању и правилном функционисању, рано се увиђа специфичан положај службеника. А. Балтић је пошао од појма јавног службеника у ширем

---

<sup>525</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 12.

<sup>526</sup> Видети члан 33 (4) Устава. Слично: Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 12.

<sup>527</sup> *Civil Service Commissioners' Recruitment Code*, Civil Service Commissioners, 2004, 2008. Више о условима и могућностима запослења и каријере у јавној служби: <http://www.civilservicecommissioners.org/>

<sup>528</sup> Уп: Крбек, И., *Управно право – организација јавне управе*, Загреб, 1932, стр. 97.

<sup>529</sup> Слично: Влатковић, М., Брковић Р., Урдаревић, Б., *Службеничко право*, Досије, Београд, 2013, стр. 50.

смислу,<sup>530</sup> али издваја јавне чиновнике који се одликују специфичним својствима и значајем за рад и постојање јавних служби уопште јер омогућавају стално, редовно, непрекидно и ефикасно функционисање јавних служби као „професионални чиновници“ или „чиновници од каријере“.<sup>531</sup> „Чиновници су лица вољно и на један сталан начин (у релативном смислу) инкорпорисана за стална и утврђена службена места или службена звања у сталним кадровима јавних служби, примајући једну плату утврђену законом, уредбом или буџетом.“<sup>532</sup>

И. Крбек је такође пошао од појма лица државне службе у ширем смислу, који обухвата сва лица која врше било какву јавну функцију, али истиче лица која се професионално баве неким радом који држава због његовог значаја прецизније регулише, као и лични статус таквог лица.<sup>533</sup> Н. Стјепановић јавне службенике дели на: 1) редовне или професионалне јавне службенике – сва лица у служби државе и других јавних служби која врше послове као своје редовно занимање и то вољно али прагматски, по правилу трајно, професионално и плаћено, 2) почасне јавне службенике, 3) принудне јавне службенике (војни обвезници, сведоци, вештаци, и сл.) и 4) контрактуалне службенике.<sup>534</sup>

Према Пусићу, „Превладавајућу скупину у управним организацијама чине управни службеници, то јест људи који обављају рад, интелектуални или мануелни, у тим организацијама као своје трајно и главно занимање, а својство професионалности управних службеника је потребна и довољна *differentia specifica* на основу које се разликују стални кадрови управних организација од непрофесионалних сарадника или других носилаца

---

<sup>530</sup> За њега је појам јавног службеника „општи израз“, јер сва лица која учествују у функционисању јавних служби немају иста својства и не потпадају под исти правни режим. Упоредном анализом француске и немачке правне теорије и праксе тог времена, уочавајући опасност од вештачки постављених теоријских класификација, полази од правно-функционалне стварности и даје општу поделу „целог службеничког света“ на пет група: 1. Стални или професионални чиновници, просто чиновници, 2. Почасни јавни службеници, 3. Принудни јавни службеници, 4. Помоћни јавни службеници, и 5. Јавни службеници са приватно-правним карактером.“ Балтић, А., *op.cit.* стр. 15.

<sup>531</sup> Балтић, А., *op. cit.*, стр. 12.

<sup>532</sup> Балтић, А., *op. cit.*, стр. 34.

<sup>533</sup> Крбек, И., *Лица у државној служби*, ЈАЗУ, Загреб, 1948, стр. 6.

<sup>534</sup> Стјепановић, Н., *Управно право ФНРЈ*, Савремена администрација, Београд, 1958, стр. 316-319.

друштвених функција усмеравања или контроле стручног апарата јавних служби.<sup>535</sup> Сталност службе, систем звања и плата, као и професионално, трајно и редовно вршења управних послова кључни су за одређивање појма државног, односно јавног службеника, што заступа већина правних писаца.<sup>536</sup> На тај начин се професионалност, као стручна знања за обављање управних послова (у виду занимања), истиче као основна линија раздвајања од професионалности као етичности која се, пре свега, очекује од носилаца политичких функција.

У европским земљама законодавна регулатива различито дефинише јавне односно државне службенике што отежава генерализацију, али се компаративно уочавају одређене заједничке карактеристике. У већини земаља државни службеници су запослени у централној управи, а службеници у регионалној и локалној управи и јавним службама немају тај статус.<sup>537</sup> У „новим“ чланицама Европске уније од 2004. и 2007. године, као и у Србији, државни службеници су запослени у министарствима и другим органима државне управе, службама Владе и другим државним органима.<sup>538</sup>

У погледу запослених у локалној самоуправи, решења су врло различита и може се констатовати да су заступљени сви могући модели, од примене општег режима радног односа (Велика Британија, Естонија, Румунија и др.) до „комбинованог статуса“ ако обављају ауторитативне послове (Немачка, Белгија, Финска, Румунија и др.). У Француској статус државног службеника простире се на све запослене у јавном сектору – у државној, регионалној и локалној управи, као и у јавним службама.

Разликовање појмова јавног и државног службеника последица је разликовања појмова државне управе и јавне управе о којима смо говорили, а сам појам јавног службеника зависи од организационог уређења јавне управе и правне подлоге функција које врши. Тренд промене схватања улоге државе и

---

<sup>535</sup> Пусић, Е., *Наука о управи*, *op. cit.*, стр. 166-167.

<sup>536</sup> Уп: Томић, З. Р., *Општије управно право*, Пето, скраћено и осавремено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009, стр. 157. Марковић, Р., *Управно право – Општи гео*, Београд, 2002, стр.171. Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 13. и др.

<sup>537</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 13.

<sup>538</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 14.

јавне управе можда најбоље показује пример Немачке у којој се статус државних службеника везује за традиционалне државне функције – полиција, порези, царина, и др., а јавни службеници су сви они који обављају послове јавних служби које су у функцији непосредних потреба грађана.<sup>539</sup>

О статусу јавног службеника, његовој улози и значењу у конкретном правном систему, не може се говорити изван оквира у којима се остварују темељне одреднице и начела самог система.<sup>540</sup> Различити системи и модели организовања јавне управе утичу на то да се и у језичком смислу за појам јавног службеника користе различити термини.<sup>541</sup> Често ће то зависити и од приступа одређењу појма јавне управе, односно да ли се инсистира на институцијама и организационој структури, процесу имплементације политике и доношења одлука или на активностима јавних службеника и органа извршне власти.<sup>542</sup> Тако се теоријски појам јавног службеника може одредити са организационог (формалног) и функционалног (садржајног) аспекта, а постоји и мешовити (комбиновани) приступ.

Појам државног, односно јавног службеника не може се одредити јединствено због различите управне и законодавне праксе, а и у оквирима једног правног система честе су и законске промене које утичу на организацију и делокруг јавне управе и локалне самоуправе.<sup>543</sup> Појам државног службеника је релативно стабилан јер се везује за послове државног органа, али тенденције ка функционалној и територијалној децентрализацији

---

<sup>539</sup> „Првобитно је јавна служба била резервисана за државне службенике који су примали плату, а помоћно особље накнаду као зараду. Данас око 3 милиона од укупно 4,8 милиона запослених у јавним службама имају статус јавног службеника са правом на плату или зараду. Висок проценат запослених у јавним службама, пре свега одражава основну промену у перцепцији улоге државе. За разлику од 19. века држава се више не види искључиво као чувар јавног реда, али се сматра одговорном за напредак и добробит заједнице. Ови задаци су у великој мери додељени запосленима у јавном сектору, док су државним службеницима углавном намењене класични суверене функције (полиција, пореска управа, управа царина и министарства).“ *The public service in Germany*, pp. 56. Извор: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The\\_public\\_service\\_in\\_Germany\\_December\\_Id\\_24273\\_en.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/The_public_service_in_Germany_December_Id_24273_en.pdf?__blob=publicationFile)

<sup>540</sup> Видети: Борковић, И., *Службеничко право*, *op. cit.*, стр. 34.

<sup>541</sup> У енглеском језику *Servant, Officer, Employee*, у САД - *Public employees, Public officers*, у немачком – *Beamten* и *Angestellten*, у француском *Fonctionnaire*, у италијанском - *Funzionario*.

<sup>542</sup> Видети: Dunleavy, P., *Is there a Radical Approach to Public Administration?* *Public Administration* 60, 2: 215-25, 1982. стр. 215; J. Greenwood, D. Wilson, *Public Administration in Britain today*, London, 1993, стр. 4.

<sup>543</sup> Више о проблематици одређења појма државног односно јавног службеника, у: Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 12-15.

утичу на потребу сталног усклађивања статуса лица која раде у тако сложеном и динамичном систему. Посебност њиховог статуса условљава природа послова које врше у јавном интересу који имају посебан правни режим, а службенички односи се посебно регулишу, због чега се формирала и посебна научна дисциплина – службеничко право.<sup>544</sup>

Посебан закон који регулише правни положај запослених у органима јединица локалне самоуправе у Србији још увек није усвојен, а научно је ирелевантно анализирати одредбе важећег – „одлазећег“ закона у односу на предмет овог рада, што нас добрим делом ограничава у погледу теоријско-правне анализе. За ову категорију запослених користимо термин „локални службеници“, имајући у виду решења из Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, који је у процедури усвајања.<sup>545</sup>

Успешна реформа локалне самоуправе у великој мери зависи и од нормативне основе за развој професионализма и професионализацију локалних јавних служби. Основна претпоставка за развој капацитета локалне самоуправе је регулисање статуса локалних службеника на принципима службеничког права, као и доследна примена његових института. Због тога ћемо указати на основне елементе и врсте службеничких система који су од значаја за разумевање промена које се очекују у систему локалне самоуправе у Србији.

### 1.3.3. Основни елементи службеничких система

Службенички системи представљају оквир којим се у скуп великог броја персоналних одлука уводи фактор објективности, без кога се не може

---

<sup>544</sup> Влатковић, М., Брковић Р., Урдаревић, Б., *Службеничко право*, Београд, 2013. Борковић, И., *Службеничко право*, Загреб, 1999.

<sup>545</sup> Појам запослених је уређен одредбом члана 3. Предлога закона, који као запослене одређује функционере, службенике и намештенике. Функционер је изабрано, именовано, односно постављено лице (осим службеника на положају). Службеник је запослено лице које професионално обавља стручне послове из надлежности аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе или са њима повезаних општих правних послова, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова. Службеник је запослено лице на извршилачком радном месту као и на радном месту службеника на положају. Намештеник је лице које заснива радни однос ради обављања пратећих, помоћно-техничких послова.

очекивати да ће се интерес службеника, како то службеници субјективно осећају, поклопити са њиховим дужностима.<sup>546</sup> У литератури је прилично уједначено прихваћено Веберово тумачење професионалне бирократије<sup>547</sup> одређивањем службеничког система као целовитог скупа логички повезаних категорија у које се радна места, односно управни службеници разврставају према унапред утврђеним критеријима, а које су темељ за њихово награђивање и оквир за кретање у служби, који обухвата систем класификације, платни систем и систем напредовања.<sup>548</sup> На основу тога идентификују се основни елементи службеничког система: хијерархија, систем разврставања и напредовања, стручност за одређену службу и платни систем.

У савременим службеничким системима акценат је на њиховој улози и циљевима, који се односе на професионално, непристрасно, ефикасно спровођење политике владе и обављање управних послова.<sup>549</sup> Основ запошљавања и напредовања службеника су њихове стручне способности (*merit system*), а плаћање службеника се заснива на учинку (результатима рада). Овакав приступ подржава развој каријере службеника и њихово стручно усавршавање са циљем њиховог задржавања у служби. Сматра се да се кључни елементи Веберове бирократије нису променили – владавина права која је заснована на професионалном, политички неутралном и одговорном раду службеника.<sup>550</sup>

Стандарди Европске уније о потребама развоја капацитета јавне управе у земљама чланицама и кандидатима за чланство јасно наглашавају принцип професионализма и стабилност у раду управе.<sup>551</sup> То подразумева одговорно

---

<sup>546</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 10.

<sup>547</sup> По Веберу, цео управни апарат се састоји од чиновника који се покоравају дужностима службе по утврђеној хијерархији, на основу компетенција и стручних квалификација, могу да напредују у хијерархији на основу година службе и резултата рада, а за свој рад добијају плату која се утврђује према рангу у хијерархијском поретку, одговорности и положају у друштву. Вебер, М., *Привреда и друштво*, Просвета, Београд, 1976, стр. 173. Видети: Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 11, 15.

<sup>548</sup> Уп: Пусић, Е., *Наука о управи*, *op. cit.*, стр. 178, Влатковић, М. и др., *Службеничко право*, *op. cit.*, стр. 41.

<sup>549</sup> Вукашиновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>550</sup> Вукашиновић Радојичић, З., Урошевић, З., *Локални службенички систем – професионализација локалне управе*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2014, стр. 185-196.

<sup>551</sup> Европски стандарди положаја државних службеника дефинисани су на начин како би се подстакао развој заједничке управне праксе и пружила подршка јачању управних

планирање кадрова, запошљавање на основу стручних способности, спровођење конкурсних процедура на основу објективних и транспарентних критеријума, систем селекције кандидата путем провера знања (пријемних испита), развој каријере и успостављене механизме напредовања, оцењивања и задржавања службеника у управи, стручно усавршавање и одговарајући платни систем.<sup>552</sup> Службенички систем у Републици Србији успостављен је Законом о државним службеницима који је усвојен 2005. године.<sup>553</sup> Међутим, као што смо рекли, службенички систем није у целини заокружен, у делу који се односи на статус запослених на децентрализованом нивоу власти.<sup>554</sup>

### 1.3.4. Врсте службеничких система

Службенички систем може да функционише као каријерни (затворен) систем или као систем позиција (систем радних места или отворен систем), мада су све више присутни елементи оба модела, због чега је исправније рећи да се ради о елементима који преовлађују.<sup>555</sup> Каријерни системи су заступљени у већини европских земаља, као и у другим земљама у свету, карактеристика су стабилних демократских држава у којима је рад управних органа строго уређен правним актима, док мање погодују земљама у транзицији. Разлог томе је што се у каријерном систему службеници запошљавају на почетку каријере, а кључни критеријум су стручне квалификације и полагање стручних пријемних испита, што значи да је акценат на стеченом образовању пре запослења (Француска, Италија,

---

капацитета у државама које приступају Унији. Стандарди развоја и главни елементи положаја државних службеника дефинисани 1999. године у документу „Смернице развоја службеничкој сисџема”, допуњени су стандардима на основу извештаја о напретку и других извештаја и аналитичких докумената у оквиру SIGMA програма.

<sup>552</sup> Опширније: Вукашиновић Радојичић, З., *Евројски службенички сисџеми*, *op. cit.*, 15-22.

<sup>553</sup> „Сл. гласник РС” бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009 и 99/2014. Закон се примењује на запослене у органима државне управе и другим државним органима, с тим да се одређена права и дужности службеника у појединим државним органима могу другачије уредити посебним законом због природе њихових послова (нпр. Закон о полицији).

<sup>554</sup> Прелазном одредбом члана 189. Закона о државним службеницима уређено је да се одредбе Закона о радним односима у државним органима сходно примењују на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

<sup>555</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, 22.

Шпанија).<sup>556</sup> Касније се успостављају механизми мобилности и напредовања, јер се очекује да службеник цео радни век остане у управи.

Радни однос се заснива након спровођења јавног конкурса, виша радна места се попуњавају запосленим службеницима путем напредовања или премештаја (мобилност), као и интерним конкурсом. Екстерно запошљавање је ограничено, интерна мобилност је изражена, а за одређене групе службеника установљене су заједничке вредности, као нпр. у Француској *esprit de corps*. Напредовање се заснива на систему звања (разреда) које службеник „носи са собом“, што обезбеђује независност и мобилност службеника и флексибилност у управљању кадровима.

Основне предности овог система су стабилност и квалитет службе због акумулације практичног искуства службеника, могућности дугорочног обучавања и стручног усавршавања, а стављање у изглед напредовања представља посебан вид стимулације. Континуитет у раду службеника и релативну независност од политике пружа гаранција сталног радног односа.<sup>557</sup>

Међутим, уочени су и одређени недостаци: формалне процедуре пријема у радни однос, предност се даје формалном образовању у односу на професионалне способности, недовољно се прате стварне потребе радних места која се попуњавају, екстерна мобилност није развијена, критеријуми за напредовање као и процедуре у вези са тим нису транспарентни, резултати рада службеника нису довољно признати, а руководиоци као део „затвореног клуба“ недовољно ослушкују потребе друштва и грађана.<sup>558</sup> Зато се овај систем у већини земаља допуњује менаџерским системом запошљавања на одређени период (уговорно заснивање радног односа), посебно за виша руководећа радна места.

---

<sup>556</sup> *Ibid.*

<sup>557</sup> Када се државни службеници запошљавају и развијају каријеру углавном у једном органу државне управе (министарству, агенцији, итд.), реч је о „систему министарстава“ (*department based system*) који представља хибридни систем – службеници се запошљавају на почетку каријере, на основу пријемних стручних испита, постоји гаранција „сталног“ радног места, а акценат је на напредовању и подстицајима за развој каријере и задржавање у једном органу.

<sup>558</sup> OECD (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform In OECD Member Countries, Background Note*, GOV/PUMA(2003)17



Службенички систем Француске припада групи каријерних система.<sup>559</sup> Радно искуство кандидата стечено ван јавне управе (у приватном сектору) углавном се не вреднује приликом запошљавања и ова лица се распоређују на најнижа службеничка радна места. Пријемни стручни испити подразумевају писане провере знања и усмене разговоре ради провера способности, професионалног искуства и личних ставова кандидата, а полагају се пред независном комисијом. Интерна мобилност је веома развијена,<sup>560</sup> а премештаји службеника се спроводе на основу интерних конкурса и у случају вертикалне мобилности. За попуњавање највиших руководећих радних места у управи потребно је додатно образовање стечено у школама за државну администрацију (*ENA, National Tax School, Public works school*) и полагање стручних пријемних испита.

Каријерним системима припада немачки службенички систем у коме је управљање кадровима децентрализовано, управни органи и организације врше селекцију и пријем кадрова. Старешине органа одлучују о попуњавању радних места, што погодује страначкој патронажи. Услов за напредовање је постојање слободног вишег радног места, али је за прелазак из једне каријере у другу неопходно полагање стручног испита.<sup>561</sup> Посебна пажња је посвећена руководилачким положајима, кандидати подлежу изборном поступку у коме се врши провера стручности, постављају се на одређени временски период или подлежу пробном раду. Тиме се јача мобилност, мотивација и конкуренција.<sup>562</sup>

За разлику од каријерних система, у системима позиција кадрови се бирају за одређена радна места применом критеријума сложености послова, одговорности, стручне спреме, радног искуства и др. Пријем кадрова је праћен

---

<sup>559</sup> Каријерни систем је успостављен у Немачкој, Шпанији, Португалији, Ирској и у другим земљама.

<sup>560</sup> За службенике на највишим службеничким местима установљена је обавеза промене радног места сваких шест година. Тај премештај онемогућава да службеници дуго раде на „осетљивим“ пословима. Пошто је премештај услов за напредовање, повећава се интересовање за промену радног места и размену искустава у различитим областима јавне управе.

<sup>561</sup> Каријера службеника (*Stelle*) обухвата групу радних места службеника исте стручне спреме.

<sup>562</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Европски принципи запошљавања јавних службеника, осврт на каријерне системе и системе позиција*, Правни живот бр. 10. Београд, 2012.

спровођењем процедуре јавног конкурса, али је акценат на академском образовању и провери стручних способности путем пријемних испита, а професионално искуство је кључни критеријум. У процесу селекције оцењују се способности и психолошке особине кандидата. Управљање кадровима је најчешће децентрализовано. Овај систем је отворенији, екстерна мобилност је развијена и веће су могућности за запошљавање у односу на каријерни систем.<sup>563</sup> Ипак, тешко се напредује без додатног образовања, усавршавања или остваривања изузетних резултата.<sup>564</sup>

Службенички систем Велике Британије припада групи отворених система, систем позиција.<sup>565</sup> Основни принципи запошљавања и кретања службеника су заслуге, правичност и отвореност – *merit, fairness, openness*.<sup>566</sup> Избор кандидата се врши према стручним способностима, на бази правичне и отворене конкуренције. Слично француском систему, постоји обавеза полагања испита приликом пријема у службу. Акценат је на запошљавању квалитетних кадрова уз спровођење конкурсне процедуре. Напредовање службеника се заснива на резултатима рада, уз процедуру интерног или јавног конкурса, при чему се за попуњавање сваког радног места формира посебна комисија или одбор за напредовање (*promotion board*).<sup>567</sup>

Мешовити системи настају као последица конвергенције каријерног система и система позиција, комбинације елемената оба система. У великом броју европских земаља каријерни систем је ублажен инструментима другог начина запошљавања службеника. Запошљавање за цео радни век уз обезбеђење професионалног развоја (каријерни систем) преовлађујући је

---

<sup>563</sup> Видети: OECD, *Trends in Human Resource management Policies in OECD countries-an Analyses of the Results of the OECD Survey on strategic Human Resource Management*, OECD, Paris, 27<sup>th</sup> of September, 2004, GOV/PGC/HRM (2004)3.

<sup>564</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 25.

<sup>565</sup> Систем позиција имају и Шведска, САД, Канада и друге земље.

<sup>566</sup> Основни принципи запошљавања дефинисани су 1854. године *Northcote-Trevelyan* извештајем. Њиме се уводи запошљавање путем конкурса и провера знања кандидата, напредовање према заслугама. Тенденције запошљавања кандидата у државној управи у складу са релевантним стручним знањима и искуством настале су шездесетих година прошлог века, у складу са препорукама из Фултоновог извештаја 1968. године. Запошљавање је данас регулисано Упутством за рад државних службеника (*Civil Service Order*).

<sup>567</sup> У Великој Британији више државне службенике (*senior civil service*) чине виши руководиоци, специјалисти, саветници, који подлежу посебном статусу (заједнички систем плата, заједнички систем оцењивања на основу дефинисаних критеријума, споразуми о међуминистарској мобилности, стручно усавршавање и развој каријере).

начин запошљавања у јавној управи, посебно у оним земљама у којима је уједначен статус државних и локалних службеника. Каријерни систем, који обезбеђује континуитет у раду на основама професионализације и професионализацију управе, допуњује се системом запошљавања на одређени период према јасно утврђеним критеријумима.<sup>568</sup>

Видели смо да примена „мерит“ принципа подразумева критеријуме и технике селекције кандидата којима се обезбеђује објективност у запошљавању. Принцип једанкости за све кандидате, јавност поступка, вишечлане комисије, неутралност у избору и други методи којима се спречава фаворизовање кандидата према другим критеријумима – активности које почивају на професионалној основи – представља групу питања која су од суштинског значаја за професионализацију управе. Напредовање службеника и признавање професионалних и креативних потенцијала и испуњавање услова за стицање виших звања професионално високим квалитетом рада утиче на мотивацију службеника. Подразумева се да каријерном систему треба посветити посебну пажњу, јер чини основу компетентне, стабилне, високо професионалне јавне управе.

Стручна способност за извршавање задатака радног места треба да буде мера која одређује исход запошљавања. Она се утврђује најчешће путем јавног конкурса, којим се обезбеђује једнака доступност свим кандидатима под једнаким условима, а избор се врши рангирањем коме може да претходе различите провере (тестирање, интервјуи и сл.). Сматра се да једино тако утврђена способност, вођена стручним критеријумима и начелом законитости на коме почива управна делатност, представља брану оном виду политичког утицаја на управу који доказано има негативне последице – неефикасност, неједнакост грађана пред законом и други видови незаконитости, до изразито погубних последица непотизма, клијентелизма и корупције.<sup>569</sup>

Од квалитета руководеће структуре у великој мери зависи ефикасност и законитост рада управе, те је професионализација руководећих лица изузетно значајна. Стабилно и квалитетно руководство представља важан фактор за

---

<sup>568</sup> Више о томе: Вукашиновић Радојичић, З., *Ibid.*

<sup>569</sup> Уп: Муса, А., Џинић, Ј., *op. cit.*, стр. 96.

напредак реформи.<sup>570</sup> Примена критеријума способности, компетентности и професионалног искуства приликом њиховог избора требало би да буде доследна. Истовремено, професионална одговорност руководиоца и других службеника за понашање и законито вршење послова представља неодвојиви део професионализма. Зато је важно прецизно регулисати степен и врсте одговорности и друга правила понашања, а да санкције зависе од тежине повреда, које могу бити и разлози за престанак радног односа.

## **1.4. Утицаји професионализације на радне односе у јавној управи и локалној самоуправи**

### **1.4.1. Јавна служба и радни однос**

#### **1.4.1.1. Правна природа службеничког односа**

Радни однос је део рада, настао је као последица рада и у оквиру рада, а радноправни однос представља правну везу која изражава динамичко јединство права, обавеза и одговорности субјеката на раду и поводом рада – ствара се општом правном нормом, утврђивањем права и обавеза поводом рада.<sup>571</sup> Осим са становишта права, радни односи се посматрају и са друштвеног аспекта – развоја и карактера друштвених односа у којима настају и из којих произлазе.

Радноправни однос се одређује као „многострани и сложени правни однос проткан и испреплетан са лично-правним, имовинским, организационо-правним и имовинским (материјалним) елементима и обележјима, испуњен бројним и различитим индивидуалним ситуацијама, разноврсним и богатим садржајем, променама које задиру у лични статус радника и службеника.“<sup>572</sup> Рад је правно регулисан и добровољан, који радник обавља лично на организован начин, кроз организационе облике, примајући за тај рад награду

---

<sup>570</sup> „Капацитети управе имају пресудан утицај на динамику процеса евроинтеграција. Административне структуре морају бити спремне с обзиром на то да оне воде преговоре, што захтева одређена знања и способности.“ Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 195.

<sup>571</sup> Б. Шундерић, *Радни однос, Теорија, норма, пракса*, Култура, Београд, стр. 3, 12. Према: Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-Полицијска Академија, Београд, 2015, стр. 35.

<sup>572</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа, op. cit.*, стр. 36.

(плату).<sup>573</sup> Препорука Међународне организације рада<sup>574</sup> садржи кључна мерила за одређење појма радног односа: лично обављање рада, субординација или зависност, рад према датим инструкцијама, интегрисаност запослених у процес рада, обављање рада у интересу послодавца, плаћеност, установљено радно време и место рада, континуитет у раду, доступност средстава за рад, право на жалбу у случају повреде права из радног односа.<sup>575</sup>

Схватања положаја и улоге управних службеника зависила су од тога који је аспект управне службе превладавао у датој историјској епохи. Управна служба се прво поистовећивала са вршењем политичке власти, потом је схватана као привелегија због повластица које су добијали они који су је вршили у име владара, да би се развила у функцију друштвено потребног посла. Без обзира на разлике у поимању и регулисању статуса управних службеника, сва три схватања се и данас специфично преплићу одражавајући суштинске карактеристике службеничког статуса и службеничког односа.

Прво схватање, историјски најстарије, полазило је од тога да је управни службеник носилац и извршилац дела државног монопола принуде, што је касније добило „блажу“ форму у виду овлашћења која му се додељују на основу тог монопола. Друго, једнако старо гледиште, тумачило је управну службу као привилегију, повластицу, јер доноси одређене користи и ставља у повољнији положај службеника у односу на друге чланове заједнице. Последица тога су била задржавања или куповине управних служби по основу политичких, породичних или других критеријума. Данашњи облици „привилегија“ управних службеника могли би се видети у правној сигурности и заштити, сталности службе, и сл. Из треће концепције – управне службе као друштвено корисне и потребне функције – произлази критеријум способности као кључно мерило за запошљавање, разврставање и напредовање, правна везаност и одговорност службеника, посебна етика јавне службе.<sup>576</sup>

Службенички однос је радноправни однос између јавних службеника и њиховог послодавца чије шире значење (радни однос који обухвата и управне

---

<sup>573</sup> Брајић, В., *Радно право*, Привредна штампа, Београд, 1980, стр. 74, Ивошевић, З., *Радно право*, Службени гласник, Београд, 2006.

<sup>574</sup> R198 – *Employment Relationship Recommendation*, 2006.

<sup>575</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, *op. cit.*, стр. 36.

<sup>576</sup> Опширније: Пусић, Е., *Наука о управу*. Школска књига, Загреб, 1996, стр. 174-175.

односе ван радног односа и, за разлику од општег радног односа, заснива се поводом вршења власти и има већи значај за друштво у целини<sup>577</sup>) треба довести у чврсту везу са чињеницом да се успоставља и на основу „мерит“ начела – критеријума који утиче на објекат и садржину основне службеничке обавезе и каузу успостављања службеничког односа.<sup>578</sup> Службенички однос је несумњиво „одраз специфичног положаја службеника у коме се он налази као носилац и извршилац одређених функција у јавној служби и обухвата скуп права и обавеза из његовог административног односа према држави који настаје непосредно поводом вршења државне функције и из улоге коју при томе има у државном апарату.“<sup>579</sup>

Специфичност службеничког односа огледа се и у сложеној етичкој основи делатности коју врше јавни службеници и у складу са тим – посебним професионалним етичким нормама и кодексима који утичу и на развој радног права.<sup>580</sup> То је, поред основног разлога, од значаја и за успостављање посебног правног режима за решавање службеничких спорова.

Службенички однос има низ специфичности и у теорији нема јединственог одређења овог појма, али се издвајају специфична обележја: субјекти службеничког односа, добровољно ступање у радни однос, немогућност утицања на садржину службеничког односа (права и дужности) с обзиром да је она унапред прописана, правна подређеност, професионалност и трајност обављања послова (инкорпорисаност у сталне управне кадрове), плаћеност и лично извршавање рада.<sup>581</sup>

Трајност службе као сталност запослења представља важан фактор за стабилност, континуитет и квалитет рада у управи, јер омогућава стицање искуства и стручно усавршавање. Утицаји економске кризе или „новог јавног менаџмента“ не би смели да нарушавају гаранцију сталности радних места, а

---

<sup>577</sup> Томић, З. Р., *Управно право*, Београд, 1991, стр. 138–139.

<sup>578</sup> Уп: Б. Шундерић, Природа акта којим се успоставља службенички однос, *Радно и социјално право*, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, Тенденције Србије и Црне Горе, бр. 1–6/2005, Интермекс, Београд, стр. 44. Према: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 36.

<sup>579</sup> А. Балтић, *Основни радној права Југославије*, Савремена администрација, Београд, 1961, стр. 67.

<sup>580</sup> Слично у: Сремчев Илић, С. С., *Кодекси професионалној и етичкој понашања као извор радној права*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015.

<sup>581</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 39.

свакако треба поштрити одговорност у оквиру „мерит“ принципа, уместо неоправданог ширења уговорног заснивања радног односа „по вољи послодавца“ – *at will employment*, који се у нашој локалној пракси огледа у неоправданом ширењу рада на одређено време за послове и задатке који имају континуитет трајања.<sup>582</sup> Принцип сталности требало би само допунити менаџерским принципом у оправданим и правно уређеним ситуацијама запошљавања на одређени период, и то увек на основама „мерит“ принципа. Уговорни радни однос у јавној управи, који доводи у питање сталност радног односа, може неповољно да утиче на професионалност јавних службеника.

Професионализација управних послова је довела до посебног правног положаја лица која обављају те послове, без обзира на ниво јавне власти. Својство професионалности, које је *diferentia specifica* њиховог одређења (Пусић), значи да се од њих данас очекује да, осим теоријских и стручних знања, посебних вештина и других личних својстава потребних за обављање послова одређеног радног места, поседују свест о својој улози у друштву, високу одговорност за обављање послова коју показују кроз етичност понашања, мотивацију за рад и у тешким условима, уз претпостављени осећај задовољства због обављања посла који се односи на све грађане и у општем је интересу друштва, а да је за то награда плата.<sup>583</sup> Ови разлози утичу и на то да се службенички однос посебно уређује и делом разликује од општег режима радних односа. Правно регулисани радни односи у јавној управи представљају легитиман начин да се принципи професионализма примењују у тој области друштвених односа.

Развој модерне државе и улоге управе у обављању државних послова обележен је јачањем улоге права као баријере „државној тиранији“ и апсолутистичкој власти, због чега се и радни односи у јавној управи уређују правом. Међутим, данас је потребно шире разумевање начела законитости у вршењу јавне службе. Данас су у центру људска права. Она треба да спречавају и „тиранију закона“ професионалним, одговорним радом јавних службеника. Професионализам се стога не односи само на стручна знања и уско тумачење

---

<sup>582</sup> То омогућава „слободно“ тумачење и неадекватна контрола примене Закона о радним односима у државним органима из 1991. године, о чему ћемо касније више говорити.

<sup>583</sup> Уп: Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *op. cit.*, 17.

начела законитости као на закону заснован и у складу са њим донет појединачни правни или материјални акт управе, него и на сва она ситуациона поступања у складу са начелима добре управе. Ове карактеристике одлучујуће утичу на службеничке радне односе, који се „спуштају“ до локалне самоуправе. Ако улога „нове јавне управе“ није само да влада или управља, већ и да служи грађанима и њиховим потребама које идентификује и треба да „осећа“, онда и рад службеника и других званичника и њихов однос према радним обавезама треба да добија таква обележја. Наравно, са позиције права које рад у управи уређује.

Развој јавне управе као нове концепције вршења извршне власти скреће пажњу на потребу да се укаже на дихотомију извршно-политичког и извршно-управног елемента и у погледу радних односа у јавној управи и локалној самоуправи. Пошто је однос између политике и струке старо питање које се увек јавља у новим околностима,<sup>584</sup> потребно је складно интегрисање принципа „нове јавне управе“ – вредности, знања, јавног интереса и одговорности – и у радне односе, како би се превазишли могући, нежељени конфликти.

Наиме, функција и служба обједињују сврху (циљ, разлог) делатности органа или организације јавне управе. Функцију персонално врши функционер, али је она условљена стручним знањима професионалног службеничког апарата, односно запослених који послове те функције обављају као своје занимање. Та два облика рада – функција и служба, подразумевају различите улоге, одговорност и статус лица која их врше.<sup>585</sup> Функционери су изабрана или постављена лица која врше функцију извршно-политичке власти, представљају државу или децентрализован ниво јавне власти, наступају у њено име, одговорни су за остваривање мисије и циљева организације којом руководе, а службеници су лица која обављају управне послове као своје релативно трајно занимање, најчешће у радном односу на неодређено време. Функција је израз политичке власти и има елементе

---

<sup>584</sup> Видети: Томић, З. Р., *Струка и политика* (1997-2003), Досије, Београд, 2003.

<sup>585</sup> Слично: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 10.



политичке одговорности, а служба је занимање, стручни посао у коме не сме бити елемената те власти.<sup>586</sup>

Рад у јавној управи је одраз њене мисије и друштвеног значаја, који му дају и таква обележја у позитивном праву, као и на персоналном нивоу. Функција није занимање ни професија, већ јавна политичка делатност као непрофесионалан рад, али који обезбеђује одређена права по основу његовог вршења, с тим да његов вршилац није у радном односу.<sup>587</sup> Службенички однос је радни однос који се заснива поводом стручног обављања послова у јавном интересу, који укључују и вршење јавних овлашћења. Њихова природа је одређена уставним и законским положајем управно-извршних послова, а на садржину утичу циљеви обављања и конкретна природа одређене групе управних послова и овлашћења, што зависи и од организационе структуре управних органа и организација и других критеријума.

У нашем правном систему постоји велики број прописа који указује на инкопатибилност функције и радног односа, али не постоји посебан закон који уређује положај функционера.<sup>588</sup> У сваком случају, рад у јавној управи (и локалној самоуправи) рад је у интересу грађана и целог друштва, стога се и положај лица који раде у јавном интересу разликује у односу на друге категорије запослених, и то не само када имају стратешку или уставну улогу.<sup>589</sup> Заједнички елемент који их повезује је етичка основа професионалности, као однос и одговорност према вредностима које чине јавни интерес.

---

<sup>586</sup> Уп: Крбек, И., *Лица у државној служби*, ЈАЗУ, Загреб, 1948, стр. 30.

<sup>587</sup> Неки писци деле функционере на оне који су на сталном раду и оне који нису на сталном раду. У нашем праву народни посланици су на сталном раду у Народној скупштини, имају индивидуална права и права по основу социјалног осигурања. Функционери на сталном раду су и председник Републике, чланови Владе, министри, државни секретари, судије, јавни тужилац. Лубарда, Б. А., *Радно право, Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2012, стр. 80–83.

<sup>588</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 11. Међутим, Предлогом закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе предвиђа се уређење статуса ових категорија лица у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе тако да они имају статус запослених, односно заснивају радни однос у периоду трајања функције.

<sup>589</sup> Уп: N. Manning, N. Parison, *International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation, Poverty Reduction and Economic management Unit Europe and Central Asia Region*, Document of the World Bank, February, 2003, стр. 77. Према: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 20.

Овакав положај и улога јавних службеника утиче на то да они имају специфична права и обавезе у већини националних управних система. С једне стране поседују одређене привилегије у односу на запослене у приватном сектору, пре свега сталност запослења и редовну плату, а с друге стране подлежу и ограничењима због рада у јавном интересу: правила о спречавању сукоба интереса, антикорупцијска правила, ограничења додатног рада, ограничења у погледу права на штрајк и др.<sup>590</sup> Ограничења се уводе због природе послова и у појединим случајевима су својствена одређеној служби (војска, полиција), док се у свим случајевима односе на обезбеђивање услова за законито, професионално обављање послова и спречавање сукоба интереса и других негативних појава. Ограничења одређују конкретне облике одговорности који се манифестују у професионалном односу према радним обавезама и овлашћењима која су увек у јавном интересу и зависе од природе послова, организације јавне управе којој припадају и њиховог личног статуса.

Заједничка карактеристика већине управних система је да се код запошљавања подразумева да су за одређене управне послове претходно одређени професионални профили и други услови неопходни за њихово обављање, а потом изаберу кандидати који поседују захтевана својства. Међутим, успостављање радноправног односа, њихов статус, права и обавезе у вези са радом, као и права и обавезе по основу радног односа, имају различит правни режим, који зависи великим делом и од управно-правне традиције. Истовремено, несумњиво је да развој управних делатности у односу на настајање е-управе представља нови универзум који битно мења квалитет и врсте односа грађанин-привреда-јавна управа. Потребна је, дакле, флексибилност, али и етичко понашање – одговорност према друштву.

Ранија схватања су полазила од тога да су јавни односно државни службеници и они који су помоћни службеници, или привремено учествују у

---

<sup>590</sup> „Цео (бирократски) управни апарат се састоји од индивидуалних чиновника који се покоравају објективним службеним дужностима, који се постављају по строго утврђеној хијерархији, са строго одређеним компетенцијама у служби, према стручним квалификацијама које се проверавају испитом, а доказују дипломом, који за свој рад добијају плату, а чија висина зависи примарно од ранга хијерархијском поретку и одговорности коју захтева одређени положај.“ Видети: Вебер, М., *op. cit.*, стр. 173-175.

вршењу јавне службе.<sup>591</sup> Данас се разлика између положаја државних службеника и намештеника заснива на чињеници да су послови државних службеника непосредно повезани са вршењем управних послова и јавноправних овлашћења, због чега се њихов радни однос успоставља на посебан јавноправни начин.<sup>592</sup> Намештеници су лица ангажована за обављање послова неауторитативног карактера чији је положај уређен правилима приватног права, односно подлежу општем режиму радних односа.

У Немачкој су намештеници (*Angestellte*) лица у радном односу приватноправног карактера („службеници са приватноправним карактером“), ангажовани на основу уговора о раду приватног права.<sup>593</sup> Положај државних службеника је уставна категорија, они врше државне послове као стално занимање на основу управног акта и своје сагласности, ступају у посебан јавноправни однос служења и верности држави, а лица у приватноправном радном односу не могу обављати послове јавне власти. Међутим, службеничко законодавство је правним институтима „приближило“ правни положај свих јавних службеника – државне и покрајинске управе и лица у служби органа јединица локалне самоуправе и других колективитета на које се примењује режим јавног права. Разлике су углавном код државних службеника који врше класичне државне функције (полиција, порези, царина, итд.). Немачки управни систем је сложен, са јаком традицијом поштовања закона (*Rechtsstaat*), осећајем службеника за важност и значај свог рада и дужности (према држави), због чега је присутна дисциплина, али и отпори променама. Те карактеристике су допринеле да у Немачкој утицај „новог јавног менаџмента“ није оставио дубљи траг на промене у управном систему, али се промене осећају јачањем позиције јавне службе а не државе.<sup>594</sup>

---

<sup>591</sup> G. Jeze, *Les principes généraux du Droit administratif*, t. II, Paris, 1930, p. 241. Према: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 20.

<sup>592</sup> У Француској је владала теорија поделе функција на функције власти и функције пословања, па су јавни службеници били подељени у две групе – службенике власти (*gouvernants fonctionnaires d'autorité*) и службенике пословања (*fonctionnaires de gestion*). Н. Bérthelemy, *Traite élémentaire de Droit adm.* ed. 12, Paris, 1930, стр. 58; М. Nezdard, *Theorie juridique de la fonction publique*, Paris, 1901, стр. 459. Према: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 29.

<sup>593</sup> Више о томе: *The Public Service in Germany*, стр. 56, [www.bmi.bund.de](http://www.bmi.bund.de)

<sup>594</sup> *Ibid.* Погледати и: Пусић, Е., *Модернизација великих еуројских ујавних система*, Хрватска јавна управа, 2002, стр. 233-267.

У државној управи Велике Британије службеници (*civil servants*) формално су у служби Круне, плаћени су из државног буџета (*civil list*),<sup>595</sup> а запослени су у министарствима, агенцијама и другим невладиним телима централне управе. Посебан статус имају припадници оружаних снага и полиције, као и запослени у локалној управи, здравству и другим јавним службама (*public servants*),<sup>596</sup> али је на свим нивоима заступљена култура одговорности за јавну службу коју одликује висок степен професионализма.

Сличан положај државних и јавних службеника постоји и у законодавствима других држава. У Словачкој државни службеници су запослени у централној управи, али и у службама судова, тужилаштва и других органа. У Пољској се државним службеницима сматрају само запослени у министарствима и другим органима државне управе и службама Владе, а запослени у Парламенту, Омбудсману, Кабинету председника, Уставном суду, као и у јединицама локалне самоуправе, немају статус државних службеника. У правном систему Словеније положај јавног службеника зависи од тога да ли је лице запослено у јавном сектору који обухвата органе државне управе и локалне самоуправе, јавне агенције, јавне фондове и друга тела која се финансирају из државног буџета или буџета локалних органа, у кога не спадају они институционални облици који у теорији јавне управе иначе њему припадају (јавна предузећа, концесиониране службе и други субјекти који врше јавна овлашћења).<sup>597</sup>

Полазећи од уставних начела којима се одређује положај државне управе, њена независност, послови и одговорност према Влади, општи систем службеничких односа у Србији, уређен је Законом о државним службеницима.<sup>598</sup> То је основни закон којим се уређују службенички односи, донет је у првом „пакету“ реформи управног законодавства на начелима деполитизације и професионализма, због чега се често новелира. На права и

---

<sup>595</sup> *Civil Service Statistics*, Cabinet Office, London, 1999.

<sup>596</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-Полицијска Академија, Београд, 2015, стр. 27.

<sup>597</sup> Погледати: Дујић, С., *Civil Service System of Republic of Slovenia*, Second International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana, Slovenia, June, 2008.

<sup>598</sup> „Службени гласник РС“, бр. 79/05. ... 99/14.

дужности државних службеника из радног односа која нису уређена тим Законом као *lex specialis*, другим законом или другим прописима, примењује се Закон о раду (*lex generalis*),<sup>599</sup> други закони, посебан колективни уговор за државне органе и подзаконски прописи.

Специфичности управних послова, као и појединих група управних послова и задатака и сложеност организације и функција јавне управе утичу на то да се на службеничке односе примењују одредбе других закона или се ближе уређују посебним законима: Закон о државној управи,<sup>600</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника,<sup>601</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја,<sup>602</sup> Закон о Агенцији за борбу против корупције,<sup>603</sup> Закон о заштитнику грађана,<sup>604</sup> Закон о забрани дискриминације,<sup>605</sup> Закон о заштити узбуњивача,<sup>606</sup> Закон о спречавању злостављања на раду<sup>607</sup> и др.

Законом о државним службеницима је предвиђено да се одређена права и дужности службеника у појединим државним органима могу другачије уредити посебним законом ако то захтева природа послова и овлашћења. Посебни службенички системи су карактеристични за полицију, војску, спољне послове, царинске и пореске органе, заводе за извршење кривичних санкција, а у ту групу у нашем систему спада и посебан режим за запослене у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе. Важећи режим радног односа запослених у органима територијалне аутономије и органима јединица локалне самоуправе још увек уређује Закон о радним односима у државним органима док се не усвоје предложена решења, односно Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

---

<sup>599</sup> „Службени гласник РС“ бр. 24/05. ... 75/2014.

<sup>600</sup> Закон о државној управи, „Службени гласник РС“ бр. 79/05 ... 99/14.

<sup>601</sup> Закон о платама државних службеника и намештеника, „Службени гласник РС“ бр. 62/06 ... 108/2013, 99/2014.

<sup>602</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Службени гласник РС“ бр. 120/04 ... 36/10),

<sup>603</sup> Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“ бр. 97/08 ... 8/15.

<sup>604</sup> Закон о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“ бр. 79/05 и 54/07.

<sup>605</sup> Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“ бр. 22/09.

<sup>606</sup> Закон о заштити узбуњивача, „Службени гласник РС“ бр. 3140/14.

<sup>607</sup> Закон о спречавању злостављања на раду, „Службени гласник РС“ бр. 36/10.

#### 1.4.1.2. Субјекти службеничког односа

Субјекти службеничког односа су послодавци у јавној управи који за испуњење радних обавеза обезбеђују средства из буџета државе, аутономије покрајине или јединице локалне самоуправе, као и лица која се обавезују да врше одређену радну функцију, као носиоци одређених права права и обавеза.<sup>608</sup> Послодавце у јавној управи треба разликовати од њихових функција јавне власти или у вези са вршењем јавних овлашћења. Тако је нпр, Предлогом закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређено да је послодавац функционера, службеника и намештеника у аутономној покрајини и у јединицама локалне самоуправе – аутономна покрајина односно јединица локалне самоуправе, а права и дужности која се врше у име послодавца су посебно уређена.<sup>609</sup> Функционери се бирају, именују или постављају по посебним прописима, а службеници ступају у службу да би извршавали послове у јавном интересу. Службенички однос је претпоставка за успостављање управноправног односа.<sup>610</sup>

Као и послодавци у приватном сектору, функционери и руководиоци у јавној управи доносе опште подзаконске правне акте којима уређују унутрашњу организацију и односе, примењује санкције за непоштовање правила радне дисциплине, доносе одлуке и издају налоге и упутства у току рада, односно управљају процесом рада. Међутим, суштинске разлике између радног односа у јавној управи и у приватном сектору чини, уз посебну одговорност због заштите јавног интереса, посебан правни режим положаја службеника: правни основ за заснивање радног односа, услови за запослење, зараде, напредовање на раду, разлози за престанак радног односа, остваривање колективних права запослених (ограничено право на штрајк – обезбеђивање минимума процеса рада због рада у јавном интересу).<sup>611</sup>

<sup>608</sup> Уп: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 39.

<sup>609</sup> За службенике и намештенике у јединицама локалне самоуправе права и дужности у име послодавца врши начелник градске или општинске управе, односно руководиоца који руководи службом или организацијом. Видети: чл. 4. Предлога закона.

<sup>610</sup> Нпр, у државној управи и локалној самоуправи се обављају бројни послови којима се решава у управним стварима, издају се дозволе и одобрења, спроводи инспекцијски и управни надзор над поштовањем закона, као и припрема прописе и других општих аката.

<sup>611</sup> Слично: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 40.

Субјекти службеничког односа су и недржавни субјекти управе, односно органи и организације којима су поверена јавна овлашћења.<sup>612</sup> Правни положај јавних служби уређен је Законом о јавним службама,<sup>613</sup> Законом о јавним предузећима,<sup>614</sup> Законом о јавним агенцијама.<sup>615</sup> Јавне службе може оснивати Република, аутономна покрајина, град, општина, и друга правна и физичка лица, ради обављања послова којима се обезбеђује обављање делатности од општег интереса, остваривање права грађана односно задовољавање потреба грађана и организација и других корисника услуга.<sup>616</sup> Јавна предузећа се оснивају ради обављања привредних делатности које су од општег интереса у области производње, преноса, дистрибуције електричне енергије, производње и прераде угља, истраживања, производње, прераде, транспорта и дистрибуције нафте, промета нафте и нафтних деривата, железничког, поштанског и ваздушног саобраћаја, телекомуникација, издавања уџбеника, коришћења, управљања и заштите добара од општег интереса, као и у области комуналних делатности. Јавне агенције се оснивају за обављање развојних, стручних или регулаторних послова од општег интереса, које могу делотворније обављати него органи државне управе, и могу се у целини или претежно финансирати из средстава која обезбеђују од корисника услуга.<sup>617</sup>

Правни положај запослених у јавним службама, јавним предузећима, јавним агенцијама, уређује се посебним законима за поједине јавне службе (Закон о високом образовању, Закон о здравственој заштити и др.), с тим да се може предвидети примена општег правног режима радних односа. Иако се, по правилу, радни однос са запосленима у јавним службама заснива уговором о раду, што га чини „ближим“ општем правном режиму радних односа (у приватном сектору), у суштини представља службенички однос јер запослени обављају послове у јавном интересу, на начелима професионализма.

---

<sup>612</sup> „Јавна овлашћења су само други назив за поједине прерогативе државне власти.“ Томић, З. Р., *Опште управно право*, *op. cit.*, стр. 173

<sup>613</sup> Закон о јавним службама, „Службени гласник РС“, бр. 42/91, 71/94, 81/2005, 83/2005.

<sup>614</sup> Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС“, бр. 119/2012, 116/2013, 44/2014.

<sup>615</sup> Закон о јавним агенцијама, „Службени гласник РС“, бр. 81/2005.

<sup>616</sup> Јавне службе се оснивају у областима образовања, науке, културе, физичке културе, здравствене заштите, социјалне заштите, социјалног осигурања, друштвене бриге о деци и др.

<sup>617</sup> Слично: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 41.

### 1.4.2. Промене у садржају професионализације и утицај на службеничке односе

Обављање управних послова заснива се на начелима који чине суштину управне делатности,<sup>618</sup> која су у Србији дефинисана Законом о државним службеницима: законитост, непристрасност у раду, политичка неутралност, одговорност, забрана повлашћивања и ускраћивања, доступност информација о раду државних службеника, једнака доступност радних места, напредовање, стручно усавршавање и једнаке могућности.<sup>619</sup> Кодексом понашања државних службеника<sup>620</sup> прописани су стандарди исправног и професионалног понашања и радне етике. Циљ је успостављање дужности понашања које доприноси очувању и подстицању поверења јавности у интегритет, непристрасност и ефикасност органа,<sup>621</sup> што се постиже професионалним, етичним, ефикасним и пристојним поступањем са странкама, неговањем коректних професионалних односа и радне атмосфере, очувањем угледа органа.<sup>622</sup> Понашање које је супротно одредбама Кодекса представља лакшу повреду радне дужности, осим ако је Законом одређено као тежа повреда.<sup>623</sup>

Начело законитости је основно начело у раду управе на коме се заснивају и други принципи рада.<sup>624</sup> Ово начело има формалноправни елемент – рад државних службеника се мора обављати према законом утврђеном поступку, и материјалноправни елемент – када се правилно примењују норме позитивног права. У ширем смислу, начело законитости подразумева извршавање послова у складу са правилима струке, ефикасно и економично, на начелима „добре управе“ и на начин „најповољнији за странку.“ Примена начела законитости примарно зависи од стручних знања, али и од укупног нивоа професионалности. Примени начела стручности

---

<sup>618</sup> Управна делатност и принципи рада органа државне управе уређују се Законом о државној управи (законитост, непристрасност, политичка неутралност, стручност, делотворност, доступност информација, јавност и одговорност). Видети: Закон о државној управи, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14.

<sup>619</sup> Чл. 5-11. Закона о државним службеницима, „Сл. гласник РС“ бр. 79/2005, 81/2005 - испр, 83/2005 - испр, 64/2007, 67/2007 - испр, 116/2008, 104/2009 и 99/2014.

<sup>620</sup> Кодекс понашања државних службеника, „Сл. гласник РС“ бр. 29/08 и 30/15

<sup>621</sup> Чл. 1. и 3. Кодекса.

<sup>622</sup> Уп: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 139.

<sup>623</sup> Чл. 2. Кодекса.

<sup>624</sup> Чл. 7. Закона о државној управи.



доприноси стручно оспособљавање, стицање искуства, мобилност. Државни службеник током своје службеничке каријере може да напредује, а напредовање треба да зависи од његове стручности и резултата рада, као и од потреба државног органа.<sup>625</sup> Развојем система људских права, установљена су начела забране повлашћивања и ускраћивања државног службеника у његовим правима или дужностима због неког личног својства, расне, верске, полне, националне или политичке припадности.<sup>626</sup>

Начело јавности би требало да обезбеди транспарентан, отворен рад управе према јавности и да јача одговорност према друштву. Органи државне управе су дужни да јавности омогуће увид у свој рад.<sup>627</sup> Повереник за информације од јавног значаја има законска овлашћења чији је циљ да се јача одговорност и транспарентност рада,<sup>628</sup> што још увек није на задовољавајућем нивоу, иако се бележе резултати. Под информацијом од јавног значаја подразумева се свака информација којом располаже орган јавне власти, која је настала у раду или у вези са радом органа јавне власти, а јавност има оправдан интерес да је зна.<sup>629</sup> Свако има право на увид у документ који садржи информацију од јавног значаја, право на копију тог документа, као и право да му се та копија достави на одговарајући начин. Поверенику се може изјавити жалба у законом уређеном поступку.<sup>630</sup>

Увођење начела јавности рада у законом уређене облике практичног поступања органа јавне власти које контролише независни контролни орган подразумева професионално обављање одговарајућих послова и задатака у органима и организацијама јавне управе на свим нивоима: одговорно лице у

---

<sup>625</sup> Делотворност подразумева благовремено и ефикасно поступање службеника, уз придржавање прописаних (законских и других) рокова и без одлагања одређених радњи приликом одлучивања о правима, обавезама и интересима грађана и других субјеката. Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 140.

<sup>626</sup> Чл. 7. Закона о државним службеницима.

<sup>627</sup> Чл. 11. Закона о државној управи.

<sup>628</sup> Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС“ бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

<sup>629</sup> Чл. 2. Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Ограничења су уређена Законом, имајући у виду националну и јавну безбедност, живот и здравље људи, економски интерес државе, одбрану земље и друге разлоге.

<sup>630</sup> Ако орган власти одбије да обавести тражиоца о томе да ли поседује одређену информацију, ако одбије да му стави на увид документ који садржи тражену информацију или да му изда копију документа, као и ако то не учини у одређеном року, ако не одговори на захтев у прописаном року или не стави на увид документ који садржи тражену информацију.

органу власти (руководилац) одређује једно или више службених лица за поступање по захтевима за слободан приступ информацијама од јавног значаја, као и обезбеђивање израде информатора са основним подацима о раду органа. Ови послови су значајна новина у нашој управној пракси, али не толико са аспекта посебних стручних знања, већ у погледу „осетљивости“ њихове сврхе и утицаја на промену културе и професионалног рада у прилично политизованом систему односа.<sup>631</sup> Због тога је прописано да и запослени у органу власти који омогући приступ информацији од јавног значаја за коју се не може ограничити приступ на основу одредби Закона, као и информацији за коју је орган власти већ омогућио приступ на основу овог закона, не може се због тога позвати на одговорност нити трпети штетне последице, под условом да информација указује на постојање корупције, прекорачење овлашћења, нерационално располагање јавним средствима и незаконити акт или поступање органа власти (чл. 38. ст. 4. Закона). Законом је предвиђена заштита запосленог од евентуалне штете ако би био позван на одговорност, као и стимулативна мера у виду награде.<sup>632</sup>

Начело заштите јавног интереса, које је прописано Кодексом понашања државних службеника, подразумева да је државни службеник при доношењу одлука и вршењу дискреционих овлашћења дужан да води рачуна о јавном интересу и релевантним чињеницама и не сме поступати на „начин који га доводи у положај обавезе враћања услуге неком физичком или правном лицу.“<sup>633</sup> С обзиром на то да понашање које је супротно одредбама Кодекса

---

<sup>631</sup> У складу са чл. 38. Закона, овлашћено лице прима захтеве, обавештава тражиоца о поседовању информација и обезбеђује увид у документ који садржи тражену информацију, односно доставља информацију на одговарајући начин, одбија захтев решењем, пружа тражиоцима неопходну помоћ за остваривање њихових права утврђених овим законом, предузима мере за унапређење праксе поступања са носачима информација, праксе одржавања носача информација, као и праксе њиховог чувања и обезбеђења. Ако овлашћено лице није одређено, за поступање по захтеву надлежно је одговорно лице у органу власти.

<sup>632</sup> Право на заштиту из чл. 38. ст. 4. Закона има запослени под условом да је имао разлога да верује у тачност информације, да није тражио нити примио неку корист у вези са омогућавањем приступа информацији, као и да је пре него што је омогућио приступ информацији, обавестио о неправилностима надлежно лице у органу власти, које није предузело мере за решавање неправилности. Запослени који супротно одредбама ст. 4. и 5. истог члана буде позван на одговорност или претрпи какву штету, има право на накнаду штете од органа власти у којем је запослен. Запослени који омогући приступ информацији од јавног значаја у складу са ст. 4. и 5. овог члана, може бити награђен од стране органа власти у којем је запослен.

<sup>633</sup> Чл. 6. Кодекса.

представља лакшу повреду радне дужности, ово начело би требало директно да утиче на примену начела одговорности, битног елемента професионализма.<sup>634</sup> Одговорност службеника је последица начела законитости рада и одговорности органа управе, јер је лична одговорност основ институционалне одговорности. То захтева развијену свест о јавном интересу и посебан однос службеника према својим радњама и поступцима, без обзира на правни режим одговорности и евентуалне санкције.

Одговорност за заштиту јавног интереса још увек није довољно развијена. Сматра се да томе доприноси чињеница да службеници формално немају личну одговорност, нпр. министар или други старешина потписује скоро све акте и одговоран је за обављање послова из делокруга органа.<sup>635</sup> С друге стране је незнање и инертност, што уз висок степен политизације и недовољну одговорност лидерства ствара атмосферу „нетранспарентности и самовоље” по налазима Заштитника грађана Републике Србије, имајући у виду притужбе грађана на рад у органима управе.<sup>636</sup> Оснивање и рад независних и самосталних институција<sup>637</sup> представља правни и институционални оквир који треба да доприноси развоју професионализма у циљу владавине права, односно остваривања и заштите права грађана, али су велики проблеми у спровођењу њихових одлука и препорука.

Сматра се да је теоријски исправно, а у вршењу послова државне управе целисходно и корисно, у уређивању начела деловања државних службеника правити разлику између положаја и улоге органа државне управе, с једне стране и службеничког апарата као његовог персоналног дела који врши послове из његовог делокруга, с друге стране.<sup>638</sup> У том смислу, начела која се односе на стручност, непристрасност, делотворност, политичку неутралност и забрану повлашћивања и ускраћивања, односе се на државне службенике као

---

<sup>634</sup> Чл. 6. Закона о државним службеницима: „Државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада.“

<sup>635</sup> Уп. Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, *op. cit.*, стр. 142.

<sup>636</sup> *Редован годишњи извештај Заштитника грађана* за 2009. годину

<sup>637</sup> Заштитник грађана, Повереник за информације од јавног значаја, Агенција за борбу против корупције, Повереник за заштиту равноправности, Државна ревизорска институција.

<sup>638</sup> Влатковић, М., *Начела деловања државних службеника*, Радно и социјално право, Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права, Радно законодавство у пракси, Удружење за радно право и социјално осигурање Србије, бр. 1/2007, Интермекс, Београд, стр. 135.

лица која обављају послове у име државних органа, а начело јавности рада везује се за рад и улогу органа државне управе.

Међутим, начела рада дефинисана Законом о државним службеницима схватају се као права и дужности, јер су нпр. повреде начела законитости, непристрасности и политичке неутралности теже повреде радних дужности. Због тога се оправдано указује да нешто што има природу начела није увек подобно да буде као такво и непосредно примењено на начин који омогућава санкционисање.<sup>639</sup> Требало би прво одредити садржину начела, а потом на основу тога установити права и обавезе службеника, као основ утврђивања њихове одговорности у раду. У том смислу би се непристрасност и политичка неутралност могле уредити као обавеза државних службеника, али не у делу Закона који се односи на начела деловања службеника, већ у делу у коме се уређују њихова права и дужности. Управни принципи и начела су основа за рад у органима управе и тичу се професионалности не само запослених, него свих који у јавном интересу раде, посебно руководиоца, због чега је важно да буду јасни, прецизни и без изузетка применљиви.

### **1.4.3. Правни инструменти – каријерни систем и *merit* принцип. Варијанте *merit* принципа и проблеми доследне примене**

#### **1.4.3.1. Развој функције управљања људским потенцијалима (ресурсима)**

Као што је већ раније наглашавано, принцип запошљавања према „заслугама“ односно квалитетима (*recruitment based on merit*) подразумева избор најкомпетентнијег, односно најспособнијег кандидата у датом моменту (*best available*) за обављање одређених послова. Одређење појма вештина, знања, искуства и заслуга (*merit*) односи се на постојање утврђених и проверених способности у циљу обављања одређеног посла и остваривања дефинисаних циљева.<sup>640</sup> Примена „мерит“ принципа доприноси, поред осталог, унапређењу етичких стандарда, сузбијању појава корупције, страначког запошљавања, непотизма и других облика дискриминације, који се

<sup>639</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, *op. cit.*, стр. 144.

<sup>640</sup> Више у: Cardona, F., *Building a civil service system*, Sigma/OECD, 2002.

врло „успешно“ развијају у оквирима система политичке лојалности, односно система плена (*spoils*). „Мерит“ систем се у најширем смислу дефинише као вредносни систем заснован на професионалности, компетентности и интегритету у циљу остваривања јавног интереса.<sup>641</sup>

Због тога је у земљама са дугим искуством апсолутистичких режима, као што је већина транзиционих држава, „мерит“ принцип кључно средство за борбу против праксе непотизма и политичких утицаја на запошљавање. Политизована управа спречава увођење принципа заслуга, сталности и континуитета, утиче на честе персоналне промене и демотивише службенике јер се на највиша радна места у управи службеници најчешће не постављају на основу заслуга, већ на основу других критеријума.<sup>642</sup>

Принцип професионализма подупиру принципи једнакости у запошљавању и забрана дискриминације. Једнакост услова за пријем у службу и доступност радног места сваком грађану под једнаким условима обезбеђује се спровођењем јавних конкурса и применом „мерит“ принципа. Тиме се снажно подржава принцип професионализма и спречава нетранспарентна пракса запошљавања, чему доприносе и регулисани и стандардизовани пријемни испити који имају важну улогу за објективну селекцију.

Тиме долазимо до закључка да се службенички систем може у вредносном смислу одредити у зависности од степена доследности у примени „мерит“ принципа. Његово „огледало“ је кадровска политика која се одређује као систематска делатност попуњавања радних места службеницима и стварања одговарајућих са двоструким циљем – постизање максималне ефикасности организације и личног задовољства запослених (Пусић).<sup>643</sup>

Кадровска политика обухвата три основне групе послова: а) пријем у службу (запошљавање) и распоређивање на одређена радна места, б) стручно усавршавање и развој службеника, в) стварање оптималних услова за рад.

---

<sup>641</sup> Ingraham, P. W., *Building Bridges over Troubled Waters: Merit as a Guide*, Public Administration Review, 2006, pp. 486-495. Према: Рабреновић, А., *Управљање људским ресурсима*, У: *Правни механизми спречавања корупције у земљама Југоисточне Европе*, Институт за упоредно право, Београд, 2013, стр. 233-251.

<sup>642</sup> Cardona, F., *Liabilities and discipline of civil servants*, SIGMA, 2003.

<sup>643</sup> Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 228, Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење*, *op. cit.* Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 17.

Управљање кадровима (*human resource management*) посебна је дисциплина науке о управљању која изучава сложене кадровске процесе у свакој организацији, због чега се развила као посебна функција кадровске политике и у јавној управи.<sup>644</sup> Она обухвата две групе послова: област радноправних односа (административно-документационе персоналне послове) и развој организационих капацитета и ефикасности у раду.

Управљање кадровима је концепт који подразумева фокус на остваривање дефинисаних циљева организације, а укључује посебне послове и задатке које обављају запослени у вези са подизањем капацитета општег нивоа знања и способности у организацији. Тиме је настала потреба за посебном групом послова и стручних знања за њихово обављање, што захтева развој специјалиста „кадровских стручњака“<sup>645</sup> за обављање специфичних послова који су вези са кадровском политиком у јавној управи. Кадровска политика, истина, зависи од делокруга и надлежности, мисије и вредности које се у органу управе негују, али и од документационе основе<sup>646</sup> и способности кандидата за послове радног места.

Управљање кадровима је стратешког, дугорочног, планског и флексибилног карактера, захтева посебну организацију, добро познавање свих аспеката организације јавне управе, широку лепезу стручних знања и вештина и усклађен рад кадровских стручњака у односу на потребе организације чији су интегрални део.<sup>647</sup> Не треба заборавити да је и бирократска управа власт на основу знања, а да „нестручњак има само ограничену могућност да управља“ (Вебер).<sup>648</sup> Стога, оптимални ефекти ефикасности службеничког система зависе, како од правних института којима су уређени његови елементи, тако и

---

<sup>644</sup> Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 228.

<sup>645</sup> Уп: Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење, op. cit.*

<sup>646</sup> Данас су то стандардизовани и употребом савремене информационе технологије значајно олакшани послови.

<sup>647</sup> „Функција људских ресурса сачињена је од свих професионалаца одговорних за мобилисање и развој људских ресурса како би се подржала стратегија једне организације путем увећања делотворности и ефикасности.“ Према: *Оцењивање учинка у управљању људским ресурсима: анализа и оперативна димензија*, Истраживање о јавним управама држава чланица ЕУ, Ernst & Young, 2008, (материјал припремљен током француског председавања ЕУ 2008. године, незванични превод Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије. Видети: <http://suk.gov.rs/dotAsset/10684.pdf>)

<sup>648</sup> „Професионалци у домену управљања људским ресурсима раде или у централним службама или на локалном нивоу. Они обухватају линијске руководиоце.“ *Оцењивање учинка, op. cit.*, стр. 7.

од развијених метода, техника и инструмената за њихову примену. У томе је велика улога професионализације кадровске функције, односно стицање знања и подизање стручности руководиоца који су у јавној управи кључни у кадровским процесима који се односе на: планирање, селекцију и запошљавање, утврђивање класификације радних места, напредовање, оцењивање резултата рада, премештај (мобилност), стручно усавршавање, награђивање у оквиру система плата.

#### 1.4.3.2. Искуства земаља Европске уније

Под притиском јавности, као одговор на потребе, реформе јавне управе у последње две деценије у земљама Европске уније имале су као првенствени циљ уштеде јавних средстава, редефинисање управних структура и унапређење односа јавне управе са грађанима и институцијама цивилног друштва. Ови процеси су подразумевали промене и унапређење политике управљања људским потенцијалима у јавној управи. За време француског председавања Европској унији 2008. извршено је истраживање у овој области, засновано на методологији упитника које су попунили руководиоци националних служби за управљање људским ресурсима (300 учесника из 26 земаља).<sup>649</sup>

Резултати наведеног истраживања и одређена запажања груписани су у четири области:<sup>650</sup> 1. *Људски ресурси и њихово коришћење* – признање и стабилност;<sup>651</sup> 2. *Иновације у управљању људским ресурсима* – различити

---

<sup>649</sup> *Оцењивање утицаја у управљању људским ресурсима: анализа и оперативна димензија*, Истраживање о јавним управама држава чланица ЕУ, у оквиру EUPAN (*European Public Administration Network*). Пошто Велика Британија тада није имало представника у EUPAN, није учествовала у истраживању које је извршила консултантска кућа Ernst & Young, 2008. године. Извештај је постављен као незванични превод Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије. Видети: <http://suk.gov.rs/dotAsset/10684.pdf>

<sup>650</sup> *Оцењивање утицаја у управљању људским ресурсима*, *op. cit.*, стр. 2-4.

<sup>651</sup> У земљама ЕУ функција управљања људским ресурсима подразумева редовно пружање основних услуга, укључујући регрутовање, управљање каријером, финансирање и обуку, али обухвата и правни аспект те функције, којим се обезбеђује праведност и поштовање закона и других прописа. Док руководиоци људских ресурса у приватном сектору себе виде као стручњаке за међуљудске односе, то није довољно спремно прихваћено у јавном сектору. Побољшање ефикасности процеса управљања људским ресурсима је стално у фокусу, али су ефекти различити по земљама, већина испитаника се изјаснила да је задовољна утицајем остварених резултата, али су из пет земаља дали оцену испод 50%.

результати;<sup>652</sup> 3. *Дојринос стїраїшешким їроцесима*;<sup>653</sup> 4. *Први знаци їромене стїавова* – подржавање промена.<sup>654</sup>

Осим опште оцене да се пракса управљања људским ресурсима стално развија, указано је да је потребно развити управљање ефектима ове функције, односно циљеве основне делатности одређене организације превести у циљеве управљања људским ресурсима. Наиме, скоро половина испитаника никад или ретко користи поступке стратешког планирања, док у приватном сектору скоро две трећине одељења за људске ресурсе има средњорочни стратешки план (од једне до три године) који се заснива на две тезе: усклађивање политике људских ресурса са корпоративном стратегијом промена у основним делатностима компаније, и унапређење учинка функције људских ресурса оптимизацијом њене организације, развијањем индикатора и система

---

Регрутовање је најефикаснији процес, али процеси који се односе на плате и управљање компетенцијама имају лошији учинак.

<sup>652</sup> Испитаници су потврдили да је конкурс главни приступ у регрутовању кадрова, али су указали и на његове недостатке, због чега се сугеришу друге флексибилније методе како би се привукли дефицитарни професионални профили у складу са захтевима министарстава, посебно због система награђивања који не доприноси привлачности јавне службе – 60% се изјаснило да су виши руководиоци и стручњаци мање плаћени него њихове колеге у приватном сектору. Развој вештина, тренинг и стално образовање кадрова за јавну управу се сматра стратешком инвестицијом и за текуће и за будуће потребе јавне управе (90% испитаника се изјаснило) због чега је подржан даљи развој индивидуалног приступа у развоју компетенција који одражава специфичности локалних потреба. Такође се оцењује да систем плата и унапређења није довољно повезан са индивидуалним учинком, а систему оцењивања недостају критеријуми управљања помоћу циљева.

<sup>653</sup> Стратегија управљања људским ресурсима није систематично развијена (43% испитаника ретко или никад не користи овај приступ), иако већина сматра да је управљање људским ресурсима повезано са стратешким циљевима јавне управе. Највиши руководиоци у најбољем случају саслушају мишљење стручњака, прате показатеље у оперативном смислу ефеката процеса управљања људским ресурсима, али стручњаци за људске ресурсе ретко имају већи утицај на дефинисање стратегије. Од 28 тестираних показатеља, само један који се користи за обуку има степен коришћења изнад 50%. Показатељи нису увек повезани са стратешким циљевима и не повезују узроке и последице, релевантност појединих се оспорава, али не постоје јединствени и савршени системи, који треба да се усклађују са оперативним окружењем и стратегијом управљања људским ресурсима, али већина сматра да је ова врста инструмената корисна.

<sup>654</sup> 90% испитаника сматра да су промене у јавној политици и структурне промене у организацији јавне управе велики изазов за функцију управљања људским ресурсима, због чега већина развија системе управљања који су оријентисани ка будућности (57%), али су више повезани са процесима трансформације него са дугорочном политиком, због чега се оцењује да управљање променама треба да буде део функције управљања људским ресурсима. У анализараним земљама не постоји једнообразна расподела задатака у оквиру функције управљања људским ресурсима, иако је стратешко планирање централизовано, али остале функције могу бити и децентрализоване. Руководиоци на нижем нивоу нису идентификовани као кључни у домену регрутовања или управљања каријером, иако је идеја близине важна ради правог избора.



уравнотежених показатеља за функцију људских ресурса, као и постављање циљева учинка.<sup>655</sup>

Овај извештај је потврдио улогу руководиоца као лидера промена у јавној управи и незаобилазног чиниоца квалитетног прилагођавања променама у окружењу, како због хијерархијског принципа, тако и због надлежности и овлашћења утврђених нормативним актима.<sup>656</sup> Због тога је посебно важно упорно развијати компетенцију управљања променама као део функције људских ресурса, у којој је руководилац „кључни играч“ од кога зависи успешност тог процеса.<sup>657</sup> Реформе које доносе реструктурирања већег обима постављају пред руководиоце озбиљне задатке и испуњавање захтева који често долазе и са виших нивоа, због чега се дешава да буду неспремни за доношење оптималних одлука, као и за разумевање свих последица које такве одлуке имају за остале чланове организације.

Улога стручњака који се баве људским ресурсима је да допринесу развоју вештина руковођења, што се отежано може одвијати у условима високе политизације и одсуства професионалних стандарда. Ово је посебно значајно за руководиоце на нижим нивоима јавне управе који се налазе на „првој линији људских ресурса“, јер централни органи треба да се баве стратешким питањима, а оперативци у људским ресурсима извршилачким задацима на квалитетан, професионалан и одговоран начин. Указује се и да се „децентрализација у овој области разликује по земљама, али већина чланица Европске уније примењује тај модел.“<sup>658</sup>

---

<sup>655</sup> *Оцењивање учинка, op.cit.*, стр. 36.

<sup>656</sup> „Савремено вођење почива на инспирисању сталних промена и прилагођавања, овлашћењима и мотивацији сарадника да уче и напредују, непрекидно да унапређују себе и део организационог процеса на коме раде.“ Кавран, Д., *Јавна управа и етика, op.cit.* стр. 72.

<sup>657</sup> *Оцењивање учинка, op.cit.*, стр. 44.

<sup>658</sup> Током наведеног истраживања изражена су позитивна мишљења о тренду децентрализације у области управљања људским ресурсима, иако је било указивања на одређене ризике који су се односили на специфичне локалне услове. Нпр, „Децентрализација може да подразумева ризик недостатка кохеренције и пад вредности.“ – Министарство индустрије, Република Чешка. Али има и другачијих искустава: „Локалне јавне управе имају пуно слободе у утврђивању своје политике у људским ресурсима, а ризик може да буде да закони и директиве нису довољно детаљни. Тада децентрализоване службе нису сигурне за шта су овлашћене. Иначе, децентрализација није посебно ризична и постоји тенденција пораста децентрализације.“ – Министарство унутрашњих послова Холандије. *Оцењивање учинка у управљању људским ресурсима, op.cit.*, стр. 48.

Децентрализација функције људских ресурса има више циљева, али је примарни мотив био због буџетских ограничења, као што је нпр. шведска влада урадила још током 90-тих година током озбиљне буџетске кризе: „Одељења у оквиру сваке агенције постала су одговорна за буџет, а учинак је мерен постављеним циљевима израженим у цифрама. Тешко би било даље децентрализовати систем. Развијена је солидна структура координације која обезбеђује кохерентност.“<sup>659</sup>

Други разлог за децентрализацију функције људских ресурса односи се на јачање одговорности руководиоца који су у блиској вези са радним тимовима, одговорни за одређене радне процесе и због тога су у најбољој позицији да процене стварне потребе, посебно када су одговорни за процес регрутовања или управљања каријером службеника, што је правило у локалној управи у Србији. Отуда би било изузетно корисно организовати слична, прилагођена истраживања код нас како би се добиле неопходне информације о искуствима и проблемима у досадашњој пракси. То би несумњиво помогло у реализацији стратешких циљева реформе у делу који се односи на развој функције управљања људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе.

#### **1.4.4. Правни оквир „етичке инфраструктуре“ и професионалног интегритета**

##### **1.4.4.1. Етичност у јавним службама**

Професионална етика обухвата и правне и моралне обавезе службеника које произилазе из суштине јавног интереса, као и из специфичне природе и потреба одређене јавне службе – немогуће је бити професионалан без примене начела непристрасности, равноправности, сразмерности, политичке неутралности, али и принципа који се односе на учтивост, пристојност, стрпљивост и сл. Отуда етика јавног службеника подразумева скуп друштвених правила која је службеник усвојио као свој лични критеријум

---

<sup>659</sup> *Оцењивање учинка у управљању људским ресурсима, op. cit., стр. 49.*

понашања у односу на својство јавног службеника (Пусић).<sup>660</sup> Службеничка етика се испољава у етичким дужностима, као морални однос према „добрим“ циљевима друштва, како би се спречиле негативне појаве „лојалности“ попут непотизма, клијентелизма, корупције и других облика опортуног понашања.

Корупција се јавља упоредо са настанком државе, односно организације власти, али се снажније развија у условима друштвено-економског развоја и све већег утицаја државе на привредне активности и токове.<sup>661</sup> Корупција се схвата као незаконито коришћење друштвеног положаја и моћи ради сопствене користи, а о проблему корупције и њеним коренима сведочи историја друштвене мисли.<sup>662</sup> Корупција је повезана са влашћу – где је политичка моћ, ту су и услови за коруптивно понашање. Савремени политички систем на демократским начелима подразумева да политичка моћ и службени положаји „нису у промету“, не могу се куповати и продавати, политика је опште добро, интерес друштва у целини. Пракса је ипак другачија, злоупотребе политичког или службеног положаја и друга неетична понашања су редовна појава у свим друштвима, због чега се најтежи облици санкционишу кривичним законодавством.

Истраживања о корупцији се односе на перцепцију корупције, а не на сва коруптивна понашања, јер је то истраживачки немогућ задатак,<sup>663</sup> али су опште оцене да је током транзиције представа о распрострањености корупције у нашој земљи постала веома широка. Дошло је до ерозије професионално-етичких стандарда у значајним институцијама државе и друштва које су „некад представљале бар привид респектабилног институционалног система,

---

<sup>660</sup> Божовић, С., *Етичко окружење као темељ усјешне државне управе*, Правни живот, бр. 11/2009, Београд, 2009, (251-260), стр. 252.

<sup>661</sup> „Термин корупција Макијавели преузима од Полибија и он је означава као „кварење власти“. У Енглеској је појам корупције у XVIII веку, поред кварења власти, идентификован и с подмићивањем.“ Антонић, Д., Б., Беговић, Б., Васовић, М., Ваџић, З., Вуковић, С., Ивошевић, З., Кавран, Д., Мијатовић, Б., Стојановић, Б., Хибер, Д., *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001, стр. 9.

<sup>662</sup> „Забринутост да се због прекомерне моћи државе избори не сведу на подмићивање и корупцију дели још Дејвид Хјум. Монтескје сматра да је свака власт склона злоупотреби, те се зато мора ограничити другом влашћу.“ Антонић, Д., Б., Беговић, Б., и др., *op. cit.*, стр. 10.

<sup>663</sup> Гредел, С., *Ставови зајослених на београдском Универзитету о корупцији*, Филозофија и друштво, бр. 3/2007, Београд, 2007, стр. 237.

институције су изгубиле поверење грађана, јер су, по њиховој перцепцији, најмање кредибилне државне институције и локална власт.<sup>664</sup>

Корупцију познаје свака земља, али су велике разлике у степену, појавним облицима и последицама које оставља нпр. у Данској и Шведској, или у Грчкој или Италији, или у Србији и другим транзиционим земљама. Недостатак знања, свести и осетљивости на њене разарајуће последице лако може да створи услове за опасну пљачку друштвених добара ако се не подрвргне одговарајућим инструментима контроле у оквиру процеса демократизације. На то нас упозорава лично искуство из блиске прошлости, али и упозорења познавалаца овог проблема на основу међународних искустава, која показују да у многим земљама корупција угрожава економски развој и темеље политичких односа. „Уколико се корупција не контролише, она почиње да контролише државу. Пробија се кроз цело друштво које почиње да је прихвата као неминовност.“<sup>665</sup>

Наша искуства су део овог феномена, која указују на примере оданог и пожртвованог служења држави и кризе које стварају услове за корупцију.<sup>666</sup> Стога сматрамо да треба прихватити сугестију да се етичко образовање кадрова у јавном сектору уведе на свим нивоима и у свим секторима, као и да постане саставни део курикулума већине факултета и других школа у систему образовања. Наравно, потребно је створити и „принципе, инструменте, институције и развити процесе којима се зауставља напредовање, а затим и сузбија корупција, а упоредо изградити сигуран правни и нормативни систем који онемогућава рекорумпирање и стигматизује прекршиоце.“<sup>667</sup>

У друштвима која имају озбиљније проблеме са корупцијом, борба против корупције најчешће постаје главна тема када власт покушава да се

---

<sup>664</sup> Гредел, С., Гавриловић, З., Шолић, Н., *Професија и корупција*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2006.

<sup>665</sup> Кавран, Д., *Јавна управа и етика*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2006, стр. 31. По сопственом казивању, „Аутор је дејство корупције непосредно испитивао и у пракси радећи у многим земљама транзиције и у земљама у развоју“ те је наведени текст (2006. године), означио и као својеврсно „упозорење“ (*op.cit.*, стр. 32.), што нажалост видимо да није било без основа.

<sup>666</sup> *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000, pp. 3-5.

<sup>667</sup> Кавран, Д., *Јавна управа и етика*, *op. cit.*, стр. 31.

приближи грађанима и придобије њихово поверење, због чега се о томе са ентузијазмом говори у предизборним кампањама и у кризним ситуацијама током трајања мандата.<sup>668</sup> Борба против корупције не зависи од обећања и декларативне осуде корупције, већ се „лечи“ искреном политичком вољом и развојем капацитета да се истраже узроци корупције и осмисле ефикасни начини њеног сузбијања. Од пресудног значаја је да се механизми борбе против корупције безусловно примењују, независно од тога ко су учесници у коруптивном понашању.<sup>669</sup>

Прва стратегија за борбу против корупције у Републици Србији усвојена је 2005. године,<sup>670</sup> али је њена реализација текла отежано и резултат је врло скроман.<sup>671</sup> Да би се постигао значајнији напредак у борби против корупције, донета је Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године.<sup>672</sup> Подизање нивоа интегритета и етичности у јавном сектору представља значајан део стратегије антикорупцијске борбе и подршке развоју професионалних стандарда. Претпоставка је да развој професионалне етике доприноси обуздавању

---

<sup>668</sup> Слично: *Борба против корупције у државној управи – Законодавство и пракса у земљама чланицама Европске уније*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009, стр. 1.

<sup>669</sup> Нажалост, процеси сузбијања корупције се развијају споро, јер све већи број оних који раде у јавном сектору уочава да се корупција веома споро процесуира, што стимулативно делује. А колико је опасно потценити корупцију у „сопственим редовима“, показују претходни избори код нас.

<sup>670</sup> „Службени гласник РС“ бр. 109/05

<sup>671</sup> Циљеви су остварени у области установљавања правног и институционалног оквира за превенцију и сузбијање корупције, спречавање сукоба интереса у јавном сектору, укључивање у регионалну и међународну борбу против корупције, као и успостављање система који обезбеђује транспарентно финансирање политичких странака, али с друге стране, поједина питања која су била предмет овог стратешког документа, уопште нису или су само делимично решена – рад правосуђа, процеси јавних набавки и друга питања одговорног и транспарентног рада јавног сектора, превелики или недозвољени политички или други интересни утицаји на процесе одлучивања због слабог учешћа и утицаја јавности. Према: *Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*, „I. Увод“, „Сл. гласник РС“ бр. 57/13.

<sup>672</sup> Општи циљ Стратегије је да се корупција, као препрека економском, социјалном и демократском развоју Републике Србије, у највећој могућој мери отклони. Приликом спровођења Стратегије, органи власти и носиоци јавних овлашћења, који су укључени у превенцију и борбу против корупције, дужни су да врше своја овлашћења у складу са следећим општим начелима: 1. Начело владавине права, 2. Начело „нулте толеранције“ на корупцију, 3. Начело одговорности, 4. Начело свеобухватности примене мера и сарадње субјектата, 5. Начело ефикасности, 6. Начело транспарентности. Видети: *Национална стратегија за борбу против корупције за период од 2013. до 2018. године*, „II. Општи циљ и начела стратегије“.

корупције на неформалан начин регулисањем понашања припадника професионалних група. У Србији, по неким оценама, низак ниво професионалне етике у комбинацији са недостацима правног система непосредно доприноси раширености корупције.<sup>673</sup>

За успешну борбу против корупције изузетно је важно успоставити ефикасан спољашњи надзор, јер је утицај јавности незаменљив у обезбеђивању одговорности јавних институција и службеника. Међутим, важни су и унутрашњи системи заштите којима се спречава да до корупције дође. Један од интегралних концепата за деловање против корупције су планови постизања и одржавања интегритета. Законом о Агенцији за борбу против корупције<sup>674</sup> предвиђена је израда и примена ових планова, али методологија и сам концепт били су код нас непознати због разлика у антикорупцијском приступу између бивших социјалистичких земаља и „старих“ чланица ЕУ које имају развијену праксу и стално унапређују борбу против корупције. Нпр, у Холандији се органи унутрашњих послова старају и о превентивним антикорупцијским мерама, а у транзиционим земљама се оснивају специјализована тела, као што је код нас основана посебна агенција.<sup>675</sup>

Агенција за борбу против корупције, као самосталан, независан државни орган, основана је Законом о Агенцији за борбу против корупције који је донет 2008. године, а почела је са радом 1. јануара 2010. године. Законом о Агенцији први пут су прописане прекршајне казне за кршење одредаба тог закона, а за непријављивање и давање лажних података о имовини, прописана ја казна затвора и забрана обављања јавне функције у периоду од десет година, уколико функционер буде осуђен на казну затвора. Агенција има превентивну улогу коју до сада нико од органа који су се бавили корупцијом није имао. Њен основни циљ је да у координацији са другим органима јавне власти, цивилним сектором, медијима и јавношћу у целости побољша стање у овој области. Агенција има овлашћења да са државним органима ради на изradi

---

<sup>673</sup> Гредел, С., Гавриловић, З., Шолић, Н., *Професија и корупција*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2006.

<sup>674</sup> *Закон о агенцији за борбу против корупције*, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 97/08, 53/10, 66/11 – одлука УС, 67/13 – одлука УС, 112/13 – аутентично тумачење и 8/15 – одлука УС

<sup>675</sup> *Борба против корупције у државној управи*, *op. cit.*, стр. 2.

њихових планова интегритета који су новина у нашем правном систему, који треба да осигурају смањење и отклањање ризика за настанак и развој корупције.

Подсећамо да је порекло речи „интегритет“ од латинске *integer* – цео, комплетан, а данас се употребљава да опише унутрашњи осећај целине који проистиче из квалитета, као што је поштење и конзистентност карактера. У стручној литератури интегритет означава етичке стандарде, правила и норме којих треба да се придржавају институције јавног сектора.<sup>676</sup>

Циљ доношења плана интегритета је да се идентификују потенцијалне ризичне тачке у организацији из којих може да настане корупција и да пружи смернице за њихово отклањање.<sup>677</sup> Израз „управљање интегритетом“ подразумева све активности које се предузимају да спрече коруптивна понашања и друга нарушавања интегритета у организацији јавног сектора.<sup>678</sup> Израз „систем или оквир управљања интегритетом“ означава мрежу међусобно повезаних инструмената и мера за изградњу интегритета у оквиру организације.<sup>679</sup> Јачање система интегритета расте и у светским размерама, јер су реформе под утицајем „новог јавног менаџмента“ прошириле ризике због неадекватне контроле дискреционе моћи јавних менаџера.<sup>680</sup>

Управљање интегритетом има два основна приступа: контрола понашања путем прописа (*rules based approach*) и развој система вредности (*values based approach*). Први приступ наглашава значај спољне контроле понашања запослених у јавном сектору, а други развија самоконтролу стимулисањем службеника да прихвате систем вредности како би побољшали доношење одлука засноване на етичким принципима, организовањем различитих обука, интерактивних радионица и индивидуалног тренинга.<sup>681</sup> Модерни системи управљања интегритетом комбинују оба приступа како би се побољшао процес

---

<sup>676</sup> OECD, *Towards a Sound Integrity Frameworks: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD, Paris, 2009, стр. 9. Рабреновић, А., *План иницијатива – ефикасан инструмент борбе против корупције*, Правни живот бр. 10, Београд, 2014, стр. 245.

<sup>677</sup> Рабреновић, А., *План иницијатива*, *op.cit.*, стр. 245.

<sup>678</sup> Рабреновић, А., *op. cit.*, стр. 245. Уп: OECD, *Towards a Sound Integrity Frameworks*, *op. cit.*, стр. 9.

<sup>679</sup> *Ibid.*

<sup>680</sup> Hood, С., *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, Vol. 69, issue 1, 1991, pp. 3-19, Према: Рабреновић, А., *op.cit.*, стр. 245.

<sup>681</sup> OECD, *Towards a Sound Integrity Frameworks*, стр. 11.

доношења одлука и избалансирао основа за борбу против корупције. Планови интегритета су такав модел, јер се у оквиру организације јавне управе идентификују ризици, предлажу правила и прописи којима се спречава нарушавање интегритета, подстиче боље разумевање етичких принципа и граде капацитети за етичко одлучивање.<sup>682</sup>

Према извештајима о изради плана интегритета од његовог увођења у правни систем Србије, овај нови инструмент превенције корупције и облик самоконтроле институција ради идентификовања специфичних потенцијалних ризичних тачака из којих корупција може да настане и да се развија, чини се да није на прави начин схваћен ни прихваћен. Одзив за његову израду је био низак (око 70% у систему јавних предузећа и сектора здравства није урадило), а разлози се виде у томе, пре свега, што није предвиђена санкција за непоштовање законске обавезе.<sup>683</sup>

С друге стране, прелиминарне анализе урађених планова интегритета показале су да су оцене институција о областима у којима су ризици од корупције највећи или најмањи крајње зачуђујуће, скоро до апсурда. Наиме, сматра се да је најмања изложеност ризицима корупције управо у областима у којима се одлучује о новцу – у области јавних набавки и финансијског управљања! При томе, нису идентификовани ни специфични ризици везани за надлежности, које су општа места и у широј јавности, као нпр. издавање грађевинских и др. дозвола, инспекцијски послови. Истовремено, етика и лични интегритет (сукоб интереса, пријем поклона, делотворно поступање по пријавама корупције) идентификована је као област са највише ризика по интегритет институције.<sup>684</sup>

Због оваквих оцена сматра се да је очигледно одуство објективности последица страха од признања да постоји корупција, али и неразумевања овог механизма као спремности да се са корупцијом бори. Уједно, указује се да необјективност долази и из недовољне политичке подршке и подршке јавности и цивилног друштва, због чега примена планова интегритета још увек није довољно ефикасан инструмент превенције корупције у Србији, али је

---

<sup>682</sup> Рабреновић, А., *op. cit.*, стр. 246.

<sup>683</sup> Рабреновић, А., *op. cit.*, стр. 255.

<sup>684</sup> Уп: Рабреновић, А., *op. cit.*, стр. 254. Извештај о раду Агенције за 2013. годину, стр. 65.



несумњиво вредан напредак у ширењу свести о значају јачања система вредности у јавном сектору и сужавању простора за корупцију.<sup>685</sup> Очигледно је да је етичко образовање и професионализам одговор на ове проблеме – по угледу на управне системе који бележе ограничен степен корупције. Њих обично обележава високо професионална управа, добро обучени и коректно плаћени службеници, што се сматра главним доприносом у антикорупцијским напорима.<sup>686</sup>

Законом о Агенцији за борбу против корупције уређена су питања сукоба интереса у вршењу јавних функција.<sup>687</sup> Сукоб интереса сам по себи не представља корупцију, али је „предворје“ корупције. Сврха прописивања различитих обавеза, забрана и ограничења је спречавање да се у обављању јавне функције приватни интереси ставе изнад јавних, односно да се спречи сукобљавање два или више јавних интереса.<sup>688</sup> Поред превентивног деловања и отклањања ризика од корупције, улога Агенције је и подношење законских иницијатива за унапређење правног оквира који уређује ову област, сарадња са државним органима, организацијама и другим субјектима на подизању свести о потреби борбе против корупције.<sup>689</sup> У том смислу је интересантно

---

<sup>685</sup> Рабреновић, А., *op.cit.*, стр. 256.

<sup>686</sup> Слично: Neskova, M. I., Rosenbaum, A., *Advancing Good Government Through Fighting Corruption*, (pp. 97-118) in: Perry, J. L., & Christensen, R. K., *Handbook of Public Administration*, Third Edition, John Wiley&Sons, San Francisco, 2015, pp. 118.

<sup>687</sup> Према законским одребама, сукоб интереса је ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес. (чл. 2. друга алинеја Закона) Функционер је дужан да јавну функцију врши тако да јавни интерес не подреди приватном, да се придржава прописа који уређују његова права и обавезе, да ствара и одржава поверење грађана у савесно и одговорно вршење јавне функције и да избегава стварање односа зависности према лицу које би могло да утиче на његову непристрасност у вршењу јавне функције. Функционер не сме да користи јавну функцију за стицање било какве користи или погодности за себе или повезано лице. (чл. 27. Закона) Функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција. Изузетно, функционер може да врши другу јавну функцију, на основу сагласности Агенције. Функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом. (28. ст. 1, 2. и 3. Закона)

<sup>688</sup> Уп: *Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2014. годину*, стр. 23. <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-rad-u-za-20141.pdf>

<sup>689</sup> У примени Закона уочена је потреба да се већи број одредаба прецизира и да се на другачији начин уреди одређена битна питања везана, пре свега, за сукоб интереса, кумулацију јавних функција, пријављивање имовине и прихода функционера и овлашћења Агенције. *Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2014. годину*, стр. 17-19.

запажање да се активности Агенције све више прате на тзв. друштвеним мрежама на интернету,<sup>690</sup> што потврђује њену афирмацију и значајну улогу за развој етике и професионалног понашања у јавној управи.

#### 1.4.4.2. Међународни стандарди

Неколико међународних правних аката уређују начела у области управљања људским ресурсима који представљају међународни правни основ за регулисање ове области у националним правним системима. То су Конвенција Уједињених нација против корупције из 2003. године, Препорука Комитета министара држава чланица Савета Европе о статусу државних службеника и заједнички принципи и стандарди Европске уније који чине тзв. меко право (*soft acquis*).<sup>691</sup>

Конвенцију Уједињених нација против корупције, коју је Државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала 2005. године,<sup>692</sup> садржи одредбе које имају циљ смањење ризика од корупције, односно принципе којима се уређује област рада и запошљавања службеника: мерит принцип, транспарентност поступка запошљавања, правичан систем плата и

---

<sup>690</sup> Према Извештају Агенције за 2014. годину, „сајт“ Агенције [www.acas.rs](http://www.acas.rs), на којем је објављено 76 текстова, реакција и саопштења за јавност, посетило је више од 94.000 корисника, а укупно је прегледано 638.761 страница. У просеку, корисници су се задржавали четири минута на „сајту“ Агенције. Израђена је нова верзија „сајта“ Агенције, са садржајем и на енглеском језику. На „микросајту“ Агенције [www.prijavikorupciju.rs](http://www.prijavikorupciju.rs) грађани су се у току 2014. године обратили Агенцији 145 пута са пријавом сумње на корупцију, а пријављивали су: злоупотребу службеног положаја (52), сукоб интереса (16), корупцију у здравству (13) и судовима (11), злоупотребу јавних ресурса (10), корупцију у области радних односа (10), поступцима јавних набавки (10), раду инспекцијских органа (6), раду органа јавне управе (4) и стечајним поступцима (3), непријављивање имовине и прихода (3), корупцију у полицији (2), службама за катастар непокретности (2), јавним тужилаштвима (1), поступцима приватизације (1) и финансирању политичких странака (1). У току 2014. године на „фејсбук“ страни Агенције [www.facebook.com/acas.rs](http://www.facebook.com/acas.rs) пласирано је више од 300 објава и инфографика. Број „лајкова“ се удвостручио у односу на 2013. годину (2.600), односно утростручио у односу на 2012. годину (1.073). Проактивно коришћење друштвених мрежа највидљивије је на „твитеру“ где се број корисника који прате налог Агенције удвостручио у односу на претходну годину. Налог [@NeKorupcija](https://twitter.com/NeKorupcija) сада прати 4.670 корисника, док је у 2013. години број корисника био 2.800. Према подацима „сајта“ [www.tvitni.me](http://www.tvitni.me) који мери активност корисника, као и интеракцију на профилима, „твитер“ налог Агенције је пети најактивнији налог државних институција у Србији.

<sup>691</sup> Рабреновић, А., *Управљање људским ресурсима*, У: Рабреновић, А., (ур.) *Правни механизми сиречавања корупције у земљама Југоисточне Европе*, Институт за упоредно право, Београд, 2013, стр. 224.

<sup>692</sup> Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“ бр. 12/2005.

награђивања, систем обуке службеника којим се подиже свест о ризицима од корупције. Незаконито стицање личног богатства може бити штетно по демократске институције, националне привреде и владавину права, због чега се посебна пажња посвећује пружању техничке помоћи у повећању способности држава да успешно спречавају и да се боре против корупције.<sup>693</sup>

У оквиру деловања Савета Европе 1997. године донета је Резолуција (97)24 о Двадесет водећих принципа у борби против корупције (*Resolution (97)24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*) коју је усвојио Комитет министара држава чланица.<sup>694</sup> Праћење спровођења Резолуције поверено је GRECO-у,<sup>695</sup> а на основу деветог принципа<sup>696</sup> у другом кругу евалуације (2003-2006) оцењен је степен транспарентности и ефикасности управљања људским ресурсима у јавној управи у земљама југоисточне Европе.<sup>697</sup>

Касније је донета Препорука R (2000)10 (*Recommendation No R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials*) коју је Комитет министара усвојио 11. маја 2000. године<sup>698</sup> у циљу већег јединства између чланица Савета Европе у погледу развоја службеничких система који имају кључну улогу у демократском друштву, имајући у виду да су одговарајући људски ресурси неопходни за квалитетно обављање послова у јавном интересу. Препорука садржи принципе добре праксе који су основа за националне правне режиме и праксу јавне управе, што подразумева: правни

---

<sup>693</sup> Уп: *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000, стр. 1. Исто и Преамбула Конвенције Уједињених нација против корупције из 2003. године.

<sup>694</sup> *Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption, Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers.* <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789>

<sup>695</sup> *The Group of States against Corruption (GRECO)* основан је 1999. године од стране Савета Европе у циљу надзора примене антикорупцијских стандарда. Видети: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/>

<sup>696</sup> Овај принцип обавезује државе чланице Савета Европе „да осигурају да се у процесима организације, функционисања и доношења одлука у јавној управи узима у обзир потреба борбе против корупције, посебно обезбеђивањем веће транспарентности у мери која обезбеђује већу ефикасност.“

<sup>697</sup> Рабреновић, А., *op.cit.* стр. 228.

<sup>698</sup> *Recommendation No R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials, Adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session on 11 May 2000.* Видети: [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)

оквир који регулише статус јавних службеника, „мерит“ принцип, правичну и отворену конкуренцију у запошљавању, напредовање на основу заслуга, учешће запослених у доношењу одлука, одговарајућу зараду која спречава ризике од корупције, престанак дужности из разлога прописаних законом.<sup>699</sup>

У оквиру Европске уније, која нема директне надлежности у области уређивања службеничког статуса, делују индиректни извори утицаја који долазе из чланства. Одредбом члана 4. Лисабонског уговора (*Lisbon Treaty*)<sup>700</sup> прописано је да су државе чланице обавезне да предузимају све мере како би испуниле обавезе које прилазе из чланства, што је немогуће без развијених управних капацитета за спровођење политике и примену прописа донетих на нивоу Европске уније. У том циљу је развијен систем заједничких принципа и начела који чине тзв. меко право, које нема обавезујуће дејство, али има практичне ефекте на субјекте на које се односе.<sup>701</sup>

У погледу критеријума за чланство који су дефинисани на седници Европског савета у Копенхагену одржаној 1993. године и у Мадриду 1995. године и који се примењују у Мишљењима Европске комисије од 1997. године када је оцењиван напредак тадашњих кандидата за чланство, њихова детаљнија разрада је извршена у оквиру програма *SIGMA*<sup>702</sup> који обухватају полазне основе у области људских ресурса у процесу приступања.<sup>703</sup> На Конференцији на високом нивоу, која је одржана у Бриселу 12. новембра 2014. године, на захтев Европске комисије да се обезбеди стабилнији приступ реформи јавне управе у процесу проширења и обезбеди имплементација заједничких принципа и стандарда јавне управе који су развијени од стране „Сигма“ програма, размотрена су питања реформе јавне управе и главни изазови са којима се суочавају земље региона, међу којима је била и корупција.

---

<sup>699</sup> Слично: Рабреновић, А., *op. cit.*, стр. 226.

<sup>700</sup> Official Journal of the EU C 306, 17.02.007.

<sup>701</sup> Вукашиновић Радојичић, З., Европски службенички системи, *op. cit.*, стр. 33.

<sup>702</sup> *SIGMA* је заједнички програм ЕУ и ОЕЦД који представља један од главних инструмената Европске комисије за промовисање развоја управних капацитета у земљама југоисточне Европе.

<sup>703</sup> *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No 27, Paris, 1999.

#### 1.4.4.3. Обука и тренинг као део „етичке инфраструктуре“

Значајну улогу и подршку у борби против корупције у земљама источне Европе и у Азији пружа међународна организација ОЕЦД, у оквиру које је 1998. године покренут регионални програм – Антикорупцијска мрежа (ACN). Главни партнери су националне владе и антикорупцијски органи земаља учесница, цивилно друштво, пословни сектор, међународне организације и финансијске институције у циљу подршке напорима у борби против корупције, промоције антикорупцијских активности, размене информација, најбољих пракси и координације донатора.<sup>704</sup>

Антикорупцијска мрежа делује путем конференција, регионалних иницијатива и тематских пројеката, подржава глобални дијалог јер су питања корупције и интегритета на високом степену приоритета међународне заједнице. Она обухватају области јавних набавки, сукоба интереса, запошљавање. Оцене о напрету у борби против корупције заснивају се на следећим инструментима: C(2010)16 Препорука Савета о принципима транспарентности и интегритета у лобирању, C(2008)105 Препорука Савета за унапређење интегритета у јавним набавкама, C(2003)107 Препорука Савета о Смерницама ОЕЦД за управљање сукобом интереса у јавном сектору, C(1998)70 Препорука Савета за унапређење етичког понашања у јавном сектору, укључујући Принципе етике у јавној служби.<sup>705</sup>

Светска економска криза је указала на потребу преиспитивања кључних вредности у јавном сектору, као што су интегритет, транспарентност и одговорност, како би се спречили проблеми у пословању између јавног и приватног сектора. У том циљу је припремљена студија под називом „Етичка обука јавних службеника“ (*Ethics training for public officials*) у оквиру SIGMA програма и у сарадњи са *OECD Public Sector Integrity Network*.<sup>706</sup> Студија

---

<sup>704</sup> Видети: <http://www.oecd.org/corruption/acn/>

<sup>705</sup> C(2010)16 Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, C(2008)105 Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement, C(2003)107 Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, C(1998)70 Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service, Including Principles for Managing Ethics in the Public Service.

<sup>706</sup> *Ethics training for public officials*, A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, joint EU-OECD initiative,

обухвата анализу праксе етичке обуке у земљама источне Европе и централне Азије, са препорукама за њено побољшање на основу изабраних примера добре праксе.<sup>707</sup> Препоруке су изузетно значајне за унапређење борбе против корупције код нас, због чега ћемо их укратко изложити:<sup>708</sup>

1. Етички тренинг је део свеобухватне политике интегритета и борбе против корупције у јавној управи – али мора бити примењен заједно са другим инструментима, јер само тада даје видљиве резултате на дужи рок.

2. Политичка подршка и лидерство „од горе“ – обезбеђивањем средстава и људства за извођење програма обуке и тренинга, уз мотивацију за учешће.

3. Правна обавеза да се изводе и похађају програми етичке обуке – етички тренинг, део шире јавне политике развоја интегритета у оквиру управне реформе, подржан законом којим се уређује рад јавне управе, антикорупцијским програмима, етичким кодексима и другим прописима.

4. Водећа институција и координација етичког тренинга – бар једна јавна агенција мора бити задужена за свеобухватни оквир етичког тренинга, централно планирање, координацију и евалуацију резултата, а такође је пожељно учешће и реномираних специјализованих организација, као и учешће у *twinning* аранжманима са образовним и стручним организацијама из иностранства. За усвајање годишњег извештаја о раду на развоју етичког тренинга може бити, сем Владе, надлежна и Народна скупштина Републике Србије.

5. Одређивање приоритета за одређене групе службеника – у случају лимитираног буџета, али и због фокуса на специфичне практичне потребе. Сви нови службеници треба да прођу етички тренинг, као и они на вишим, менаџерским и „ризичним“ позицијама, политички изабрана лица, службеници задужени за етику у оквиру служби за људске ресурсе, као и локални нивои власти због њихове значајне улоге развоју и ширењу политике интегритета и развоја демократизације у систему јавне управе.

---

principally financed by the EU, in co-operation with the OECD Public Sector Integrity Network, 2013. [http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficials BrochureEN .pdf](http://www.oecd.org/corruption/acn/library/EthicsTrainingforPublicOfficials%20BrochureEN.pdf)

<sup>707</sup> Студија је обухватила 22 земље, а препоруке су формулисане на основу анализе праксе Аустрије, Естоније, Турске и САД, које се препоручују земљама Источне Европе, централне Азије и других земаља које желе да развију или унапреде ефикасност етичких програма обуке.

<sup>708</sup> Детаљније о препорукама: *Ethics training for public officials, op. cit.* стр. 7-8.

6. Етички тренинг у складу са проценом етичких ризика и стварних потреба – усклађеност са циљном групом која се обезбеђује тесном сарадњом између организације јавне управе и институције задужене за обуку, односно других организација које се специјализовано баве етиком.

7. Тренинг о правилима, вредностима и „сивој“ зони – тренинг о етици обухвата комбинацију етичких правила заснованих на законским нормама, етичким кодексима и другим прописима са системом етичких вредности, процесима индивидуализације и утицања на промену менталитета јавних службеника, како би се променили ставови и учврстило разумевање и неопходност антикорупцијских реформи, што је посебно значајно за земље са високим нивоом корупције где многе „сиве“ зоне нису обухваћене формалним прописима.

8. Евалуација ефикасности и делотворности тренинга – сложен задатак, углавном се за сада своди на број полазника, јер директни докази унапређења етичког понашања у оквиру циљне групе углавном нису доступни, процене могу уследити тек након дужег времена. Код нас би требало усвојити програм праћења ефеката етичког тренинга и налазе редовно објављивати на погодан начин, као део пропагандно-промотивних активности.

Препоруке су формулисане на основу одређених запажања током спроведеног истраживања. Иако су све земље потврдиле да се старају о интегритету јавне управе и да организују обуке, изазови са којима се суочавају су различити. Земље са нижим нивоима корупције и са боље развијеним системима јавне управе обезбеђују боље етичке тренинге за њихове јавне службенике. С друге стране, у земљама са вишим нивоом корупције, где је интегритет у јавној управи озбиљан проблем, програми обуке су мање развијени. Указује се на неке узроке оваквих резултата:<sup>709</sup>

Прво, земље са вишим нивоом корупције често се суочавају са значајним реформама на различитим фронтовима истовремено, уз мањак мотивације, политичке воље, искуства и ресурса неопходних за квалитетну етичку обуку. При томе, грађани желе стварне резултате борбе против корупције брзо,

---

<sup>709</sup> Овде ваља рећи да недостаје и права национална енергија на сузбијању корупције, као једног од најопаснијих чинилаца компромитације и битног успоравања напредовања БДП-а сваке земље у којој се корупција не сузбија одлучно.

укључујући хапшења, кривично гоњење, судске поступке. Треба имати у виду да етички тренинг даје дугорочне резултате под условом да је добро организован, одржив и популаризован и да су широко заступљене и друге антикорупцијске и превентивне мере, због чега би га требало унапредити и поред финансијске кризе и недостајућих средстава, за шта се и на међународном плану може „регрутовати“ још значајнија подршка.

Други, вероватно најзначајнији разлог је недостатак снажне, довољне и ненарушиве политичке воље да се води борба против корупције. Није довољна она готово редовно вербална подршка у јавним наступима и усвајање разних програма.<sup>710</sup>

Главни недостатак је ретко учествовање политичара у програмима обуке. Очигледно недостаје оно што је најважније: лидерство које долази „од горе“, што заједно са културним окружењем у коме је коруптивно понашање постало уобичајен начин понашања, може објаснити слаб резултат и утицај етичког тренинга на понашање служеника, који постаје непопуларан и формалистички.

Недостаје и јасна одговорност задужења за етички тренинг, иако се уочава потреба за њим као одрживом антикорупцијском активношћу и подржавају се напори међународних организација који потпомажу такве програме.

Европска унија има кључну улогу у промоцији тренинга за државе кандидате за чланство, али је потребна знатно већа политичка и друштвена подршка за њихов развој и обухват. Многи експерти су сагласни да је потребно обезбедити нов, напреднији приступ питањима етичког тренинга и обуке, као и квалитет такве обуке, на шта указују озбиљни проблеми интегритета јавне управе у многим земљама, посебно нашег региона.<sup>711</sup>

---

<sup>710</sup> Али, овде важи транспозиција оне народне: „Програми шумом – живот друмом“.

<sup>711</sup> *Ethics training for public officials, op. cit.* стр. 9.



## 1.5. Професионализам и стручност: синергија и разлози који доводе до повремениог дисконтинуитета. Утицаји политичких процеса

Општа тенденција ка професионализацији уочава се половином XX века<sup>712</sup> због све веће специјализације знања и вештина, стандардизације рада и услуга, ширења услужних занимања уз лиценцирање и сертификацију. Нова занимања тешко стичу професионални углед „класичних“ професија јер настају у организационом контексту који ограничава аутономију и друге идеале професионалне службе: или су нижег ранга стручности у којима надзор над радом врше они који немају професионално образовање, или су превише комерцијализована, или су заснована на знањима или доктрини која је сувише општа и неодређена или сувише уска и специфична да би се стекло право на посебну, професионалну јурисдикцију.<sup>713</sup>

С друге стране, ауторитет класичних професија све је слабији ширењем образовања и специјализације знања, развоја предузетништва, неолибералних концепција, „слабљења“ државе и „јачања“ тржишта, примене технолошких достигнућа. Брзи пренос и „отварање“ информација допринело је демистификацији професионалних знања, дошло је до рутинизације неких послова који су се одвојили од професионалног ексклузивитета.<sup>714</sup> Упозорење од пре пола века да ће јачање каријерне оријентације у великим организацијама нанети штету професионалној дисциплини карактеристичној за тзв. слободне професије – „професионалне оријентације све више ће се

---

<sup>712</sup> Willbern, Y., *Professionalization in the public service: Too little or too much*, Public Administration Review, 1954, према: Муса, А., Цинић, Ј., *Еуројска регулација професија и коморе у Хрватској*, Институт за јавну управу, Загреб, 2012, стр. 91-92.

<sup>713</sup> Wilensky, H. L., *The professionalization of everyone?* American Journal of Sociology, 1964, pp. 137-158.

<sup>714</sup> Нпр, мерење крвног притиска, неке лабораторијске анализе и др. не раде лекари, нити адвокати све послове око нпр. састављања уговора. Ранија ексклузивност знања се тумачила као „тактичко средство“ за престиж и монопол на услуге јер се „мистерија вештине постиже дуготрајним образовањем и усавршавањем, комбинацијом интелектуалног и практичног знања стеченог експлицитно (учењем из књига, на предавањима и вежбама) и имплицитно (разумевање које се стиче под надзором у професионалној пракси – лекарској, судској, адвокатској, и сл.). Отуда поверење у „професионалце“. Уп: Wilensky, H. L., *op. cit.*, стр. 149-150.

мешати са каријерном оријентацијом укоренењем у хијерархији радног места<sup>715</sup> – добило је јасније контуре у условима „новог јавног менаџмента“.

Доктрина „новог јавног менаџмента“ и принципи „доброг јавног управљања“ добрим делом допринели су својеврсној „кризи“ професије. Предузетничко-менаџерски методи, тржишно мерење резултата рада и укључивање грађана „непрофесионалаца“ у формулисање јавних политика, по неким оценама, представља депрофесионализацију јер се губи граница између професије и помоћних струка или опште јавности на које се преносе одређени сementи посла. Друга тумачења виде стварање јаза између уске владајуће професионалне елите која контролише кључне положаје у професионалном или радном окружењу и све шире базе професије која подлеже нестабилности тржишта и менаџерском надзору.<sup>716</sup>

Независно од различитих тумачења, ове промене утичу на структуру организације, инструменте и методе којима држава остварује своје функције. Као што је познато, јавна управа се развијала од апсолутистичке монархије, преко социјалне до регулаторне државе прво као државна управа за делатности репресије, регулације и редистрибуције, са правом на легитимну примену силе, а у новије време то је, поред државне управе, све гушћа мрежа управних и других организација које штитећи јавни интерес раде у сарадњи са институцијама цивилног друштва. На тај начин јавни сектор окупља, директно или индиректно, велики број професија и занимања из разних области, нивоа стручности и одговорности за заштиту јавног интереса. Сведоци смо и најновијих тенденција ка укупном смањењу радних места као последици развоја роботизације и вештачке интелигенције. Такве тенденције за сада само сазревају, предвиђамо да ће ускоро доћи у центар дискурса о будућности.

У том сложенем систему принуда и репресија нису више монопол државе, оне могу бити дозирање и у различитим облицима присутне у низу организација као саставни део њихове функције, од националних регулаторних и других јавних тела која одобравају или ускраћују одређене енергетске, телекомуникационе, просветне, здравствене, социјалне и друге

---

<sup>715</sup> Wilensky, H. L., *op. cit.*, стр. 157.

<sup>716</sup> Више о томе: Муса, А., Цинић, Ј., *op. cit.*, стр. 94.

јавне услуге, до органа јединица локалне самоуправе и комуналних и других локалних јавних служби, као аутономних функционалних система<sup>717</sup> обухваћених појмом јавне управе. Локални органи и јавне службе представљају део самоуправног делокруга територијалних јединица (локалних заједница) и нису непосредно државни. Али, када зависе од регулаторних, редистрибутивних и репресивних обавезујућих одлука, тада зависе и од механизма власти који гарантују њихово доношење и спровођење.<sup>718</sup> Припрему и спровођење тих одлука у све сложенијем систему јавне управе и локалне самоуправе треба да врше „обучени специјалисти који стално иновирају знање, поливалентни стручњаци и способни јавни менаџери с високим етичким стандардима.“<sup>719</sup>

Цивилизацијски развој проширује круг легитимних интереса и људи који су „друштвено квалификовани“ као интересенти, али услови сарадње и сукоба стварају разлике међу њима. Конкуренција је пожељна у привредним и другим друштвеним односима када представља подстицај који води напретку, али само до оне мере која доприноси општем напретку друштва и не доводи у питање права и слободе слабијих.<sup>720</sup> То је место где почиње јавни интерес, потреба да су неки интереси друштва колективни без обзира на лични допринос – „од јавне расвете до јавне просвете, или од јавног мира до јавне мировине“.<sup>721</sup> Померањем граница између јавног и приватног под утицајем „новог јавног менаџмента“ или услед промена у све сложенијем свету, расте значај права који ту границу одређује, али и професионализма, односно знања, етике и моралних вредности у стварању и тумачењу права због одговорности код доношења одлука, без обзира да ли се односе на појединца или су обавезне за локалну, националну или ширу заједницу.

---

<sup>717</sup> Израз „функционално диференцирани систем“ је увео *Niklas Luhmann* које схвата као основу нове организације друштва. Видети: Луман, Н., *Друштвени системи: основи опште теорије*, Издавачка књижарница Зорана Станојевића, Сремски Карловци – Нови Сад, 2001.

<sup>718</sup> Слично: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 211.

<sup>719</sup> Кавран, Д., *Предговор, op. cit.*, стр. 17.

<sup>720</sup> Коришћење слобода и вршења права ограничени су истим правима других људи. Овај принцип је норма у материји људских права, која је постала „опште место“. Уп: Хасанбеговић, Ј., *op. cit.*, стр. 416.

<sup>721</sup> Уп: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 214.

Већ смо рекли да је етичност јавних службеника неодвојиви део добре управе, у којој је политизација сведена на меру која обезбеђује да институције политичког система оптимално функционишу, а политички интереси не ометају законито и ефикасно постизање сврхе управе. Полазећи од позитивног значења Веберове правно-рационалне бирократије (стручно обављање задатака модерне државе), професионализација подразумева запошљавање службеника различитих струка применом *merit* принципа, а не на основу политички критеријума, односно на основу критеријума који одређују опште-стручна и специфична знања и способности потребна за обављање задатака радног места. То значи да и политичка именована виших службеника, присутна у свим управним системима за „пренос политичке воље“, нису лишена професионализације, јер се путем знања и способности успешно и ефикасно остварује јавна политика, а правним и етичким нормама спречавају коруптивна понашања.

На тај начин напуштена идеја о вредносно неутралном службенику који „механички“ обавља свој посао на основу „неутралних компетенција“ не руши принципе деполитизације који служе да се неутралише штетност *spoils* система (систем плена), давно одбачене идеје. Израз „одговарајуће компетенције“ више би одговарао реалности јавне управе због чињенице да јавну политику води демократски изабрана политичка опција на власти, што би требало да подразумева и високе етичке стандарде – уважавање потреба и интереса и грађана и друштва.<sup>722</sup> На тај начин политика представља основ легитимитета управе.

Дакле, деполитизација није потпуно „елиминисање“ политике, јер тада нема ни управе ни јавног интереса. Деполитизација управе значи, као што смо већ рекли, остављен потребан простор за професионалан рад, законито, тачно, одговорно, ефикасно, непристрасно обављање управних послова, уз јасан отклон од корупције, што ствара услове за успешне развојне токове. Другачија решења не налазимо у компаративним искуствима успешних система.

---

<sup>722</sup> Уп: Peters, B. G., *The Politics of Bureaucracy*, 5<sup>th</sup> edition, Routledge, London, New York, 2001, pp. 87.

Афирмација политичке компоненте локалног управљања захтева енергичнију акцију на спречавању смањивања квалификованости у процесу одлучивања на политичком нивоу због недостатка знања, што је реална опасност, посебно на нивоу локалних заједница, када се образовању и стручном усавршавању, како у јавној управи, тако и у целом друштву, не посвети пажња у складу са потребама и променама. Бројни примери у свету показују да је знање кључ успеха или сигурнији пут у будућност, не само развијених или „великих“ земаља (Кина). Сингапур је нпр. за само пола века од стицања независности од сиромашне „мале“ постколонијалне земље доспео у врх светске привреде, а економски напредак добрим делом дугује стварању високо образованих, компетентних и лојалних, добро плаћених државних службеника, са практично сузбијеном корупцијом.

Може се овде развити расправа о демократском капацитету система и политичког лидерства, али стабилност институција политичког система, утврђених правним поретком као гарант стабилности друштвеног поретка, не зависи само од репресије, регулације и редистрибуције, већ и од флексибилности организације, покретања и прихватања промена, способности усклађивања знања, јавне одговорности, потреба друштва и локалне културе, што управо, чини се, показују примери „ауторитарних азијских земаља“.

Увек треба имати у виду однос две неодвојиве компоненте јавне управе – ниво доношења политичких одлука и ниво у коме се организује процес њиховог извршења. Ако се он заснива на принципима професионализма и стручности у обе компоненте, обезбеђује се добра основа за сарадњу „политике“ и „управе“ што је основа легитимности власти и у условима непопуларних одлука о јавној политици. Професионализам и компетентност омогућавају да се искључе нестручне и опортуне одлуке на политичком нивоу, као и да се изаберу оптималне опције за реализацију оптимизираних решења.

Остваривање управних циљева формирањем аутономних организација које се под утицајем „новог јавног менаџмента“ излажу тржишној конкуренцији и мерењу резултата на принципима приватно-власничке привреде (јавна предузећа, агенције, и сл.), не сме да доведе у питање осећај за границу између приватног интереса, с једне стране и јавног интереса, с друге стране, као општег интереса друштва. Не само зато што има оцена да

реформе нису довеле до смањивања јавних трошкова и „јефтиније државе“,<sup>723</sup> него зато што држава, односно јавна управа, има друге важније опште друштвене циљеве осим ефикасности и ефективности у економском смислу.

Овде се пре свега мисли на јавну одговорност, праведност и поштење у односима према грађанима, или чврстину и издржљивост у ванредним и другим кризним ситуацијама које су од општег интереса друштва, када тржишни критеријуми практично немају већи смисао. Јавни интерес захтева чинидбу која се тешко мери профитом и када је уткан у организациона начела, према њему се обликује професионална аутономија и етика, а мотивација за јавну службу није могућност повећавања зараде већ рад за опште добро који је награђен редовном платом. Међутим, приватизација управних делатности (задатака државе), која представља далекосежну и делом проблематичну промену,<sup>724</sup> у транзиционим условима и у недостатку јавних средстава може да угрози правилно разумевање јавног интереса, начела законитости, или практично постизање управне ефикасности и ефективности.

Модерна држава се ослања на право и на јавни интерес који изражава оне вредности у чијем центру су данас људска права. Иако је доказано да слободна тржишна утакмица подстиче напредак и доноси „богатство народа“ о коме је писао Адам Смит, ипак је висока цена ризика и неједнакости које доноси, што је створило велике разлике у свету – како између држава, тако и у националним оквирима.

Свачије основне потребе, без обзира на привредни успех или лични допринос, требало би да се задовољавају на основу принципа једнакости и праведности. Управо на тим темељима либерално-демократске државе долази до светске економске кризе, штрајкова и протеста, великих нестабилности и ратних сукоба, пољуљаног легитимитета или разградње држава и „сеобе народа“, доводећи у кризу улогу државе и права. То је последица одсуства моралних стандарда. Спрега бизниса и политичара све је распротрањенија,

---

<sup>723</sup> Nemes, J., *The Public Finance Crisis: Can NPM Help?* in: *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava, 2013, pp. 306-314.

<sup>724</sup> Приватизација је пожељна у привредним и комерцијалним делатностима у којима тржиште може донети подстицај, али организација чија делатност директно погађа јавни интерес не сме своје континуирано функционисање и стабилност довести у питање због тржишних ризика. Слично: Пусић, Е., *op. cit.*, стр. 218.

јавна управа је све корумпиранија, шири се арбитрерност, побеђује приватни интерес.<sup>725</sup>

Неолиберална економија и глобализација „замаглили“ су јавни интерес и остваривање људских права, што се посебно осећа у економски слабије развијеним и транзиционим земљама. Однос несразмере између усвојених стандарда и факта неостварења или делимичног остварења ових права<sup>726</sup> добрим делом зависи од способности прилагођавања променама и условима на светском тржишту, на коме су државе изложене дејству међународних политичких, економских, финансијских и других изазова. Однос између економског општег напретка и реалног појединачног доприноса треба да се заснива на избалансираној примени принципа да се приватни интерес и слобода ограничавају у јавном интересу, и то не само репресијом која је неопходна ако је у питању криминална делатност, него и другим алтернативним механизмима регулације.

Компаративна искустава показују да се успешна борба за економски развој и приближавање легитимитета према легалитету људских права води упорним улагањем у знање, професионализацијом јавне управе и локалне самоуправе и високим етичким стандардима. Богатство светских искустава може да буде инспиративно, без обзира на различите културне, правне и управне традиције. Резултат не изостаје ако се упорно улаже у знање, сузбија и спречава корупција и развија етика јавне службе.

---

<sup>725</sup> Уп: Кавран, Д., *Професионализација јавне управе*, *op. cit.*, стр. 661.

<sup>726</sup> Перовић, С., *Право и достојанство човека, Уводни реферат*, Зборник радова, Саветовање правника, Будва, 2006, стр. 29.

## Други део

# 2. Образовање, стручно усавршавање и процеси професионализације јавне управе

### 2.1. Од друштва знања ка друштву иновација

Друштвене промене изазване, пре свега, технолошком револуцијом мање или више погађају свако друштво и битно утичу на структуру квалификација потребних за рад. Развој нових облика социјализације путем интернета допринео је отварању непрегледног поља електронског пословања, нових услуга и делатности и даљем развоју електронске управе, односно електронске владе – *e-government*. У развијеним земљама више се не говори о предностима е-управе, она се подразумева.

Електронска влада је новије, флексибилно и шире значење е-управе, као бржа интеракција, већа ефикасност, скраћивање процедура, лакше и брже остваривање и заштита права и интереса путем интернета, у складу са прилагођеним законодавством. Е-влада се развија на основу посебне стратегије<sup>727</sup> чиме се утиче на економски и укупан друштвени развој, који је под дејством насталог тзв. „друштва знања“ – *knowledge society*, облика друштвеног развоја са знањем као основом у коме доминирају услуге.<sup>728</sup> Формално образовање је у срцу промена – представља основу за доградњу знања, стручно усавршавање и целоживотно учење (*lifelong learning*) које има посебан значај у савременом друштву у коме достигнућа брзо застаревају.

---

<sup>727</sup> Lowery, L., *Developing a Successful E-Government Strategy*, Department of Telecommunications & Information Services City/County of San Francisco. Видети: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan000343.pdf>

<sup>728</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна управа, оп. cit.*, стр. 22.



## 2.1.1. Савремено образовање и стручно усавршавање – сврха, вредности и садржај

### 2.1.1.1. Нова знања, управљање знањем и развој е-управе

Образовање се дефинише као дужи и темељнији процес стицања теоријских и практичних знања о окружењу који служи као основа интелектуалног развоја.<sup>729</sup> Знање се не стиче искључиво у систему школства, које свакако остаје основни модел и формални оквир образовања. Специфична, конкретна знања стичу се и у оквиру неформалних, модуларних програма обуке и стручног усавршавања према захтевима променљивог радног окружења, уз одговарајући систем сертификације као гаранције стечене компетентности. Утицај академске интердисциплинарности на процес професионализације је све већи, делом услед „нових професионалаца“ на глобалном тржишту рада због динамичног развоја практично применљивих знања која су релативно краткотрајне употребљивости.<sup>730</sup> Промене се убрзавају под дејством развоја и примене информационе технологије у свим областима живота и рада и утичу на образовну политику и промене у систему школства.<sup>731</sup>

Избијање светске економске кризе и раст незапослености, посебно међу младом популацијом, скренуо је пажњу на питања образовања у складу са потребама тржишта у новом миленијуму. Редовни извештаји ОЕЦД-а „Образовање на први поглед“ показују да су најрањивија група они који су мање образовани, као и популација од 15-29 година, а земље које су највише погођене

---

<sup>729</sup> Кавран, Д., *Јавна управа*, *op. cit.*, стр. 74.

<sup>730</sup> Нпр: Scanlon, L., *“Becoming” a professional: An Interdisciplinary Analysis of Professional*, University of Sydney, 2011; Griffin, G., Green, T., Medhurst, P., *The Relationship between the Process of Professionalization in Academe and Interdisciplinarity: A Comparative Study of Eight European Countries*, University of Hull, UK 2005. О томе ће више речи бити касније.

<sup>731</sup> Интересантно је запажање да Немачка, Аустрија, Чешка и Луксембург нису запоставиле средње стручно образовање. Скоро у свим земљама Европске уније расте незапосленост, а у овим земљама се незапосленост одржава на нивоу пре избијања светске економске кризе или се бележи њен пад. У Пољској, у којој је незапосленост висока, привреда је бележила раст. По извештају Светске банке, један од разлога је реформа средњег образовања 1999. године када је Пољска продужила основно образовање са осам на девет година, увела још један облик општинских средњих школа, смањила за једну годину трајање средњих стручних школа и омогућила већу слободу школама у изради наставних програма. Од 2006. године пољски ђаци су остварили боље резултате на Писа тестовима. Према: Боковић, Б., *Унапређење образовања као чинилац економског развоја*, ФЕФА, Универзитет Сингидунум, Београд, 2014, стр. 95.

су Шпанија, Грчка, Ирска, Естонија.<sup>732</sup> Подаци показују да се успешније са кризом боре земље које развијају средње образовање и стручне (струковне) студије, као што су Немачка, Аустрија, Чешка и Луксембург. У земљама попут Шпаније, Ирске или Грчке, где је већа оријентисаност на опште средње образовање и основне академске студије, теже се одолева кризи.<sup>733</sup>

Програме образовања свакако треба усклађивати са потребама на тржишту на коме доминирају „нове“ услуге, за које често није потребно академско или дуже школовање. С друге стране, треба имати у виду и то да незапосленост све више погађа оне стручне профиле који се претежно запошљавају у јавном сектору. У сваком случају, квалитет средњег образовања не треба занемарити јер он пружа образовну основу за рад и за наставак школовања на академском нивоу, односно за доживотно учење и иновације које су несумњиво феномен савременог доба.

Повратак вредностима универзитетске традиције и академској сарадњи означио је позив Универзитета у Болоњи за потписивање *Magna Carta Universitatum* 1986. године, који је 1988. године обележавао 900 година од оснивања. Деценију касније, „европски простор високог образовања“ добија оквир за развој на министарској конференцији 1999. године одржаној такође у Болоњи.<sup>734</sup> Оцене напретка болоњског процеса садрже редовни извештаји Европске комисије,<sup>735</sup> чија садржина прати дефинисане приоритете у остваривању ширег циља: стварање Европе засновању на знању и подизање конкурентности.<sup>736</sup>

---

<sup>732</sup> Стопа незапослености мање образованих више се повећала у просеку у односу на стопу незапослености боље образованих. Видети: OECD, *Education at a Glance, Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, January 2015. Извор: <http://www.oecd.org/edu/EAG-Interim-report.pdf>

<sup>733</sup> Детаљнији подаци и анализа у: OECD, *Education at a Glance Interim Report: Update of Employment and Educational Attainment Indicators*, January 2015.

<sup>734</sup> Циљеви тзв. болоњског процеса су увођење система од три нивоа високог образовања (бечелор/мастер/докторат), осигурање квалитета, признавање стручне спреме и периода студирања, као и да се уклоне препреке за покретљивост студената и наставника. При томе, цео процес се заснива на уважавању на зависности и аутономности универзитета, као и на европским вредностима.

<sup>735</sup> Погледати: European Commission/EACEA/Eurydice, 2015. *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Извор: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>

<sup>736</sup> Извештај садржи бројне анализе, овде ћемо издвојити препоруке. Будући да незапосленост међу високообразованима различито погађа развијеније земље ЕУ од „нових“ чланица, зависно од степена развијености и структуре образовног и привредног сектора, иако

Каква знања данас обезбеђују конкурентност? Глобална економија и потражња за флексибилном радном снагом доприноси, по Гиденсу,<sup>737</sup> да све већи број људи постају „радници са портфељом вештина“ односно одређених вештина и квалификација. Брз напредак информационих технологија и промене у производњи и услугама довели су до развоја економије знања у којој централну улогу имају они радници који поседују „нова“ стручна знања, односно „сајбер“ радници широког спектра занимања у којима се ради са информацијама, а не са материјалима и производима. Ови радници раде у другачијем, нехијерархијски организованом окружењу, посао обављају седећи за компјутером.<sup>738</sup>

Сматра се да је економија знања у почетној фази развоја и са сигурношћу се очекује пораст броја специфичних, тзв. „сајбер“ радника који стварају ново знање, као резултат јединства људских процеса а не само технолошких.<sup>739</sup> Ове промене су довеле до појаве нове дисциплине – управљање знањем, односно подацима и информацијама. Чување података и знања из основе се променило у односу на традиционалне начине (канцеларијска документација, картотеке, библиотеке и сл.) чији капацитети више нису довољни. Мењају се и циљеви и вредности, начин и организација рада и образовања.<sup>740</sup> Штавише, сама употреба новог знања допринела је његовом даљем развоју кроз креативне облике његове примене, што постаје ново знање. Свака организација поседује сопствену базу података и „ризницу“

---

се смањује проценат незапослености високо образованих, сугерише се да образовна политика (ре)фокусира пажњу на могућност запослења, користећи различите инструменте у тој области, који се недовољно користе: прогнозе везане за тржиште рада, укључивање послодаваца, подстицаји који стимулишу запошљавање у оквиру програма високог образовања, побољшање услуга у пружању информација о могућностима каријере, праћење учинка, али и подстицање мобилности студената. Централизована политика је најприсутнија (уписне квоте, обавезно запошљавање, и др.), док образовне институције имају већу аутономију у примени других приступа. Њиховим повезивањем обезбедио би се системски приступ у правцу повећања запослености високообразованих, узимајући у обзир и друге индикаторе који утичу на тржиште рада и незапослене групе образованих. Упркос томе, сматра се да друштвена димензија могућности запослења није значајније присутна у образовној политици ових земаља која припадају „Европском простору високог образовања.“ Видети стр. 208. Извештаја.

<sup>737</sup> Гиденс, Е., *Социологија*, Економски факултет Универзитета у Београду, Београд, 2007.

<sup>738</sup> Гиденс, Е., *op. cit.*, стр. 417.

<sup>739</sup> Уп: Албијанић М., *Сирајетијски менаџмент*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013, стр. 111.

<sup>740</sup> Liebowitz, J., S. Frank, M., *Knowledge Management and E-Learning*, Taylor and Francis Group, LLC, 2011.

знања којом управља. Стога менаџмент знања покушава да оптимално управља људима са знањем, организацијом која учи и ефективно користи информационе технологије.<sup>741</sup>

Литература у области управљања знањем све је богатија, нуде се бројне дефиниције и објашњења, али у сваком случају, на овај или онај начин, управљање знањем се описује као процес који обухвата стварање, прибављање, чување, груписање, дељење и употребу знања у циљу побољшања организационог учења и начина рада, што је карактеристика сваке организације која постаје „лабораторија за учење, експеримент и иновацију.“<sup>742</sup> Школство прихвата технолошке могућности, као што су е-библиотеке или учење на даљину (*distance learning*), али се и даље траже одговори на брзе промене и пружање знања прилагођеног потребама популације која стасава у ери дигиталне технологије која је променила и даље мења свет практично у свим областима.<sup>743</sup>

Научно-технолошки развој битно олакшава живот људи и пружа шансе да се савладају многи проблеми и тешкоће захваљујући брзом приступу и ефикасној обради тешко замисливе количине података који пружају потпунију информациону основу за доношење одлука.<sup>744</sup> Већина влада савремених држава изграђује дигиталне базе података, пружа одређене услуге путем интернета, дистрибуира информације путем „веб“ страница на интернету. Електронска влада замењује „папирну документацију“, од централизоване базе различитих података и евиденција, до плаћања пореза и других видова услуга и комуникације, што несумњиво грађанима и привреди штеди време и новац.

Електронска влада или е-управа, као способност да се обезбеди приступ услугама и информацијама двадесетчетири сата дневно, седам дана у недељи,

---

<sup>741</sup> Албијанић М., *op. cit.*, стр. 111.

<sup>742</sup> Запослени константно раде и на сопственом усавршавању и на сталном побољшању резултата које постижу, познати *learning lab* принцип. Кавран, Д., *Јавна управа, op. cit.*, стр. 71.

<sup>743</sup> Аутори књиге *Knowledge Management and E-Learning*, професори *University of Maryland, University College*, наводе да је раст универзитета на коме раде почео у раној фази увођења „онлајн“ курсева 1995. године када је технологија била далеко од савремених могућности (*DOS-based platform*), али су „онлајн“ часови почели да се увећавају четири – пет пута више од класичне наставе. Почетне погодности такве наставе (студенти из удаљених крајева „похађају“ наставу) постале су практично стил живота па и студирања нове генерације у ери „паметних“ телефона и других уређаја који омогућавају извршавање студентских обавеза „из собе или кафића.“ Видети: Liebowitz, J., and S. Frank, M., *op. cit.*, *Preface*.

<sup>744</sup> Уп: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 25.

представља данас велику моћ и компаративну предност.<sup>745</sup> Осим пружања „он-лајн“ информација и услуга, настаје „дигитална демократија“, као и коришћење информационе технологије за подстицање економског развоја. Што се дубље улази у дигитално доба, добра влада је она која је доступна влада, односно која омогућава тренутни и директан приступ релевантним информацијама. Добра влада је све бржа, јефтинија, ефикаснија, приступачна и отворена.

Дефинисање е-влада је први корак у развијању стратегије њеног развоја. Том дефиницијом, у складу са културом организације у чијим оквирима треба да се развија и делује, одређују се вредности и циљеви е-влада. Треба имати у виду да је е-влада много више од „веб-сајта“, електронске поште (*e-mail*), или могућности обављања одређене трансакције преко интернета.<sup>746</sup> Иако су информатичари можда више фокусирани на е-управу као поље за информационо-комуникациону подршку у пружању услуга и у складу са тим обликују своје производе, неопходно је имати у виду шире импликације е-управе и што пре разумети да њене предности несумњиво воде настајању „дигиталног грађанства“.<sup>747</sup> За такве промене очигледно треба бити спреман и професионално оспособљен.

Подаци и информације представљају кључни ресурс и у јавној управи јер обезбеђују одговорно одлучивање, ефикасно управљање и олакшавају партиципацију јавности. Владе широм света развијају софистициране начине дигитализације своје управне праксе у складу са технолошким напретком, унапређује се приступ јавним услугама и обезбеђује ефикаснији рад. Према истраживањима, 173 од 190 земаља у свету 2007. године користило је интернет за различите јавне услуге, а израз „дигитална влада“ постаје заједнички термин за сваки вид употребе информационих и телекомуникационих технологија у јавном сектору.<sup>748</sup> Е-влада је фокусирана

---

<sup>745</sup> Lowery, L., *op. cit.*, стр. 1.

<sup>746</sup> Три кључне области за које се верује треба да су обухваћене појмом е-влада су област пружања услуга, дигитална демократија и економски развој. Нпр, град и округ Сан Франциско укључили су ова три кључна подручја у оквиру њиховог одређења е-влада. Видети: Lowery, L., *op. cit.*, стр. 2.

<sup>747</sup> *Ibid.*

<sup>748</sup> Jon P. Gant, *Electronic Government for Developing Countries*, ICT Applications and Cybersecurity Division (CYB), Policies and Strategies Department, Bureau for Telecommunication

на пружање услуга, али је то само део других уско повезаних активности, обухваћених термином е-управљање – коришћење „нове“ технологије за спровођење најразноврснијих економских и политичких активности у земљи.

Све три кључне области, пружање јавних услуга, дигитална демократија и економски развој, представљају ширу дефиницију е-владе која се односи на све „клијенте“ односно интеракцију између владе и јавности, владе и пословног сектора, владе и других владиних агенција, као и између владе и њених службеника.<sup>749</sup> Иако већи фокус може бити на однос владе и јавности, преостала три подручја изузетно су значајна за успешну владу. Дефиниција е-владе више не може бити потпуна ако не обухвата све оне на које се односи, посебно на људске потенцијале и обуку јавних службеника за рад у новим условима.<sup>750</sup>

Стога се и приликом дефинисања појма е-управе избегавају аспекти функционалности нове технологије у процесима јавне управе због непрестаног технолошког напретка и иновација које утичу и мењају друштвене односе и делатности, нарочито услед развоја интернета. Најчешће се користи технолошки неутрална дефиниција која е-управу одређује као употребу информационо комуникационих технологија, нарочито употребу интернета, као инструмента за постизање добре управе.<sup>751</sup>

Добра управа ефикасно пружа услуге, штеди време и новац, штити права грађана. Циљ е-управе је да омогући да се што више управних процедура обави путем интернета да би се избегло непотребно чекање и уштедео новац, како грађана и привреде, тако и јавних средстава.<sup>752</sup> У транзиционим земљама развој е-управе део је процеса управних реформи и у тесној је вези са

---

Development, International Telecommunication Union, Place des Nations, Geneva, Switzerland, pp. 5.

<sup>749</sup> Lowery, L., *op. cit.*, стр. 7.

<sup>750</sup> Несумњиво је да је дигитално доба изазвало друштвене промене које врше притисак за променама и у управи. Практично, не постоји одржива могућност да се феномен е-управе игнорише и настави традиционална управна пракса. Ако су добро постављени циљеви развоја, они се успешно остварују оспособљавањем за стално праћење промена у „дигиталном свету“ које обезбеђују „онлајн“ ефикасну управу уместо чекања у реду за информације или услуге.

<sup>751</sup> Димитријевић, П., *Ibid.*

<sup>752</sup> Развој е-управе је почео као идеја савладавања неефикасности и других проблема бирократије – економичност управних послова и однос према грађанима као корисницима услуга. Данас е-управу одређују они приоритети који се дефинишу у стратешким документима.

циљевима који се односе на деполитизацију и професионализацију, јер обезбеђује већу отвореност и одговорност управе, што свакако повољно утиче и на економске активности и на укупан друштвени развој.

### 2.1.1.2. Е-управа и реформа јавне управе у Србији

Влада Републике Србије, на седници од 17. децембра 2015. године, усвојила је Стратегију развоја електронске управе Републике Србије до 2018. године.<sup>753</sup> Очекује се да ће усвајањем Стратегије и Акционог плана развоја е-управе „грађани Србије добити ефикаснију, транспарентнију Владу која им омогућава једношалтерски систем на Националном порталу е-управе како више не би губили време и новац у бирократском систему, као и да ће реализација Стратегије донети уштеде на свим нивоима, пре свега кроз брзо решавање захтева грађана и привреде, оптимизацију државне управе и велико смањење трошкова због папирологије.“<sup>754</sup>

Стратегија развоја електронске управе представља важан документ за напредак реформе јавне управе. Планира се да се до краја 2016. године заокружи институционални и законодавни оквир за подршку овом делу реформског процеса (Закон о општем управном поступку, Закон о електронској управи и електронском плаћању административних такси путем интернета). Такође, до краја спровођења ове Стратегије, Република Србија треба да добије јединствени регистар грађана, јединствени систем за координацију инспекцијског надзора и ефикасан систем размене података унутар целе јавне управе.<sup>755</sup> Главни циљеви Стратегије реформе јавне управе у Србији успешније се могу остварити кроз активности дефинисане у Стратегији развоја е-управе.<sup>756</sup>

---

<sup>753</sup> Саопштење Министарства државне управе и локалне самоуправе: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/aktivnosti-saopstenja.php>, а текст Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период од 2015-2016. године доступни су на: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Strategija%20razvoja%20eUprave%20sa%20AP%202015-2018.pdf>

<sup>754</sup> Из саопштења Министарства на: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/aktivnosti-saopstenja.php> (17. децембар 2015. године)

<sup>755</sup> Погледати Акциони план за спровођење Стратегије, стр. 23-44.

<sup>756</sup> Пошло се од тога да су главни циљеви Стратегије реформе јавне управе: 1. Имплементација концепта интегрисаног управљања људским ресурсима и њиховог развоја у свим сегментима државне управе; 2. Пружање квалитетних услуга управе грађанима и

Општи циљеви Стратегије развоја е-управе су: повећање задовољства корисника јавним услугама, смањење терета администрације за привредне субјекте и грађане, већа ефикасност јавне управе, национална и прекогранична интероперабилност (посебно са земљама ЕУ), већа транспарентност и одговорност органа јавне управе, јачање партиципације грађана у демократском одлучивању уз поштовање родне равноправности, заштите података о личности и висок ниво безбедности података унутар система.<sup>757</sup>

Структура стратешких области обухвата: информационо-комуникационе технологије; обуке; информационо друштво; финансирање; нормативни и регулаторни оквир; примену Стратегије; управљање; свест и подршку заинтересованих страна. Видимо да се Стратегија развоја електронске управе не бави само питањима управних поступака и технологијом, већ разматра и услове у окружењу које је потребно испунити како би се обезбедила ефикасна е-управа.<sup>758</sup> Реализацијом Стратегије требало би да се створе услови за промовисање и развој одрживе, свеобухватне и кориснички оријентисане електронске управе која ће бити подршка успостављању економије базиране на знању. Наглашава се значај коришћења националног портала на интернету „Управа“ основаног 2010. године, развој интегрисаних електронских услуга и обједињавање постојећих. Чини се да предстоје бројне новине у управној пракси засноване на професионализацији, које треба да допринесу ефикаснијем и транспарентном раду, уштедама времена, већој одговорности.

---

предузећима са акцентом на унапређивање управних поступака и поједностављивање њихове примене коришћењем информационо-комуникационих технологија уз постепено уклањање класичног начина пружања услуга за које постоји могућност комплетне реализације путем online сервиса (постепено уклањање употребе папира); 3. Унапређивање стратешког планирања и координација политика унутар државне управе и системско поступање у складу са централном Стратегијом на свим нивоима државне управе; 4. Унапређивање ефикасности и делотворности јавних финансија унапређивањем фискалних процеса, интерне и екстерне финансијске контроле, увођењем програма за планирање буџета и имплементацијом транспарентног система јавних набавки; 5. Подстицање отворености и транспарентности јавне управе остваривањем бољег приступа информацијама од јавног значаја, кроз Информатор о раду и постављање релевантних информација на веб презентацији институције; 6. Реорганизација појединих делова државне управе како би се осмислили и применили рационалнији и јефтинији управни механизми. Видети у *Стратегији развоја електронске управе*, стр. 4.

<sup>757</sup> *Стратегија развоја електронске управе*, стр. 15.

<sup>758</sup> Наводи се да модел коришћен при дефинисању Стратегије е-управе треба да доведе до кључних промена у областима које користе ресурсе и стварају друге ресурсе, узимају у обзир услове у окружењу, подижу свест и подршку заинтересованих страна. Видети: *Стратегија развоја електронске управе*, стр. 5.



Као што је речено, стратешким концепцијама одређују се и приоритети е-управе, али се они свакако групишу око три главне области: „онлајн“ јавне услуге и друге активности засноване на интернету (нпр. јавне консултације, и др.), логистика јавном управљању која покрива све активности владе, подршка променама у правцу развијања нових облика управљања које омогућава дигитална технологија.<sup>759</sup> Имајући у виду да визија развоја е-управе у Србији прати актуелни тренд развоја нових технологија и део је европског процеса иновација у јавном сектору, што потврђује и укључивање у *Capgemini* извештај,<sup>760</sup> посебну пажњу треба посветити образовању за будућност у дигиталном друштву, односно тзв. интернет економију и јавно управљање који убрзано и сигурно стижу.

Већина европских земаља обухваћених *Capgemini* извештајем има задовољавајући степен корисничко оријентисаних услуга, али се истиче да прихватање дигиталног тржишта није довољно, већ је потребно лидерство.<sup>761</sup> По мерилима транспарентности, прекограничној мобилности и могућностима приступа информацијама путем мобилних уређаја, потребни су додатни напори за бржи напредак, имајући у виду неуједначеност због специфичних услова сваке земље који захтевају прилагођено пројектовање развоја.<sup>762</sup> То се посебно односи на оне облике е-управе где се очекује реакција у реалном времену, тзв. м-управа, јер увелико се шири подручје услуга које се директно пружају путем сервиса мобилне телефоније, које је практично и почело на

---

<sup>759</sup> То се остварује кроз три модела комуникације: управа ка грађанима (*Government to Citizen, G2C*), управа ка пословном сектору (*Government to Business, G2B*), управа ка управи (*Government to Business, G2B*). Основни циљеви су да се обезбеди унутрашња ефикасност и сарадња, брза размена података и поједностављење управних процедура. Уп: Lowery, L., *op. cit.*, стр. 7.

<sup>760</sup> Овај извештај се припрема од 2001. године и представља анализу најбоље праксе у вези са развојем е-управе у земљама ЕУ, као и у Исланду, Норвешкој, Србији, Швајцарској и Турској (ЕУ-28 +), у циљу доприноса развоју европске и националних стратегија развоја „дигиталне владе“. Кључни налази и препоруке овог извештаја представљени су у три секције и свака садржи другачију перспективу: 1. Стратешки приоритети, 2. Корисничка оријентација, 3. Компаративно истраживање најбоље праксе по анализираним земљама. Последњи извештај односи се на 2014. годину под називом *Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market, Final Insight Report: June 2015*, A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content and Technology. Документ доступан у целини на: [https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov\\_benchmark\\_2014\\_insightreport.pdf](https://www.capgemini.com/resource-file-access/resource/pdf/egov_benchmark_2014_insightreport.pdf)

<sup>761</sup> Commissioner Oettinger, *on Date Conference: Digital Union and European Microelectronics-Strategy*, March 2015, <https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/oettinger/announcements/speech-date-conference-digital-union-and-european-microelectronics-strategy>

<sup>762</sup> Видети: *Future-proofing eGovernment for a Digital Single Market, op. cit.*, стр. 7-8.

нивоу локалних јавних услуга (нпр. у области паркирања возила – плаћање услуга, преглед слободних места и сл.). Мобилни уређаји и интернет обезбеђују тренутно повезивање „онлајн“ и „офлајн“ света, утичу на „стапање“ управе и е-управе, јер тај прелаз постаје неосетан и некако природан.

Развијеност е-управе у Србији постепено напредује, уз знатну неуједначеност у коришћењу могућности које пружа информационо-технолошка технологија и „портал еУправа“.<sup>763</sup> Можда су разлози у томе што је развој и успостављање информационо-комуникационе инфраструктуре до сада у највећој мери финансирано из донација, а поједини органи су користили средства Европске уније за успостављање информационих система и мрежне инфраструктуре, али није било праве координације на националном нивоу.<sup>764</sup> Стање у погледу е-локалне самоуправе такође је неуједначено, од средина које интензивније развијају пружање услуга путем интернета, до оних које су у технолошком заостајању.

„Електронизација“ рада локалне управе у Србији напредује споро и уз доста напора, недостатају финансијска средства, инвентивност руководилаца и стручњаци за креирање техничко-технолошких решења. Развијеније градске средине имају боље кадровске и финансијске ресурсе и веће потребе за чувањем података, управљањем информационим базама и процесима (електронске писарнице), пружањем услуга и сервисних информација.

Развој е-управе на свим нивоима захтева оспособљене и мотивисане службенике, као и одговорно лидерство које поседује потребна знања и искуство у управним пословима повезано са развојем знања из ове области. Професионализација је основни предуслов да се обезбеди трансфер знања и

---

<sup>763</sup> Портал е-управа је национални јединствени приступ на интернету органима и организацијама јавне управе на централном и локалном нивоу, односно сервисима које надлежни органи пружају као електронске услуге. Основна подела е-услуга односи се на грађане, правна лица и управу, која обухвата и надлежне органе и организације локалне самоуправе. Видети: <http://www.euprava.gov.rs/>

<sup>764</sup> „Пошто је део опреме набављан преко европских пројеката и донација не постоји централна евиденција о постојећој инфраструктури и софтверским пакетима који се користе. Израда главне мреже државних органа на националном нивоу није почела. ... Имајући у виду да је хардверска инфраструктура набављана кроз реализације различитих пројеката, она представља широк асортиман конфигурација, оперативних система, што знатно оптерећује одржавање и отежава повезивање система. На националном Порталу еУправа постоји сервисна магистрала коју тренутно користи мали број органа. Она је окосница (*backbone*) комуникације која може формирати праву мрежу државних органа.“ Из *Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године*, оп. cit., стр. 11.

искуства између управе и е-управе, чије повезивање ствара неопходну основу за креирање правног и институционалног оквира за остваривање управних циљева путем е-управе. При томе треба имати у виду да децентрализација утиче на повећање обима и сложености послова на нивоу локалне самоуправе у условима ограничених ресурса, због чега је изузетно важно развијање компетенција интензивираним обукама и стручним усавршавањем службеника које доприносе подизању функционалних капацитета.<sup>765</sup>

## 2.1.2. Квалитет знања, друштвена одговорност и конкурентност

### 2.1.2.1. Интелектуални капитал и потенцијали

Напредак знања је донео велике промене током XX века који се описује као „век друштвене трансформације.“<sup>766</sup> Развијеније државе континуирано су улагале напоре у развој образовних капацитета и квалитет високог образовања. Данас неписменост није тема, већ квалитет образовног процеса који одговара потребама отвореног и слободног тржишта и глобалне конкуренције.<sup>767</sup> У оквиру образовног система ствара се „друштво знања“, знање је кључни ресурс друштва као што су то раније били земља и рад, сировине и капитал, односно људске руке и материјална имовина. У „новој економији“ више није пресудна доступност капиталу него информацијама и знању које ствара употребљиве вредности.<sup>768</sup>

Знање је најважнија имовина – интелектуални капитал који нема физичка својства, али је у стању да ствара нова знања и експлоатише његове вредности.<sup>769</sup> Интелектуални капитал ствара неједнакост, а не облик државног

---

<sup>765</sup> Уп: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 26.

<sup>766</sup> Анализирајући друштвене и политичко-економске односе током XX века и промене које доноси „друштво знања“ – *knowledge society*, Дракер је завршио текст (1994.) закључком: „Ако је XX век био доба друштвене трансформације, следећи мора бити век друштвених и политичких иновација, чија природа не може сада бити тако јасна колико њена неопходност.“ Drucker, P., *The Age of Social Transformation*, Atlantic Monthly, Vol 274 No 5, 1994.

<sup>767</sup> Слично: Бокоњић, Б., *op. cit.*, стр. 48-50.

<sup>768</sup> Нови концепти разумевања „интелектуалног капитала“ развијају се током 90-тих година XX века, а последњих година јавља се и нова економска теорија којом се знање објашњава као кључни ресурс у економији глобалног постинформатичког друштва.

<sup>769</sup> Thomas A. Stewart, уредник часописа *Fortune* 1991. године објавио је чланак под насловом *Brainpower - How Intellectual Capital is Becoming America's Most Valuable Asset*, а касније и бестелер *Intellectual Capital* (1997.) у коме расправља о знању које је постало

уређења у коме власт решава друштвене и економске проблеме.<sup>770</sup> Развој знања, убрзани развој е-управе и информациона повезаност власти са привредом и грађанима, услови су без којих нема напретка.<sup>771</sup>

Без обзира на неповољну економску ситуацију у Србији и, чини се, лутања у стратешким правцима развоја науке и образовања, требало би што пре променити однос према образовању и спречити климу која ствара погрешна уверења да се минималним подстицајима за учење, стваралачки рад и науку може обезбедити напредак друштва. Криза радне етике, однос према образовању, личном напретку и успеху појединца, створили су услове да у друштву превладава лични ентузијазам и мотивација најчешће за одлазак из земље у потрази за бољим условима.

Србија има око 200 акредитованих научноистраживачких организација (институти, факултети и други центри), научноистраживачким радом баве се и Српска академија наука и уметности, Матица Српска, као и друге установе и научноистраживачке организације,<sup>772</sup> али се чини да недостаје координација. У Нацрту Стратегије научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године – „Истраживање за иновације“ наводе се кључни изазови с којима се у овој области суочавамо.<sup>773</sup> Стратегија је у вези са другим националним и регионалним документима и стратегијама Европске уније, пре свега са Стратегијом развоја образовања у Србији до 2020.

---

најважније за економски живот, главни састојак онога што се купује и продаје, сировина са којом се ради. У „новој“ економији интелектуални капитал (а не природни ресурси, опрема и финансијски капитал) незаменљив је у обезбеђивању предности корпорација на тржишту. Улогу интелектуалног капитала у стварању „новог богатства организације“ касније је развио у делу *The Wealth of Knowledge* (2003.), као развијенију теорију о стварању и управљању знањем у свету заснованом на економији знања.

<sup>770</sup> Уп: Drucker, P., *op. cit.*, стр. 78.

<sup>771</sup> Уп: Кавран, Д., *Предговор, op. cit.*, стр. 19.

<sup>772</sup> Према: Боковић, Б., *op. cit.*, 53.

<sup>773</sup> „Систем управљања научним и иновационим системом није довољно ефикасан и не постоји координација између релевантних институција; научна истраживања и њихова релевантност за економски развој земље и друштво у целини нису довољно подржани системом финансирања; не постоје адекватни финансијски инструменти и институционални оквир за повезивање науке и привреде; постоји недостатак људских ресурса у научноистраживачким организацијама и у приватном сектору и не постоје дугорочне мере за решавање овог проблема; и поред програма за подршку међународној сарадњи, наука у Србији није у потпуности интегрисана у Европски истраживачки простор и недовољан број научника учествује у међународним пројектима.“ Из Нацрта Стратегије научног и технолошког развоја Републике Србије за период од 2016. до 2020. године – „Истраживање за иновације“, стр. 3. Извор: <http://www.mpn.gov.rs/javna-rasprava-o-predlogu-strategije-naucnog-i-tehnoloskog-razvoja-rs-2016-2020-god-istravanje-za-inovacije/>

године.<sup>774</sup> Утврђивање сврхе, циљева, праваца, инструмената и механизма развоја система образовања и улоге коју образовање треба да има у економском, културном, социјалном, политичком, демократском и укупном развоју земље треба да подржи истраживачка, иновациона и предузетничка компонента високог образовања.

Међутим, поједини подаци не охрабрују. Иако је основно образовање обавезно, у Србији још увек има неписмених, а генерацијски обухват деце је око 96%. Генерацијски обухват на факултетима је око 41%.<sup>775</sup> Оно што је посебно неповољно представља број људи без школске спреме и оних који имају непотпуно образовање. У Србији има преко 164 хиљаде људи без школске спреме и 677,5 хиљада људи са непотпуним основним образовањем. Када се дода број од скоро 1,3 милиона грађана са завршеном само основном школом, добија се преко 2 милиона људи који нису завршили средњу школу, односно 34,43% или више од трећине становништва старијег од 15 година. Ако се додају и неповољни подаци о степену рачунарске писмености<sup>776</sup> и употреби нове технологије, чини се да Србија има врло лошу основу за развој економије засноване на знању и људски потенцијал за развој и коришћење е-управе.

Други подаци показују да је у Србији 2011. године 51,01% људи старијих од 15 година припадало рачунарски неписменим лицима. Делимично познавање рада на рачунару исказало је 14,78%, а тек нешто више од трећине се изјаснило да су рачунарски писмена лица.<sup>777</sup> Према истим изворима, у српској привреди коришћење рачунарско-информационе технологије високо је заступљено, како у пословању, тако и у коришћењу електронских сервиса

---

<sup>774</sup> „Службени гласник РС”, број 107/12

<sup>775</sup> Према попису становништва из 2011. године, од 6,5 милиона људи старијих од 10 година било је преко 127 хиљада неписмених, или 1,96%. Резултати пописа су показали да се две трећине неписмених налази у јужним, иначе неразвијеним деловима земље. образовање након завршене основне школе настави преко 99% ученика, али је обухват генерације 85% јер се након уписа напушта школа. Више: <http://media.popis2011.stat.rs/2012/publikacije/Obrazovne%20karakteristike.pdf>

<sup>776</sup> Према Републичком заводу за статистику, рачунарска писменост је способност лица да користи основне рачунарске апликације у извршењу свакодневних задатака (на послу, у школи, код куће).

<sup>777</sup> Погледати: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=204>

јавне управе (е-управе),<sup>778</sup> али обесхрабрују подаци о њиховом коришћењу од стране грађана.<sup>779</sup>

У вези са квалитетом образовања значајан је „ПИСА тест“ који је део истраживања ОЕЦД са циљем да се процене образовни системи кроз знање ученика узраста од петнаест година.<sup>780</sup> На територији Републике Србије истраживање је први пут спроведено 2003. године и у јавности се углавном говори о укупним резултатима и јединственој листи, али се они дају по областима.<sup>781</sup> Некад се већа пажња посвећивала резултатима из математике, али су важније процене о примени знања у пракси и како ово истраживање утиче на политику образовања у земљама са нижим просеком зарада.<sup>782</sup>

Србија спада у групу земаља чији ученици остварују резултате испод просека земаља ОЕЦД а имају надпросечну једнакост у приступу образовним установама. Хрватски ученици остварују нешто боље резултате на проверама из математике, али су такође испод просека ОЕЦД и имају сличне могућности за образовање као и у Србији. Ученици из Бугарске остварују незнатно слабије резултате, али међу њима постоји и већа неједнакост у могућностима за образовање, тако да се Бугарска у овој области налази испод просека ОЕЦД.<sup>783</sup>

Стиче се утисак да резултати образовне политике у Србији нису у складу са потребама развоја „друштва знања“ и више су него опомена за будуће

---

<sup>778</sup> Употреба електронских сервиса јавне управе (e-Government) у предузећима је на високом нивоу од 94,5% у 2015. години, интернет користи 99,1%, „веб-сајт“ има 75,2%, док рачунаре у пословању користе сва предузећа. Извор: <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=204>

<sup>779</sup> У 2015. години 63,8% домаћинстава поседује интернет прикључак, 28,7% грађана никада није користило рачунар, а 30,6% никада није користило интернет. У погледу коришћења интернета за трговачке услуге, у 2015. години 57,7% грађана се изјаснило да никада није користило ту могућност, док се доступни подаци о коришћењу електронских сервиса јавне управе односе на 2010. годину када је ове услуге користило 13,2% грађана, а 38,5% се изјаснило да их не би ни користило.

<sup>780</sup> OECD, *Programme for International Student Assessment*, представља анализу која обухвата истраживање у 70 земаља и објављени резултати и процене односе се на 2012. годину. Видети: <http://www.oecd.org/pisa/aboutpisa/>

<sup>781</sup> Читање, математика, наука, а од 2012. године опционо је укључена процена решавања проблема и финансијска писменост.

<sup>782</sup> ОЕЦД развија технике истраживања како би овај програм допринео економском развоју земаља са нижим просеком зарада и оспособљавању за стицање и усвајање нових знања у складу са напретком науке и технолошких достигнућа, што има велики значај код запослења, у даљем школовању и стручном усавршавању у складу са потребама које све више захтевају инвентивност и креативност. Уп: Bloem, S., *PISA in Low and Middle Income Countries*, OECD Education Working papers No 93, OECD Publishing, 2013.

<sup>783</sup> Према: Боковић, Б., *op. cit.*, стр. 48.

активности. Осим тога, могло би се закључити и то да се и у образовној политици и систему образовања налазе „слабе тачке“ за успешну кадровску политику и процес професионализације јавне управе, које нису последица само економске кризе и недостатка средстава.

### 2.1.2.2. Улога државе у процесу стручне и академске професионализације

Увођење болоњског система у Србији почело је 2005. године, али он сам по себи није решење питања стандарда квалитета у високом образовању. Потребни су додатни напори и координација образовне политике и академске професионализације<sup>784</sup> како би нове дипломе одговарале потребама нашег развоја и у потпуности биле признате на европском тржишту рада. У том смислу, поћи ћемо од резултата истраживања спроведеног на основу података из Извештаја о глобалној конкурентности који објављује Светски економски форум.

Истраживање се састоји у поређењу показатеља у областима образовања и иновација између Србије и земаља из региона, од којих су поједине чланице ЕУ.<sup>785</sup> Установљено је да је Србија у року од четири године у скоро свим показатељима погоршала своје позиције када је у питању образовање. Једина одступања од овог закључка представљају показатељи „Упис у средње образовање“ и „Упис у високо образовање“. Код осталих издвојених показатеља позиција Србије значајно се погоршала: „Капацитет за иновације“ (пад за 46 места), „Квалитет школа менаџмента“ (пад за 29 места), „Доступност научника и инжењера“ (пад за 28 места), „Квалитет образовног система“ (пад за 62 места), „Квалитет основног образовања“ (пад за 35 места), „Доступност локалних услуга за истраживања и обуку“ (пад за 51 место), „Сарадња универзитета и привреде“ (пад за 37 места), „Степен обуке запослених у образовању“ (пад за 17 места).<sup>786</sup>

---

<sup>784</sup> „Професионализација несумњиво доноси велике промене, али се поставља питање како обезбедити да тај процес буде успешан. Потребно је испитати у чему се састоји модификација концепта и суштине професионализма како би се отвориле нове перспективе стручног усавршавања образовних стручњака.“ Evans, L, *op. cit.*, стр. 1.

<sup>785</sup> Анализа обухвата податке од 2008-2012. године. Према: Боковић, Б., *op. cit.*, стр. 64-65.

<sup>786</sup> Погоршање позиције неке земље у Извештају о светској конкурентности може се јавити из два разлога. Први је да одређена област привреде или друштва заиста показује

За привреде које заузимају место испод 50, сваки појединачни показатељ изнад 51. места сматра се конкурентском предношћу. Сваки показатељ испод 50. сматра се конкурентским недостатком. Показатељ „Квалитет основног образовања” сматра се конкурентском предношћу Србије, али када се пореди са показатељима образовања у земљама у окружењу, долазе до изражаја многи недостаци.<sup>787</sup>

Упозорење представља и показатељ „Одлив мозгова”, по коме је Србија високо позиционирана.<sup>788</sup> Образовање захтева значајне друштвене трошкове, а одласком стручњака из земља не губи се само образована особа већ и могућност за ширење знања.<sup>789</sup> Бекство људског капитала и миграције у савременом свету имају бројне узроке и последице које утичу на економску, социолошку, политичку, културолошку сложеност односа у савременом друштву.<sup>790</sup> Међутим, управо је тај процес омогућио промене у глобалној

---

назадовање. Други разлог слабљења места на списку оцењених земаља може се јавити због тога што се друге земље брже развијају од посматране. Тада, чак и да према одређеном показатељу земља показује напредак, она због бржег развоја других земаља не може заузети боље место. Уп: Бокоњић, Б., *op. cit.*, стр. 65.

<sup>787</sup> У анализи се наводи да Чешка има боље показатеље образовања од било које друге посматране земље. Затим следи Хрватска, док су Србија, Бугарска и Босна и Херцеговина приближно на истом нивоу. Оно што се у овом истраживању наглашава, Србија је у скоро свим посматраним показатељима забележила изразит пад, као и то да је у свим земљама региона, вероватно због економске кризе, изражена жеља да се напусти своја земља, на чега указује показатељ „Одлив мозгова”.

<sup>788</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings>

<sup>789</sup> Поједини аутори сматрају да тај процес има и унутрашњу димензију која се не састоји само у смањењу високостручног кадровског потенцијала. У појединим областима стручњаци, пратећи највиша достигнућа своје професије, прихватају и системе професионалних вредности и друге утицаје из развијених земаља, формирају академски потенцијал који није у складу са реалним и развојним потребама земље у којој живе, што се означава као „унутрашњи одлив мозгова” и сматра штетнијим. Тодаро, П. М., Смит, Ц. С., *Економски развој*, Девето издање, Шахинпашић, Сарајево, 2006. Према: Бокоњић, Б., *op. cit.*

<sup>790</sup> Чиниоци који доводе до бекства капитала су: 1. технолошки напредак и развој информационо-комуникационе технологије ствара велику тражњу за стручњацима у развијеним земљама, због чега су високообразовани из неразвијених земаља повезани са светским тржиштем рада као никада раније; 2. старење становништва у развијеним земљама има за последицу велики притисак на привреду и здравствене системе (у В. Британији је од 1999. године повећана имиграција медицинских радника из Гане, Кеније и Нигерије, слично је сада у Немачкој, Норвешкој и Словенији); 3. стопа незапослености образованих у неразвијеним земљама доводи до њиховог одласка у развијене земље уз велика очекивањима, али у одређеном броју случајева долази до „отпада мозгова”, односно појаве да раде послове који се разликују од њихових академских очекивања; 4. опште стање у друштву, како развијених тако и неразвијених земаља, може да утиче на бекство људског капитала – економска криза доноси „замрзавање” зарада и отпуштање у јавном сектору, што наводи део интелектуалне елите да напусти земљу, а из сиромашних земаља се креће у потрази за приходима који су у складу са образовањем, али и стабилним политичким окружењем (на одлазак утичу и различите етничке заједнице у земљама примаоцима које олакшавају



економији због развоја информационо-комуникационе технологије, јер се одлив мозга претворио у „циркулацију мозга“ (*brain circulation*)<sup>791</sup> и омогућио привредни раст и успон „нових“ економија, убрзавање напретка неразвијених земаља, што се тумачи као „четврта револуција.“ Могу се извући поуке како повезати домаћу економију и образовне центре са развијеним центрима у свету како се не би трајно изгубили домаћи стручњаци, као што то чине „паметне државе“, уз јачање квалитета академске мреже.<sup>792</sup>

Влада Републике Србије усвојила је 2012. године Стратегију развоја образовања у Србији до 2020. године<sup>793</sup> којом се утврђује сврха, циљеви, правци, инструменти и механизми развоја система образовања у Републици Србији до 2020. године. Циљеви Стратегије су: 1. повећање квалитета процеса и исхода образовања до максимално достижног нивоа, 2. повећање обухвата становништва Републике Србије на свим образовним нивоима, од предшколског васпитања и образовања до целоживотног учења, 3. усклађивање структуре система образовања са потребама појединаца, економског, социјалног, културног, истраживачког, образовног, јавног, административног и других система, 4. повећање ефикасности система образовања тиме што ће се школовање завршавати у року и смањивањем броја оних који напуштају школовање. Посебна пажња треба да буде посвећена образовању стручних наставника, што представља питање на које се посебно указује у академској литератури.<sup>794</sup>

---

почетни период мигрантима, што је посебно обележило 2015. као годину велике мигрантске кризе, када није пресудна жеља за бољим животом и каријером, већ пуки опстанак). Уп: Roisin. A-C. (2004) *The Brain Drain: Challenges and Opportunities for Development*. UN Chronicle, 4, pp. 51-57. <http://unchronicle.un.org/>

<sup>791</sup> „Forget the brain drain – today’s highly skilled migrants circulate between the US and developing countries, creating new technology businesses and spreading prosperity along the way“. Annalee Saxenian, *The new Argonauts*, [http://people.ischool.berkeley.edu/~anno/Papers/IMF\\_World\\_Bank\\_paper.pdf](http://people.ischool.berkeley.edu/~anno/Papers/IMF_World_Bank_paper.pdf)

<sup>792</sup> Касних 1990-их, три од десет компанија у Силиконској долини водили су имигранати, углавном из земаља у развоју као што су Индија и Кина. Од тада су постали глобални предузетници. Неки од њих остали су у Силиконској долини користећи своје знање и бизнис да финансијски помажу своју земљу, а други су се вратили кући и започели бизнис одржавајући пословне везе са партнерима у Силиконској долини. Како се ова сарадња ширила и продубљивала, корист су имале и САД и земље у развоју. Овај процес је праћен бројним олакшицама за инвестирање, као и јачањем академске мреже у земљама у развоју.

<sup>793</sup> Стратегија је објављена у „Службеном гласнику РС“ број 107/12.

<sup>794</sup> Нпр: Evans, L, *Professionalism, professionalism and the development of education professionals*. British Journal of Educational Studies, 2008, 56 (1). pp. 20-38

Правни и институционални оквир за контролу квалитета високог образовања у Србији обезбеђен је Законом о високом образовању,<sup>795</sup> којим су регулаторна и друга овлашћења додељена Националном савету за високо образовање, Комисији за акредитацију и проверу квалитета, као и министарству надлежном за послове високог образовања,<sup>796</sup> уз поштовање академских слобода и аутономије универзитета и других високошколских установа. Остаје питање капацитета система да се у оквиру свих његових чинилаца поштују и развијају стандарди квалитета који се од универзитетског образовања очекују, без кога нема успешног процеса професионализације – на основама релевантних знања и професионалних вредности, на којима се заснива и развој модерне јавне управе.

Чини се оправданим да овде истакнемо да би образовне установе требало без компромиса да штите и негује свој интегритет. Корупција и други облици опортуног понашања у школама и универзитетима нарушавају праведност и квалитет, повећавају цену образовања, изазивају дугорочну штету по друштво, ометају просперитет. Корупција је у сваком случају кршење закона, али се она у просвети разликује од коруптивног понашања у управи и ређе је повезана са значајнијим средствима. Ипак, њене штете су велике, дугорочне и опасне. У истраживању организовано у оквиру ОЕЦД<sup>797</sup> наводи се да су починиоци корупције у просвети „ретко криминалци” јер је реч о учесницима у образовном систему. Зато се сугерише да су најефикасније мере које то спречавају оне које су усмерене на мотиве оних који могу да предузму или пристану на коруптивне поступке. Ако образовни систем у оквиру свог законитог функционисања пружа све оно што је потребно његовим

---

<sup>795</sup> Сл. гласник РС", бр. 76/2005, 100/2007 - аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013, 99/2014, 45/2015 - аутентично тумачење и 68/2015.

<sup>796</sup> Чл. 9-23. Закона.

<sup>797</sup> Чланови управљачке групе Антикорупцијске мреже ОЕЦД за источну Европу и средњу Азију тражили су да ОЕЦД разради методологију за испитивање корупције у образовним системима у циљу њеног искорењивања. Директорат за образовање је развио методологију за процену интегритета у образовним системима (ИНТЕС) као нов приступ спречавању корупције и јачању интегритета у образовању. Србија је прва земља која је затражила процену, која је објављена 2012. године и дате су препоруке за будућност. Циљ је такође и да се подигне ниво свести о разорним последицама корупције и о хитној потреби њеног спречавања. Видети: „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању – Србија“, стр. 3. (OECD (2012), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing) Извор: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185777-sr>

учесницима, неће бити разлога за корупцију, под условом да постоји делотворан систем праћења и контроле.<sup>798</sup>

Србија је генерално ускладила норме о борби против корупције: активно и пасивно мито јавних службеника (који обухватају и наставнике и професоре), приватну корупцију, трговину утицајем и има јасна правила о сукобу интереса у обављању јавних функција,<sup>799</sup> али се трговина утицајем и приватна корупција ретко судски гоне иако се јављају и у сектору образовања.<sup>800</sup> Правни оквир омогућава различита процесуирања, али је тешко оценити ефикасност тих могућности. Институционални оквир за спречавање корупције (Национални Савет за борбу против корупције и Агенција за борбу против корупције) је адекватан, али су његове везе са сектором образовања, посебно на техничком нивоу, слабе и ограничене.<sup>801</sup>

Према анализама ОЕЦД, послодавци у земљама чланицама вреднују радно и животно искуство, али је ипак пресудно образовање. Светска економска криза само је продубила разлике између мање образованих и високообразованих људи, али и указала на то да земље у којима се посветила пажња развоју средњег и високог стручног образовања имају више капацитета

---

<sup>798</sup> ОЕЦД-ИНТЕС оквир за процену сврстава очекивања учесника у три општије категорије: приступ образовању, квалитет образовања и добро управљање кадровима и средствима, и додаје капацитет за откривање и судско гоњење корупције, као четврти аспект анализе. ИНТЕС оцењује образовни систем у Србији у светлу те четири димензије образовне политике и политике борбе против корупције, разматра његове предности, али и конструира кључне елементе (често) скривених суштинских, системских узрока корупције или опасности њене појаве.

<sup>799</sup> Србија је 2010. године била на 78. месту од 178 земаља на индексу перцепције корупције који мери *Transparency International*. Просвета се није сматрала за најкорумпиранији сектор, али је утисак да је корупција веома раширена: на скали од 1 (најниже) до 5 (највише) Србија има резултат од 3,6. Жалбе које је 2011. године евидентирало Министарство просвете и науке најчешће се односе на универзитетске процедуре и администрацију, централне органе, управљање школама, као и на поступке запошљавања и отпуштања запослених. Тим ОЕЦД за процену уочио је да је у неколико области просветне политике интегритет система угрожен брзим темпом развоја и широким обухватом. У многим случајевима чини се да је покретачка снага реформских напора у односу на реално стање у школама и на универзитетима још увек слаба или да је нема. Оцењено је да је промена неизбежна, да тражи времена и пажљиво управљање, што је од кључног значаја за интегритет образовног система, за будућност образовања у Србији и њен укупни развој. Уп: „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању – Србија“, ОЕЦД, стр. 13.

<sup>800</sup> „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању – Србија“, ОЕЦД, стр. 15.

<sup>801</sup> У погледу спровођења закона и судског гоњења, капацитет за откривање и судско гоњење кривичног дела корупције у порасту је, али је ефикасност решавања случајева корупције у образовању упадљиво ниска. Правосуђе се такође суочава са тешкоћама у решавању предмета, посебно сложенијих. Уп: „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању – Србија“, ОЕЦД, стр. 16.

и радну снагу способнију да се носи са кризом.<sup>802</sup> Подизање квалитета образовања несумњиво захтева и значајна средства, али не треба изгубити из вида да се највећа корупционашка добит остварује у инфраструктурним подухватима, а најмања у образовању где се и лакше открива, па се доносиоци одлука пре опредељују за велике инвестиције него за улагање у образовање.

Образовање је право место у коме се ствара основа за борбу против корупције.<sup>803</sup> Образовање треба да развија професионалну етику и тиме пружа подршку борби против корупције, и код популације школског узраста и код радно активне.<sup>804</sup> Ако се са појмом и штетношћу корупције упознају најмлађи, ствара се основа за сузбијање ове појаве у будућности. У томе је одговорност свих носилаца просветне политике и укључених у обазовни систем – да својим етичним, професионалним понашањем постану узор који треба следити – одбацивањем свих облика и образаца понашања који стварају амбијент незаслужених привилегија.<sup>805</sup> Ако се младе генерације образују на погрешан начин, проблем корупције постаје део система. Ако се корупција не савлада у образовним установама, како се може очекивати формирање професионалне етике, морална управа, морално друштво?

### 2.1.3. Образовање и европске интеграције

#### 2.1.3.1. Европска стандардизација квалификација

Знање се стиче на различите начине, а његова верификација за рад или даље образовање зависи од тога како је уређен национални систем

---

<sup>802</sup> Показатељи Бугарске, Србије и Хрватске говоре да је једино Бугарска заузела боље место на основу Глобалног индекса конкурентности и део тог напретка се тумачи одређеним помацима у реформи просвете. Србија и Хрватска у посматраном периоду бележе пад, како на основу Глобалног индекса конкурентности, тако и на основу Квалитета образовног система. Све три државе имају лоше место на основу показатеља Одлив људског капитала и слаб напредак у борби против корупције. *Ibid.*

<sup>803</sup> Сматра се да земље са високим степеном корупције имају слабије образовне системе, и обрнуто. Бокоњић, Б., *op. cit.*, стр. 90.

<sup>804</sup> По извештајима ОЕЦД, земље које имају највећа улагања у образовање спадају у најразвијеније привреде. Највећи део БДП за високо образовање издваја САД и велики део тих средстава долази из приватних извора. Бокоњић, Б., *op. cit.*, стр. 90.

<sup>805</sup> Корупција у образовању не укључује обавезно новац, може се испољити као „услуга за услугу“.

квалификација.<sup>806</sup> Током последње две деценије XX века променило се и поимање квалификација, говори се о оквирима квалификација „новог стила“ због тога што се одређују на нов начин.<sup>807</sup> Прво, у новим оквирима квалификација јасно је назначен међусобни однос квалификација у одређеном систему, могућност хоризонталне и вертикалне мобилности унутар система квалификација. Друго, нове квалификације се описују на основу исхода учења – шта се зна, разуме и може урадити и претходно је утврђено за одређени ниво образовања, а не на основу времена учења и садржаја предмета.<sup>808</sup> Ове промене су, по неким схватањима, довеле до тзв. меркантилизације универзитета јер се од високошколске установе очекује да, према потребама тржишта, образује студенте за одређене компетенције, што је утицало на концепт организације и наставе високог образовања, као и на управљање његовим „пословањем“.<sup>809</sup> Та концепција може да „збуни“ и стави у први план новчани профит који се отвараје „продајом сертификованог знања“, као критеријум и мерило успеха. Успех је, међутим, у квалитету пруженог односно стеченог знања, што је суштина идеје образовања.

Као што је речено у првом делу рада, због разлика у националним образовним системима и системима квалификација који су се временом развијали, на нивоу Европске уније 2008. године усвојен је Европски оквир квалификација за целоживотно учење, као „заједнички референтни оквир који повезује системе квалификација земаља, делујући као „средство превођења“ како би се квалификације учиниле јаснијим и разумљивијим у различитим земљама и системима у Европи.“<sup>810</sup> Поред тога да се омогући слобода образовања и рада и функционисање јединственог тржишта у земљама чланицама Европске уније, утврђивање заједничких начела у погледу

---

<sup>806</sup> Слично: Димов Ј., *Резениција*, стр. 7, у: Комненовић, Б., Лажетић, П., Вукасовић М., *Национални оквир квалификација*, Центар за образовне политике, Београд, 2010.

<sup>807</sup> Bergan, S., *Qualifications – Introduction to a concept*. Council of Europe, Strasbourg, 2007.

<sup>808</sup> Young, M., *National Qualifications Framework as a Global Phenomenon: a comparative perspective*. In: *Journal of Education and Work*, 2003, vol. 16, No. 3, pp. 223–237.

<sup>809</sup> Уп: Лолић, М., *Универзитет и наука у Србији у контексту европских интеграција*, Часопис „Филозофија и друштво“, Институт за филозофију и друштвену теорију, бр. 3/2006, Београд, стр. 122.

<sup>810</sup> Из Препоруке Европског парламента и Савета од 23. априла 2008. године о успостављању Европског оквира квалификација за целоживотно учење (документ од значаја за Европски економски простор), Службени лист ЕУ, 5. мај 2008. С 111/1

квалитета образовања треба да обезбеди да европска привреда постане најконкурентнија привреда заснована на „друштву знања“. Постављени су стандарди за национални оквир квалификација,<sup>811</sup> као „инструмент за класификовање квалификација у складу са критеријумима за појединачне нивое наученог, који тежи да интегрише и координира националне подсистеме квалификација и побољша приступачност, напредак и квалитет квалификација у вези са тржиштем рада и грађанским друштвом.“<sup>812</sup>

Тржиште рада и грађанско друштво у Европи упоредо су се развијали, а под утицајем просветитељства<sup>813</sup> дошло је до настанка модерног универзитета с краја XVIII и почетком XIX века.<sup>814</sup> У том периоду тек почиње борба за национално ослобођење, културну обнову и стварање модерне српске државе, које је било под утицајем сложених друштвено-политичких токова, али и образовања стеченог на европским универзитетима.<sup>815</sup> После Мајског преврата и доласка на престо краља Петра I Карађорђевића, који је такође био „француски ђак“, почео је период развоја правне државе, парламентаризма,

---

<sup>811</sup> У изради стандардне класификације занимања послови и радни задаци занимања процењују се са становишта образовних програма који оспособљавају за рад у одређеном образовном систему. Сложеност занимања се одређује према послу или задатку који захтева највиши степен образовања, без обзира што сви послови и радни задаци једног занимања немају исти степен сложености. Сложеност занимања представља укупност захтева посла (знања и вештине) а сам појам сложености има два значења – *сйейен сложеносйи* и *сйеицијализација за сложеносйи*. Код степена сложености, сложеност задатка има предност над обимом, а уобичајено се изражава степеном образовања за занимање. Специјализација за сложеност показује врсту примењеног знања и може се утврдити у различитим подручјима рада – правосуђе, медицина, инжењерство.

<sup>812</sup> Одређене професионалне групе могу бити део друштвене елите због јачих политичких веза, друге могу подлегати обавези лиценцирања као средства контроле (или затварања) тржишта и професионалне контроле рада. Evetts, J. *op. cit.*, стр. 398.

<sup>813</sup> „Просветитељство је дало снажан подстицај образовању уопште, а посебно универзитетском образовању, јер је у ширењу образовања открило једну од најзначајнијих покретачких снага друштвеног развоја.“ Павловић, В., *Универзитетско образовање и одрживи развој*, у: *Универзитет и одрживи развој*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2011, стр. 14.

<sup>814</sup> Већина истраживача који су се бавили истраживањем настанка модерног универзитета сматра да су Кант, Фихте, Шелинг, Гете, Шилер и Хумболт својим филозофским и педагошким идејама били главни иницијатори промена које су се у том периоду догодиле у немачком академском животу из којих је рођена нова идеја универзитета. Посебно истичу улогу Хумболта и Фихтеа који су утицали, како се наводи, на историјску реформу тадашњих универзитета у Европи. Лолић, М., *op. cit.*, стр. 119.

<sup>815</sup> Напредак се убрзавао постепеним ослобађањем територија и стабилизацијом институција, а нарочито после пресељења Лицеја 1841. године из Крагујевца у Београд. Лицеј је тада имао два одељења - Филозофско и Правословно (Правно). Пре уписа на Правно, морало се завршити Филозофско одељење. Од 1853. године студије права се издвајају од студија филозофије.

политичких и грађанских слобода, културног и образовног напретка у Србији, када је донет и први закон који је прокламовао аутономију универзитета.<sup>816</sup>

Универзитетско образовање у Србији између два светска рата развијало се у складу са тадашњим друштвено-политичким и економским приликама и потребама друштва, које је имало несумњиви утицај и на управни развој. Политички плурализам, отвореност према свету, задовољавајући степен слободе јавног наступа и академске слободе, доводили су се у питање у периодима диктатуре и у време окупације.<sup>817</sup> По неким схватањима, међутим, утицај идеологија марксизма и нацизма и даљи развој либералних идеја у Европи имали су одређену улогу у разарању хумболтовске идеје универзитета већ у првој половини XX века.<sup>818</sup>

У поратном периоду, када је дошло до „истинске експлозије универзитетског образовања”,<sup>819</sup> наш образовни систем требало је да подржи „социјалистичку изградњу“. Осим „инжењерских“ наука, развијају се и образовни програми за потребе ширења образовне, здравствене и социјалне мреже. Државно-партијска контрола будно је пратила академску „непоштену интелигенцију“ која је, посебно у осетљивим периодима развоја, носила већи терет и последице гушења академске слободе због покушаја да се знањем и науком утиче на „друштвени инжењеринг“. Несумњив културни напредак,

---

<sup>816</sup> Успон и модернизацију Србије на почетку XX века водиле су истакнуте личности посвећене науци и развоју земље. По историјским и другим истраживањима заснованим на анализама закона, подзаконских аката, методичких упутстава, просветних часописа, модеран образовни систем по страним искуствима (немачким највише) стварали су заједничким напорима образована и посвећена просветна елита и просветни радници. У великом истраживању историчара Арсена Ђуровића налази се обимна грађа којом доказује модернизацију система образовања, наводећи и примере како је образовање утицало на развој српске државе у периоду од 1905-1914. године. Модерност се видела, по њему, у свим деловима система образовања, од предшколског до високог образовања. Ђуровић, А., *Модернизација образовања у Краљевини Србији 1905-1914*, Историјски институт САНУ, Београд, 2004.

<sup>817</sup> У том периоду Правни факултет доживљава пуни процват, развија се као модерна европска правна школа, стиче репутацију захваљујући професорима са међународним угледом. Одређен број професора 1941. године затворен је у Бањички логор, а Ђорђе Тасић и Михајло Илић стрељани су 1944. године.

<sup>818</sup> Лолић, М., *op. cit.*, стр. 121.

<sup>819</sup> „Друга половина XX века је доба научно-технолошке револуције. Повезивање науке и технике омогућило је да се реализује основни мото Модерне, најбоље исказан у Беконовој сентенци „знање је моћ.“ Универзитетско образовање је једно од најважнијих обележја данашњег света, у коме се броји више хиљада универзитета који омогућавају све већем броју људи највише образовање, али тек око половина испуњава неопходне стандарде високошколске установе.“ Павловић, В., *Универзитетско образовање, op. cit.*, стр. 15.

развој науке, ширење знања и отвореност према свету (за разлику од других земаља централне и источне Европе) ипак нису помогли да се обезбеди релативно мирнији пут у транзицију.

Током 90-тих година XX века наступиле су промене и у високом образовању, које су са одређеним закашњењем унеле меркантилистичку концепцију, али највише под утицајем приватних факултета.<sup>820</sup> Деценију касније, у повољнијој атмосфери и у оквиру општих реформи у друштву, почиње испитивање политике образовања и сложен процес промена који се ослања на трендове у оквиру европских интеграција. О укупним ефектима уложених напора и утрошених средстава делимично говоре појаве сумњи у „морални компас“ у образовању, а највише показатељи о којима смо говорили.

### 2.1.3.2. Национални оквир квалификација

Реформа система образовања и остваривање циљева дефинисаних у развојним документима Републике Србије подразумева, поред осталог, дефинисање националног оквира квалификација у складу са европским стандардима, што треба да омогући унапређење система образовања и подржи развој „друштва знања“ уређивањем питања квалификација потребних савременом тржишту радне снаге. Србија је једина земља у Европи која је још увек задржала документ из прошлог века, јер је, како се наводи, развој националног оквира квалификација прича са много почетака, за сада без краја, што говори о недостатку промишљене и интегрисане политике образовања и запошљавања.<sup>821</sup>

Напредак процеса евроинтеграција може само да обезбеди пожељан притисак да релевантни актери одговорније приступе овом питању.<sup>822</sup> Србија је прихватила болоњски процес као реформу у високом образовању, која је део ширих процеса на европском нивоу и обухвата и развој националног оквира квалификација. У вези са тим изузетно је важно разумети значај

---

<sup>820</sup> Лолић, М., *op. cit.*, стр. 122.

<sup>821</sup> Комненовић, Б., Лажетић, П., Вукасовић М., *op. cit.*, стр. 64.

<sup>822</sup> Досадашње активности највећим делом финансиране су из европских фондова (CARDS II, ИПА 07, ИПА 08), али процес чвршћег повезивања и координације између света образовања и света рада у Србији очигледно подлеже слабостима краткорочних и уских политичких циљева.



стандардизованих критеријума и појмова који се користе у европским документима а односе на Болоњски процес и Европски оквир квалификација: компетенције, исход учења, квалификација, профил, дескриптори, формално образовање, неформално образовање, информално учење.<sup>823</sup> То је од значаја за законска решења којима се регулишу професије и признавање професионалних квалификација, што је обавеза у процесу придруживања Европској унији.<sup>824</sup>

Свакако већу пажњу треба посветити резултатима образовних процеса, јер они развијају економију и друштво засновано на знању. Систем образовања „производи“ кадрове различитих профила, квалификација и компетенција који се запошљавају и у јавном сектору. Квалитет данашњег образовања у великој мери зависи и од брзине усвајања релевантних знања и коришћења информација, уз неизоставну употребу интернета, али из угла кадровских потреба јавне управе, процес учења треба да пружи и специфична знања и способности које су вези са делатностима, организацијом и циљевима рада у општем интересу друштва, што подразумева и посебан однос према образовању и знању са становишта јавног интереса. Због тога се у многим земљама значајна пажња посвећује прилагођеним образовним програмима за јавну управу. При томе, треба имати у виду да не постоји потпуна гаранција да је носилац квалификације и стекао компетенције.<sup>825</sup>

У сваком случају, описи квалификација се стандардизују ради јасноће и сврсисходности, али са довољним степеном флексибилности да би били применљиви за вредновање квалификација у складу са захтевима радног места, као и да омогућавају иновативне садржаје и методе образовања.

---

<sup>823</sup> Терминилошки проблеми се јављају и у европским документима због превођења појмова и њихове уобичајене употребе у националним оквирима, због чега су корисну анализу појмова понудили аутори публикације „Национални оквир квалификација“ Комненовић, Лажетић и Вукасовић 2010. године.

<sup>824</sup> Дуже време је у припреми и закон о регулисаним професијама и признавању професионалних квалификација, који подразумева и темељније преиспитивање образовног система.

<sup>825</sup> Young, M, *Comparing Approaches to the Role of Qualifications in the Promotion of the Lifelong Learning*, European Journal of Education and Work, vol 38, No 2, pp. 199-211. Према: Комненовић, Б., Лажетић, П., Вукасовић М., *Национални оквир квалификација*, *op. cit.*, стр. 18.

Национални оквир квалификација у Србији у форми је нацрта и обухвата пет нивоа.<sup>826</sup> Очекује се да ће овај документ бити усвојен у 2016. години. Успостављање интегралног националног оквира квалификација, који треба да обухвати све нивое и врсте квалификација без обзира на начин њиховог стицања (формално или неформално образовање односно информално учење – животно или радно искуство) и животно доба у коме се стичу, остављено је за неко будуће време.<sup>827</sup>

## **2.1.4. Академски професионални идентитет и професионализација јавне управе**

### **2.1.4.1. Процес академске професионализације и интердисциплинарност**

#### **2.1.4.1.1. Упоредна искуства**

Образовање за јавну управу претежно се стиче на универзитетском нивоу, похађањем редовних и последипломских судија, као и специјализованих курсева. Развијене студије за јавну управу у САД подлежу акредитацији од стране *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA),<sup>828</sup> које обухватају ниво редовних студија (*bachelor of arts - BA*), као и мастер ниво (*Master of Public Administration – MPA*),<sup>829</sup> са бројним програмима усмереним на теорије и праксу јавног менаџмента.<sup>830</sup>

У европским земљама на нивоу редовних студија изучавају се управни системи, јавни менаџмент и нови садржаји правних дисциплина, претежно на правним факултетима, а оснивају се и специјализоване школе за јавну

---

<sup>826</sup> Национални оквир квалификација у Србији - систем националних квалификација од првог до петог нивоа (нацрт), Министарство просвете, науке и технолошког развоја Завод за унапређивање образовања и васпитања, октобар 2013. Доступно на: <http://www.zuov.gov.rs/wp-content/uploads/2014/01/NOKS.pdf>

<sup>827</sup> Према: Национални оквир квалификација у Србији - *op. cit.*, стр. 5. Постоји реална опасност да овакву динамику престигну све брже промене ако поверујемо да имамо довољно времена на располагању за интеграцију и координацију система квалификација (високог образовања, средњег стручног образовања и други системи).

<sup>828</sup> Више од две трећине свих универзитета у САД су акредитовани чланови NASPAA. Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 75.

<sup>829</sup> Видети: <http://accreditation.naspaa.org/resources/roster-of-accredited-programs/>

<sup>830</sup> Опширније у: Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *Public Administration, op. cit.*, стр. 9-13.

управу.<sup>831</sup> Најпознатија школа за јавну управу на последипломском нивоу је већ поменута француска *ENA*, у Немачкој *Spreyer, Vocconi* Универзитет у Милану и Универзитет у Риму, енглески Оксфорд и Кембриџ. Јавна управа у САД изучава се скоро цео век, док се у Европи интензивније развија последњих деценија и расте популарност мастер програма како напредује развој јавне управе и децентрализација, као и напредак интеграционих процеса у односу на земље централне и источне Европе.<sup>832</sup>

Образовне институције прилагођавају своје програме са новим потребама развоја јавне управе, али се оснивају и нове специјализоване институције, најчешће као независне, непрофитне школе, институти или колеџи за јавну управу, а у транзиционим земљама и уз ангажовање средстава из фондова УН и ЕУ.<sup>833</sup> Тако је нпр. у Великој Британији *Civil Service College and the Local Government Training Board*, фокусиран на подршку развоја локалне самоуправе, или у Француској, где поред *ENA*, на којој се образују службеници за највше позиције у државној управи, дипломате и финансијски инспектори, постоји и Национални центар за локалне јавне службе (*CNFPT*), који организује образовање за запослене у регионалним органима и службама, или и Данској *Danish Public Administration College (DSPA)*, у Ирској *Institute of Public Administration (IPA)* и др.<sup>834</sup>

На почетку транзиције кадрови „нових“ влада потицали су из школа развијаних под патронажом комунистичке партије где је акценат био на идеологији, због чега се политика образовања кадрова за јавну управу мења како би се развиле нове компетенције и обезбедили услови за професионализацију јавне управе. Значајан утицај на развој програма образовања и тренинга у јавној управи у Естонији, Буграској, Пољској,

---

<sup>831</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 76. Слично и: Verheijen, T., Nemes, J., *Building Higher Education Programs in Public Administration in CEE Countries*, NISPAcee, 2000, стр. 333.

<sup>832</sup> Не рачунајући *ENA* као престижну и најпознатију школу, у Француској постоји око 70 школа које организују образовање управних кадрова, без војних школа и тренинг центара за просветни кадар. По значају, иза *ENA* су политехничке и инжењерске школе, пет регионалних института за управу (*Instituts Regionaux d'Administrations -- IRA*) који су лоцирани у Лилу, Лиону, Мецу, Нанту и Бастији. Уп: Natalya Kolisnichenko, *National Organizational Arrangements For Delivering Public Administration Education And Training*, Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration, Odessa, 2005, стр. 17, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034310.pdf>

<sup>833</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 79. Слично и: Kolisnichenko, N., *op. cit.*, стр. 17-18.

<sup>834</sup> Kolisnichenko, N., *op. cit.*, стр. 18.

Словенији, и др. земљама имали су Савет Европе и Европска унија, други страни партнери, највише САД и Француска, као и међународне организације.<sup>835</sup> Подршка је и даље присутна, а програми образовања претежно су прилагођени новим потребама, са јачим утицајем европске традиције, уз увођење менаџерских и мешовитих образовних програма.<sup>836</sup>

Образовање за јавну управу у земљама југоисточне Европе постепено се еманципује од класичног правног образовања, али његов квалитет споро напредује. Идентификују се кључни разлози: захтеви нису консолидовани због високог степена политизације јавне управе, универзитетски капацитети су недовољни – државни факултети се теже прилагођавају, а новообразовани нуде низак ниво квалитета образовања, претежно усмерен ка приватном сектору.<sup>837</sup> Спроведена истраживања показују да је управно образовање у региону тежило да очува досадашње стање, али се одређена побољшања уочавају. У Хрватској нпр. постоји константан развој понуде образовних програма за јавну управу, али је потражња слабо развијена.

Школе за јавну управу делују ситуационо, у складу са променама и актуелним потребама.<sup>838</sup> У основи успеха сваке реформе је образовање и обука који треба да подрже и олакшају промене, а управне реформе захтевају промене и у истраживањима и у настави за јавну управу.<sup>839</sup> Високо образовање у области јавне управе треба да обезбеди потребна знања и обуку професионалног кадра, по узору на проверена искуства развијених земаља и у складу са утврђеним стандардима,<sup>840</sup> али се поставља питање колико је то подржано од стране доносиоца одлука у јавној управи. Наиме, у транзиционим земљама још увек је висок утицај политике и страначких

---

<sup>835</sup> OECD, UNDPADM, UNDP, NISPAcee, и др.

<sup>836</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 77.

<sup>837</sup> Копрић, И., *Governance and Administrative Education in South Eastern Europe: Genuine Development, Conditionality, and Hesitations*, Хрватска и компаративна јавна управа, год. 13, бр. 1, стр. 5-39.

<sup>838</sup> Randma-Liiv, Tiina, Bernadette Connaughton, *Public Administration as a Field of Study: Divergence or Convergence in the Light of „Europeanization“*, *Trames* 9(4), 2005, pp. 348–360. Према: Копрић, И., *op. cit.*, стр. 6.

<sup>839</sup> Bouckaert, Geert, *Teaching Public Administration: Some Trends in Europe. The Future of the European University*, *Köz-Gazdaság*, 2008/3, Special issue, 2008, pp. 9–14. Према: Копрић, И., *op. cit.*, стр. 6.

<sup>840</sup> Accreditation Criteria of the European Association for Public Administration Accreditation (EAPAA), 8th version, September 2011.

интереса на управљање кадровима, задржавање праксе политичких именована на штету добро образованих и искусних професионалаца. То се сматра једним од узрока неефикасног јавног менаџмента и високих трошкова јавне администрације у појединим земљама региона.<sup>841</sup>

Прилагођени образовни програми изузетно су значајни имајући у виду потребу потпуног разумевања заједничких стандарда и принципа на којима се заснива европски управни простор, што захтева посебан приступ образовању, повезивање образовних центара, размену искустава. Европеизација управног образовања отежано се развија посебно у земљама бивше Југославије.<sup>842</sup>

Изузимајући традиционалне моделе образовања у Енглеској, Француској и Немачкој,<sup>843</sup> у многим европским земљама као што су Италија, Финска, Белгија, Холандија, Ирска, Португалија, све више се развијају програми усмерени на иновановативне садржаје јавног менаџмента, организационих теорија, информационих технологија, политичке, економске и друге садржаје.<sup>844</sup> Слични процеси су захватили и транзиционе земље због притиска за професионализацијом управног система и увођењем квалитетнијих образовних програма.<sup>845</sup>

#### **2.1.4.1.2. Стандардизација управног образовања**

Ако се од јавне управе очекује висок квалитет услуга и стално се постављају нови захтеви, онда јавним службеницима треба обезбедити одговарајуће школовање и припрему како би стекли и поседовали највиши степен квалитета знања и вештина. Сходно томе, институције које образују будуће јавне службенике треба да теже посебном квалитету. На томе се инсистира у посебном извештају Департамента УН за економске и друштвене

---

<sup>841</sup> Копрић, И., *op. cit.*, стр. 6.

<sup>842</sup> Копрић, И., *op. cit.*, стр. 7.

<sup>843</sup> Француска, немачка, британска и др. јавна управа и даље се у великој мери заснива на регрутовању веома добро образованих људи општег профила. Велика Британија се наслања на традицију „талентованих аматера”, а у континенталним земљама доминирају студије права, управна наука, јавне финансије и сродне дисциплине које чине основу управног образовања.

<sup>844</sup> Toonen, Theo A. J., Tony J. G. Verheijen (assisted by Ineke van Beusekom) (1999) *Public Administration Education in Europe: In Need of Convergence and Europeanization?* Revista Transilvana de "tiinte Administrative 1(2): 184-209. Према: Копрић, И., *op. cit.*, стр. 9.

<sup>845</sup> Видети: Муса, А., Булабић, В., Вукојичић, Т., Шкарица, М., *Образовање за јавну управу: преглед дипломских програма јавне управе у транзицијским земљама*, Хрватска и компаративна јавна управа, год. 7, бр. 3, 2007, стр. 563–594.

послове (*Department of Economic and Social Affairs*), који је 2008. године, у сарадњи са Радном групом Међународног удружења школа и института за јавну управу (*International Association of Schools and Institutes of Administration Task Force*), утврдио „Стандарде изврсности образовања и тренинга за јавну управу“.<sup>846</sup>

Стандарди су груписани у осам категорија и обухватају: посвећеност јавној служби, заступање јавног интереса, комбиновање теоријских и практичних знања и служење заједници, централна улога факултета, шира укљученост друштва у програме, сврсисходни и потребни програми, одговарајући ресурси, баланс између сарадње и компетитивности. Осим тога, утврђени су и институционални и програмски критеријуми по којим се утврђује изузетност, са пожељним компонентама програмског садржаја.<sup>847</sup>

Европско удружење за акредитацију (*European Association for Public Administration Accreditation – EAPAA*) примењује осму верзију својих критеријума (*Accreditation Criteria*, September 2011) који се примењују на све студијске програме општег профила, (бечелор, дипломски и мастер ниво) и односе се на свеобухватност, специјализацију и сл, а укључују и јавну управу, јавну политику, јавни менаџмент, и сл. Специјализовани програми, као и програми тренинга и обуке, нису укључени у овај процес акредитације.<sup>848</sup>

На сличан начин и америчка *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* (NASPAA) примењује своје критеријуме – *Accreditation Standards for Master's Degree Programs* (2009),<sup>849</sup> у којима се инсистира на вредностима јавне службе, фокус на студенте које треба припремити да буду лидери, менаџери и аналитичари у разним областима јавне управе.<sup>850</sup>

---

<sup>846</sup> Радна група је предложила Стандарде изврсности за образовање и стручно усавршавање у јавној управи, који треба да обезбеде побољшање рада организација у јавном сектору на тај начин што ће њихова примена допринети високом квалитету образовања и тренинга јавних службеника које изводе институције за образовање и обуку јавних службеника. Видети: *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, Final report*, 2008. Доступно на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034307.pdf>

<sup>847</sup> *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training*, *op. cit.*, стр. 5-11.

<sup>848</sup> Више о томе: Копрић, И., *op. cit.*, стр. 18.

<sup>849</sup> <http://accreditation.naspaa.org/resources/roster-of-accredited-programs/>

<sup>850</sup> Детаљније у: Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *Public Administration. An Action Orientation*, Thomson-Wadsworth, USA, 2003.

Овај кратак преглед показује одређено профилисање управне професије, која је очигледно комплексна и мултидисциплинарна, оријентисана ка јавној управи, јавној политици и јавном менаџменту. При томе, прави се разлика између општих профила студија и специјализованих програма за одређене области, уз остављен простор за иновативне програме и њихову хармонизацију дефинисањем исхода учења у складу са захтеваним компетенцијама које су у складу са новим потребама.

Глобални трендови у образовању за јавну управу могу се груписати око следећих карактеристика:<sup>851</sup>

1. Успостављање стабилног, свеобухватног, вертикално интегрисаног система управног образовања који олакшава вертикалну мобилност најбољих студената,

2. Консолидација и ширење управног образовања јачањем основе управне професије (управни генералисти), разноврсност студија, шири круг субјеката у образовању,

3. Прилагођавање програма савременој доктрини и системима вредности, посебно у области новог јавног менаџмента и доброг управљања,

4. Интердисциплинарни и мултидисциплинарни приступ и фокус на јавни сектор, јавну политику и јавни менаџмент,

5. Подстицање практичног приступа - осим теоријских знања, развијају се практичне вештине и компетенције,

6. Чвршћа веза између образовања и стручног усавршавања (*in-service training*),

7. Повезивање са потребама праксе, циљно обликовани образовни програми.

Може се стећи утисак да се управна професија на одређен начин „еманципује“ од правне професије због све веће сложености послова и природе јавне управе, као и потребних знања и вештина који одликују савременог професионалног јавног службеника. Не треба ипак заборавити да управно образовање није без разлога правно оријентисано, не само у земљама континенталне Европе. На праву се заснива организација, функционисање

---

<sup>851</sup> Према: Копрић, И., *op. cit.*, стр. 10.

јавне управе, заштита јавног интереса, остваривање и заштита људских права, професионализам управних службеника. Отуда је важно креирати прилагођене програме који обезбеђују избалансиран однос програмских садржаја, као и одговарајуће стручно усавршавање.

#### 2.1.4.2. Повезаност образовања и стручног усавршавања

Образовање и стручно усавршавање данас је немогуће раздвојити. Говорили смо о утицају напретка науке и информационе технологије и невероватној количини података и знања који се скоро свакодневно генеришу и захтевају иновативне приступе решавању бројних проблема у професионалном окружењу. И у јавној управи образовање и обука за специфичне послове делови су јединственог система целоживотног учења.

За разлику од образовања, стручно усавршавање, односно обука или тренинг, дефинише се као процес стицања или продубљивања знања, вештина и ставова и понашања особа које ће их применити у послу којим се баве.<sup>852</sup>

Последњих година расте број институција за обуку и тренинг у области јавне управе које ангажују академске стручњаке за реализацију програма, а факултети укључују стручњаке-практичаре у различите форме професионалног усавршавања и тренинга.<sup>853</sup> Потребне за овим видом стицања знања су велике, развијени су бројни програми у складу са специфичним захтевима.<sup>854</sup>

Постоје четири типа програма обуке: за тек дипломиране (приправнике), за оне који су већ запослени, тренинг који је у вези са одређеним пројектом, као и програми за оне који желе да се самоусавршавају. Обуке се организују у виду радионица (*workshops*), семинара, курсева и симпозијума, зависно од тематске области, циља обуке и потребног нивоа научних и стручних знања.<sup>855</sup>

Феномен обуке и тренинга у јавној управи шири се у свету од краја ХХ века због покретања бројних реформи које су имале за циљ смањење трошкова и ефикаснији рад бирократије. Успех сваке реформе зависио је од

---

<sup>852</sup> Кавран, Д., *Јавна управа, op. cit.*, стр. 90.

<sup>853</sup> Копрић, И., *op. cit.*, стр. 15.

<sup>854</sup> Наводи се да је Последипломска школа за државне службенике у Немачкој *Spreyer* нудила годишње више од 500 програма. Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 77.

<sup>855</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 78.



реобразовања и тренинга кључних кадрова, посебно у земљама „источног блока“. Уз међународну техничку помоћ основани су бројни институти за јавну управу широм света, као и у европским земљама транзиције – Мађарској, Пољској, Бугарској, Словачкој, Русији, Албанији, и др. Међутим, Србија још увек нема такву институцију, што је велики пропуст, иако се на томе инсистира и пре почетка реформи.<sup>856</sup> Верујемо да би сви досадашњи реформски напори ипак дали боље резултате да су подржани организованим образовањем и стручним усавршавањем кадрова, уз коришћење богатог компаративног искуства и међународне стручне и техничке помоћи, што овакве институције омогућавају.

Србија је под дејством четири актуелна процеса који прожимају регион: европеизација, управна модернизација, изградња националног управног и културног идентитета и постепени развој сарадње и размене искустава у различитим областима. Скромни резултати у томе, сматра се, последица су заједничких проблема: 1. коришћење националног идентитета за сукобе између космополитске и популистичке националне политике, 2. приступ „од горе ка доле“ у процесу европеизације јавне управе, 3. крајње „стидљива“ управна модернизација комбинована од принципа „новог јавног менаџмента“, начела „доброг управљања“ и веберовског „репертоара“, 4. дубока политизација и ауторитарна организациона култура у јавној управи, 5. легалистички приступ управном образовању (који може бити узрок бирократске културе), 6. недовољно ефикасан систем заштите права грађана, који представља основне постулате европских вредности.<sup>857</sup>

Усвајање европских управних стандарда део је процеса европских интеграција који се развија под утицајем механизма условљавања у процесу придруживања и оцењивања напретка, али је развој управних капацитета и професионализација, пре свега, унутрашњи процес – резултат националне воље за променама. Одговарајући трансфер знања у области јавног управљања може снажно да омета висок степен политизације и недостатак свести о улози

---

<sup>856</sup> „Без такве институције тешко да се може штогод озбиљно учинити у стварној реформи управе и јавних служби.“ Кавран., Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, *op. cit.*, стр. 626.

<sup>857</sup> Копрић, И., *op. cit.*, стр. 20-21.

образовања и стручног усавршавања у обезбеђивању квалитетне, ефикасне и етичне управе, што доводи до одсуства координираног и трајног напора на спровођењу реформи и професионализацији јавне управе на свим нивоима. Успешно изведене реформе заснивају се на развијеним кадровским и институционалним капацитетима у складу са локалним потребама.<sup>858</sup> Страна помоћ и искуство увек је добродошло, али промене се не могу „пресликати“ усвајањем закона, нити се може очекивати да страни стручњаци довољно разумеју домаћи амбијент или да буду мотивисани да се носе са свим тешкоћама и налазе оптимална решења за савладавање локалних проблема који неминовно прате реформе.

## **2.1.5. Модернизација јавне управе и професионално усавршавање јавних службеника**

### **2.1.5.1. Традиционална јавна управа и нове вредности**

Као што смо већ рекли, развој информационих технологија омогућава повезаност којом се олакшава и убрзава пословна комуникација и трансакција, али се отварају и нове могућности за утицај грађана на рад и укупно функционисање јавне управе. Развијеност е-управе постаје „мера“ демократизације. Од брзине усвајања нових знања, разумевања могућности и прихватања вредности које ствара скоро потпуна информациона повезаност зависи и модернизација управе, напредак и одрживи развој.<sup>859</sup> Развој е-управе је само један од начина да се „промене помире са демократијом“ или да се оне контролишу ради „демократског идеала”.<sup>860</sup>

Традиционални модели управљања више нису у стању да обезбеде ефикасну и квалитетну реакцију на сложене изазове времена и брзе промене.

---

<sup>858</sup> Извори података и искустава у области изградње капацитета за спровођење управне реформе у транзиционим земљама изузетно су богати, бројни аутори су обрађивали све аспекте реформских процеса у последње два деценије. На нашем простору, драгоцене информације о међународним искуствима у области развоја кадровских и институционалних капацитета у транзиционим земљама, као и у многим земљама света, налазимо у радовима проф. др. Д. Каврана, који доследно инсистира на потреби тесне сарадње локалних и страних експерата. Уп: Кавран, Д., *Јавна управа, реформа, ширеније, ефикасности*, Београд, 2003.

<sup>859</sup> „Способности, знање, умеће и квалитет рада службеника у великој мери одређују успешност управе.“ Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 22.

<sup>860</sup> Уп: Кавран, Д., *Предговор*, у: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 18-19.

С једне стране, захтева се брзина, ефикасност и уштеда јавних средстава, а с друге се очекује шире укључивање јавности и уважавање легитимних права и интереса грађана.<sup>861</sup> Преиспитују се и ефекти „новог јавног менаџмента”, а резултати управних реформи у Европској унији представљају драгоцену искуство за пројектовање сопствених, прилагођених решења у развоју професионалне, деполитизоване јавне управе. Реорганизацијом управног апарата и стручним усавршавањем службеника на свим нивоима повећава се функционални капацитет управе и способност за европско партнерство, као и за решавање бројних проблема савременог друштва.

Традиционална обележја квалитетне јавне управе су доследна владавина права, поштовање прописаних процедура, равноправност, јавност у раду, одговорност за вршење јавних овлашћења и за коришћење буџетских средстава, етичност јавних службеника.<sup>862</sup> Међутим, у Србији ови стандарди још увек нису задовољени. Требало би интензивније развијати организационе способности јавне управе на свим нивоима.<sup>863</sup> Већину проблема ствара незнање или недостатак средстава, али и наспремност за рад у сложеним условима са високим степеном неизвесности. Нове вештине и знања су неопходни како би јавни службеници разумели сложеност као редовно стање<sup>864</sup> и развијали способност да предвиђају и проактивно интервенишу. Кључни елементи новог знања укључују: вештине комуницирања, техничке способности везане за специфичну специјалност, аналитичке способности, системско мишљење, управљање иновацијама и управљање променама.<sup>865</sup>

Подсећамо да се пракса јавне управе одвија у ширем политичком, економском и организационом контексту, али су задаци административног, менаџерског и техничког, а не политичког карактера. Професионални јавни службеници припремају одлуке које доносе органи јавне власти, али тек након што се политички интерес удружи са стручним и техничким решењима долази

---

<sup>861</sup> Bourgon, J., *The history and future of nation-building? Building capacity for public results*, International review of Administrative Sciences, Vol. 76, No 2, 2010, pp. 200-204. Према: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 27.

<sup>862</sup> Bourgon, J., *op. cit.*, стр. 205-207.

<sup>863</sup> Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 28.

<sup>864</sup> Bourgon, J., *op. cit.*, стр. 208.

<sup>865</sup> Кавран, Д., *Јавна ујрава*, *op. cit.*, стр. 69.

до процедуре усвајања закона а касније и других општих правних аката у извршењу закона које доносе органи управе.<sup>866</sup> Зато стално наглашавамо да треба разликовати општу политику на било ком нивоу јавне власти од управне политике као садржине и начина рада органа управе.<sup>867</sup> Линију раздвајања није увек јасна, али се знањем и професионалношћу неутралишу тенденције ка партијској патронажи, клијентелизму, деквалификацији стручних управних послова. То је основни предуслов за развој модерне, добре управе која одговара на захтеве времена, поштује право, штити јавни интерес, уважава потребе друштва и отпорна је на корупцију.

Јавна управа је прилично затворен каријерни систем са релативно ниским степеном кадровских промена који може бити успешан и ефикасан под условом да се организовано и интензивно одржавају и развијају компетенције запослених.<sup>868</sup> Сваки службеник треба да унапређује своја знања, вештине и способности помоћу којих доприноси ефикаснијем раду и заштити јавног интереса. Управа је све више симбиоза правног и ванправног елемента, што само повећава потребу за сложенијим знањима и вештинама службеника. Систем стручног усавршавања, да би био успешан, треба да је усклађен са осталим елементима службеничког система, односно да га прати одговарајући правни, институционални и програмски оквир, а да функционери и други руководећи службеници подржавају стручно усавршавање у складу са реалним потребама организације и радног места, као и да се стечена знања и вештине примењују на радном месту.<sup>869</sup>

Свако радно место у органима и организацијама јавне управе захтева одређена општа или специјалистичка знања везана за право, економију, медицину, екологију, пољопривреду, информациону технологију, полицију и бројне друге области у којима се обављају управни послови. Осим тога, сваки службеник, а не само руководиоци, треба да развија и менаџерске способности (нпр. вештине преговарања и компромиса, вештине групне

---

<sup>866</sup> Уп: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 50.

<sup>867</sup> „Политичари се баве политиком на основу закона интерпретирајући жеље грађана, а државни службеници управним радом на основу закона интерпретирајући надлежност и обавезе према послу.“ *Ibid.*

<sup>868</sup> Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 26.

<sup>869</sup> Слично: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 26.

интеракције) и да овлада техникама менаџмента (управљање помоћу резултата, процесно управљање, и др.).<sup>870</sup> Ове вештине су изузетно значајне због потребе разумевања тимског рада које се посебно захтевају у областима буџетирања и персоналне политике, али и приликом сарадње стручњака на свим местима која подразумевају тимски рад.

#### 2.1.5.2. Стручни и вредносни оквир обуке и тренинга

Успешан систем стручног усавршавања заснива се на уважавању претходних достигнућа јавне управе, уз развијање способности да се доприноси спречавању криза и обезбеђује прилагођавање променама у окружењу.<sup>871</sup> Посматрано из перспективе и потреба јавног службеника, то се односи на лични професионални развој, али и на стварање окружења у коме се развија знање, вештине и особине потребне за ефикасан јавни менаџмент и за решавање проблема у условима великих сложености, брзих промена и сталних неизвесности.

Сврха стручног усавршавања је да се стекну нова знања и способности, као и да се унапреде постојећа. „Формирање људи за службу је аутономан процес стицања знања, скупљања искуства и личног развоја који покреће појединац у циљу да свој рад подигне на што квалитетнији ниво (Пусић).“<sup>872</sup> Међутим, подизање нивоа знања и стручности не треба да зависи само од свести и савести појединца, иако је и то значајан чинилац, јер постизање пуне сврхе и ефеката стручног усавршавања зависи и од усклађености са политиком управљања кадровима: напредовање, мобилност, селекција, систем плата,<sup>873</sup> који чине кључне елементе професионализације јавне управе.

Изузетно је важна пажљива припрема, план и организовање програма обуке и тренинга у складу са потребама и организације и појединца, јер је примена стечених знања и њихово вредновање и признање у радној средини значајан мотивациони фактор који доприноси квалитетнијем раду и тиме

---

<sup>870</sup> Кавран, Д., *Јавна управа*, *op. cit.*, стр. 68.

<sup>871</sup> Bourgon, J., *op. cit.*, стр. 205-207.

<sup>872</sup> Према: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 22.

<sup>873</sup> Janež, J., *Certification and Other Methods for Reinforcing the Level of Expertise of Civil Servants in Public Administration*, University of Ljubljana, Faculty of Administration, 2008, Према: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 113.

успешнијем остваривању циљева организације јавне управе, посебно у процесу реформи. Стручно усавршавање за послове руковођења од посебног је значаја, томе се у упоредној пракси посвећује посебна пажња. Професионализација послова руковођења део је политике развоја каријере (*career development*), у којој значајну улогу имају институције за образовање и стручно усавршавање које организују свеобухватне програме обуке за припрему кадрова за рад у јавној управи или прилагођене програме обуке и тренинга током каријере (*continuing professional development*).<sup>874</sup>

Важност обуке руководиоца огледа се и у томе што се спречава појаву несклада компетенција, што је све чешћа појава у нашој локалној пракси због могућности да се на руководећа места постављају лица без претходне провере знања и способности, односно примене „мерит“ принципа.

Најчешће цитиран опис компетенција односи се на три групе знања потребних јавним службеницима у свакодневном раду: концептуална, техничка и хумана.<sup>875</sup> Концептуална знања укључују способности апстрактног мишљења, посебно у односу на концепт организације, која се разуме као целина у којој усклађено функционишу делови од којих је сачињена, као и ефикасно реаговање на утицаје из окружења. Техничка знања се односе на вештине, методе, процесе и технике којима се извршавају радни задаци у одређеној групи послова. Хумана знања обухватају вештине и способности комуникације и функционисања у тимском раду и да се други људи ефикасно укључују у зајединчки рад.<sup>876</sup>

Оно што треба пре свега имати у виду када говоримо о улози стручног усавршавања код нас, то су основне вредности и принципи на којима почива систем савремене обуке и тренинга. Осим техничких знања, вредности су од суштинског значаја за постизање циља обуке у делу који се односи на развој професионалне етике. По Д. Каврану<sup>877</sup> то су следеће вредности:

1. Демократичност. Јавна управа штити уставне и демократске принципе у контексту процеса доношења организационих одлука и организације

<sup>874</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 22.

<sup>875</sup> Katz, R. L., *Skills of an Effective Administrator*, Harvard Business Review, 52, 1974, pp. 90-102.

<sup>876</sup> Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *Public Administration. An Action Orientation*, *op. cit.*, стр. 22.

<sup>877</sup> Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 69-70.

њиховог извршења. Овлашћење за одлучивање се „спушта“ на оне који извршавају радне задатке.

2. Разноврсност и једнакост. Уважавање различитости обогаћује систем, обезбеђује се поштовањем једнакости полова, религија, различитих и иновативних схватања.

3. Етично понашање. Професионализам у јавној управи подразумева поштовање не само правних него и моралних норми. Етичке дилеме су све чешће у јавној управи, због чега је важно изградити осећај личне одговорности, мотивацију и етос службеника на свим нивоима радних задужења, јер јавни интерес прожима и организационе одлуке, а не само процес извршења закона и других прописа. Етично понашање пре свега обележава самоконтрола, а не пуки страх од санкције.

4. Принцип јавне службе као услуге, а не као „давање некоме нечега по вољи онога ко одлучује.“ Полази се од легитимних потреба корисника, клијената, странака. Те потребе су њихово право, а не „милост“ која им се даје, које успоставља путем стандарда вршења послова и пружања услуга.

5. Системска и упоредна перспектива. Развијање заједничког рада јавног и цивилног сектора на пословима јавног карактера. Постоји чврста међузависност између заштите јавног интереса, креирања управне политике и ставова јавности. Цивилно друштво се развија у интеракцији свих чинилаца и њиховој узајамној контроли и ограничавању.<sup>878</sup>

Идентификовање потребних знања и вештина за успешан јавни менаџмент<sup>879</sup> организовала је у 80-тих година XX века федерална служба САД за управљање кадровима (*Office of Personnel Management*)<sup>880</sup> уважавајући ставове јавних менаџера на свим нивоима послова – руководећим, управљачким и извршним. Истраживачка студија је показала да се

---

<sup>878</sup> Аутор истиче да ове вредности морају бити уравнотежене, у сталној интеракцији. Њихово преношење се обезбеђује путем тренинга на различите начине, употребом разноврсних инструмената и метода: студијама случајева, анализом литературе и све више коришћењем извора које омогућава интернет, менторским вођењем на радном месту, и другим начинима. Кавран, *op. cit.*, стр. 70.

<sup>879</sup> Flanders, L. R., Utterback, *The Management Excellence Inventory*, Public Administration Review, 1985, No 45, pp. 403-410.

<sup>880</sup> Корисне информације и линкови о могућностима развоја каријере у јавној управи и другим питањима јавног менаџмента, погледати интернет страницу: <https://www.opm.gov/>

компетенције јавних менаџера могу поделити у две групе, односно категорије знања и вештина: 1. Менаџмент функција – „шта“ се ради (садржај послова и одговорности) и 2. Менаџерска ефикасност – „како“ да се ради (стилови, методе и технике).<sup>881</sup>

Ради успешнијег развоја процеса реформи у Србији ваљало би посебну пажњу посветити обуци и тренингу руководилица у јавној управи. Овим се не умањује значај стручног усавршавања на нижим, извршилачким позицијама, али сложеност и одговорност послова руководилица скоро свакодневно подразумева доношење одлука о важним питањима и проблемима за чије решавање су неопходна и техничка и специјализована знања. Руководиоци не могу све да знају, нити се то очекује, али треба да знају како да стручним сарадницима и њиховим знањем управљају. Оно што подразумева квалитетно руковођење односи се на стварање радних услова и тимске атмосфере у којој проблеме самостално решавају они који су им најближи, а по потреби и у сарадњи са руководиоцем. Да би у томе били успешни, руководиоци као јавни менаџери требају да знају да руководе, односно шта треба да раде, и како то да ураде.<sup>882</sup>

Традиционално, хијерархијско вођство у управи још увек је широко распрострањено. Иако има своје предности, велики проблеми се јављају када се схвата као „безусловна субординација“ – подређеност личности или партији. Потребно је доста напора и рада на промени менталитета и радне културе која подразумева усвајање вредности модерног јавног управљања, личну одговорност. Руководиоци су одговорни за организацију рада. То значи увођење промена, отвореност за нове идеје, развијено осећање за сарадњу.

Систем руковођења се заснива на начелима рада утврђеним у нормативним актима, али је потребно да се умањи доминација формалног ауторитета, односно хијерархијске позиције у организационој структури, као

---

<sup>881</sup> Опширније у: Flanders, L. R., Utterback, *The Management Excellence Inventory*, Public Administration Review, 1985, No 45, pp. 403-410, Исто и: Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *op. cit.*, стр. 22-33.

<sup>882</sup> Више о томе: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 71.



и „ауторитет“ партијске номенклатуре.<sup>883</sup> Замена стила „како шеф нареди“, развијање личног угледа на бази знања и моралног статуса, лидерских способности и личне одговорности, доследна професионализација, приближиће нас успешним управним системима развијених земаља.<sup>884</sup>

## **2.2. Регулаторна политика и међународни инструменти који регулишу област стручног усавршавања и професионализације**

### **2.2.1. Конвенција Уједињених нација о борби против корупције као инструмент заштите и развоја професионализма**

Скандали и финансијске афере који су потресали свет током 90-тих година XX века, злоупотребе финансијских аранжмана и трансакција у приватизацији, раширен клијентелизам и партијска патронажа у јавном сектору, скренули су пажњу на раширеност корупције и кризу професионализма у међународним размерама.<sup>885</sup> Корупција није више локална ствар већ транснационална појава која погађа сва друштва и привреде, што чини међународну сарадњу на њеном спречавању и сузбијању неопходном. Корупција представља озбиљну претњу за стабилност и безбедност друштва, подрива институције и вредности демократије, етичке вредности и правду, угрожава одржив развој и владавину права, повезана је са другим облицима криминала, укључујући прање новца и друге негативне последице које одливају значајне ресурсе држава и прете политичкој стабилности и одрживом развоју тих држава.<sup>886</sup>

---

<sup>883</sup> „У модерним управама уклањају се тзв. „yes sayers“, они који стално повлађују „шефу“ и тиме га уводе у грешку, а штите се они који на основу знања и моралних стандарда говоре на време у чему се греша.“ Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, *op. cit.*, стр. 632.

<sup>884</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна управа*, *op. cit.*, стр. 72. Слично: Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *op. cit.*, стр. 21.

<sup>885</sup> *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000.

<sup>886</sup> Из Преамбуле Конвенције Уједињених нација против корупције из 2003. године.

У првом делу рада говорили смо о Конвенцији Уједињених нација против корупције коју је Државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала 2005. године.<sup>887</sup> Донета је због све већих проблема са корупцијом и у циљу подршке међународне заједнице борби против корупције, наглашавајући значај принципа којима се уређује област рада и запошљавања јавних службеника: „мерит“ принцип, транспарентност у запошљавању, правичан систем плата и награђивања, систем обуке службеника којим се подиже свест о ризицима од корупције.

Пошло се од тога да јавну службу чине запослени чији је статус уређен националним законима и подзаконским прописима, чија примена има незаменљиву улогу у развоју доброг управљања у сваком друштву. Незаконито стицање личног богатства може бити посебно штетно по демократске институције, националне привреде и владавину права, те пружање техничке помоћи може имати значајну улогу у повећању способности држава, укључујући јачање капацитета и изградњу институција, да успешно спречавају и да се боре против корупције.<sup>888</sup>

Конвенција Уједињених нација треба да се спроводи уз помоћ механизма за надгледање имплементације, дефинисаног 2009. године у Резолуцији 3/1 са циљем да се пружи помоћ државама потписницама Конвенције ради испуњавања утврђених циљева од стране других потписница.<sup>889</sup> Овим се стимулише сарадња и одговорност свих држава у борби против корупције, поштовање достигнутих стандарда у овој области, уз ангажовање појединаца, других организација и институција цивилног друштва. Конвенцијом се наглашава значај начела доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, правичност, одговорност и једнакост пред законом, заштита интегритета и неговање културе одбацивања корупције, што се постиже развојем професионалне етике.<sup>890</sup>

---

<sup>887</sup> Конвенција је усвојена 31. октобра 2003. године.

<sup>888</sup> Уп: *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000, стр. 1. Исто и Преамбула Конвенције Уједињених нација против корупције из 2003. године.

<sup>889</sup> Рабреновић, А., *Управљање људским ресурсима, op. cit.*, стр. 226.

<sup>890</sup> Уп: Преамбула Конвенције.

Друго поглавље Конвенције посвећено је превентивним мерама, које укључују политику и праксу спречавања корупције, успостављање посебних независних тела за спречавање корупције, као и усвајање у националним законодавствима принципа службеничког система који промовишу професионализам у јавном сектору и високе етичке стандарде.<sup>891</sup> Осим тога, у циљу борбе против корупције, инсистира се на унапређењу интегритета и одговорности јавних функционера у складу са начелима националног правног система, развијању и примени кодекса понашања за коректно, часно и правилно обављање јавних функција, уз узимање у обзир релевантних иницијатива међународних организација, као што је Међународни кодекс понашања за јавне функционере, садржан у анексу резолуције Генералне скупштине 51/59 од 12. децембра 1996. године. Посебна пажња је посвећена јавним набавкама, управљању јавним финансијама, извештавању јавности о доношењу одлука и другим информацијама које су од интереса за јавност, као и независности у раду правосудних органа.

Очигледно је да захтеви из Конвенције упућују на увођење правних и институционалних аранжмана који доследно штите високе професионалне стандарде.

### **2.2.2. Програм SIGMA, заједничка иницијатива Организације за економску сарадњу и развој (OECD) и Европске уније**

Европска унија нема регулаторне надлежности у области управних система, али су велики утицаји који долазе из чланства. Као што је познато, одредбом члана 4. Лисабонског уговора уређено је да су државе чланице обавезне да предузимају све мере како би испуниле обавезе које прилазе из чланства, што подразумева и одговарајуће управне капацитете за ефикасно и делотворно спровођење политике и примену прописа донетих на нивоу Европске уније. Развијени су заједнички принципи и начела која чине тзв. меко право, које нема обавезујуће дејство, али има практичне ефекте на

---

<sup>891</sup> Чл. 7. Закона о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције.

субјекте на које се односи.<sup>892</sup> Осим тога, државе чланице могу да буду тужене Суду правде Европске уније ако не испуњавају обавезе које произлазе из чланства, што представља правни инструмент и могућност за директни утицај да државе чланице развијају управне капацитете на „мерит“ принципу.<sup>893</sup>

Критеријуми за чланство у Европској унији дефинисани су на седници Европског савета у Копенхагену 1993. године, али се тек после седнице у Мадриду 1995. године први пут траже одговарајући управни капацитети на основу скупа критеријума, с тим да нису детаљније разрађени.<sup>894</sup> Они се примењују у Мишљењима Европске комисије од 1997. године када је оцењиван напредак тадашњих кандидата за чланство. Детаљнија разрада ових критеријума извршена је у оквиру програма SIGMA<sup>895</sup> који обухватају полазне основе (*baselines*) у области људских ресурса у процесу приступања.<sup>896</sup>

Европска унија посвећује посебну пажњу развоју службеничких система и унапређењу положаја државних службеника у земљама кандидатима за чланство. У циљу усклађивања статуса службеника и испуњавања критеријума за чланство, дефинисани су стандарди положаја државних службеника.<sup>897</sup> Европска унија нема овлашћење да наметне усвајање прописаних стандарда, али оцењује и прати у којој су мери правни и институционални оквири и управна пракса у складу са европским стандардима.<sup>898</sup> На тај начин Програм „Сигма“ представља оквир за свеобухватну политику управне реформе која треба да помогне земљама кандидатима за чланство.

Европски принципи су подељени у четири главне категорије: 1. владавина права, законитост, поузданост и предвидивост, 2. отвореност и транспарентност, 3. правна одговорност, 4. ефикасност и делотворност, а

<sup>892</sup> Вукашновић Радојичић, З., Европски службенички системи, *op. cit.*, стр. 33.

<sup>893</sup> Рабреновић, А., *Управљање људским ресурсима, op. cit.*, стр. 228.

<sup>894</sup> О томе више: Вукашновић Радојичић, З., *op. cit.* Исто и Рабреновић, А., *op. cit.*

<sup>895</sup> SIGMA је заједнички програм ЕУ и ОЕЦД-а који представља један од главних инструмената Европске комисије за промовисање развоја управних капацитета у земљама југоисточне Европе.

<sup>896</sup> *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No 27, Paris, 1999.

<sup>897</sup> У оквиру документа „Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у ЕУ“, део који се односи на положај државних службеника и дефинисање потребних стандарда у свим сегментима њиховог статуса, назван је „Смернице развоја службеничких система“. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, дуго допуњено издање, *op. cit.*, стр. 180.

<sup>898</sup> Вукашновић Радојичић З., *op. cit.*, стр. 78-79. Исто, Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 181.

свакој категорији је придружена група принципа који су из њих изведени, као што су правна сигурност, непристрасност, политичка неутралност, професионални интегритет, сразмерност.<sup>899</sup> Европска комисија, у сарадњи са „Сигмом“, процењује усклађеност институционалних аранжмана у земљама кандидатима за чланство и реалне капацитете за управну праксу у складу са тим принципима.<sup>900</sup> Усклађеност са европским управним стандардима није само усвајање формалних правила, већ и њихова ефикасна примена.<sup>901</sup>

Имајући у виду досадашње резултате реформи у погледу професионализације и деполитизације јавне управе, како у „новим“ чланицама, тако и у земљама кандидатима за чланство, оцењено је да је стручно усавршавање јавних службеника важна компонента напрека реформе, због чега се у оквиру „Сигма“ програма 2014. године међу „кључним захтевима“ који се односе на даље унапређење административних капацитета држава кандидата за чланство налазе принципи за управљање кадровима, односно професионални развој и стручно усавршавање јавних службеника, које обухвата редовно обучавање, правичну оцену рада, мобилност, и унапређење на основу објективних и транспарентних критерија и заслуга („мерит“ принципа).<sup>902</sup> Тиме треба да се створе услови за боље вођство у јавној

---

<sup>899</sup> Опширније: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op.cit.* стр. 181-186. Исто: Вукашиновић Радојичић З., *op.cit.* стр. 49. и даље.

<sup>900</sup> Захтеви у области развоја службеничких система се односе на: 1. Предвиђеност развоја службеничког система програмом реформе јавне управе, 2. Усвајање релевантног правног оквира (доношење и примена закона о државним службеницима и других прописа), 3. Успостављање принципа законитости, правне сигурности, предвидивости и одговорности у раду службеника, 4. Непристрасност у раду и очување интегритета службеника, успостављање система права и обавеза и дисциплинске и друге одговорности, 5. Професионализам и сталност запослења (запошљавање на основу заслуга, успостављање система разврставања службеничких радних места), 6. Обавезност система јавних конкурса заснованих на транспарентним критеријумима, 7. Систем селекције кандидата путем провера знања и стандардизованих испита, 8. Правно регулисање избора (постављења) и мобилности службеника на руководећим радним местима (деполитизација) и примена ових правила, 9. Успостављање система напредовања на основу заслуга и оцењивања, 10. Објективан и ефикасан систем оцењивања, 11. „Правичан“ систем плата и награђивања (систем платних разреда и поштовање принципа „иста плата за исти посао“), 12. Стратешко планирање и спровођење стручног усавршавања; 13. Ефикасан систем управљања кадровима (оснивање централног тела за координацију и управљање кадровима); 14. Развој стручних способности запослених на пословима европских интеграција.

<sup>901</sup> Вукашиновић-Радојичић, З., Стојановић, Б., *Рационализација управе – осврт на нова законска решења о смањењу броја запослених у јавном сектору*, Правни живот бр. 10, Београд, 2015.

<sup>902</sup> Принцип бр. 6. *Принципи јавне управе, 2014*, OECD/SIGMA, стр. 18. (превод ажуриран 28. јануара 2015). Видети: <http://sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-Serbian.pdf>

управи, планирање и координацију, унапређење финансијског управљања и друге чиниоце који утичу на функционисање државне управе и јавног сектора у целини, од чега зависи и напредак реформи и процеса евроинтеграција.

Политика проширења Европске комисије последњих година посебан акценат даје „основним“ реформама у раној фази процеса проширења, које се заснивају на три стуба – владавина права, економска стабилност и реформа јавне управе.<sup>903</sup> Десет година након приступања десет „нових“ чланица била је прилика да се сагледају ефекти напретка и преиспитају подстицаји за процес приступања земаља региона, јер је процес ригорозан, изграђен на јасним условима, критеријумима и начелу заслуга у спровођењу реформи. Оцењено је, поред осталог, да су приступни преговори прекретница у односима ЕУ са Србијом, која треба да постигне резултате у својим реформским приоритетима на одржив начин, што укључује јавну управу, која је још увек слаба, као и у већини земаља у процесу проширења, са ограниченим административним капацитетима, високим степеном политизације и недостатком транспарентности.<sup>904</sup> Због изазова са којима се суочавају земље у процесу проширења,<sup>905</sup> Европска комисија је појачала подршку успостављању неопходних административних структура и капацитета.<sup>906</sup>

---

<sup>903</sup> Саопштење Европске комисије, *Стратегија проширења и кључни изазови 2014-15*, Брисел, 8.10.2014 COM(2014) 700. <http://eeas.europa.eu/delegations/>

<sup>904</sup> Од 2014. године почео је нови циклус претприступне помоћи „ИПА II“ од 11,7 милијарди евра за подршку у процесу проширења, регионалну и прекограничну сарадњу. Наводи се да су потребни додатни напори за стварање амбијента који омогућава укључивање институција цивилног друштва, које повећава политичку одговорност и промовише дубље разумевање реформи које се односе на приступање. Видети: *Стратегија проширења и кључни изазови 2014-15*, стр. 3.

<sup>905</sup> „Све земље Западног Балкана суочавају се са великим структурним економским изазовима, са високим стопама незапослености и slabим инвестицијама. У свим земљама су значајни изазови у економским реформама, конкурентности, запошљавању, фискалној консолидацији. Слабости у владавини права и управљању јавним финансијама повећавају ризик од корупције, негативно утичући на инвестициону климу. Ниједна од земаља није произвела свеобухватан и уверљив национални план реформи.“

<sup>906</sup> „Функционална јавна управа неопходна је за демократску управу, која утиче на способност владе да пружи јавне услуге и негује конкурентност и раст. Реформа јавне управе треба да јача транспарентност, одговорност, делотворност, већи фокус на потребе грађана и пословних субјеката. Адекватно управљање људским ресурсима, боље планирање јавних политика, координација и развој, боље управљање јавним финансијама, од суштинског су значаја за функционисање државе и за спровођење реформи потребних за европске интеграције. Зато би требало повећати напоре на побољшању рада јавне управе на свим нивоима на основу националне стратегије.“ *Стратегија проширења и кључни изазови 2014-15*, стр. 5.

У овој фази, Комисија је дефинисала свој рад на реформи јавне управе са земљама у региону око следећих кључних питања: 1. Стратешки оквир за реформу јавне управе – политичка посвећеност у процесу реформе, политичко вођство, техничка координација и праћење спровођења, 2. Развој и координација политике – одговарајућа координација на нивоу централне владе, међуминистарска координација, развој јавне политике и финансијске анализе, 3. Управљање и људски ресурси – организација и функционисање јавне управе, деполитизација, запошљавање и напредовање засновано на заслугама, стручно усавршавање и професионализација, 4. Одговорност – транспарентан рад управе, отвореност и приступ информацијама, 5. Пружање услуга – побољшање услуга грађанима и пословним субјектима, боље административне процедуре и услуге е-управе, и 6. Управљање јавним финансијама – свеобухватни приступ за боље управљање јавним финансијама и буџетским процесом, припремом и спровођењем вишегодишњих програма.

При томе, Комисија наставља да подржава Регионалну школу јавне управе (*RESPA*), која има важну улогу у региону у размени искустава о реформи јавне управе, као и у вези са процесом европских интеграција.<sup>907</sup>

### 2.2.3. Препоруке Савета Европе

Поред Резолуције о Двадесет водећих принципа у борби против корупције, коју је усвојио Комитет министара држава чланица Савета Европе, о којој смо говорили у првом делу рада, значај за развој стандарда професионалне јавне управе и службеничких система на принципима професионализма има Препорука бр. 6 Комитета министара земаља чланица Савета Европе, која се односи на положај и рад јавних службеника.<sup>908</sup> „Под европским стандардима развоја службеничких система у ширем смислу

---

<sup>907</sup> *Стратегија проширења и кључни изазови 2014-15*, стр. 5.

<sup>908</sup> *Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe*. Усвојена 24. фебруара 2000. године на 699. седници заменика министара.

подразумевају се и норме и акти које стварају европске регионалне организације, међу којима посебан значај има Савет Европе.<sup>909</sup>

3. Вукашиновић Радојчић указује да су ови стандарди у одређеној мери слични стандардима Европске уније, али се издвајају с обзиром на карактер те организације, институционалне механизме и правну природу одлука. Препорука бр. 6 представља смернице којима се дефинишу принципи „добре управе”, а земље чланице слободно бирају механизме примене.<sup>910</sup> Препорука је настала као резултат пројекта Групе за управно право (*Project Group on Administrative Law*) под покровитељством Европског комитета за правну сарадњу (*European Committee on Legal Co-operation*).<sup>911</sup> Рад је био заснован на две препоруке (1996. и 1997.) Парламентарне скупштине Савета Европе о државној управи у „проширеној“ Европи.<sup>912</sup> После вишегодишњег рада, формулисани су принципи након усаглашавања елемената извештаја.<sup>913</sup>

У образложењу Препоруке (*Explanatory Memorandum*) наводи се да владе држава чланица треба да уваже ове принципе „у својим законима и у пракси”, да препорука само поставља принципе и оставља државама да одлуче које кораке треба предузети да их примењују. Питања која се тичу положаја јавних службеника најважнија су због њихове улоге у демократским друштвима и, пре свега, у консолидацији и очувању демократских институција. Општи тренд реформи службеничких система којима се повећава њихова ефикасност, продуктивност и стандарди услуга које пружају, чини ову препоруку посебно важном. Да би јавна управа деловала у складу са владавином права, као неутрална, лојална демократским институцијама и поштована од грађана, у њој морају радити службеници (*public officials*) који поседују одговарајуће особине.<sup>914</sup>

---

<sup>909</sup> Вукашиновић-Радојчић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 171.

<sup>910</sup> Вукашиновић-Радојчић, З., *op. cit.*, стр. 171.

<sup>911</sup> Комитет министара Савета Европе је дао задатак Групи за управно право да установи опште принципе који карактеришу правни положај јавних службеника у европским државама (запошљавање, обука, етика, и др.).

<sup>912</sup> Видети: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2000\)](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2000))

<sup>913</sup> Опширније у: Вукашиновић-Радојчић, З., *op. cit.*, стр. 172.

<sup>914</sup> Прво, они треба да имају потребне квалификације. Израз "потребне квалификације" треба схватити не само као обуку и ниво образовања, већ све квалитете које појединац треба да има како би заслужио одговарајућу позицију. Затим, службеници морају бити способни да учествују у процесима доношења одлука које се односе на организацију, структуру и



Препорука обухвата све елементе службеничког система. У погледу запошљавања и селекције јавних службеника, примењује се принцип једнаке доступности радних места, забране дискриминације, запошљавање на основу заслуга у правичној процедури јавног конкурса, транспарентно и уз јасно дефинисане критеријуме. У погледу мобилности, премештај службеника треба да је у функцији ефикасности рада и развоја способности и каријере, с тим да се због евентуалне незаконите одлуке оставља могућност улагања правних средстава. Напредовање треба да се заснива на принципу заслуга, како у хијерархији радних места, тако и у финансијском смислу (виши платни разред).<sup>915</sup> Стручно усавршавање је право и дужност свих службеника, треба да је у вези са напредовањем и да је омогућено од стране органа, а може бити обавеза ако је у складу са захтевима организације. Посебно се наглашава значај стратегије (политике) стручног усавршавања и услова за њено спровођење.<sup>916</sup> Препорука се односи на положај службеника који се плаћају из државног буџета, осим изабраних лица и категорија запослених чији се положај регулише посебним прописима, нпр. припадници војске и полиције.

Иако се Препорука бр. 6 не односи на запослене у регионалној и локалној управи, циљеви и значај Савета Европе<sup>917</sup> и деловање система

---

принципе остваривања њихових функција. Коначно, посебно се истиче да су дужности и обавезе јавних службеника значајни јер су то послови у име државе. Међутим, службеници су, пре свега, грађани и они треба да имају, у мери у којој је то могуће, иста права као и остали грађани. Свако ограничење тих права може да се сматра као изузетак, законито оправдано, а требало би да буде ограничено на оно што је неопходно за правилно функционисање јавне управе. Препорука не сугерише каква ограничења треба увести у том погледу. Видети: *Recommendation No. R (2000) 6, Explanatory Memorandum*.

<sup>915</sup> У погледу права и дужности, обухваћена су сва радна и социјална права, с тим да плата треба да буде у складу са пословима који се обављају и степеном одговорности. Као „слуге“ државе, службеници су обавезни да поштују дужности утврђене уставом, законом и другим прописима, а у циљу спречавања сукоба интереса и корупције, могу се увести одређена ограничења. Одговорност је везана за обављање послова из оквира дефинисаних дужности, дисциплинске мере се изричу у прописаној процедури, са јасним критеријумима и правом на одбрану, што се уређује законом, уз могућност коришћења правних средстава. У погледу престанка радног односа, услови и разлози морају бити прописани законом, а ради спречавања злоупотреба и могућег утицаја политике, обезбеђује се коришћење правних средстава пред судом или другим независним институцијама. Више о томе: Вукашиновић-Радојчић, З., *op.cit.*, стр. 172-177.

<sup>916</sup> Одељак 15. Препоруке.

<sup>917</sup> Да подсетимо да је Савет Европе основан 1949. године, са циљем да развија заједничка и демократска начела заснована на Европској конвенцији о људским правима и другим документима о заштити права грађана. Данас има 47 земаља чланица и тиме својеврсну „свеевропску“ димензију.

његових институција<sup>918</sup> на промоцији владавине права, заштити људских права и демократских вредности, имају велики значај за развој локалне самоуправе и тиме на развој локалних административних капацитета на принципима „доброг управљања“ који се формулишу препорукама Конгреса локалних и регионалних власти.<sup>919</sup> Један о многих пројеката који су реализовани у Србији<sup>920</sup> био је „Јачање локалне самоуправе у Србији“, заједничка активност Европске комисије и Савета Европе на пружању помоћи реформама и успостављању правног и институционалног оквира за децентрализацију и развој локалне самоуправе.

У сарадњи за Владом Републике Србије, надлежним министарством и Сталном конференцијом градова и општина, у периоду 2009-2012. године пружена је значајна подршка реализацији Стратегије реформе државне управе у делу активности који су биле усмерене на правне реформе, односно завршетак закона и подзаконских аката значајних за развој локалних капацитета – консолидација правног и институционалног оквира локалне самоуправе и израда нацрта закона и подзаконских аката, фискална децентрализација и др. Припремљене су бројне анализе и извештаји на основу истраживања локалних капацитета и потреба развоја, међу којима је и Приручник за управљање људским ресурсима, сачињен на основу активности у области управљања људским ресурсима у шест пилот градова и општина (Сомбор, Ужице, Земун, Велико Градиште, Нови Пазар и Куршумлија) у оквиру програма „Јачање локалне самоуправе у Србији, Фаза 2“, који су заједнички финансирали Европска комисија и Савет Европе.<sup>921</sup>

---

<sup>918</sup> Комитет министара (47 министара спољних послова или њихових заменика) – тело Савета Европе које доноси одлуке са седиштем у Стразбуру, Парламентарна скупштина (318 представника и 318 заменика), Конгрес локалних и регионалних власти – глас европских региона и општина, састављен од Већа локалних власти и Већа региона.

<sup>919</sup> *Recommendation 265 (2009)1 Good governance: a key factor for the sustainable economic development of regions*, (Debated and approved by the Chamber of Regions of the Congress on 4 March 2009 and adopted by the Congress on 5 March 2009, 3rd Sitting).

<sup>920</sup> Канцеларија Савета Европе у Београду је почела са радом 2001. године а Србија је постала 45. држава чланица 2007. године. Савет Европе је подржао законодавне и друге реформе, унапређење људских права, развој локалне самоуправе, високо образовање, активности везане за борбу против прања новца, и други пројекти. Видети: [http://www.coe.org.rs/def/tdoc\\_sr/coe\\_office\\_in\\_belgrade/?conid=34](http://www.coe.org.rs/def/tdoc_sr/coe_office_in_belgrade/?conid=34)

<sup>921</sup> Циљ Приручника је пружање подршке изградњи професионалне, делотворне и ка грађанима усмерене локалне управе, чији је један од кључних стубова управљање људским ресурсима. Основна сврха Приручника је да га користе службеници локалне самоуправе у

У изради Приручника пошло се од два значајна документа Савета Европе. Први је Европска повеља о локалној самоуправи<sup>922</sup> у којој се, поред осталог, дефинишу услови рада на нивоу локалне власти: „Услови рада запослених у локалним органима биће такви да омогуће запошљавање висококвалитетног особља на основу способности и стручности; у том циљу обезбедиће се одговарајући услови и могућност за обуку, њихово одговарајуће награђивање, као и могућност за напредовање у служби.“ (чл. 6. ст. 2). Други документ је Стратегија за иновације и добро управљање на локалном нивоу<sup>923</sup> у којој се говори и о „компетентности и капацитету“, односно потреби да професионална стручност локалних службеника буде на нивоу који се непрестано одржава и уздиже, како би се побољшали резултати и утицај њиховог рада, унапредила њихова успешност и постигли бољи резултати.<sup>924</sup>

Стратегија за иновације и добро управљање представља, у суштини, подстицај заједничком деловању централног и децентрализованих нивоа власти у државама чланицама Савета Европе, како би се унапредио квалитет управљања на свим нивоима, почев од нивоа најближег грађанима. На локалном нивоу грађани најлакше сагледају и остварују своју улогу у јавним

---

целини, а пре свега руководиоци служби за управљање људским ресурсима и шефови одељења. Наводи се да уместо готових решења, Приручник предочава процес који је неопходан да би се реално процениле потребе локалних власти у погледу развоја капацитета људских ресурса и управљања тим ресурсима. Напредак у овој области биће од користи за побољшање квалитета и садржаја услуга које се нуде грађанима. Представљајући на једном месту појмове, моделе и добру праксу других европских локалних власти, циљ Приручника је да омогући да локалне власти постану делотворније и у већој мери демократичне. Видети: *Приручник за управљање људским ресурсима*, Програм Европске уније и Савета Европе, „Јачање локалне самоуправе у Србији, фаза 2“, Београд, 2012, стр. 7.

<sup>922</sup> Повељу је ратификовао (приступило) највећи део чланица Савета Европе: Аустрија (1987), Босна и Херцеговина (1994), Бугарска (1995), Велика Британија (1998), Данска (1988), Естонија (1994), Финска (1991), Грчка (1989), Холандија (1991), Хрватска (1997), Исланд (1991), Италија (1990), Кипар (1988), Летонија (1996), Лихтенштајн (1988), Литванија (1999), Луксембург (1987), Мађарска (1994), Македонија (1997), Малта (1993), Молдавија (1997), СР Немачка (1988), Норвешка (1989), Пољска (1993), Португал (1990), Румунија (1998), Русија (1998), Словенија (1996), Србија (2007), Турска (1992), Украјина (1997), Чешка (1999), Шпанија (1988), Шведска (1989).

<sup>923</sup> „Добро управљање је захтев на свим нивоима јавне управе. На локалном нивоу је од фундаменталног значаја јер су локалне власти најближе грађанима и обезбеђују им основне услуге, на том нивоу грађани најлакше осећају власништво јавних активности.“ Из Декларације о Стратегија за иновације и добро управљање на локалном нивоу (*Valencia Declaration, Strategy on Innovation and Good Governance at local level*), која је усвојена на 15. Конференцији министара надлежних за локалне и регионалне власти у Валенсији од 15-16. октобра 2007. [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/Strategie2007\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/Strategie2007_en.pdf)

<sup>924</sup> Уп: *Приручник за управљање људским ресурсима*, стр. 9.

пословима, што подразумева ефикасно утемељену демократију. Стратегија се заснива на идеји да сви нивои – европски, национални и локални, ангажују релевантне чиниоце за успостављање доброг управљања као обрасца за утемељење вредности и принципа демократије, људских права и владавине права. Стога се посебна пажња поклања развоју локалних управних и лидерских капацитета који се заснивају, пре свега, на ефикасном управљању људским ресурсима, професионализацији и високим професионалним и етичким стандардима, који су садржани у 12 принципа доброг управљања, о којима ћемо касније више говорити.<sup>925</sup>

На тај начин Приручник промовише функцију модерног и делотворног управљања људским ресурсима на локалном нивоу, у складу са искуством и најбољом европском праксом. Модерно управљање људским ресурсима за сада још нема ни правну подлогу у локалној самоуправи у Србији, а у суштини захтева промену менталитета, како изабраних функционера тако и службеника у целини система јавне управе. Јавна управа треба да функционише као целина на јединственим професионалним принципима, који несумњиво доприносе да се побољшава квалитет услуга које се пружају грађанима. Велики значај у томе има стручно усавршавање и обука, чему може да послужи и овај Приручник, који је отворен и доступан свима, па и службеницима и другим званичницима.<sup>926</sup>

### **2.3. Правни и институционални оквир стручног усавршавања у земљама чланицама Европске уније**

Полазећи од тога да су јавни службеници дужни да своје послове обављају стручно, одговорно и професионално, установљава се право и обавеза да се стално стручно усавршавају. Систем стручног усавршавања део је процеса управљања људским ресурсима, због чега је важно да су програми усклађени са осталим кадровским процесима – напредовањем, мобилношћу,

---

<sup>925</sup> Видети: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/12principles\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp)

<sup>926</sup> [http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2647\\_1\\_prirucnik\\_za\\_upravljanje\\_ljudskim\\_resursima.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/2647_1_prirucnik_za_upravljanje_ljudskim_resursima.pdf)

селекцијом, оцењивањем, системом плата, укратко – кадровском политиком.<sup>927</sup>

Видели смо да у земљама у којима службенички систем има доминантно обележја система позиција, акценат се ставља на обуку током каријере, а у каријерним системима већа пажња је посвећена академском (стручном) образовању пре запослења, уз примену пријемних испита којима се проверава способност кандидата да испуне услове за професионалне јавне службенике. Француски управним систем је типичан пример каријерног модела који се у литератури најчешће наводи по томе да је најважније претходно образовање и припрема за рад у јавном сектору, као и изузетно развијен систем критерија за сертификацију знања и пријемне испите, посебно за највише позиције, који се примењују на Националној школи за јавну управу *ENA*.<sup>928</sup> И у Великој Британији, од Фултоновог извештаја 1970. године, пажња се посвећује развоју практичних професионалних вештина и способности службеника, посебно руководиоца, који најчешће немају правничко факултетско образовање као у већини других европских земаља.<sup>929</sup>

Немачки комплексни каријерни систем<sup>930</sup> омогућава да се, у складу са стручним усавршавањем, службеници крећу у оквиру свих места одређене групе послова који одговарају стручним квалификацијама, што олакшава мобилност и флексибилност у управљању кадровима.<sup>931</sup> Подразумева се и организациона одговорност и поштовање етичких стандарда. На нивоу министарстава, у оквиру службе за људске ресурсе, организују се интерне обуке према потребама министарства. Обука руководиоца није формално обавезна, али постоји велика тражња за тим обликом стручног усавршавања

---

<sup>927</sup> Слично: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 113.

<sup>928</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 114.

<sup>929</sup> Више у: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 115.

<sup>930</sup> Статус, права и обавезе савезних државних службеника регулисани су Савезним законом о државним службеницима, а посебним прописима је на сличан начин уређен статус службеника на нивоу федералних јединица и на локалном нивоу. Иако Савезним законом није регулисано стручно усавршавање државних службеника, Савезно министарство за унутрашње послове 2003. године донело је пропис којим се регулишу циљеви обуке и садржај усавршавања службеника како би напредовали у више позиције у служби. Према: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, дуго допуњено издање, *op. cit.*, стр. 147.

<sup>931</sup> Државни службеници се обучавају пре почетка обављања послова и у току каријере. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 155.

јер се у последње време акценат ставља и на социјалне компетенције.<sup>932</sup> Уосталом, овакви се процеси шире и у другим развијеним земљама. Обука новозапослених је посебно уређена, о њој се у почетку старају непосредни руководиоци који утврђују ниво познавања услова у којима се одвија делатност на радним местима на којима ће кандидати започети каријеру и у складу са тим потребе за обуком, што утиче на мотивацију и будуће ефекте рада. „У Немачкој је дугачак пут од уласка у државну управу до руководећих позиција, а руководиоци се интензивно подстичу да учествују у обукама.“<sup>933</sup>

Савезна академија за јавну управу представља централну институцију за стручно усавршавање у немачкој јавној управи, која остварује тесну сарадњу са Савезним колеџом за државну управу.<sup>934</sup> Савезна академија организује и реализује семинаре и обуке, али су предавачи лица са искуством из праксе, из академске заједнице или друга стручна лица, с тим да је стално отворен позив за искусне практичаре да хонорарно предају у одређеним областима.<sup>935</sup> Савезна академија има посебно тело надлежно за давање предлога о томе шта се очекује од јавне управе – Научни комитет, кога чине представници универзитета, руководиоци из министарстава и представници привреде. Научни комитет има утицај и на садржај годишњег програма рада Савезне академије.<sup>936</sup>

„Нове“ чланице Европске уније имале су различиту политику и праксу стручног усавршавања јавних службеника у оквиру реформе јавне управе и изградње управних капацитета у процесу придруживања Европској унији. У Литванији нпр. систем је децентрализован, одговорност имају старешине органа, а Влада је 1999. године основала Институт за јавну управу<sup>937</sup> као

---

<sup>932</sup> У Савезном министарству саобраћаја, изградње и урбанизма у 2009. години реализовано је 227 обука, а у првој половини 2010. године 121. Према: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 156.

<sup>933</sup> Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 156.

<sup>934</sup> Основана је 1969. године као самостални део Савезног министарства унутрашњих послова. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 157.

<sup>935</sup> Реч је о областима које се односе на израду и усвајање закона и других прописа, буџет, кадровску политику, организациона питања, институције и правни систем Европске уније, информационе технологије и индивидуално е-учење. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 157-159.

<sup>936</sup> Наводи се да се око 1800 догађаја и тренинга организује у току једне године, а сваком присуствује од 5 до 25 учесника. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 159.

<sup>937</sup> *Lithuanian Institute of Public Administration (LIPA)* <http://www.livadis.lt/en/>

централну институцију да организује и реализује стручно усавршавање, учествује у развоју програма заснованим на смерницама Одељења за државне службенике.<sup>938</sup> У Летонији, Пољској, Мађарској и Словенији политика и координација стручног усавршавања је централизована, док су се Словачка и Чешка у томе разликовале, иако је свим земљама основан Институт за јавну управу.<sup>939</sup>

Европска комисија је у извештајима о мониторингу 2003. године указала да се напори у процесу професионализације и улагања у административне капацитете морају наставити и након приступања, али су касније анализе показале да је политика управне реформе након приступања дала незадовољавајуће резултате.<sup>940</sup> Истраживање узрока било је усмерено на испитивање једанаест кључних области реформе службеничког система<sup>941</sup> и дубину институционалних промена.<sup>942</sup> Установљено је да је мањи број земаља остварио напредак после стицања пуноправног чланства 2004. године.

Литванија, Латвија и у мањој мери Естонија наставиле су са реформама и достигле релативно висок степен подударности са европским управним стандардима, али су ефекти били неконсолидовани. Мађарска и Словенија су оцењене као примери „конструктивног враћања реформе унатраг”, оствариле су делимичан напредак и показале средњи степен усклађености са европским принципима јавне управе. Пољска, Словачка и Чешка су показале „деструктивно враћање реформе унатраг”, нису постигле средњи степен компатибилности са европским стандардима, али су се касније консолидовали напори у том правцу. Општа усклађеност је била највећа у погледу јавних конкурса, а у мањој мери у делу обуке и права и обавеза службеника. Системи

---

<sup>938</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 116. Више о искуствима Литваније: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 161-179.

<sup>939</sup> Више у: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 116-118.

<sup>940</sup> Meyer-Sahling, J.-H., (2009) *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Paper" No. 44, OECD Publishing, стр. 5.

<sup>941</sup> Програми реформе, законски оквир државне управе, централно управљање, систем отворене конкуренције (јавни конкурси), пријем кандидата и селекција, систем управљања кадровима на високим позицијама, систем заштите запослења, оцењивање резултата рада, платни систем, стручно усавршавање и напредовање, права и обавезе државних службеника.

<sup>942</sup> Законска регулатива, стварна пракса у јавном менаџменту и ставови државних службеника према различитим принципима јавног управљања.

испита и избора кандидата нису достигли средњи степен подударности, а преостале области карактерисао је висок степен разлика по државама.<sup>943</sup>

Налази из овог документа скренули су пажњу на питање покретачких снага које стоје иза различитих постпријемних путева, посебно у погледу улоге Европске уније. Притисак из претприступне фазе био је обустављен након приступања, а техничка помоћ, која је настављена, очигледно није дала жељене ефекте јер дугорочни ефекти реформе зависе, пре свега, од локалних услова и политике након приступања.

Стручно усавршавање службеника је област којој се посвећује посебна пажња у периоду припрема за приступање Европској унији, која обезбеђује значајна средства за развој капацитета за примену политике стручног усавршавања (правни, институционални и стратешки оквир, развијени програми). То је и за Србију прилика да обезбеди средства за развој институционалних капацитета за стручно усавршавање службеника и јачање административних капацитета у погледу управљања људским ресурсима.

Спровођење политике обуке и тренинга представља универзални механизам за развој компетенција службеника и утиче на делотворност јавне управе у целини, а не само на разумевање *acquis*-подручја. По наведеној анализи, постприступна самоодрживост у области обуке и тренинга била је добра јер су укупне активности стручног усавршавања и учешће службеника били стабилни или су се повећали.<sup>944</sup> Средства која су „нове“ чланице Европске уније добиле од Европског социјалног фонда допринела су одрживости реформе у овој области. Међутим, различити су приступи политици обуке, стратегијама и садржају програма, а Естонија и Литванија су нпр. значајно унапредиле програме за развој компетенција високих државних службеника.<sup>945</sup>

---

<sup>943</sup> Детаљније о томе у: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, 49-131.

<sup>944</sup> Meyer-Sahling, J.-H., *op. cit.*, стр. 55.

<sup>945</sup> Meyer-Sahling, J.-H., *op. cit.*, стр. 55.



У Литванији, Одељење за државну управу при Министарству унутрашњих послова задужено је за развој политике стручног усавршавања.<sup>946</sup> Литвански Институт за јавну управу је главна централна институција која пружа обуку, а програме развија на основу генералних смерница Одељења за државну управу. Неколико министарстава има своје институције за обуку и тренинг, а могу ангажовати друге субјекте, укључујући и универзитете.<sup>947</sup>

У Летонији је Кабинет канцелара постепено преузео улогу главног тела за припрему и координацију програма стручног усавршавања, али Школа за јавну управу пружа битан допринос развијању програма. У Пољској политику стручног усавршавања припрема Одељење за државну управу у Кабинету премијера у који је, после приступања, прешло неколико службеника из Одељења за државну управу који су се бавили политиком стручног усавршавања, чиме је осигуран кадровски континуитет. Пољска је позната по Државној школи за јавну управу, основаној 1990. године по узору на француску *ENA*.<sup>948</sup> Капацитети Мађарске мање су развијени него у Пољској и балтичким државама.

У Естонији не постоји јака институција за примену опште политике стручног усавршавања. Центар за обуку и развој јавне управе спојен је 2005. године са Академијом за јавну управу и налази се под јурисдикцијом Министарства унутрашњих послова. Центар за обуку је највећа институција за стручно усавршавање службеника, али „спољне“ институције за обуку традиционално имају битну улогу у Естонији.<sup>949</sup> У Словенији је политику стручног усавршавања примарно креирало Министарство јавне управе. Управна академија је била организациона јединица под јурисдикцијом министарства, а 2008. године је интегрисана у Дирекцију за управу и кадрове министарства као Одсек за обуку и провере знања, а обуке изводе универзитети и компаније приватног сектора. Словачка и Чешка се разликују

---

<sup>946</sup> Литванија је 2000. године смањила број министарстава и тада је Министарство за државну управу и регионалну и локалну управу постало део Министарства унутрашњих послова. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 161.

<sup>947</sup> Meyer-Sahling, J.-H., *op. cit.*, стр. 55.

<sup>948</sup> Meyer-Sahling, J.-H., *op. cit.*, стр. 55.

<sup>949</sup> Meyer-Sahling, J.-H., *op. cit.*, стр. 56.

од осталих земаља по томе што немају централне институције одговорне за развој и примену политике стручног усавршавања.<sup>950</sup>

Осим различитог институционалног оквира, постоје разлике и у програмима стручног усавршавања. У Словенији и Чешкој активности су биле концентрисане на припреме за председавање Европској унији, истискујући друге програме стручног усавршавања. „ЕУ-питања“ генерално представљају приоритете обуке и после приступања у земљама централне и источне Европе јер се јављају нове потребе, посебно у вези са коришћењем структурних фондова, упркос ризику потискивања других области.<sup>951</sup> Поједине земље су наставиле активности на стручном усавршавању које нису директно у вези са политикама Европске уније, а најважнији тренд је био развој компетенција високих државних службеника за које је нпр. Литванија имала два програма, а Естонија три програма, чији је фокус био на компетенције у области развоја институција, иновације и успостављање мрежа сарадње.<sup>952</sup>

Естонија и Литванија се сматрају лидерима у овој области међу „новим“ чланицама Европске уније. Оне се разликују од других земаља и по томе што њихови високи званичници проведу више времена на обуци и осталим активностима намењеним професионалном развоју. Иако је тешко пронаћи одговарајуће показатеље за поређење, наводи се да у Естонији високи званичници проводе 12 дана годишње на обуци, док нпр. у Мађарској и Пољској ретко томе посвете и пет дана годишње. Уобичајено оправдање у земљама централне и источне Европе представља недостатак времена, али се сматра да је то у ствари последица политизације виших позиција и флукуације кадрова на руководећем положају.<sup>953</sup>

---

<sup>950</sup> Meyer-Sahling, J-H., *op. cit.*, стр. 56.

<sup>951</sup> *Ibid.*

<sup>952</sup> Програми су се састојали од семинара, студијских путовања у иностранство и модула обуке „један-на један“ прилагођених појединачним потребама највиших званичника. Учешће високих званичника је било око 70% што се сматра великим успехом.

<sup>953</sup> Meyer-Sahling, J-H., *op. cit.*, стр. 57.

## 2.4. Правни и институционални оквир стручног усавршавања у земљама Западног Балкана – специфичности, разлике и сличности

Развијене земље Западне Европе, а видели смо и „нове“ чланице Европске уније, све већу пажњу посвећују развоју институција и програма за професионално образовање и стручно усавршавање јавних службеника, јер се знање и професионализам схватају као темељ стабилности управних система и развоја тих држава. У земљама у региону рад у управи се и даље претежно схвата као „политички плен“ због чега се још увек више цени политичка лојалност уместо стручност и професионализам.<sup>954</sup>

И „нове“ чланице Европске уније осећају трагове наслеђа, али земље нашег региона имају озбиљне проблеме са високим степеном неоправданог утицаја политике на рад управе што, уз нетранспарентност и појаве корупције, ствара утисак о јавној управи као неспорном инструменту власти а не служби грађана и ефикасног решавања питања од јавног значаја. Додатан проблем представља одлив искусног и квалитетног кадра, а неадекватно образовање за јавну управу, занемарено стручно усавршавање, политика плата и смањивање броја запослених само доприноси неефикасном јавном управљању, поскупљује управу и погоршава њену ионако лошу перцепцију у јавности.<sup>955</sup>

Изгледа да су једини „лек“ реформе које уводе професионализам, развијају високе етичке стандарде, одговарајуће програме образовања и стручног усавршавања.

У оквиру „Сигма“ програма 2012. године анализиран је процес професионализације јавне управе у седам држава западног Балкана по узору

---

<sup>954</sup> Уп: Муса, А., Ђулабић, В., Вукојичић, Т., Шкарица, М., *Образовање за јавну управу: иреплед дипломских програма јавне управе у транзицијским земљама, op. cit.*, стр. 564.

<sup>955</sup> И на глобалном нивоу јавни службеници се налазе под непрекидним притиском да треба да „ураде више с мање трошкова“, да то буде стручно, предано и поштено, уз истовремено смањивање њихових плата и значајно умањење или укидање појединих права из радног односа. Логично је питање како ће јавна управа привући најбоље кандидате и задржати најбоље кадрове ако су плате ниже од оних које би могли евентуално постићи у приватном сектору, или ако не могу да заштите своја права, у сталном страху од арбитрарних одлука политичких „шефова“, а да при томе често могу бити и јавно понижавани. Уп: Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, *6. Форум за јавну управу, „Јавни службеници - стајтус и број запослених у јавном сектору“*, Загреб, 2014, стр. 10.

на анализу о којој смо говорили у претходном излагању.<sup>956</sup> Иако постоје одређене разлике у погледу резултата реформи, управни системи у региону показују врло постојане слабости.<sup>957</sup> Низак степен ефикасности у комбинацији са ниским степеном одрживости реформи прожима цео регион. Сматра се да су изгледи за постизање одрживе професионализације изузетно слаби.<sup>958</sup> Поред релативно високог степена усклађености са европским стандардима на формално-правном нивоу, уочене слабости ипак захтевају значајна унапређења.<sup>959</sup>

Велику слабост представља недостатак ефикасности скоро у целини система.<sup>960</sup> И поред прописаних процедура, чак и ако се рутински спроводе, често се не постиже резултат који је био циљ. У погледу критеријума ефикасности, недостаци се посебно односе на управљање руководећим кадром, интегритет и резултате рада. Исте слабости су уочене у области запошљавања и стручног усавршавања службеника.

У погледу ставова службеника, истраживање је показало да они углавном подржавају принципе професионалног рада, имају позитиван став према деполитизацији и „мерит“ принципу, али је присутна упорна неспремност да се прихвати бар делимична реорганизација управљања људским ресурсима и да све популарнији дерегулисани, дискрециони приступ избору за највише позиције буде коригован вишим степеном личне одговорности. У погледу интегритета, недостаје свест о суштини сукоба интереса у јавном сектору,<sup>961</sup>

---

<sup>956</sup> Анализа је обухватила: Албанију, Босну и Херцеговину, Хрватску, БЈР Македонију, Косово, Црну Гору и Србију. У случају Босне и Херцеговине, јавна управа је посматрана одвојено на централном нивоу (БиХ), на нивоу Федерације (ФБиХ) и Републике Српске (РС). Meyer-Sahling, J. (2012), *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 48, OECD Publishing.

<sup>957</sup> Ова анализа се ослањала на резултате анализе из 2009. године („Сигма“ бр. 44.) имајући у виду да је констатовано да су земље централне и источне Европе направиле значајан напредак ка успостављању професионалног службеничког система пре уласка у Европску унију, али да је након приступања мањи број земаља (балтичке државе) наставио да улаже у професионализацију. Овде је испитано у ком су степену службенички системи у региону у складу са европским управним принципима, с тим да је пажња посвећена и покретачким капацитетима професионализације да би се стекао увид у одрживост реформи.

<sup>958</sup> Meyer-Sahling, J., *op. cit.*, стр. 6.

<sup>959</sup> На нивоу имплементације правила, у најбољем случају идентификован је средњи степен усклађености са европским принципима.

<sup>960</sup> Meyer-Sahling, J., *op. cit.*, стр. 7.

<sup>961</sup> Meyer-Sahling, J. *op. cit.*, стр. 7.

што представља плодно тло за појаве непотизма, клијентелизма, коруптивна и друга опортуна понашања.

Досадашња искуства транзиционих земаља показују да професионализација јавне управе добрим делом зависи од узајамног дејства међународних и домаћих фактора који стварају неопходне подстицаје да се инвестира у професионализацију и да се она прихвати. Домаћи услови су углавном неповољни, али међународни контекст, посебно помоћ Европске уније, има капацитет да под одређеним условима повољно утиче на креаторе домаће политике. Професионализација у региону у највећој мери зависи од утицаја (притисака) споља.<sup>962</sup>

Изгледа да је одрживост реформи ниска без подршке међународне заједнице. Напредак и резултати реформи средином прве деценије новог миленијума повезани су са подршком и позитивном европском перспективом, чије је слабљење ојачало супротне политичке иницијативе које потичу из домаћег политичког, економског и друштвеног контекста.<sup>963</sup>

Државе западног Балкана се оцењују као „тежак терен“ за професионализацију јавне управе, јер почетна достигнућа нису настављена, посебно у погледу деполитизације виших службеничких позиција. Ово питање је предмет посебне пажње Европске комисије и „Сигме“ јер високи руководиоцац – јавни менаџер има кључну улогу у промоцији европских управних принципа у организацији којом руководи.<sup>964</sup> Међутим, то су позиције које остварују политичко-управну „везу“ и због тога су ови службеници изложени директним политичким утицајима. Зато се верује да у свим аспектима имају најмање шансе за успешну професионализацију. Иначе,

---

<sup>962</sup> Уп: Meyer-Sahling, J. *op. cit.*, стр. 8.

<sup>963</sup> Утицај међународне помоћи, укључујући подршку „Сигма“ програма, условљен је у великој мери постојањем европске перспективе. Како се она удаљавала, ефективност међународне помоћи је опадала, посебно од средине 2000-их. Током прве половине 2000-их, европски управни принципи углавном су били неспорни, представљали су основну парадигму реформе јавне управе. Међутим, у последњих неколико година, они се све више оспоравају менаџерским приступом управљању који подразумева већи степен дискреције за јавне менаџере. Оспоравање европских принципа као концепта реформе и недостатак смерница за институционалне реформе све више су подривали способност међународне заједнице да усмерава и прати реформске напоре у овом региону. Даље „склизнуће“ реформе је врло вероватно ако европски принципи не буду усвојени и примењени у процесима реформе јавне управе.

<sup>964</sup> Meyer-Sahling, J. *op. cit.*, стр. 45.

постоји опште мишљење да напредовање службеника зависи од политичких одлука а не од заслуга, што за резултат има политизацију два или чак три нивоа виших звања.<sup>965</sup> Чини се да је ова област службеничког система најслабија у односу на европске управне стандарде.

Обука и професионални развој државних службеника сматрају се кључним инструментима за развој административних капацитета у претприступној фази. Сходно томе, посебна пажња се посвећује успостављању централних институција одговорних за развој, координацију и реализацију стручног усавршавања. Редовно похађање обука од стране службеника несумњиво би унапредило професионални рад и ефикасност управе јер обезбеђује развој знања, вештина, личних особина.<sup>966</sup>

Све државе у окружењу имају и обнављају стратегије и годишње програме обуке, развијен је велики број модула, учешће службеника је побољшано у поређењу са ситуацијом на почетку реформи. Отварање Регионалне школе за јавну управу у Даниловграду (Црна Гора) средствима Европске уније значајно је допринело развоју капацитета за обуку у региону. Међутим, последњих година је дошло до застоја, фрагментације политике обуке и изостанак свеобухватног приступа. Сматра се да је велики проблем неадекватна координација активности кључних министарстава и коришћења међународних програма помоћи.

Уочено је да недостају или су ретки програми обуке који су неопходни имајући у виду системске слабости, посебно у односу на руководиоце. Нпр. недостатак лидерских вештина обично се идентификује као главна слабост јавних менаџера. При томе, однос циљева изведених програма обуке и услова за примену наученог огледао се и у оцени службеника да су обуке имале ограничене ефекте.<sup>967</sup>

---

<sup>965</sup> У истраживању су испитани сви аспекти статуса највиших службеника, посебно њихове одговорности, процедуре постављења, напредовања и отпуштања, као и до ког степена политичко „награђивање“ утиче на управљање кадровском политиком у пракси. Meyer-Sahling, J. *op. cit.*, стр. 45.

<sup>966</sup> Стручно усавршавање је директно повезано са делотворношћу као важним европским управним принципом. Слично: Meyer-Sahling, J. *op. cit.*, стр. 60.

<sup>967</sup> Посебну забринутост је изазвала чињеница да су институције за обуку у неколико земаља претрпеле велике буџетска смањења. У погледу обухвата стручним усавршавањем, постоје значајне разлике међу земљама. Нпр, у Црној Гори је у 2010. години око 3.700

У погледу развоја система обуке и стручног усавршавања у органима и организацијама јединица локалне самоуправе, које је иначе у значајној мери „препуштено“ специфичностима локалних услова и потреба, очигледно је да треба посебну пажњу посветити организовању и унапређењу локалних служби за управљање кадровима. Потом, уз организационе предуслове, потребно је чврсто уверење локалног лидерства и највишег руководства у потребе и вредност „инвестиције“ коју представља стално унапређивање знања путем обука и тренинга. При томе, и сами треба да се обучавају јер је савремено управљање људским потенцијалима, за које су они задужени, све захтевније, уз растућу потребу развоја специјализованих и лидерских знања и особина.

Према ранијим анализама,<sup>968</sup> у региону постоји велики степен зависности од донатора због недостатка капацитета за обуку у јединицама локалне самоуправе. У Македонији, нпр, постоје значајна улагања у обуку службеника у државним институцијама, али општински руководиоци показују слабо интересовање. Бугарска је значајно напредовала, општине имају развијену службу управљања кадровима које припремају план обуке, а асоцијација јединица локалне самоуправе подржава ове активности и помаже у спровођењу обука према локалним потребама.

Поређења ради, за Пољску се наводи да има систем који је скоро потпуно одређен потребама, у коме су општине у целини одговорне за „своје“ обуке у оквиру тржишног система. Претпоставка је да је око 50% општина до краја користило ову слободу. Општине у Чешкој управљају сопственим буџетима и иницирају обуке јер су „последњих година почели да верују у вредност обуке и да уче из државних програма који теже да подигну личне и организационе стандарде.“<sup>969</sup>

Према наведеној анализи, у већини земаља у региону однос између централизованог и децентрализованог система обуке није строго

---

службеника похађало неки облик обуке, а у Србији нешто више од 1.800 у првих седам месеци исте године, што је очигледно недовољно поредећи капацитете и потребе ових система. Према: Meyer-Sahling, J. *op. cit.*, стр. 61-63.

<sup>968</sup> „Упоредна анализа државних система обуке у локалној самоуправи“ део Пројекта „Поддршка јачању локалне самоуправе у контексту процеса европских интеграција“, СКГО, Београд, октобар 2008.

<sup>969</sup> „Упоредна анализа државних система обуке у локалној самоуправи“, *op. cit.*, стр. 25.

супротстављен. Пољска је, иначе, један од ретких примера потпуно децентрализованог система јер су општине развиле службу за управљање кадровима уз помоћ међународних организација и фондација за подршку локалној демократији.<sup>970</sup>

У сваком случају, степен и обим децентрализације у области политике стручног усавршавања треба да је у складу са стратегијом и динамиком децентрализације надлежности и развоја локалних капацитета за преузимање обавеза, како би се обезбедили стандарди квалитета локалних јавних услуга, уз одговорност и према Влади и према локалном становништву. Ако општине имају слабе ресурсе и управне капацитете, Влада и надлежна министарства несумњиво су одговорна према грађанима и имају кључну улогу, с обзиром на то да је на њима коначна одговорност за функционисање и развој управног система у целини.

---

<sup>970</sup> „Упоредна анализа државних система обуке у локалној самоуправи“, *op. cit.*, стр. 25.



## Трећи део

### 3. Европске интеграције и развој локалне самоуправе

#### 3.1. Регионализација и децентрализација и процеси демократизације

##### 3.1.1. Централизација и децентрализација

Феномен глобализације прати снажна тенденција ширења и легитимизације јавног интереса који се штити најчешће претежно на локалном нивоу. У европским и другим развијеним земљама света овакви процеси се ипак повољно развијају доносећи демократске и економске дивиденде у различитим облицима. То не мора увек бити и оптимално решење јер, како и наше искуство показује, то може водити неоправданом повећању броја службеника и тежој примени јединствених стандарда у задовољавању потреба грађана.<sup>971</sup>

Реалност савремених економских и политичких процеса у Европи говори у прилог децентрализације као својеврсне „мере“ савремене демократије и ефикаснијег управљања друштвеним ресурсима. Регионализација<sup>972</sup> се јавља у Европи као комплементаран процес токовима глобализације, али има уверења да је тешко дати једноставан и једнозначан одговор на питање да ли постоје јасно артикулисани и општеприменљиви европски стандарди

---

<sup>971</sup> „Децентрализација има низ добрих политичких и управно-техничких страна, али и недостатке. Децентрализован систем је скупљи и сложенији ... локална самоуправа тежи испољавању суверености првенствено на подручју финансија, а понекад троши целокупан приход на свој нерационални апарат.“ Милосављевић, Б., *op.cit.*, стр. 7.

<sup>972</sup> Терминолошка и појмовна питања, као и теоријске концепције регионализације, опширније у: Комшић, Ј., *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007.

децентрализације и регионализације националних држава.<sup>973</sup> Отуда се сложени задаци савремене државе и територијалне организације власти састоје, поред осталог,<sup>974</sup> и у успостављању праве равнотеже између надлежности централне државе и регионалних и локалних јединица с обзиром на то да се питања децентрализације тичу, како подручја важења правних норми и органа који их стварају и примењују,<sup>975</sup> тако и управних капацитета за њихову ефикасну и ефективну примену.

Централизација и децентрализација се користе за означавање комплексних односа између делова и целине неког система, као организационо-функционални појмови. Они изражавају стање у односима између виших и нижих нивоа, или процес у коме се дијалектички супротстављају центрипеталне и центрифугалне тежње у организационом систему.<sup>976</sup> У организацији државе, елементи централизације и децентрализације су помешани, као борба супротности која води смењивању кретања у једном или другом смеру, под дејством низа фактора унутар и изван управног система.<sup>977</sup> При томе, степен децентрализације зависи, не само од расподеле послова по нивоима, већ и од међусобних односа централних и субцентралних органа, тј. од начина повезивања послова.

Предности или недостаци ових организационих начела не могу се сагледати без разматрања контекста, односно конкретних односа. Одређени степен децентрализације државе нужан је и пожељан, али се „ради постизања њене сврсисходности морају обезбедити погодни начини и средства за повезивање тј. за остваривање јединства циља.“<sup>978</sup> У супротном, онемогућава се функционисање управног система односно државе у делу функција које се врше преко управе.<sup>979</sup>

---

<sup>973</sup> Комшић, Ј., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>974</sup> Овде мислимо на паралелне трендове глобализације, евро-интеграција и процеса евро-регионализација путем прекограничне сарадње националних регионалних и локалних заједница.

<sup>975</sup> Комшић, *op. cit.*, стр., 7.

<sup>976</sup> Рамљак, М., *Актуелни проблеми централизације и децентрализације*, Законитост: часопис за правну теорију и праксу, бр.11-12/1990, Загреб, стр. 1327.

<sup>977</sup> Пусић, Е., *Управни системи*, *op. cit.*, стр., 63.

<sup>978</sup> Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе*, *op. cit.*, стр. 11.

<sup>979</sup> Милосављевић, Б., *Мојући начини адекватнијеј организовања локалне управе у СФРЈ*, Општина, 3-5, 1990, стр. 94. Према: Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 11.

Деконцентрација је организационо начело за обављање послова подручних органа – унутрашњих организационих јединица централних органа. Деконцентрација постоји и када се послови преносе у делокруг самоуправних органа, али је карактер односа између централних и самоуправних органа хијерархијског типа, па самоуправни органи немају самосталност у њиховом вршењу.<sup>980</sup> Деконцентрација је последица немогућности да се управљање врши искључиво из центра власти, иако се на тај начин администрација само приближава грађанима, али им се не делегирају овлашћења. Деконцентрација је административни појам, за разлику од децентрализације која је и политички појам.<sup>981</sup>

Од деконцентрације се разликује „техничка“ дислокација послова на самоуправне органе, која настаје као последица „крутог централизма“.<sup>982</sup> У таквим условима, осим хијерархијског односа у вршењу послова, коначну одлуку доноси централни орган, па хијерархијска скала није окрњена ни за један степен. Коначно, постоји и техничко дислоцирање унутрашњих организационих јединица централних органа, хијерархијски подређених и без права на коначно одлучивање. Овде је реч о деташираним деловима централних органа чија је сврха приближавање предмету или месту управне делатности или корисницима на одређеној територији.<sup>983</sup>

Децентрализација државе је пренос овлашћења и функција на ниже нивое власти. Модели су различити, али имају исти циљ – изградња локалне или регионалне управе са мањим или већим степеном аутономије и демократског квалитета. „Више аутономије“ подразумева шира овлашћења за самостално одлучивање на субнационалном нивоу. „Више ефикасности“ значи већи капацитет за пружање услуга, док „више демократије“ подразумева да грађани у већој мери контролишу процес одлучивања на регионалном или локалном нивоу.<sup>984</sup>

---

<sup>980</sup> Уп: Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 12.

<sup>981</sup> Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, *op. cit.*, стр. 14.

<sup>982</sup> Стјепановић, Н., *Управно право у СФРЈ, Ойштин гео*, Београд, 1978, стр. 331.

<sup>983</sup> Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 12.

<sup>984</sup> „Литература о јавном управљању на више нивоа превазилази традиционално стављање акцента на деконцентрацију и децентрализацију јавне администрације, сматрајући регионални ниво кључном основом јавног управљања. Управљање на више нивоа подразумева изграђене односе између власти на свим нивоима – месне заједнице, општине, покрајине,

У европским земљама програми децентрализације обухватају само неке или све наведене елементе, зависно од достигнутог нивоа децентрализације и практичних решења која га прате. Конкретна решења зависе и од схватања шта је политички могуће остварити, као и од историјског искуства и традиције који су веома различити,<sup>985</sup> али успех сваког програма децентрализације зависи, пре свега, од професионализације, односно професионализма у службама централне и децентрализованих управних структура.

### 3.1.2. Различити облици децентрализације – упоредна искуства

Указаћемо на трендове и праксу децентрализације у појединим земљама Европске уније због значаја компаративних искустава. Децентрализација може да има снажан политички предзнак, али поседује потенцијал за бржи локални економски развој који доприноси укупном развоју друштва. Да би се остварио тај циљ, потребно је да се обезбеде основне претпоставке за успешну децентрализацију – управни капацитети на начелима професионализма.

#### 3.1.2.1. Регионализација

Процес регионализације, као облик децентрализације, проширио се у европским земаљама оснажен процесом европских интеграција, који је означен изразом „Европа региона“. Сматрало се да је о стандардима регионализације теже говорити у правнички прецизнијем смислу, већ да се ради о корпусу идеја, вредности и циљева, све до теоријских конструкција идеал-типа регионалне државе, који се може означити као европски приступ, кога обухвата корпус докумената усвојен у оквиру деловања Савета Европе.<sup>986</sup>

---

државе и регионалне и глобалне институције. Функционисање власти имплицира да државно управљање није ограничено на владина тела и структуре већ обухвата и интересне групе, организације и јавност.“ Lane, J-E., *State Management, An enquiry into models of Public administration and management*, Routledge, London, New York, 2009, стр. 127.

<sup>985</sup> "Децентрализација је суштински пренос овлашћења, ресурса и функција на субнационални ниво који је под политичком управом изабраних представника у тој средини." Baldersheim, H., *Децентрализација у пракси – Европски модели и пракса*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, UNDP, SIDA, Београд, 2009.

<sup>986</sup> 1. Мадридска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи, 1980, (*European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities*, No. 106); 2. Европска повеља о локалној самоуправи, 1985, (*European Charter of Local Self-Government*,

Разлози за овакву оцену били су, како се наводи, малобројност међународно-правних докумената и чињеница да су засновани на препорукама и смерницама, који остављају простор да државе релативизују усвојене критеријуме. Помак је учињен Лисабонским уговором<sup>987</sup> јер је, поред осталог, учињен напредак у афирмацији регионалних и локалних власти у државама чланицама Европске уније. Извршене су велике промене у начину функционисања институција и система одлучивања на нивоу Уније у циљу даље демократизације и веће ефикасности због изазова глобализације.

Комитет региона Парламента Европске уније<sup>988</sup> је добио улогу представника њихових интереса у процесу припреме и доношења прописа.<sup>989</sup> Осим тога, прописаном процедуром обезбеђена је и заштита овлашћења Комитета региона пред Судом правде Европске уније.<sup>990</sup> На тај начин сви нивои власти у државама чланицама „раде заједно”, а одлуке у органима Европске уније доносе се што ближе грађанима на које се односе.<sup>991</sup> То чини суштину принципа „супсидијарности“ у Европској унији, што је несумњиво допринело процесима децентрализације и развоју регионализације, првенствено због погодности за коришћење средстава из фондова Уније.

---

Council of Europe, Convention No. 122); 3. Декларација о регионализму у Европи, 1996, (*Declaration on Regionalism in Europe*, Assembly of European Regions); 4. Нацрт европске повеље о регионалној самоуправи, 1997, (*Draft European Charter of Regional Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 4th Session, Recommendation 34), као и 5. Декларације и изјаве европских министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу, Хелсинки, 2002, Будимпешта, 2005, (*Helsinki Declaration on Regional Self government*, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002, *Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government*, 14th Session of the Conference of European Ministers responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005). Осим тога, овим документима треба прикључити Европску повељу о пограничним и прекограничним регионима, (*European Charter for Border and Cross-Border Regions*) усвојену у структурама ЕУ-региона Немачка-Холандија 1981. године и Пољска-Немачка 1995. године са модификацијом из 2004. године, која се обраћа свим партнерима који желе да учествују у пројекту „Европе региона“ односно „Европе без граница.“ Комшић, Ј., *op. cit.*, стр., 35. Детаљније о садржају докумената, Комшић, Ј., *op. cit.*, стр., 35-52.

<sup>987</sup> *Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 2007/C 306/01 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

<sup>988</sup> Комитет региона Парламента Европске уније основан је 1994. године, чине га представници регионалних и локалних власти и установљен је као консултативно тело.

<sup>989</sup> Видети: *A new roadmap for Europe`s regions and cities*, EU, Committee of the Regions, 2007.

<sup>990</sup> Видети: *EU, Committee of Regions: A new treaty: a new role for regions and local authorities*, Bruxelles, 2010. Извор: [www.cor.europa.eu/](http://www.cor.europa.eu/)

<sup>991</sup> *The regional and local authorities at the heart of Europe*, EU, Committee of the Regions, 2008.

### 3.1.2.1.1. Регионализам и регионална држава

Независно од процеса евроинтеграција, Шпанија и Италија су примери појаве регионалних држава, јер је регионализам начело државне организације на чијим темељима је саграђена регионална држава.<sup>992</sup> Регионализована држава је заснована на идејама аутономије и демократије и верује се да такав државни облик обезбеђује више јединства него федерација, а да је власт мање усредсређена него у унитарној држави.<sup>993</sup> Италија и Шпанија су биле једине европске државе у којима се развио нови државни тип кога одликује спајање добрих страна федерализма и унитаризма,<sup>994</sup> због чега су ови модели полазна основа у разматрању децентрализације и регионализације и у условима „Европе региона.“ Регионализам је треће и најмлађе начело државног уређења које је послужило као основа за успостављање тог „средњег“ државног облика.<sup>995</sup>

Развој шпанског регионализма је почео после доношења Устава из 1978. године. Право на висок степен аутономије по Уставу остварили су историјски традиционални региони (Каталонија, Баскија и Галиција), четири региона је добило право да доказује посебност и оствари виши степен аутономије, а преосталима је дат нижи степен аутономије и могућност да после пет година затраже виши степен аутономије. Коначно, успостављено је 17 аутономних заједница.<sup>996</sup>

Шпански модел регионализације се означава као „динамичан” и „асиметричан.” Динамизам се огледа постепеном развоју региона коме се надлежности преносе кроз сложени механизам преговарања, затим се склапају билатерални споразуми који подлежу одобрењу од стране Парламента и Уставног суда. Асиметричност означава да се надлежности региона разликују у погледу фискалних и законодавних овлашћења и

---

<sup>992</sup> Поповић, Д. М., *Регионализам у Србији*, у: *Упоредна искуства државних ујрава*, Магна агенда, Београд, 2003, стр. 69.

<sup>993</sup> Јовичић, М., *Регионална држава*, Београд, 1996, стр. 16, према: Поповић, Д. М., *Регионализам у Србији*, *op. cit.*, стр. 69.

<sup>994</sup> Поповић, Д. М., *op. cit.*, стр., 70.

<sup>995</sup> Поповић, Д. М., *op. cit.*, стр., 70.

<sup>996</sup> Andy Smith & Paul Heywood, *Regional Government*, Peter Wagstaff, ed. (1999), *Regionalism in the European Union*, Oxford: Intellect Books, 1999. Исто и код: Комшић, Ј., *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – Philia, Нови Сад, 2007.

функција, јер функције које нису изричито у надлежности државе могу бити преузете од стране аутономних заједница.<sup>997</sup> Иако је Шпанија формално унитарна држава, систем функционише захваљујући нормативним решењима која се у теорији дефинишу категоријом „федерализма сарадње“ (кооперативни федерализам).<sup>998</sup>

Уставом из 1947. године Италија је организована као држава региона или регионална држава (*stato regionale*), што је био први документ те врсте у Европи који је послужио као основ за нов и успешно примењен државни модел.<sup>999</sup> Међутим, регионализација је почела две деценије касније усвајањем одговарајућег законодавства, уз изузетак региона са специјалним статусом због посебних историјских околности и одређене традиције „одвојености“: Сицилија, Трентино – Алто Адиђе, Сардинија, Вале е’Аоста, и Фриулија – Венеција Ђулија. Свим регијама управља се преко изабраних савета који имају овлашћења у области пореза и доношења прописа, а од 1999. године регионални „градоначелници“ такође се бирају непосредно на изборима.<sup>1000</sup>

Као и у Шпанији, италијанске регије могу имати само оне функције које нису изричито у надлежности државе и нису у сукобу са пословима пренетим на општине. Надзор, уређење и финансирање јединица локалне самоуправе представљају надлежности које су дате регијама са специјалним статусом. У италијанским регијама је нпр. 2002. године донето 779 закона, који ступају на снагу када их потпише државни комесар. Касније, држава може да интервенише само преко Уставног суда.<sup>1001</sup> Ако ревизија регионалних рачуна нађе незаконитости, могу бити поништене. Подаци говоре о значајном нивоу фискалне децентрализације.<sup>1002</sup>

---

<sup>997</sup> На почетку овог миленијума региони су учествовали са око 25% у јавним расходима, расходи државе су били 60%, а јединица локалне самоуправе 15%. Већина региона финансира 50% својих расхода из државних трансфера, а право да уведе порезе креће се у оквиру максималних стопа које одређује држава. Baldersheim, H., *Децентрализација у пракси – Европски модели и пракса*, *op. cit.*, стр. 15.

<sup>998</sup> Комшић, Ј., *op. cit.*, стр. 19.

<sup>999</sup> Поповић, Д. М., *op. cit.*, стр. 70.

<sup>1000</sup> Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 16.

<sup>1001</sup> Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 17.

<sup>1002</sup> Региони су учествовали са око 17% у укупним јавним расходима, општине и провинције са око 35%, а држава за 48% посто. Болнице и друга здравствена заштита 70% буџета регија, просторно планирање и изградња 8%, образовање и стручна обука 5%, а иницијативе економског развоја 2,4% (подаци за 2000. годину). Око 30 посто прихода потиче

Битна обележја регионализације дефинисана су пред крај XX века тзв. Басанини реформама којима су широко пренете управне функције, а уставне промене из 2001. године унеле су измене у односе различитих нивоа власти.<sup>1003</sup> Ово је схваћено као корак ка стварању савезне државе, иако је нпр. пун пренос здравствене заштите и образовања на регионални ниво одбијен на референдуму 2005. године, али се ипак сматра да регионализација у Италији није застала.<sup>1004</sup> С друге стране, Италија је још 1990. године ратификовала Европску повељу о локалној самоуправи, али има оцена да је у том делу и даље карактерише висок степен централизације који се огледа првенствено у начину контроле државне управе над локалним актима и органима.<sup>1005</sup>

Питање које се најчешће поставља код свих облика уређивања односа центра и субцентралног нивоа је како осигурати оптимална решења у организационом амбијенту, системским и другим прописима, како би се обезбедило да држава стимулише даљу децентрализацију и развој капацитета децентрализованих система, уместо да их отежава. Као идеја водила у том правцу увек је професионалност као способност, знање, вештина и општи професионални ниво оних који испуњавају циљеве државе као носиоци „јавних“ улога – јавних обавеза и одговорности. Професионализација је битна за све значајније процесе у јавном сектору на свим нивоима власти и свим облицима и врстама функција: руководећој и лидерској, сервисној, техничкој, везаним за сложени специјализовани људски рад.

Начело супсидијарности пружа могућност двозначног разумевања и примене, било у „дефанзивном“ или у „офанзивном“ смислу,<sup>1006</sup> односно у

---

од сопствених прихода, али и овај проценат је варирао од регије до регије: виши је на северу а нижи на југу, што говори о већем степену зависности југа од државе. Преко посебног фонда ублажавали су се ови диспаритети. Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 17.

<sup>1003</sup> У првом делу рада смо говорили о политичким нестабилностима у Италији изазваним корупционашким аферама, краткотрајним владама и проблемима функционисања институција власти, што је довело до реформе политичког система у циљу подизања ефикасности јавног управљања и успешније борбе против корупције.

<sup>1004</sup> Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 17.

<sup>1005</sup> Манојловић, Р., *Локална самоуправа у Републици Италији*, Хрватска јавна управа, год. 8, 2008, бр. 4., стр. 1087–1103.

<sup>1006</sup> „Рационализацијом добрих искустава, те кодификацијом и применом наведеног принципа, сваки колектив и сваки ниво добија или располаже моћи да реши питања која, било због своје природе или својих димензија, могу бити ефикасније и боље решена на овом нивоу. У том смислу данас се сугерише употреба појма *ефективне адекватности*, као друго име за принцип супсидијарности и њему референтне идеје и праксе истовремене изградње



циљу заштите од пренагледене интервенције централне власти, али и у циљу ширења надлежности и утицаја центра ради стварања услова за ефикасност јединственог правног поретка. Стабилност система захтева не само локалне, него и развијене управне капацитете на централном нивоу за вршење контроле и надзора, посебно у погледу система субвенција и финансијских процедура. Због тога се сугерише „листа за проверу“ ових способности, која обухвата: надзор и ревизију одлука на локалном нивоу; овлашћења ревизије: да ли обухватају само законитост или и целисходност одлука; врсте надзора: генерални инспекторати или специјализовани инспектори; ревизија само у изузетним случајевима (нпр. приговори), или редовна ревизија свих одлука; процедуре за решавање приговора у вези са одлукама локалних власти (ко је овлашћен да иницира поступке по основу приговора и ревизије: локални савети, грађани, или други званичници централне владе); системи арбитраже: управни судови, арбитражне комисије; систем сталног мониторинга локалних расхода и финансија; систем трансфера: наменски или ненаменски, индикатори и компоненте; прописи о границама: овлашћење за иницијативу поступка ревизије, поступак доношења одлука у области располагања средствима.<sup>1007</sup>

Ова „листа“ свакако подразумева још један изузетно важан чинилац, иако није експлицитно наведен – висок степен професионализма у јавној управи на свим нивоима, ангажовање у подизању капацитета кадрова, уз ослонац на етичке стандарде. Децентрализација, посебно у условима економских нестабилности и ограничених средстава, захтева квалитетан, стручан, високо професионалан кадар, управну културу засновану на јавној – организационој одговорности и неговању ефикасних механизма заштите од корупције која подлеже свим врстама институционалне и медијске контроле. О томе говоре примери развијених европских земаља, независно од традиција и мање или веће наклоности ка децентрализацији и партиципацији грађана у јавном управљању, као нпр. Француска, Велика Британија, Холандија, скандинавске и др. земље.

---

европских институција “одоздо на горе” и “одозго на доле”, према државама чланицама, регијама и заједницама.“ Комшић, Ј., *op. cit.*, стр. 21.

<sup>1007</sup> Према: Baldersheim, Н., *op. cit.*, стр. 18.

Политички аспект децентрализације може да избије у први план као терет наслеђа, али много већи проблем представља окружење које је „традиционално“ склоно клијентелизму и корупцији која је способна да прожима све нивое управе, као у Италији, Грчкој и у другим земљама региона. Тада се економске и политичке предности децентрализације лако претварају у супротност, као што је то било у нашој земљи на почетку стицања искустава са регионалном политиком, која је послужила страначком позиционирању на политичкој сцени са, у основи, централистичком идејом – управљање регионима преко центра додељивањем средстава намењених регионалном развоју. Степен приоритета и динамика децентрализације свакако се утврђује зависно од локалне традиције, демократских, институционалних капацитета, али у основи сваке успешне децентрализације налази се професионализација због потенцијала да се знањем, али и професионализмом и интегритетом јавне службе повежу национални и локални интереси који треба да допринесе економском развоју и одржавају стабилност друштва.

### ***3.1.2.1.2. Различити програми регионализације у развијеним земљама Европске уније***

Инвентивност програма децентрализације у појединим развијеним земљама Европске уније изабрали смо као пример развоја тог процеса који је делимично и под утицајем регионалне политике Европске уније, узимајући при томе у обзир и основне типове политичко-управних система.<sup>1008</sup> Ни Француска није одолела утицајима које су донеле европске интеграције и актуелни развој у свету и поред „наполеонске“ традиције коју смо у стању лакше да разумемо.<sup>1009</sup>

---

<sup>1008</sup> Уп: Baldersheim, H., *Ibid.*

<sup>1009</sup> „У неком савременом речнику стереотипа, француској администрацији би се вероватно поново приписала дефиниција да је из свог наполеонског наслеђа задржала ригидни и хијерархијски аспект. У служби свеprisутне државе, стварног утемељивача нације и друштва, она представља идеалан тип централизације. ... Неки од симбола оваквог виђења ствари би били ЕНА, префект, Берси (Министарство привреде и финансија се најчешће назива по кварту у коме се налази), „мамут“ националног образовања (биши министар образовања који је изазвао непријатељски став синдиката просветних радника изјавом да намерава да скине „сало са мамута“). У реалности ствари изгледају другачије, бар због два важна догађаја – изградње Европе и децентрализације, чији су корени у политичком волунтаризму и који су у знатној мери променили постојеће стање у протеклих двадесетак година.“ Садран, П., *Државна управа у Француској, у: Упоредна искуства државних управа*, Магна агенда, Београд, 2003, стр. 151.

Заокрет политике у правцу децентрализације и веће самосталности локалних органа (*administration libre*), односно укидања „тутеле“ префекта, везује се за председника Митерана.<sup>1010</sup> Регије и департмани добијају своју администрацију под контролом изабраних органа, уз обазриво увођење промена на принципима „новог јавног менаџмента“. Специфичности француске модернизације и промењене улоге префекта који у новим условима обезбеђује контролу и координацију владине политике, описан у само предвечерје новог таласа децентрализације,<sup>1011</sup> говори и о утицају регионалне политике Европске уније на промене због могућности коришћења средстава европских фондова.

Уставним променама 2003. године створени су услови да субцентралне јединице (*„collectivites territoriales“*) у остављеном року „експериментишу“ са процедурама.<sup>1012</sup> На основу уставних промена донети су и закони којима се јача, стабилизује и осамостаљује положај регионалних и локалних заједница и органа, укључујући и међуопштинска тела, јер је већина француских општина мала, али упркос централизованог државној организацији, јака је традиција локалног организовања и уважавања локалних интереса.<sup>1013</sup> „Експериментисање“ је у ствари био механизам помоћу кога је омогућен одговорнији, промишљен приступ децентрализацији, прилагођен специфичним потребама и захтевима сваке средине и њеним капацитетима.

На основу законом уређене процедуре и услова, регионални и локални органи могли су да се „пријаве“ за вршење послова у одређеним областима јавних овлашћења на привременог основи ради испитивање метода рада и организационих модела. Запосленима је остављена могућност да у другој фази бирају да ли желе да мењају послодавца, односно да ли остају службеници државе или локалне јединице. У тој почетној фази, било је мало захтева за трансфер функција, изузев области доношења планова економског развоја региона. Другачија процедура је покривала јавне службе, системе

---

<sup>1010</sup> Chandler, J. A., *France, op. cit.*, стр. 63.

<sup>1011</sup> Nicole de Montricher, *The Prefect and State Reform*, Public Administration, Vol. 78. No 3, 2000, Blackwell Publishers Ltd. 2000, Oxford.

<sup>1012</sup> Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 19.

<sup>1013</sup> Chandler, J. A., *France, op. cit.*, стр. 61.

здравстване заштите и образовања.<sup>1014</sup> Региони су добили одговорност за стратешко планирање и економски развој, департмани за социјалну политику и инфраструктуру, а општине за локална питања, уз пренос финансијских ресурса и обезбеђивање кадрова за извршавање преузетих надлежности.<sup>1015</sup>

Анализа финансијских ефеката децентрализације показује да су расходи локалних јединица порасли на обједињеном нивоу у периоду од 1980 – 2007. године, што је углавном резултат мера децентрализације.<sup>1016</sup> Међутим, расходи по нивоима власти, функцијама и по структури трошкова и извора финансирања, показују да је допринос централних извора значајан, што говори да модел финансирања представља прилично децентрализован образац, са значајном контролом на локалном нивоу.<sup>1017</sup>

Занимљива је и анализа развоја расподеле одговорности између различитих нивоа одлучивања у систему са традицијом централизоване и хијерархијске структуре. Класични механизми управно-политичког усклађивања секторских политика и практичних задатака координације су кумулација мандата, уговори о планирању и управни надзор („тутела“),<sup>1018</sup> а касније се развијају концепт главног менаџера, управљање резултатима *LOLF* и програм *GRALE*, као резултат децентрализације и утицаја „новог јавног менаџмента“.

По узору на пословни сектор, јавља се идеја о главном менаџеру (*chef de file*) који у банкарству означава координатора између поверилаца окупљених

---

<sup>1014</sup> Према скупштинским извештајима, до јуна 2006. године трансфери су били окончани или у току, што је утицало на 120.000 запослених, највише техничког особља у установама средњег образовања.

<sup>1015</sup> Assemblée Nationale, Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 juin 2006. Rapport d'information déposé en application de l'article 86, alinea 8, du règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et présente par M. Alain Gest, Député. Према: Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 20.

<sup>1016</sup> И то са 8 на 11,2% БДП. Видети: *Comite pour la reforme des collectivites locales*. „Il est temps de décider“, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 19. Према: Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 22-23.

<sup>1017</sup> Анализирано на основу података из *Comite pour la reforme des collectivites locales*. „Il est temps de décider“, Rapport au President de la Republique, 5 mars 2009, p. 19.

<sup>1018</sup> Кумулација мандата по вертикали је метод координације између различитих нивоа власти који се у пракси све више смањује. Надзор префекта („тутела“) напуштен је у корист контроле законитости *a posteriori* а уговори о планирању су у ствари споразуми између државних агенција и локалних органа у вези са наменом и кришћењем средстава државних фондова за изградњу инфраструктуре у оквиру територије те јединице, који могу имати и облик јавно-приватног партнерства.

око истог циља,<sup>1019</sup> а од 2006. године уводи се програм управљања учинком *LOLF* који подразумева систем функционисања на четири нивоа акције: мисија (циљеви или основне области јавне политике), њихово конкретизовање кроз програме (који кореспондирају конкретним одговорностима министара) и састоје се од активности чија се успешност мери путем индикатора. Применом овог система (мисија, програми, активности, индикатори) омогућава се интеграција јавних активности на више нивоа управе.<sup>1020</sup>

Коначно, вероватно најзначајнија иницијатива у области управљања променама које доноси децентрализација, представља већ поменути истраживачки програм познат под скраћеницом *GRALE* (*Groupment de recherche sur l'administration en Europe*), који је 2003. године увео Национални одбор за децентрализацију у сарадњи са Министарством за унутрашње послове, које је у Француској надлежно за доношење прописа у области локалне самоуправе. Занимљиво, руководство Програма има седиште на Универзитету Сорбоне (*University Paris 1 Panthéon-Sorbonne*).<sup>1021</sup>

Замишљен као академско истраживање и подршка процесу децентрализације, данас је *GRALE* разграната мултидисциплинарна мрежа која окупља универзитетске центре и асоцијације локалних и регионалних власти, истраживаче и практичаре у области креирања јавне политике. Програм је подржан од Националног центра за научна истраживања (*Le Centre national de la recherche scientifique*) и базира на партнерству академских и управних институција, органа и организација јавног сектора и приватних предузећа укључених у пружање локалних јавних услуга.<sup>1022</sup> Истиче се да су активности засноване на академским слободама и да немају комерцијалне циљеве. Истраживачки тимови су објавили више издања Годишњака (*Annuaire*)<sup>1023</sup> који садрже аналитичке приказе и резултате који се односе на

---

<sup>1019</sup> Ова идеја је у управи требала да разјасни чија је одговорност када се пројекат реализује учешћем различитих органа и више нивоа власти, али ипак није пуно допринела разјашњењу управне одговорности. Видети: Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 24.

<sup>1020</sup> Уп: Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 25.

<sup>1021</sup> Видети: <http://www.univ-paris1.fr/autres-structures-de-recherche/grale/>

<sup>1022</sup> Погледати: <http://www.univ-paris1.fr/autres-structures-de-recherche/grale/>

<sup>1023</sup> *Annuaire 2004 des collectivités locales*, „Réforme de la décentralisation, réforme de l'État. Régions et villes en Europe“; *Annuaire 2005 des collectivités locales*, „Le Financement des politiques locales“; *Annuaire 2006 des collectivités locales*, „La Gouvernance territoriale“; *Annuaire 2007 des*

конкретна питања и практична искуства у вези са децентрализацијом. Вредност овог програма је и повезаност са Народном скупштином и непосредно ангажовање посланика. Програм је део међународне истраживачке мреже, а кроз учешће у раду других истраживачких институција развијено је искуство у погледу мониторинга у примене реформи које се односе на децентрализацију.

Велика Британија је место настанка англосаксонске традиције са акцентом на сувереност парламента, политичким односима без нестабилних коалиционих влада и посебно високим и озбиљним неговањем професионализма у јавној управи, што утиче на специфичности децентрализације у овој земљи. Скандинавске земље се развијају под утицајем германске, северноевропске државне традиције,<sup>1024</sup> али са идејом партнерства различитих нивоа власти – одлуке се доносе консензусом пре него кроз конфронтацију, са карактеристикама процеса који се означава термином „кон-социјална демократија”.<sup>1025</sup> Очигледно је да на спровођење програма децентрализације утичу карактеристике конкретног политичко-управног система, јер је на прелазу у нови миленијум децентрализација у Великој Британији спроведена у облику деволуције.

Деволуција значи да су нека подручја националне политике и законодавства подељена са регионалним парламентом и егзекутивом.<sup>1026</sup> Деволуција је унела велике промене у дотадашњу управну праксу јер су конституисани парламенти у Шкотској и Велсу са законодавним овлашћењима, правом на организовање сопствене администрације, уз ограничења у области опорезивања.<sup>1027</sup> Функције су пренете безусловно, сфере утицаја су одвојене уз резервисане државне надлежности, а у пракси нису настали нерешиви проблеми јер су управна и политичка култура и висок професионализам очигледно допринели сарадњи и комуникацији између централне и регионалних

---

*collectivités locales*, „Les Collectivités territoriales et l'énergie“; *Annuaire 2008 des collectivités locales*, „Où en est la gestion locale ?“ Више погледати на: <http://www.univ-paris1.fr/autres-structures-de-recherche/grale/publications/annuaire-des-collectivites-locales/>

<sup>1024</sup> Dyson, K. H. F. (1980), *The State Tradition in Western Europe. A Study of an Idea and Institution*, Oxford: MartinRobertson, 1980. Према: Baldersheim, H., *op.cit.*, стр.

<sup>1025</sup> Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 24

<sup>1026</sup> Комшић, Ј., *op. cit.*, стр. 15.

<sup>1027</sup> Baldersheim, H., *op. cit.*, стр. 26.

администрација, који се заснивају на начелима и процедурама садржаним у Меморандуму о разумевању.<sup>1028</sup> Но, тенденције ка осамостаљивању се множе, за сада у Шкотској, са могућношћу ширења и на друга подручја.

Поред формирања регионалних управа, државна управа покрива читаву Велику Британију (изузев Северне Ирске) ради очувања високих стандарда професионализма и уједначености у раду у свим регионима.<sup>1029</sup> Као и у Француској, процес се прати кроз развијене академске истраживачке програме и координацију Универзитетског колеџа у Лондону (*University College London*) истраживачких тимова са универзитета из целе земље, о чему су објављени бројни академски радови и аналитички извештаји.<sup>1030</sup>

Уједињено краљевство има три институционално призната региона са различитим степеном аутономије – Северна Ирска (*Alster*), Шкотска и Велс, што исто представља асиметричан модел, јер је деволуција започела увођењем аутономије Северне Ирске 1920. године. После референдума у Шкотској и Велсу 1997. године обезбеђен је компромис између два принципа владавине: супрематије централног (УК Парламента и Владе) и суштинске аутономије нових територијално-политичких заједница.<sup>1031</sup>

Регионална политика Европске уније и њен значај за економски и укупан друштвени развој предмет је истраживања феномена регионализације и његових импликација на развој политичко-управних система у европским земљама.<sup>1032</sup>

---

<sup>1028</sup> Kingdom, J., in: Chandler, J. A., *Comparative Public Administration*, Second edition, Routledge, London and New York, 2014.

<sup>1029</sup> Baldersheim, H., *op.cit.*, стр. 32.

<sup>1030</sup> Погледати нпр, The Constitution Unit, University of Stirling, *Nations and Regions: The Dynamics of Devolution*, Quarterly Monitoring Programme, Scotland, August 2002, Извор: [https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/research-archive/dmr99-04/scotland\\_august\\_2002.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/research-archive/dmr99-04/scotland_august_2002.pdf) или The Constitution Unit, *Devolution Monitoring Programme 2006-08*, Wales Devolution Monitoring Report January 2007, Dr Richard Wyn Jones & Dr Roger Scully (eds.). Извор: <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/research/research-archive/wales07.pdf>

<sup>1031</sup> Комшић, Ј., *op. cit.*, стр. 15.

<sup>1032</sup> Теоријске анализе различитих услова и динамике у процесу децентрализације и регионализације омогућавају и различите категоризације регионализације у европским земљама. Једна таква анализа у првој деценији новог миленијума показала је да су *status quo* задржале Ирска, Португалија, Словенија; деконцентрација је била заступљена у Мађарској, Румунији и делимично у Пољској; децентрализација у Француској, Пољској, Чешкој, Италији и у мањој мери у Мађарској, деволуција у Уједињеном краљевству; федерализација у Белгији и условно у Шпанији и Италији; већа аутономија у оквиру федерализма у Белгији и Немачкој. Уп: Sturm, R., Dieringer, J., *The Europeanisation of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives*, Regional and Federal Studies, Vol. 15, No. 3, 2005, pp. 279–294. (283)

Сажимајући врло различита европска искуства, Комшић<sup>1033</sup> сматра да постоје три основна типа регионализације: еволутивна регионализација унутар постојећег система локалне (само)управе, када се уместо успостављања новог нивоа организације власти користе постојећи – њиховим прилагођавањем циљевима регионализације (Шведска, Немачка). Други је регионална децентрализација унитарне државе када се формално конституише регион, али нове институције немају виши или другачији статус од других локалних органа власти (Француска, Португалија). Трећи је политичка регионализација, институционални регионализам, са високим степеном регионалне аутономије и конститутивности региона у организацији и профилисању карактера државне власти (Шпанија, Италија).<sup>1034</sup>

У сваком случају, процес европских интеграција додатно је подстакao развој регионалног концепта увођењем регионалне политике 1975. године, независно од државног уређења или политичко-управне традиције. Отварањем канцеларија локалних и регионалних власти у Бриселу, формирањем њихових асоцијација. Комитета региона, јачао је њихов положај и улога у регулаторној политици, али успех у томе зависи пре свега од професионализације.

### **3.1.2.2. Локална самоуправа и утицај тенденција ка децентрализацији. Улога и утицаји професионализације**

#### **3.1.2.2.1. Утицај регионализације на развој локалне самоуправе у трансниционим земљама**

„Централни органи нису у стању да сами обављају функције које треба обављати у организованој заједници. Неопходно је да постоје и локални органи. Скуп тих локалних органа чини систем локалне самоуправе, који има одређен положај у политичком систему, располаже сопственом организацијом и врши одређене функције.“<sup>1035</sup>

---

<sup>1033</sup> Комшић, Ј., *op. cit.*, стр. 16.

<sup>1034</sup> На основу тога закључује да се данас, поред унитарне и федералне државе, може говорити о новом, трећем типу државно-правног поретка, о регионалној држави. Овај облик државног уређења (*tertium genus*) афирмисао се и у теоријским рационализацијама добио своје заслужено место захваљујући, пре свега, уставно-правним решењима и политичким искуствима Италије и Шпаније у последњих неколико деценија.

<sup>1035</sup> Јовичић, М., *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Савремена администрација, Београд, 1974, стр. 171-172.



Систем локалне самоуправе изражава начин на који је правом уређено да се остварују општи и основни циљеви локалне самоуправе: право грађана да учествују у управљању јавним пословима на локалном нивоу, постојање демократски изабраних органа путем којих се доносе одлуке о јавним пословима и остварује одговорност за вођење тих послова, право да јединице локалне самоуправе уређују обаљање делатности које су од непосредног интереса за локално становништво, да за остваривање својих циљева располаже средствима и имовином, и др.<sup>1036</sup> „Систем локалне самоуправе, најопштије, означава сферу правно-организационих односа између јединица територијалне организације власти, као и између њих и државних органа власти.“<sup>1037</sup>

Као што је познато, термин систем у друштвеним односима упућује на уређено, стање реда, бољу организацију и правила хијерархијских односа између делова и целине, уз интеракцију система са околином (Пусић).

Структурне промене у јавном управљању у земљама транзиције биле су неопходне и због тога што у централизованим унитарним државама државна управа није у стању да одговори на изазове модернизације државе, привреде и друштва, нити да допринесе националној конкурентности. Узор су биле економски напредне земље развијених демократских капацитета чији се реформски програми ослањају на већу одговорност локалних и регионалних органа за економски развој, увођење промена у односе између јавне управе, пословног и непрофитног сектора, независно од расподеле функција између централне и локалних власти.<sup>1038</sup>

Пратећи те трендове, већина нових држава чланица Европске уније (Мађарска, Словачка, Чешка и др.) суочавала се са уситњеним, неефикасним и скупим системом локалне самоуправе који је тешко задовољавао европске стандарде и захтеве Уније у погледу обезбеђивања одговарајућих услова живота, стандарда и доступности јавних услуга. Реформе су биле неопходне,

<sup>1036</sup> Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, *op. cit.*, стр. 77.

<sup>1037</sup> Комшић, Ј., *Увод у демократију и локалну самоуправу*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002, стр. 98.

<sup>1038</sup> Слично: Somlyódyne Pfeil, E., *A Comparison of Ways to Increase Capacity in Local Public Administration – the Reform of the Hungarian Public Service Sector in an International Context*, Хрватска јавна управа, бр. 4, Загреб, 2008, стр. 989–1013.

али су се развијале са различитим интензитетом, програмима и ефектима, зависно од локалних услова и достигнутог нивоа развијености. У Мађарској је нпр. политика државних субвенција довела до интеграције микрорегионалног нивоа система самоуправе у складу са стандардима NUTS 4, али то решење није створило нови ниво јавне власти нити је утицало значајније на аутономију локалних јединица. Иницијативе за успостављање регионалне власти нису добијале парламентарну подршку, због чега је извршена регионална реорганизација државне управе на принципу деконцентрације.<sup>1039</sup>

Хрватска је напредовала ка децентрализацији образовањем округа 2001. године,<sup>1040</sup> смањен је степен централизације, али се ипак сматра да се процес децентрализације отежано развија. Оцењује се да је локална самоуправа слаба и после 20 година развоја, а „мали децентрализацијски кораци“ се означавају као „оклевајућа децентрализација.“<sup>1041</sup> Својеврсни покрет за афирмацију локалне самоуправе у складу са европским стандардима развоја и њеном савременом улогом резултирао је бројним анализама и препорукама у оквиру деловања хрватског Института за јавну управу.<sup>1042</sup> У току су велика превирања у односу на број општина и регија.

---

<sup>1039</sup> Мађарска је била значајно централизована држава као и већина транзиционих земаља. О искуствима Мађарске после приступања ЕУ, видети у: Somlyódyné Pfeil, E., *op. cit.*, стр. 1008.

<sup>1040</sup> Закон о локалној и подручној (регионалној) самоуправи, „Народне новине“ бр. 33/01 и др.

<sup>1041</sup> „Промена територијалне структуре је била претпоставка за смањење снаге локалних институција почетком 90-тих година XX века, због чега је за јачање регионалне и локалне самоуправе потребно прво променити територијалну структуру. Тек тада се може проширити локални самоуправни делокруг и побољшати финансијски, организациони и стручни капацитет локалне самоуправе и осигурати боље јавне услуге у локалним заједницама. Улога већих и снажнијих локалних јединица моћи ће се проширити с пуког политизирања на шири круг управних услуга, на подстицање и подршку одрживом економском развоју, на праву аутономну локалну социјалну политику.“ 1. Форум за јавну управу, „Локална самоуправа и децентрализација“ Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, Загреб, 2012.

<sup>1042</sup> Истиче се да је „јавна перцепција локалне самоуправе лоша, поверење грађана у локалне институције ниско, власт мање-више одбија децентрализацију с аргументом слабих локалних капацитета - ко би децентрализовао послове и овлашћења на мале, слабе и недовољно развијене локалне јединице? Доносећи и примењујући законе о финансирању, о локалним службеницима, та иста централна власт, међутим, одржава слабе локалне капацитете. А кад би требало осигурати претпоставке за њихово јачање променом територијалне организације земље, практично све владајуће гарнитуре остају неме.“ При томе, наводи се и да „приступ судова који би требали осигурати судску заштиту уставног права на локалну самоуправу готово је отворено непријатељски управо према њој. Ток неке врсте децентрализације, који се може уочити од почетка 2000-их, даје основе закључку да је у питању само оклевајућа, спора, слаба, готово изнуђена децентрализација. Заправо, учињено је само неколико децентрализацијских корака. Политичари обећавају децентрализацију, али кад

Реформа локалне самоуправе у Словенији је почела такође раних 90-их година XX века као сложен и динамичан процес, увођена је у кратким временским роковима, са пуно ентузијазма, али и „експеримената“ фокусирањем на демократски потенцијал,<sup>1043</sup> због чега је долазило до запостављања функционалног, финансијског и регионалног садржаја управних послова. Међу спољним факторима који су диктирали усклађивање словенске локалне самоуправе са заједничким европским стандардима, много је важнији био Савет Европе од Европске уније. Ипак се оцењује да је чланство Словеније у Европској унији означило и промену положаја општина и будућих регија.<sup>1044</sup> Словенија се разликује од осталих земаља бивше Југославије и по томе што је нпр. извршена децентрализација у области одређених полицијских послова. Законом о општинском редарству<sup>1045</sup> образована је локално-регионална служба полиције надлежна за поверене послове државне управе из области безбедности и јавног реда, са правом на употребу ограничених овлашћења непосредне принуде, као и за извршавање прописа из надлежности локалних и регионалних органа којима је тада одговорна, због чега је добила одређена обележја "локалне полиције".<sup>1046</sup>

Процес децентрализације и регионализације је посебан изазов за већину земаља централне и источне Европе, јер су планови децентрализације губили замах због уверења да *NUTS 2* региони, као статистичке јединице, постају део јавне управе, ниво јавне власти односно да имају политичку улогу у држави

---

дођу на власт своја обећања занемарују. Политички мандати пролазе, слаба и запуштена локална самоуправа остаје.“ 1. Форум за јавну управу, „Локална самоуправа и децентрализација“, *op. cit.* стр. 7.

<sup>1043</sup> Сетникар-Цанкар, С., Влај, С., Клун, М., *Децентрализација: Експерименти и реформе – Локална управа у Словенији, У: Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002.

<sup>1044</sup> Увођење локалне самоуправе пратиле су и тешкоће због несугласица у припреми потребног законодавства, такав прелом је подразумевао комплетно функционално, територијално, материјално и организацијско преуређење друштвених темеља, грађанима је живот у општинама као комунама отежао разумевање нове локалне самоуправе у којој су тражили улогу општине као државне испоставе. Више о томе у: Урошевић., З., *Комунална полиција у Србији, њени аспекти*, Магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014, стр. 23-24, према: Влај, С., *Локална самоуправа у Словенији*, Правни живот, Београд, стр. 494-497.

<sup>1045</sup> Закон о општинском редарству – *Zakon o občinskem redarstvu* (ZORed, Ur. list RS, št.139/2006)

<sup>1046</sup> Више о томе: Урошевић., З., *Комунална полиција у Србији, њени аспекти*, *op. cit.* 24.

чланици преко изабраних органа.<sup>1047</sup> Притисак Уније да се установе регионалне институције резултирао је да оне буду формалне и претежно дисфункционалне.<sup>1048</sup> Структурно прилагођавање регионалној политици Европске уније захтева много више него што је пуко повезивање регионализације и економског интереса – треба га схватити као елемент децентрализације који је корак ка стварању сложеног система управљања (*multilevel governance*) у циљу партнерског решавања проблема институционалног дефицита.<sup>1049</sup>

Међународне интеграције, економска криза и укупан савремени развој поставили су нове изазове развоју процеса децентрализације у коме настају политипски концепти са предузетничким карактеристикама,<sup>1050</sup> који обезбеђују одржива и функционално оправдана решења. Стога несумњиви демократски потенцијал децентрализације треба разумети и у контексту економских интереса чије остваривање захтева развијене институционалне и професионалне капацитете. Модернизација јавне управе и усклађивање са европским стандардима и политиком развоја Европске уније захтева свеобухватне реформе на свим нивоима, с тим да се и на децентрализованим нивоима развија и штити професионализам због одговорности у јавном управљању, као што су то учиниле развијене земље.

### **3.1.2.2.2. Изабрани примери развијених европских земаља**

Данска је од почетка XIX века до 1970. године имала више од 1300 градских и сеоских општина, када је реформама уведена монотипска локална самоуправа и територијална реорганизација на 275 општина и 14 округа. После 2002. године спроведена је нова реформа, укинута су окрузи и замењени са 5 региона, број општина је смањен на 98. Поред ове радикалне реформе, могло би се рећи да је у Данској, на одређени начин, стално стање

---

<sup>1047</sup> Somlyódyne Pfeil, E., *op. cit.*, стр. 109.

<sup>1048</sup> Sturm, R., Dieringer, J., *op. cit.*, стр. 290.

<sup>1049</sup> Слично: Ágh, A., *Institutional Design and Regional Capacity-Building in the PostAccession Period*, Hungarian Centre for Democracy Studies, Budapest, 2005. Према: Somlyódyne Pfeil, E., *op. cit.*, стр. 109.

<sup>1050</sup> Уп: Ђорђевић, С., *Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-200)*, У: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002.

реформе у циљу подизања ефикасности система јавне управе, подстицања локалног економског развоја и квалитетног пружања јавних услуга.<sup>1051</sup>

Примери Аустрије и Финске су изабрани због специфичности облика државног уређења и начин организације и извршавања послова у целини система јавне управе.

а) Данска

Локалне надлежности, организациона структура, финансирање и надзор над обављањем послова локалне самоуправе уређују се Законом о локалној самоуправи који је од 1968. године више пута новелиран, нарочито у периоду после 2001. године када је започела темељна територијална реорганизација и реформа система јавне управе.<sup>1052</sup> Закон о регионалној самоуправи је новелиран такође 2012. године укидањем округа и увођењем региона, Савета за развој главог града и установљавањем Савеза болничких установа Копенхагена.<sup>1053</sup> Данска је међу првим земљама потписницама Европске повеље о локалној самоуправи коју је ратификовала 1988. године.<sup>1054</sup>

Према извештају Савета Европе из 2005. године,<sup>1055</sup> припреме за свеобухватне структурне реформе и усклађивање са европским стандардима почеле су именовањем Владине Комисије за управну реформу 2002. године чији је задатак био да испита постојећи управни систем и процени предности и слабости, као и да предложи редистрибуцију јавних послова у оквиру нове регионалне и локалне самоуправне структуре. Правни оквир реформе обухватао је 49 закона који су усвојени 2005. године, док је изборни систем за регионалне и

---

<sup>1051</sup> Видети: *The Danish Local Government System*, Local Government Denmark (LGDK), 2009. Извор: <http://www.kl.dk/> (6. јуни 2015. године)

<sup>1052</sup> Последња измена Закона о локалној самоуправи је извршена 2012. године (*Lov om kommunernes styrelse, or Kommunestyrelsesloven*, No. 885, 29 August 2012. *Local and regional democracy in Denmark*, 2013, *op. cit.*, стр. 12.

<sup>1053</sup> Закон о укидању округа, увођењу региона, Савета за развој главог града и Савеза болничких установа Копенхагена – *Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommuner, Hovedstadens Udvalgsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab*, No. 900, 30 August 2012. *Local and regional democracy in Denmark*, 2013, *op. cit.*, стр. 12.

<sup>1054</sup> *Local and regional democracy in Denmark*, The Congress Of Local And Regional Authorities, 25th Plenary Session, Strasbourg, 29-31 October 2013.

<sup>1055</sup> *Local and regional democracy in Denmark*, The Congress Of Local And Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 31 May – 2 June 2005.

локалне органе уређен законом из 2001. године који је такође новелиран.<sup>1056</sup> У основи, систем подразумева два нивоа власти, јер односи између регионалних и локалних органа нису уређени на принципу субординације.

Основни циљ свеобухватне реформе је био да се изврши усклађивање организације и функционисања јавног сектора са изазовима које доноси будућност, као и даља демократизација друштва активнијим укључивањем грађана и корисника јавних услуга у процес доношења одлука о јавној политици. Оцењено је да такве реформе омогућавају да се постигну и специфични циљеви који се односе на: ефикасност јавног сектора, унапређење квалитета јавних услуга, бољи квалитет здравствених услуга, јасну расподелу одговорности и елиминисање подручја јавних услуга у којима нису прецизиране надлежности.<sup>1057</sup> Осим тога, Влада је јасно нагласила да су циљеви реформе подизање капацитета локалне самоуправе за унапређење локалног економског развоја и привлачење инвестиција, побољшање услова за образовање и стварање повољног животног и пословног окружења које побољшава конкурентност локалних заједница на међународном плану.<sup>1058</sup> Општине су биле премале у односу на задатке, нису имале финансијску и професионалну основу да одрже и унапреде квалитет јавних услуга, нити су биле у стању да понуде шире могућности за кориснике јавних услуга и за координацију у пружању јавних услуга.<sup>1059</sup>

Избори за локалне органе одржавају се сваке четврте године у новембру, са правом гласа и за грађане који нису држављани, под условом да имају пребивалиште у Данској дуже од три године. Градоначелника бира политичка партија која је освојила већину места у локалној скупштини, који је

---

<sup>1056</sup> *Local and regional democracy in Denmark*, The Congress Of Local And Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 31 May – 2 June 2005. Исто и: *The Danish Local Government System*, *op. cit.*, стр. 4.

<sup>1057</sup> Комисија је извршила анализу расподеле задатака и функција између централног, регионалног (окружног) и општинског нивоа власти. Идентификовани су проблеми и недостаци у функционалним и структурним аранжманима. У једном делу се односе на мале величине округа и општина, а у другом на неадекватну расподелу задатака између три нивоа власти, који доводе до негативних ефеката, нпр. мањи ниво квалитета јавних услуга, већи трошкови у здравству, запошљавању, издвајању за лица са посебним потребама, специјалном образовању и опорезивању.

<sup>1058</sup> *The Danish Local Government System*, *op. cit.*, стр. 3.

<sup>1059</sup> Пре спроведене реформе, 206 од 271 општина имале су мање од 20 000 становника, а свега 36 општина више од 50 000. *The Danish Local Government System*, *op. cit.*, стр. 4.

председавајући општинском савету и истовремено руководилац локалне управе, а градски менаџер се ангажује на професионалној основи.<sup>1060</sup> Данска има дугу традицију локалне самоуправе иако је утемељена на једној одредби унетој у први Устав који је донет 1849. године и која је остала непромењена у чл. 82. Устава из 1953. године: „Право општина да управљају сопственим пословима самостално под државним надзором регулисаће се статутом.“<sup>1061</sup> Расподела надлежности између државе, региона и општина врши се законима које доноси парламент.

Данска, као уосталом и друге скандинавске земље, има изузетно развијену е-управу на локалном нивоу. Локалне власти стално унапређују и шире употребу информационо-комуникационе технологије за пружање услуга путем интернета (*one-stop-shops*) и за обављање „он-лајн“ консултација.<sup>1062</sup>

Запослени у регионалним и локалним службама у мањем броју имају статус јавних службеника (*Tjenestemænd*), већином се ангажују уговором (*Overenskomstansatte*)<sup>1063</sup> и обухватали су 19,3% радно активног становништва у 2007. години.<sup>1064</sup> У истом периоду, квалификациона структура запослених у општинским службама износила је 21,7% са академским образовањем, 30,7% са средњим образовањем, 38,4% са нижим нивоом стручности, док је 9,1% запослених без посебне квалификације. У регионалним службама је већа заступљеност лица са академским образовањем јер обухватају болнице и друге

---

<sup>1060</sup> У Данској је високо заступљено учешће грађана у изборима за локалне органе, држи се на нивоу од око 70% бирачког тела у периоду од 1970-2005, с тим да је 2001. године забележена излазност од 85%. *The Danish Local Government System, op. cit.*, стр. 7.

<sup>1061</sup> *The Danish Local Government System, op. cit.*, стр. 9. Исто и: *Local and regional democracy in Denmark, The Congress Of Local And Regional Authorities, 25th Plenary Session, Strasbourg, 29-31 October 2013*, стр. 12.

<sup>1062</sup> Наводи се да девет од десет домаћинстава има приступ интернету и да је изузетно добро развијена интерактивна комуникација између грађана и локалних савета. *The Danish Local Government System, op. cit.*, стр. 8.

<sup>1063</sup> Од 1990. године само припадници војске и полиције имају искључиво статус државних службеника, док је у општинама занемаљив број лица са тим статусом. *Local and regional democracy in Denmark, 2013, op. cit.*, стр. 16.

<sup>1064</sup> Према подацима из 2007. године, број запослених са статусом јавног службеника у општинама износио је 41.253 док је под уговором било 397.314 запослених. У регионалним службама статус јавног службеника имало је 6.130 запослених, а под уговором је било 110.209 лица. Укупан број је износио 554.906 запослених од 2.875.000 радно активног становништва. Према: *The Danish Local Government System, op. cit.*, стр. 16-17. Исти укупан број запослених се наводи и у извештају поднетом Комитету региона Света Европе 2013. године, с тим да је њихов удео у укупном броју радно активног становништва повећан, што даје основа за друге закључке. Уп: *Local and regional democracy in Denmark, 2013, op. cit.*, стр. 16.

службе здравствене и социјалне заштите.<sup>1065</sup> У Данској је институција омбудсмана изузетно развијена, као и високи интегритет јавне службе и занемарљив ниво корупције и других облика неетичног понашања јавних службеника и других званичника.

Посебно је значајно истаћи да општине и региони слободно уређују своју управну организациону структуру, статус запослених, аранжмане за стручно усавршавање и тренинг запослених, плате и систем награђивања (кроз систем колективног преговарања) уз пуну транспарентност и доступност подацима о износима зарада. Законом нису установљена ни ограничења у погледу делегирања овлашћења од стране локалних савета на запослене у локалној управи, осим у погледу стицања или продаје општинске имовине.<sup>1066</sup> У погледу обуке и тренинга, Данска има развијен програм за обуку локалних одборника који организује међуопштинска институција (*Local Authority Training and Enhancement*), посебно за новоизабране чланове, што је наглашено и позитивно оцењено у извештају поднетом Комитету региона Савета Европе 2013. године.<sup>1067</sup>

б) Аустрија<sup>1068</sup>

Аустријску федерацију чини девет земаља (*Länder*): *Wien, Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark, Kärnten, Tirol, Salzburg, Burgenland* и *Vorarlberg*. На локалном нивоу има 2.357 самоуправних јединица, док градови имају двоструки статус: Беч има посебан статус са изузетно бројном администрацијом што је легат историјског развоја (Аустроугарска царевина). Други већи градови (њих 15) имају статус јединице локалне самоуправе и управног округа (*Bezirk*) ради обављања послова државне управе.<sup>1069</sup> У територијалној структури Аустрије и даље већу заступљеност имају мање и средње велике јединице, иако је још 1962. године број локалних јединица био скоро 70% већи.<sup>1070</sup> Основе локалне самоуправе су уређене савезним Уставом,

<sup>1065</sup> *The Danish Local Government System, op. cit.*, стр. 17.

<sup>1066</sup> *Local and regional democracy in Denmark, 2013, op. cit.*, стр. 16.

<sup>1067</sup> *Local and regional democracy in Denmark, 2013, op. cit.*, стр. 17.

<sup>1068</sup> Према: Копрић, И., *Локална самоуправа и локални службенички системи у Аустрији и Финској*, Хрватска јавна управа, год. 9, 2009, бр. 3, стр. 661–668

<sup>1069</sup> Према попису становништва 2001. године Аустрија је имала 8,032.926 становника.

<sup>1070</sup> У 599 јединица има мање од 1.000 становника (25,4%), 1.290 јединица има између 1.000 и 3.000 становника (54,7%), док свега 8 јединица има преко 50.000 становника. Укупни



а остала питања регулишу се на нивоу земаља. Локални послови обухватају самоуправни и делегирани делокруг.<sup>1071</sup>

У погледу броја и структуре јавних службеника, јединице локалне самоуправе имају укупно око 40.000 изабраних политичких званичника и око 73.000 професионалних службеника. Број људи које запошљава савезна држава од 1985. године практично се преполовио, али је на локалном нивоу у порасту. Међутим, према подацима из 2006. године (*UN DESA* и *EY*) у Аустрији се смањује број запослених и на централном и на локалном нивоу, а на земаљском нивоу (укључујући и Беч) расте.<sup>1072</sup> Укупан број јавних службеника је у периоду од 1989 – 1995. године порастао за 14%, а након спроведених реформи у јавном сектору смањен је са 525.000 у 1998. години на 384.000 у 2005. години. То је последица више структурних промена а не отпуштања запослених, а реално запошљавање у јавном сектору је ипак у благом порасту.<sup>1073</sup>

Јавни службеници, укључујући и локални ниво, деле се у две групе: на службенике именоване на неодређено време (*Beamte*) и намештенике на основу уговорног односа у складу са општим прописима о раду – прописима приватног права (*Vertragsbedienstet*). Службеници уживају посебну заштиту од отпуштања. Новије реформе настоје да статус јавних службеника приближе статусу запослених у приватном сектору.

Управни органи локалних јединица слично су организовани, обухватају канцеларију начелника општинске управе, одељења за финансијске и правне послове, просторно планирање и грађевину, социјалне и културне делатности. Јединице са мањим бројем запослених немају диференцирану организацију

---

број насеља је 17.394, тако да једна самоуправна јединица обухвата просечно нешто преко 7 насеља (7,37). Према: Копрић, И., *Ibid*.

<sup>1071</sup> У структури локалних прихода заједнички порези учествују 29% а локални порези 16%. У укупним јавним расходима локалне власти учествују око 17%, док је удео земаља око 11,6%. Бруто друштвени производ по становнику износио је 2002. године око 24.930 евра.

<sup>1072</sup> Локалне службенике чине и службеници социјалних служби и здравства. Савезна администрација је 1985. године бројала 300.000 запослених, а у 2007. години нешто преко 130.000, док се на локалном нивоу повећавала – нпр. 1990. године 71.270 запослених, 1994. године 79.200, итд. Само у Бечу је крајем 90-тих година прошлог века било запослено 67.000 службеника.

<sup>1073</sup> Одређене категорије запослених нису више у јавном сектору (телекомуникације, железнице, музеји и позоришта, универзитети и др.), али су се „персонални“ издаци државе у 2005. години повећали 3,3%. Према: Копрић, И., *Ibid*.

по управним областима. Општинском управом руководи службеник који има професионални статус (начелник општинске управе, секретар општине, директор градске управе).

Правни положај локалних службеника је у надлежности земаља чији прописи следе пример савезног законодавства, али ипак има мноштво различитих службеничких система за локалне сужбенике. Сматра се да су услови за службенике земаља и локалних јединица бољи од оних за службенике савезне државе. Вертикалне мобилности службеника скоро да нема. Службеници се класификују према степену образовања у четири групе: са факултетским образовањем, са завршеном високом школом, са средњом школом и додатним професионалним образовањем, као и само са завршеном средњом школом. С обзиром на то, одређена је скала плата, на чију висину утиче и дужина радног стажа.<sup>1074</sup>

в) Финска<sup>1075</sup>

Финска је високо децентрализована али ипак унитарна држава са три територијална нивоа власти, с тим да се регионални ниво тек у новије време развија на самоуправној основи. Јединица локалне самоуправе (*kunta*) има 431. Финска има око 5,2 милиона становника, тако да је највећи број општина у групи оних које имају између 2.000 и 6.000 становника, око 80 општина има испод 2.000, а изнад 100.000 становника има само шест општина. С обзиром на степен децентрализације и просторну раширеност, потребан је значајан финансијски и људски (службенички) капацитет. Локални послови обухватају образовање, здравство, социјалну и дечју заштиту, изградњу и одржавање инфраструктуре, снабдевање водом и енергијом, одлагање отпада, заштиту животне средине и др, па се недостатак капацитета решава међуопштинском сарадњом. Први организациони облик такве сарадње правно је регулисан још

---

<sup>1074</sup> Трошкови за локалне и земаљске службенике износе око 7.543 милиона евра, а за службенике државне управе око 8.106 милиона евра. У 2007. години издаци само за запослене у локалним јединицама (без Беча и земаљских службеника) износили су 1.895 милиона евра, скоро 12% свих расхода локалних јединица, јер поред плате обухватају и друге накнаде и трошкове (за годишњи и божићни одмор, и сл.).

<sup>1075</sup> Копрић, И., *Локална самоуправа и локални службенички системи у Аустрији и Финској, Ibid.*

1930. године, а данас их има преко 200, највише у области здравства, образовања и социјалног старања.

На локалним изборима се бира укупно око 4.500 представника. У општинским службама ради око 306.000 запослених, у заједничким 116.000, укупно око 422.000 људи, од тога само Град Хелсинки запошљава око 36.000. Насупрот двоструком повећању запослених на локалном нивоу у последњих тридесет година, државна управа се скоро преполовила и са преко 215.000 запослених у 1988. години смањила на око 124.000 у 2008. години. Приватни сектор запошљава око 1,5 милиона људи.

Већину запослених на локалном нивоу чине службеници у здравственим (30,9%), социјалним (25,7%), образовним и културним (26,8%) и другим установама. Свега 4,4% је ангажовано на јавним радовима и планирању, 4,5% у комуналним службама, само 1,7% се бави јавним редом, а 3,7% тзв. општом администрацијом. Око 350.000 има статус стално запосленог, остали су ангажовани на одређено време или на основу флексибилнијих облика радног ангажовања. Жене чине 78% од укупног броја. По степену образовања, 15% запослених има факултет, 11% више образовање, 23% најнижи високообразовни степен, 39% завршену средњу школу, а 12% основну школу. И лица без финског држављанства могу да се запосле у локалним службама. Издаци по запосленом на неодређено време у 2005. години износили су у просеку око 44.000 евра.

На челу локалне управе је општински, односно градски менаџер као професионални службеник. Иако је законом омогућено политичко именовање начелника (чл. 24/1 Закона о локалној самоуправи), оно је у пракси напуштено после 2003. године, али је и даље висок степен политизације тог формално професионалног радног места.

Запослени у локалним службама се деле у две, бројчано приближно једнаке, групе: прву чине они чији је статус регулисан нормама јавног права,<sup>1076</sup> колективним уговорима и посебним локалним прописима о појединим јавним службама, а другу групу они чији је статус регулисан

---

<sup>1076</sup> Чл. 44-49. Закона о локалној самоуправи, 1995, (последња новела 2006. године, Службени лист Финске, *Suomen Säädoskokoelma*, 365/1995. etc.) и Закон о заштити статуса локалних службеника 1996, новела 2003. године.

општим прописима о раду,<sup>1077</sup> односно немају службенички статус. Платни систем се заснива на класификацији радних места и послова, уз оцењивање резултата рада. Законом о локалној самоуправи је омогућено да се под одређеним условима службенички статус „преведе“ у уговорни радни однос.<sup>1078</sup>

Можемо закључити, без обзира на различите моделе децентрализације, да се сваки програм у великој мери заснива на усклађивању институционалних капацитета и управљања људским потенцијалом, како би се ефикасно остварили циљеви договорене политике, независно од нормативне основе и организационог облика. Искуства која смо приказали могу да нам послуже као инспирација за развој наших, прилагођених домаћих решења.

## **3.2. Развој локалне самоуправе у Србији**

### **3.2.1. Периоди развоја у контексту политичког амбијента**

#### **3.2.1.1. Историјске околности (контекст)**

Српска државност има богату историју у којој су настајали органи и развијали се у складу са развојем институција власти. Организација средњевековне српске државе слична је европским феудалним државама,<sup>1079</sup> уз специфичности сопственог развоја али и под снажним утицајем

---

<sup>1077</sup> Закон о уговорима о раду из 2001. године.

<sup>1078</sup> За око 70% особља важи Општи колективни уговор, неке струке имају секторске колективне уговоре (наставници, лекари, техничко особље, плаћени по сату, и др.). Током 2003–2007 примењивао се и Програм развоја система плата на локалном нивоу у циљу веће мотивације и јачања позиције локалних јединица на тржишту рада. Плата и друга права из радног односа регулишу се колективним уговорима, уз све већу децентрализацију у вођењу преговора. Простор за преговарање је широк, скоро као у приватном сектору, а око 90% запослених је синдикално учлањено. На националном нивоу се преговара о политици зарада, социјалним давањима и порезима на плате, чиме се постиже економска стабилност и социјални мир. Подаци о платама су јавни, нпр. у 2005. години просечна плата у образовању је била 3.049 евра, за техничко особље 2.519, лекаре 5.649, у државној управи 2692, а у приватном сектору 2.570 евра. Истиче се као занимљив податак да су градски менаџери истовремено примали у просеку 7.068 евра бруто.

<sup>1079</sup> Централну управу чини дворски апарат чији се припадници регрутују из редова племства, из чијих задужења и звања временом настају управне функције као сталне дужности дворске управе.

Византије.<sup>1080</sup> Нема довољно извора о сеоској управи самоуправног типа, али се претпоставља да је почивала на обичајном праву.

На тим основама настаје и развија се народна самоуправа, као самоникли, изворни облик уређивања и извршавања послова локалне заједнице и одржавања реда у њима (племена, кнежине, села, црквене и градске општине). Те институције патријархалног друштва османска држава је инкорпорисала у свој правно-политички поредак, тако да је створен „допунски“ управни систем од установа обичајног права и народне самоуправе, који претходи идеји локалне самоуправе у модерној Србији.

Сеоска и кнежинска самоуправа, настала у XVIII веку и утемељена снагом обичајног права, развија се у одсуству јасне представе у народу о територији Србије,<sup>1081</sup> иако се снажно чува успомена на средњевековну државу.<sup>1082</sup> Породична задруга, као правна и социјална институција, утицала је на настанак и функционисање органа народне самоуправе. Признати од турских власти, са ауторитетом у својој заједници, сеоски и кнежински кнезови и кметови старали су се о одржавању реда, судили мање спорове. Манастири и цркве, као носиоци просвете и центри националне свести, први су страдали и нису могли имати улогу као у другим земљама Европе. Освајачу нису требали писмени и учени људи, већ послушна и покорна раја.<sup>1083</sup> Стога не чуди што је у Србији било веома мало писмених људи на почетку њеног

---

<sup>1080</sup> Управну функцију су обављали *кефалија, властелин, севаси, прошосеваси, жуџан, кнез и војвода*, у оквиру територијално одређене власти (град, властелинство, жупа, село), а на црквеним имањима црквени достојанственици. Њихове дужности су сагледане на основу сачуваних царских повеља (хрисовуља) и Душановог законика (1349.г.,1354.г.) који садрже бројне обавезе наведених органа у вези са организовањем стража на путевима и проналажењем *шаиша* и *јусара* (лопова и разбојника), забраном ковања динара, мерама за случај путовања цара и царице, итд. Алимпић, Д.Б., *Ујравне власици у старој српској царевини*, Правно-историјска студија, Београд, 1921. Према: Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997, стр. 91-94.

<sup>1081</sup> Свирчевић, М., *Локална управа и развој модерне српске државе*, Балканолошки институт САНУ, Посебна издања 114, Београд, 2011, стр. 13-22.

<sup>1082</sup> „Захваљујући томе што је огромна већина српске властеле одбила да прими ислам, жртвујући тиме своја имања и статус, међу живљем Београдског пашалука очувани су јака свест о изгубљеној државној независности и недирнуто осећање за српско име, језик, веру и обичаје.“ Милосављевић, Б., *Полицијске установе у време Првој српској устанка*, ВШУП Земун, 2004, стр. 9.

<sup>1083</sup> Вук је у „Рјечнику“ записао да у Србији пре 1804. године „ни у сто села није било свуда једне школе“.

модерног развоја.<sup>1084</sup> И док у Европи расте либерална свест на крилима Француске револуције и просветитељства, у Србији тек почиње тешка борба за национално ослобођење, културну и привредну обнову.

Богата историјска грађа о устаничком периоду и процесу конституисања модерне Србије показује, без обзира на различита тумачења, да се од првих устаничких успеха до коначног ослобађања од турске власти сукобљавају различите идеје о уређењу државе у настајању. Јака централна власт је била одбрамбена снага још неослобођене земље, а правдала се и незадовољством народа начином на који су устанички прваци владали на свом подручју ношени славом ратних успеха, са отоманским манирима.<sup>1085</sup> Некада и сурове обрачуне народних вођа узроковале су централистичке или аутономистичке тежње у сложеним међународним односима и уз сталну спољашњу претњу. Кнежинска и сеоска самоуправа са локалним вођама, дубоко укореењена у свести народа као „оаза“ спаса од освајача, била је у ствари снага која је изнела устаничке успехе.<sup>1086</sup>

Упоредо са развојем институција власти почео је процес изградње школства. Учитељи су већином били из Војводине, различито школовани, претежно без педагошког образовања и искуства. Сигурно најзначајнији догађај, не само за развој школства, био је отварање Велике школе 1808. године, као образовне институције вишег ранга од основне школе која је требало да пружи различита и преко потребна знања.<sup>1087</sup> Како се наводи, Србији су тада били потребни „писари и сваког рода чиновници“, а Карађорђе је на отварању Велике школе изјавио: „Ми имамо довољно мишица за одбрану Србије, али немамо довољно вештих људи за управљање.“ Анализирајући скуп

---

<sup>1084</sup> Нпр. од дванаест чланова Правитељствујушег совјета, само су четворица била писмена, међу којима се истицао прота Матеја Ненадовић. Пантовић, Јаковљевић, Вукић, *Ог буквара до рачунара – њеи деценија ОШ „Милица Павловић“ Чачак*, Чачак, 1987, стр. 7-8.

<sup>1085</sup> „Док је под Турцима народу било најважније да има своје самоуправне институције као посредника према државним властима, у устаничкој Србији било је најважније да цивилна власт некако добије приоритет у односу на војну, те да се управа одвоји од судства.“ Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 62.

<sup>1086</sup> Зато се сматра да је њено укидање имало свој допринос слабљењу устаничке државе и повратку османске силе. Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 73-76, 563.

<sup>1087</sup> За оно време, то је била прилично захтевна школа коју су могли уписати само они који „поприлично знаду читати, писати и рачунати.“ На њеном челу је био Доситеј Обрадовић, који је, иако није држао наставу, унео дух просветитељства и европске рационалистичке филозофије, науке и културе. Аврамовић, С., *Колико далеко сеже историја Правног факултета у Београду?* Лична страница на интернету: <http://simaavramovic.org/sr/>

предмета који су на трећој години јасно правно профилисани, те да се учила и „морална наука“ (етика), С. Аврамовић закључује да је првенствена улога Велике школе била припрема будућих чиновника и правничко образовање,<sup>1088</sup> и пита се није ли Велика школа „ембрион“ нашег правничког образовања и претеча Правног факултета у Београду.<sup>1089</sup> Њен престанак рада ипак није зауставио продор напредних идеја и даљи развој школства који је постепено стварао образоване људе и интелектуалну елиту.<sup>1090</sup>

Власт се организује уз сукобе са народним старешинама око уређења централне власти и локалне управе,<sup>1091</sup> али је више успеха имала, помогнута од турске власти, централистичка идеја кнеза Милоша.<sup>1092</sup> После Устава из 1835. године увећава се чиновништво које после 1842. године све више чине школовани и образовани људи који постају утицајан друштвени слој а не само

---

<sup>1088</sup> Професор Аврамовић истиче да је упоредо са израстањем младе српске државе расла и потреба за школованим људима, због чега је већ у првим годинама тзв. „Српске револуције“, како је Први српски устанак назвао *Leopold Ranke*, у Београду настала и прва образовна институција 1808. године. Иако није била дугог века јер је престала да постоји са пропашћу устаничке државе, несумњиво је оставила дубок траг у српској историји. Један од најумнијих људи тог времена, Доситеј Обрадовић, донео је европске образовне идеале и модерни дух у Србију, тако да је концепција Велике школе у многоме одражавала европске узор. С друге стране, устаничка Србија је имала снажну потребу за образованим људима, посебно чиновницима, с обзиром да су се у кратком временском размаку формирале прве државне институције. Велика школа је требало да одговори и том задатку. Међу различитим знањима која су се ту стицала, упознавање са правом, и то кроз различите предмете, било је од великог значаја, чак би се могло рећи да је имало централно место. Међу културним и образовним приоритетима, право је било у самом врху. Аврамовић, С., *Ibid*.

<sup>1089</sup> „Ако би се могло оспоравати да је у Великој школи – данашњем Музеју Доситеја и Вука, зачето универзитетско образовање у Србији (мада би се и то могло доказивати) чини се да има много више аргумената за трврдњу да је Велика школа представљала посебан облик *Fachhochschule* свог времена, и то највећим делом баш у области права.“ *Ibid*.

<sup>1090</sup> Кнез Милош је постепено истиснуо турску управу, али су школе биле још увек ретке. И сам вероватно неписмен, кнез није схватао значај и улогу школа у просвећивању, за чега су се код њега снажно залагали Вук и Димитрије Давидовић. Давидовић је био истакнути публициста, оснивач „Новина сербских“ 1813. године у Бечу које су биле носилац књижевног живота Срба и велика подршка Вуку у његовим идејама. Давидовић уводи и нови књижевни лист под називом – *Забавник* који је изашао у шест бројева од 1815-1821. године. Од 1821-1829. године Давидовић је био кнежев секретар и члан делегације за преговоре са Турцима.

<sup>1091</sup> Кнез Милош је градио управу на апсолутистичкој и централистичкој основи. Народне старешине су желеле централну управу као олигархијску владу са истакнутим војводама, а локалну управу као децентрализовану администрацију са локалним аутономијама. Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 82-83.

<sup>1092</sup> Кнез Милош је укинуо сталешки положај великих народних старешина, а реформом локалне управе (укидање органа самоуправе) „послао у историју“ кнежинску и сеоску самоуправу. После Хатишерифа из 1830. године када је Србија добила аутономију, расте број школа и Давидовићев „Забавник“ бележи податак да их је 1832. године било 38 и 43 учитеља. Више у: Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 84-99.

ослонац власти, чији притисак за увођење законитости у Србији доводи до тога да је абдикицијом окончала Милошева 24-годишња апсолутистичка владавина.

Уставобранитељски Закон о устројству окружних начелстава и главним дужностима среских начелника из 1839. године одговарао је апсолутистичким и централистичким тежњама, али је замењен 1866. године Законом о устројству општина, којим се уводи још строжи надзор и туторство државне власти над општинама јер је, како закључује Слободан Јовановић, била потребна потпуна законска организација општинских власти у Србији пошто дотадашњи закон није омогућио да се општине развијају.<sup>1093</sup> За време кнеза Михаила при постављању окружних и среских начелника водило се рачуна о стручности и способности, али се под намесничким режимом почело развијати тзв. партајство.<sup>1094</sup> Криза у управи и сиромаштво у народу појачало је захтеве за преуређењем локалних органа на начелу самоуправе, што постаје једно од важних питања унутрашње политике.

Поплаве и суше су остављале тешке последице, па се и техничким и економским разлозима бранила идеја о формирању окружних скупштина како би се ова питања заједнички и локално решавала, са све већом популарношћу идеја Светозара Марковића о самоуправи као алтернативи поретку.<sup>1095</sup> Адам Богосављевић је предводио сељачку групу посланика, нудио је сопствени концепт преуређења државне управе за друштво које зависи од сеоске привреде, што је постало стална тема скупштинских заседања.<sup>1096</sup> Тако се постепено мењала политичка клима у правцу демократизације, конкретних

---

<sup>1093</sup> За разлику од критика тадашње либералне опозиције која је била усмерена на тутелу државе и угрожавање начела изборности, као и право државне власти да „по свом ћефу“ прекраја општине као природне друштвене појаве у вештачке творевине, Слободан Јовановић је опширније анализирао недоречену организацију општинских власти, овлашћења и статус кмета, али је сматрао да је овај закон имао велики значај јер је донет у време када су се српске локалне јединице налазиле у тешком стању и да с њим почиње законска организација локалних власти. Видети: Јовановић, С. *Друга влада Милоша и Михаила*, сабрана дела, том 4, стр. 372-376. Слично и: Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 162-164.

<sup>1094</sup> Довођењем политички оданих људи за локалне чиновнике без обзира на стручност, способност и честитост „нестала је чиновничка дисциплина и појавио се неред у администрацији.“ Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 189.

<sup>1095</sup> Уп: Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 234.

<sup>1096</sup> Ђорђевић, С., *Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-200)*, У: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, Магна агенда, Београд, 2002, стр. 245.



иницијатива у циљу реформе државне управе, али и својеврсни покрет за локалну самоуправу.<sup>1097</sup>

После коначног ослобођења од турских власти, међународног признања Књажества Србије и проглашавања краљевине 1882. године почела је нова, динамична и сложена етапа правно-политичког и културног развоја Србије.<sup>1098</sup> Политичке идеје су биле под утицајем западноевропских узора и утицајних личности из оквира прве генерације домаћих интелектуалаца, стипендиста уставобранитељске владе школованих претежно на француским универзитетима. Либералне идеје тог времена и друга међународна искустава утицала су на профилисање политичких партија и њихове концепте за модернизацију српских политичких институција. Уз начела за организацију државне и локалне управе, постепено сазревају идеје о организацији општине и других локалних органа власти на начелу самоуправе (округа и срезова),<sup>1099</sup> али озбиљну препреку чине две групе разлога.

Прво, низак ниво техничке, кадровске и финансијске основе локалних заједница у сељачком, патријархалном и прединдустријском друштву, са ниском стопом економског раста и врло лошим саобраћајним везама. Друго, уставно и законско уређивање локалне управе представљало је осетљиво политичко питање и због избијања Тимочке буне 1883. године, али је доношење Устава 1888. године наговестило даљи развој демократије и локалне самоуправе.<sup>1100</sup> Од доношења Закона о општинама из 1889. године и Закона о уређењу округа и срезова из 1890. године све до мајског преврата 1903. године, њихово повлачење, новелирање и доношење нових уставних и законских решења којима се уводи или ограничава самоуправа у општинама, окрузима и срезовима, сведочи с једне стране о политички турбулентном

---

<sup>1097</sup> Јовановић, С., *Влада Милана Обреновића*, прва књига, Издавачка књижарница Геце Кона, Београд, 1933, стр. 395-429, Ђорђевић, С., *Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-200)*, *op. cit.*, стр. 245, Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 192, 234. и др.

<sup>1098</sup> Организација и консолидација органа централне и локалних власти и стабилност поретка у тзв. Новим крајевима била је изузетно сложен и тежак задатак у неразвијеној, полуфеудалној средини.

<sup>1099</sup> Ђорђевић, С., *op. cit.*, стр. 246-247.

<sup>1100</sup> Основна начела овог Устава су била: вишестраначка демократија, слободан избор народних представника и опште право гласа, министарска одговорност, административна поделе државне територије уз начело самоуправе у срезовима и општинама. Слично: Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 572-575.

периоду у коме се наставља сукоб централистичких и самоуправних тенденција, а с друге стране о реалним проблемима локалних капацитета за примену закона и увођење законитости у рад локалних органа.

За кратко време Србија је прошла буран период развоја, од елементарних форми власти у време Првог српског устанка, до развијене државне организације на почетку XX века. Доласком на престо Краља Петра I Карађорђевића почиње раздобље обележено образовно-културним препородом и успоном парламентаризма, а управа израста у институцију власти својствену тадашњој европској правној држави.<sup>1101</sup> У погледу локалне самоуправе, примењивао се Закон о локалној самоуправи из 1902. године који је више пута мењан до 1909. године, чија су решења пренета у новоформирану заједничку државу Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, касније Краљевину Југославију.<sup>1102</sup> Укидање и успостављање општина, односно измене о локалној и регионалној управи и самоуправи и интервенције министара унутрашњих дела водиле су детаљнијој регулацији организације и начина функционисања општина, округа и срезова.<sup>1103</sup> Проблеми су потицали од сложеног правно-политичког, привредног и културног окружења и наслеђа, ниског степена образовања и политичке културе, немилосрдне политичке борбе до „истребљења“ конкурената, слабости у државној интервенцији приликом заштите законитости и других принципа на којима се заснивао систем општинске, окружне и средске самоуправе.<sup>1104</sup>

Даље кроз XX век, буран због регионалних и светских ратова, Србију потресају радикалне политичке, територијалне, демографске и миграционе промене. Социјална нестабилност, аутократски режими и њима својствен централизам утицали су на начин вршења и организацију власти и управе. У периоду једнопартијског режима, политички утицај на управу, као и на цело друштво, био је пресудан. Истицао се легалитет, поступање по законима, али и нормама које утврђује у одређеним ситуацијама и једнопартијска хијерархија.

---

<sup>1101</sup> После уједињења 1918. године оснива се нпр. Министарство унутрашњих послова, као врховна управна и надзорна власт са четири одељења. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, *op. cit.*, стр. 106.

<sup>1102</sup> Ђорђевић, С., *op. cit.*, стр. 247.

<sup>1103</sup> Ђорђевић, С., *op. cit.*, стр. 248.

<sup>1104</sup> Свирчевић, М., *op. cit.*, стр. 578.

Све ово ради чувања друштва од свих облика противправног или другог понашања које би могло бити опасност за политички поредак. Општине су постале територијално-политичке и друштвено-економске заједнице.<sup>1105</sup> Поред евидентног економског развоја, нових институционалних решења,<sup>1106</sup> подизања нивоа образовања, југословенски социјализам је постепено прерастао у „беневоолентни тоталитаризам“ и под утицајем специфичног вида локалне самоуправе – као интегралног самоуправљања на локалном нивоу под будним оком комунистичке партије.<sup>1107</sup> То се развило после Устава СФРЈ из 1974. године са другим децентралистичким елементима.

Идеолошки модел општине – комуне, у којој се обавља већина државних функција, подразумевао је да територијално веће и економски заокружене јединице управљају локалном привредом, са управом која је требала да буде организационо и кадровски оспособљена за обављање бројних надлежности. Питање легитимитета власти и управе није отворано, све до пред сам пад концепта „реалног социјализма“ у земљама тзв. источног блока. „Политичка подобност“, као лојалност режиму и комунистичкој партији, била је основа кадровске политике која је и у привреди и у јавном сектору утицала на формирање идеолошко-вредносне основе професионалног рада.

Независно од знања, стручности, компетености, облика или нивоа јавне власти, професионализам у управи је био уствари лојалност режиму и партији, а не грађанима, њиховим потребама и развојним потребама друштва, како се приказивало. Без обзира на указивање дела академске заједнице на значај кадровске политике и развој кадрова у складу са знањима заснованим на научно-технолошком развоју,<sup>1108</sup> ауторитет идеологије и њене силе био је уткан у цело друштво, чиме се водила економија, образовање, култура, чувало

---

<sup>1105</sup> Ђорђевић, С., *op.cit.* стр. 249.

<sup>1106</sup> Ђорђевић, С., *op.cit.* стр. 253.

<sup>1107</sup> Слично: *Појравке или прејравка?* – Анализа опција развоја локалне самоуправе у РС и ФБиХ, (група аутора), Развојна агенција ЕДА, Бањалука, 2008, стр. 8.

<sup>1108</sup> Нпр: Кавран, Д., *Динамика кадровских структура*, Факултет организационих наука у Београду, Оесопотиса, Београд, 1973; Кавран, Д., *Систем праћења и развоја кадрова као основа савремене кадровске функције*, Основна привредна комора Београд, ГЗ за запошљавање Београд, РУ „Буро Салај“ Београд, 1974; Брекић, Ј., *Методологија пројектовања усјешности кадровске функције у организацијама удруженог рада*, Основна привредна комора Београд, ГЗ за запошљавање Београд, РУ „Буро Салај“ Београд, 1974; Кавран, Д., *Место, улога и значај функције руковођења радне организације у утврђивању и реализацији кадровске политике*, Основна привредна комора Београд, ГЗ за запошљавање Београд, РУ „Буро Салај“ Београд, 1974.

јединство и безбедност државе и тиме режим обележен доминацијом идеологије, а не знања и професионализма. Зато је, поред осталог, та држава „отишла у историју“ и њен комунални систем, уз далекосежне последице.

### 3.2.1.2. Правно-политички контекст на почетку транзиције

Локална самоуправа је на прави начин враћена у правно-политички систем Србије Уставом Републике Србије из 1990. године када је напуштен једнопартијски систем и концепт да је општина део јединственог система државно-партијске власти. Развој демократских институција био је међутим отежан због разградње заједничке државе и ратних сукоба, централизације и постепене концентрације политичке и економске моћи у уском кругу ауторитарне власти која је користила различите облике притисака, злоупотреба и корупције, чије се последице и данас осећају.<sup>1109</sup>

Уставом СР Југославије из 1992. године било је гарантовано право на локалну самоуправу, али није био одређен титулар тог права, а непокретности и друга средства јединице локалне самоуправе постале су државна својина. На темељу тога, Законом о средствима у својини Републике Србије из 1995. године јединице локалне самоуправе лишене су имовинских права, а тиме и основе за економски развој и обављање иначе скромног круга послова из сопственог делокруга, претежно у области социјалних функција.<sup>1110</sup>

Урушавање друштвено-политичких институција, економског и монетарног система, политичко-економска изолација, ратно окружење, режимске манипулације изборним системом и изборне крађе у последњој деценији XX века створили су неповољан амбијент за стварну демократизацију друштва, децентрализацију и развој покрајинске аутономије и локалне самоуправе на тековинама савремене демократије – једва су опстајале на ивици егзистенцијалног минимума. Под теретом стварних и наметнутих националних приоритета дошло је до својеврсног сужавања демократских видика и скоро потпуне зависности од државе, њених институција и личности које су их представљале. Пропадање комуналне

<sup>1109</sup> Слично: Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 3, Загреб, 2012, стр. 750. (749-768.)

<sup>1110</sup> *Ibid.*

инфраструктуре и свеопшти пад квалитета јавних услуга и у развијенијим срединама био је логична последица добрим делом и кадровске политике оријентисане на блискост и оданост режиму и његовим интересима, а не интересима грађана и привреде.

Идеја народне самоуправе није потпуно нестала, јавила се са обновљеном енергијом када су се смириле околности које су угрожавале јединство државе и избледели аргументи којима је правдана снажна и изразито штетна централизација. Управо се у локалној средини развио процес консолидације опозиције режиму власти уз промену свести о снази појединца и улози заједништва – „буђењем“ локалне самоуправе и коришћењем њеног потенцијала за активну улогу у друштвеним процесима. Контрола спровођења локалних избора у јесен 1996. године доказала је изборну крађу у већим градовима, али је тек постизборни *lex specialis* био признање изборног резултата после грађанских протеста и међународног утицаја. Та локална политичка победа наговестила је промене до којих је дошло у следећем изборном циклусу – нагомилано незадовољство грађана довело је до победе уједињене опозиције на председничким и парламентарним изборима на савезном, републичком и покрајинском нивоу, као и у већини јединица локалне самоуправе.

У новом политичко-економском и међународном амбијенту почела је тешка борба са наслеђем. Ауторитарна власт и изолационистичка политика нису оставиле само разорене институције, економски исцрпљено друштво и осиромашене грађане, него и проблем разумевања промена које су се одвијале у окружењу и на светској сцени.<sup>1111</sup> Транзициони приоритети у економским и политичким реформама захтевали су системски приступ, координацију и ширење круга учесника који разуме актуелне процесе и подржава промене, како би се избегао ризик да изостане боље разумевање

---

<sup>1111</sup> Информациона технологија је из основе мењала начин функционисања савременог друштва и државе, постепено улазећи у све сфере човековог живота, независно од тога да ли се ради о демократски и економски развијеним земљама или оним које су ушле у процес транзиције. Токови робе и капитала су се убрзавали, интереси приватног капитала измицали контроли а транзиционе земље су неспремно изашле на светско тржиште и глобалну конкуренцију где настају нове политичке напетости и сукоби.

циљева и потребна подршка јавности.<sup>1112</sup> Удружена опозициона снага која је изнела демократске промене на изборима ипак је посустала као владајућа коалиција – истопила се у судару са неслогом због озбиљних проблема који су прожимали цело друштво.

Није било спора да ли требају реформе, али ни консензуса у мандату прве демократски изабране Владе око визије будућности Србије и редоследа корака, због чега није усвојен стратешки документ којим је требало поставити стабилне основе за предстојећу управну реформу.<sup>1113</sup> Иако је био припремљен на основу темељне анализе и доброг познавања домаћих прилика, а у складу са актуелним концептима, међународним стандардима и деценијским искуством других транзиционих земаља у погледу изазова који прете реформама,<sup>1114</sup> изостала је спремност или способност да се схвати његов значај за почетак стварних промена у друштву и у јавној управи – за будућност засновану на професионализацији, ефикасности и одговорности учесника. Без искрене политичке подршке и одлучности одложене су реформе које доносе суштинске и одрживе промене.

Деполитизација, професионализација, модернизација и улагање у знање били су апсолутни приоритети без којих се тешко отклањају, или бар ублажавају последице политике која је добрим делом допринела поделама у друштву које су таложене и дуже од једне деценије. Одлагање је само продубило разлике и јачало неповерење између политичких актера. Каснији фокус на реформу државне управе и тзв. легалистички приступ променама, које су у појединим областима одвојено вођене због коалиционе поделе власти, довео је до отежане координације, губитка визије целине, скромног напретка, скупих или неодрживих парцијалних решења.<sup>1115</sup> Коалициони

---

<sup>1112</sup> Више о специфичностима транзиционих реформи и искуствима других земаља у: Кавран, Д., *Јавна управа – реформа, њени циљеви, ефикасност*, Београд, 2003.

<sup>1113</sup> Погледати: *Елементи Стратегије управне реформе у Србији*, у: Кавран, Д., *Јавна управа, op. cit.*, стр., 267-302.

<sup>1114</sup> Коришћење провереног искуства других земаља велика је привилегија јавне управе, јер привреда из разлога конкуренције на тржишту крије своја решења. Према: Кавран, Д., *Европски управни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9/2004, стр. 1059-1075.

<sup>1115</sup> Подсећамо да је реформа трајан, динамичан и мултидисциплинарни процес, повезаних дугорочних циљева. Она није само питање доношења нових прописа, већ и њихове доследне примене успостављањем система јавног управљања који обухвата поступке и

аранжмани са поделом интересних сфера у Влади често су водили „кројењу“ министарстава по жељама партнера супротно логици организационих принципа на којима се заснива рационалност, ефикасност и друга начела доброг управљања, занемарила се децентрализација, деполитизација и професионализација, што је допринело напретку партократије.

Амбијент локалне самоуправе од почетка је у центру транзиционих процеса. Променама се приступало и економски и политички, али се стиче утисак да их је носила инерција, без јасне визије, координације и плана промена, због чега су неки примери добре демократске праксе постали неуспели институционални експерименти, као нпр. непосредан избор градоначелника. Приликом доношења секторских закона којима су се поверавали послови и надлежности није се довољно водило рачуна о потреби усклађивања секторских и системских закона, нити о развоју локалних капацитета за њихову примену.<sup>1116</sup> Локалне иницијативе су показале да су јединице локалне самоуправе у стању да се мобилишу у циљу унапређења сопственог развоја, али су недостајала системска решења која подстичу и олакшавају локалну партиципацију у циљу мање зависности од политичких опција на власти или личности које их представљају.

Без обзира на страну помоћ и искуство, изостала је шира, аргументована и темељнија расправа о перспективи и моделима развоја локалних капацитета прилагођених потребама, условима, традицији и култури. По томе се не разликујемо пуно од земаља с којима имамо заједничку прошлост, али управо различита искуства Словеније и Хрватске показују да локална самоуправа не треба да буде експериментално поље или талац виталних националних тема чији је заједнички садржалац децентрализација, јер је осим политичких важан и њен економски аспект и потенцијал. Уосталом, искуство Данске показује какав резултат даје пажљива припрема и јасни циљеви децентрализације и поред радикалне реорганизације традиционално уситњених локалних

---

институције којима се циљеви јавне политике остварују на ефикасан, транспарентан и одговоран начин. Одрживе промене се граде упорно и доследно. (Кавран)

<sup>1116</sup> Бројни су примери, овде издвајамо проблеме у вези са регулисањем и контролом такси-службе и других видова јавног превоза у већим градовима, што је водило честим изменама законских решења.

заједница.<sup>1117</sup> Међутим, организовано и темељно испитивање досадашњих резултата, могућих модела и динамике децентрализације и развоја локалне и регионалне самоуправе у Србији није озбиљније отворано на политичком нивоу, без обзира на залагање академске и стручне јавности, уз подстицај међународних организација и средстава.

Уложено је доста средстава и енергије, а остварени напредак у институционалном развоју и правним реформама има скроман резултат ако се посматра временски хоризонт, пропуштене прилике и постигнути ефекти. Систем локалне самоуправе није суштински измењен и поред две законске интервенције. Закон о локалној самоуправи из 2002. године донет је у затеченом уставном оквиру, али је ипак садржао решења у правцу развоја локалних институција, децентрализације, демократског бића и економске функције локалне самоуправе.<sup>1118</sup>

Афирмација политичког живота на локалном нивоу довела је, међутим, до политизације комуналних питања, а у многим срединама и до блокаде рада локалних органа и отежаног остваривања локалних функција, уместо да се покрене демократски дијалог у циљу тражења решења која су заједнички интерес грађана и привреде на одређеном подручју. Тај парадокс је послужио као главни аргумент да се већ за следећи изборни циклус мењају организациона и изборна правила, али је настављен тренд јачања политичког

---

<sup>1117</sup> Управо тај пример смо изабрали јер показује снагу система који се заснива на локалном заједништву и партиципацији грађана у јавном управљању, без обзира на територијалну организацију државе и такорећи сталне промене локалне организације. Данска је имала више од 1300 градских и сеоских општина, од којих су већи трговачки центри били под надзором државе, а окрузи су надзирали сеоске општине. Реформом од 1970. године уводи се монотипска локална самоуправа и врши територијална реорганизација, смањује број општина и округа, али проширују надлежности, да би се последњим реформама окрузи заменили регионима, а број општина даље смањио чиме се систем регионалне и локалне самоуправе прилагодио регионалној политици ЕУ, изазовима економског развоја у глобалном окружењу и потребама развоја и квалитетног пружања јавних услуга. Видети: *The Danish Local Government System*, Local Government Denmark (LGDK), 2009. Извор: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_38221/cf\\_202/Background\\_Paper\\_-\\_Local\\_Government\\_in\\_Denmark.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF) (6. јуни 2015. године)

<sup>1118</sup> Изворне и поверене надлежности су проширене, утврђен је нови систем финансирања, јаснија правила за односе локалне самоуправе са централним органима, иновирана је структура локалних органа: поред непосредно биране скупштине, уведен је непосредан избор градоначелника/ председника општине, предвиђени су општинско/градско веће и локална управа, као и локални заштитник грађана, менаџер и архитекта, као факултативне службе. Слично: Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 3, Загреб, 2012, стр. 750-751.



и страначког утицаја на рад извршних органа и локалне управе. О деполитизацији се пуно говорило, а у пракси скоро ништа предузимало.

Закон о локалној самоуправи из 2007. године донет је у складу са Уставом Републике Србије из 2006. године којим је Србија конституисана као самостална држава.<sup>1119</sup> Талас промена и напредак развоја локалне самоуправе осећао се са мање или више успеха у погледу стабилизације извора финансирања, проширивања послова и надлежности, добрим делом уз програме подршке за изградњу локалних капацитета Савета Европе, Европске уније и донације већег броја земаља.<sup>1120</sup> То је ипак остало у сенци недоследности у спровођењу реформи и борби против корупције, отежане примене бројних закона, што се негативно одразило на ефекте децентрализације и појачало дејство економске кризе.

Лоше изведене или неуспеле приватизације, раст незапослености и други унутрашњи проблеми транзиционог друштва удружили су се са преливањем последица економске кризе и на локални миље. Сектор комуналних услуга је под великом притиском, с једне стране оскудних средстава уз функционалну и организациону неефикасност и нерационалност, а с друге стране партијских запошљавања која су скоро изборила легитимитет. При томе, локалну управу „нагриза“ и правни статус локалних службеника, слабости у систему надзора, контроле и одговорности, слаб утицај цивилног друштва.<sup>1121</sup>

Организациона самосталност јединица локалне самоуправе довела је до тога да има средина у којима је скоро правило да са страначким променама у локалној власти долазе организационе и кадровске промене у управи, кројене по мери коалиционих аранжмана, партијске „берзе рада“ и евиденција

---

<sup>1119</sup> Идеја о непосредном избору градоначелника/председника општине је напуштена 2006. године у новом Уставу Републике Србије а локална самоуправа је уређена сагласно принципима из Европске повеље о локалној самоуправи, добила је право својине на имовини која се ближе одређује законом.

<sup>1120</sup> Закон о финансирању локалне самоуправе је донет 2006. године, а наредне године је ратификована Европска повеља о локалној самоуправи и усвојени су закони који уређују систем локалне самоуправе. Битне новине се огледају у повећању броја градова, проширењу локалних надлежности и јаснијем позитивно-правном дефинисању локалних органа, 2009. године је донет Закон о комуналној полицији, а 2011. године је донет Закон о јавној својини којим је одређена имовина у својини јединица локалне самоуправе. Уп: Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 751.

<sup>1121</sup> Уп: Урошевић, З., *Неојходности промене правног положаја запослених у локалној самоуправи Србије*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2008.

незапослених, без обзира на стварне потребе локалне управе и јавних служби, потребну стручност и искуство, правну какву-такву форму запошљавања или стицања звања. Стварају се непотребни трошкови и дисконтинуитет послова, а несигурност запослених се појачава запошљавањем „на одређено време“ и за оне послове и задатке који имају континуитет трајања. Најављене мере смањивања броја запослених имају велику улогу у манипулацији законским овлашћењима и коришћењу „правних празнина.“<sup>1122</sup>

Одсуство критеријума и одговорности којима се обезбеђује релативна стабилност и рационално организовање локалних послова, као и критеријума за селекцију кадрова и запошљавање, неуређеност права, обавеза, одговорности и правне заштите запослених, чак и када је у питању судска заштита, доприноси општој нестабилности, појавама непотизма и корупције. Ниском нивоу функционалног капацитета локалне управе делом доприноси и неконтролисано бујање образовних профила и звања нејасне користи на тржишту знања,<sup>1123</sup> а приливу нових кадрова не претходи провера знања, способности и вештина потребних за специфичности управних послова или одговорности руководиоца. Стручно усавршавање је скоро занемарено, своди се на факултативну или једнократну обуку поводом увођења информационе технологије у радне процесе, или примене прописа у области јавних набавки, пореза, буџетског система, и др. који се често мењају, уз евентуално

---

<sup>1122</sup> Нпр. у Граду Новом Саду, годину дана после конституисања органа након локалних избора одржаних 2012. године, формирана је нова коалициона већина у градској скупштини. Нове власти су убрзо разрешиле начелнике и заменике начелника градских управа који су на дужност постављени 2009. године на основу расписаног јавног огласа на период од 5 година, дакле пре истека периода на који су постављени (Законом о локалној самоуправи из 2007. године први пут је уведен овај институт у циљу професионализације руководећих положаја). Већина руководиоца је била из постојеће кадровске структуре, са искуством на управним и руководећим пословима. После њихове смене, претежно су постављена лица без значајнијег претходног искуства на управним пословима, без спроведеног јавног огласа који је обавезан по Закону о локалној самоуправи, због чега су ови руководиоци у „ВД“ статусу, што не познаје ни Закон о радним односима у државним органима ни Закон о локалној самоуправи. Та пракса није промењена (децембар 2015. године) и поред интервенције Управне инспекције. Практика постављена без јавног огласа се користи и за постављење помоћника начелника градске управе, што је основ за заснивање радног односа на неодређено време по сходној примени Закона о радним односима у државним органима. Оваква пракса је довела кадрове без искуства на управним и руководећим пословима. Истовремено, у Градској управи за инспекцијске послове Града Новог Сада, нпр. на пословима инспекцијског надзора ангажован је већи број лица запослених на одређено време, од којих су поједини у том статусу и више од пет година (ауторка има непосредан увид у рад овог органа управе).

<sup>1123</sup> Подсећамо да смо навели да Србија још увек нема иновирани Национални оквир квалификација.

„награђивање“ упућивањем „одабраних“ на семинаре који се одржавају у атрактивним туристичким местима.

Локални службеници су реални извршиоци бројних и разноврсних управних и других стручних послова који се стално умножавају. Успешне промене подразумевају стварање амбијента у коме је омогућен локални економски развој и обезбеђена заштита права грађана. Грађани данас све више знају и очекују од управе брже и квалитетније услуге. Начело законитости није само пуко формалноправно питање, већ уз доследну примену права и етичких стандарда укључује и ефикасно спровођење политике садржане и у централним и у локалним прописима, што треба да организују локални службеници и јавни менаџери, али треба претходно да имају знања, вештине и способности.<sup>1124</sup>

Институционализација стручног усавршавања, развој службеничке етике и принципи професионализма представљају стандарде без којих нема ефикасне и рационалне управе и локалне самоуправе. Институционална криза и „селективна“ имплементација права, корупција и неодговорност, позивају на јачање надзора, али и „индуковане самоконтроле“ свих запослених у јавном сектору.<sup>1125</sup>

Реформе нису ни лаке ни једноставне без обзира на потребе и ниво економског развоја. Али, све веће разлике између развијених земаља и оних које тешко држе корак с променама показују цену неразумевања или неуспелих реформи. Реформе не дају увек жељене резултате, не само због проблема политичке подршке, отпора променама, страха од децентрализације или неизвесности да ли ће оне донети боља решења, већ што су политички процеси унутар сваког друштва резултат историјског развоја и актуелног баланса између интересних група. Пошто имамо искуства са резултатима реформи које се свде на реорганизације, смањење броја органа и организација и запослених у њима, дошло је време да „пробамо“ са улагањем у знање и стручно усавршавање, професионални и етички развој. Ако се то

---

<sup>1124</sup> Уп: Кавран, Д., *Јавна управа, оп. cit.*, стр. 21-22.

<sup>1125</sup> „Осим добро обучених специјалиста и способних јавних менаџера с високим етичким стандардима, потребно је и унапређење и ревизија службеничког система, статуса и положаја државних службеника и локалних званичника.“ Кавран, Д., из *Предговора, оп. cit.*, стр. 18.

организује као двосмерни процес, може бити решење за сталне неизвесности и кризе: позитивно промењена организација утиче на појединца, и обрнуто. Професионализам, уз одговорност и друштвену правду, као опште принципе система вредности, „иде под руку“ са принципом легалитета, односно правне државе.<sup>1126</sup>

### 3.2.2. Локална самоуправа и утицаји економског развоја

#### 3.2.2.1. Међународни контекст

Као што смо рекли, крупне друштвене промене и на светској сцени обележиле су период преласка у нови миленијум – еру информационе технологије, глобалног тржишта, све брже комуникације и интеракције, али и светске економске кризе, раста незапослености и нестабилности. Процес смене индустријског и информационог друштва није текао свугде истим темпом, интензитетом и резултатима. Технолошки развој и лако кретање капитала имало је различите ефекте на промене у структури рада и прилагођавање националних привреда, као и на развој јавног управљања.

Модернизација, запошљавање, инвестиције, технолошки напредак, заштита животне средине, немирна политичка арена, ипак су постали заједнички, као међузависност свих актера на глобалној сцени. Све већи број питања решава се у овире интеграционих облика, који мењају концепт јавног управљања, улогу државе и њен протекционизам, надлежности, регулаторну улогу, институционални развој, што утиче и на процес професионализације.<sup>1127</sup> Наводи се да Европска унија, као регионална организација, „све више личи на национални политички систем него на међународну организацију“.<sup>1128</sup>

Ефикасан и флексибилан, приватни сектор се увек лакше прилагођава вођен профитом и захтевима тржишта. Јавни сектор, под окриљем државе и система њених институција, традиционално спорије реагује због јавног

<sup>1126</sup> Слично: Кавран, Д., *Концепции јавне управе и јавног менаџмента*, *op. cit.*, стр. 25.

<sup>1127</sup> Уп: Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти – Упоредни модели*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2002, стр. 12.

<sup>1128</sup> Lane, J-E., *State Management, An enquiry into models of Public administration and management*, Routledge, 2009, стр. 134.

интереса кога штити и начина његовог одређивања, што утиче на организациону, функционалну и правну основу јавних служби. Због тога се афирмишу регионална и локална аутономија, да би својим демократским и економским капацитетом убрзали развој.<sup>1129</sup> Све већа сложеност, брзина промена и кумулација знања захтева нова специјализовања знања, брзо реаговање и креативна решења у оквиру закона, уз уважавање права грађана и високе етичке стандарде.

Локално прилагођени програми реформи иницирани су ради подстицања економског развоја и веће ефикасности јавног сектора.<sup>1130</sup> Држава и локалне власти су се „удружиле“ ради развоја економије услуга, преквалификације радне снаге и улагања у локалне капацитете реформом организације, управљања и финансирања, уз веће учешће грађана у разним фазама креирања, одлучивања и мерења ефеката јавних услуга.<sup>1131</sup> Грађани су са позиције клијента прешли на позицију актера који иницирају активности у свом интересу,<sup>1132</sup> али се принципи „новог јавног менаџмента“ (приватизација) ипак нису показали као довољно добро решење за растуће проблеме ефикасности јавног сектора, нарочито у земљама транзиције. Разлог је, пре свега, дефицит професионализма, који само јача и ризике од корупције.

„Ренесанса локалне самоуправе“<sup>1133</sup> има потврду у погодностима које пружа за решавање бројних питања од заједничког интереса без ангажовања државе, а у процесу транзиције често и коришћењем средстава међународних фондова и организација. Локалне и регионалне самоуправе могу бити

---

<sup>1129</sup> Уп: Димитријевић, П., *Европски ујавни простор и регионализација, „Страх од децентрализације“* у: Модерна управа, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, 2010, стр. 145-159.

<sup>1130</sup> Инвентивне програме изградње локалних капацитета увела је Влада Т. Блера као „модернизацију“ пружања јавних услуга, под којом се подразумевала промена културе и односа према корисницима, уз мерење резултата, јер традиционални механизми управљања нису обезбеђивали у довољној мери интегрисан приступ у креирању политике и испоруци јавних услуга. Шелдрејк, М., *Каракишеристике и традиције локалне управе у Великој Британији*, у: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, *op. cit.*, стр. 48-49.

<sup>1131</sup> Упоредни приказ светских искустава: Shah, A. (ed.), *Local Governance in Developing Countries*, World Bank, 2006.

<sup>1132</sup> Ђорђевић, С., *op. cit.*, 15.

<sup>1133</sup> „Партиципација грађана и прелаз са позиције клијента на позицију активног грађанина који исказује своје интересе и потребе и иницира бројне активности, предуслов је функционисања предузетничке државе. Овај други процес је основа јачања и ренесансе локалне власти.“ Ђорђевић, С, *op. cit.* 12.

средство убрзаног развоја и стварне економске и политичке интеграције,<sup>1134</sup> под условом да децентрализацију прати развој професионалних капацитета и подизање општег нивоа професионалности у јавним службама. Стога уместо рационализације која се најчешће своди само на финансијске ефекте смањења броја запослених, али „замрзава“ постојеће проблеме, већу пажњу треба посветити знању, стручности и способности оних који носе „терет“ децентрализације, уз доследну промоцију и заштиту професионализма, односно одговорности свих који у јавном интересу раде.

Локално-регионална димензија односа унутар Уније даје веће шансе за економски развој. То је за државу одговорност и обавеза да ствара услове и подстиче развој локалних капацитета. Позиција Србије у интеграционим процесима и стање њене економије позивају на доследну професионализацију у целини система јавне управе. А питања децентрализације би требало са осетљивог политичког „терена“<sup>1135</sup> пребацити на активности које подстичу економски опоравак стварањем ефикаснијег система јавне управе који доследно штити јавни интерес и обезбеђује правну сигурност грађана, као што је и предвиђено Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији.<sup>1136</sup>

### 3.2.2.2. Локални услови развоја

„Партнерство“, као израз преовлађујућег схватања о положају грађана и других субјеката у јавноправним односима,<sup>1137</sup> постаје погодан оквир у коме се траже решења у разним областима без радикалних институционалних

---

<sup>1134</sup> Позитивни економски ефекти институционално и интересно повезаних локалних заједница појачавају ефекте децентрализације и доприносе стабилности институција у држави, доприносећи стабилности Уније и њеној интеграционој кохезији. Димитријевић, П., *op. cit.*, стр. 158.

<sup>1135</sup> Од самог усвајања Устава Србије има уверења да он „није у довољној мери отворен за модел организације власти који води до праве децентрализације“. Вучетић, Д., Јанићијевић, Д., *Децентрализација као полазиште даље развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва Протека, Ниш, 2006, стр. 9.

<sup>1136</sup> „Сврха процеса децентрализације, односно деконцентрације није у простом развлашћењу централних органа власти и преношењу надлежности. Овај процес има свој смисао ако обезбеђује квалитетно задовољавање свакодневних потреба грађана, при чему ове потребе најбоље могу препознати органи који су најближи грађанима.“ *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, „Сл. гласник РС“ бр. 9/14, - „III.A.2. Унапређење децентрализације и деконцентрације послова државне управе“

<sup>1137</sup> Идеја владавине права (правне државе) одиграла је историјску улогу у изградњи модерне државе и у темељу је савремене демократске државе, али грађанин није више „поданик“ државне власти већ носилац суверенитета развојем начела која штите људска права и слободе.

промена и значајнијих финансијских улагања. Партнерство обезбеђује механизме помоћу којих се процес одлучивања усклађује са потребама грађана и економије, што се често лакше остварује на нивоу локалних заједница, па основу тог концепта чини и структура система њених органа.

Тако се идеја „новог јавног менаџмента“ допуњује принципима „доброг управљања“ (*good governance*) који су основ тзв. миленијумских докумената о одрживом развоју. Наводи се да је реч о променама у начину остваривања регулаторне улоге државе и јавног управљања због уверености у успешност западне либерално-демократске државе.<sup>1138</sup> Суштински, реч је о принципима који се користе као политичко-економски водич за структурне, институционалне и демократске промене које постају услов за приступ међународним средствима и фондовима.

Оспоравали или подржавали „глобализацију“ и интернационализацију питања која су се до скоро сматрала ексклузивитетом државе и изразом њеног суверенитета, чињеница је да је свет „заједничка кућа“ у којој су проблеми постали заједнички и сви би требало да сразмерно носе и деле одговорност за будућност. Разни облици сарадње кроз партнерство модел су по коме се решавају бројна питања од јавног значаја, без обзира да ли је реч о националном, регионалном или локалном нивоу, унутар граница или интеграционих облика.<sup>1139</sup> На тај начин се боље и брже одговара на различите

---

<sup>1138</sup> Стин и Керол су на примеру Аустралије анализирали „нову“ регулаторну државу и развој јавно-приватног партнерства (Peter Steane, Peter Carroll: *Australia, the OECD and the post-NPM world*, presented at International Public Management Network Conference, Sydney, Australia, 2000). Полазећи од извештаја ОЕЦД из 90-тих година XX века о регулаторним реформама у земљама чланицама, критички су посматрали узроке глобалних промена, настанак и карактеристике савремене либералне демократске државе: економски развој и развој образовања, квалитет јавних услуга, међународне инвестиције, утицај међународних организација (ОЕЦД, СТО, ММФ, ЕУ, Светска банка), као и феномен међународне размене искустава у јавном управљању између различитих регулаторних режима, уз пресудан утицај информационе технологије. Дошли су до две кључне улоге државе: реформска – структурна и институционална изградња регулаторних капацитета, и транзициона – изградња „нове регулаторне државе“ способне да флексибилно реагује на брзе промене уз максималну ефективност. У том контексту истичу да јавно-приватно партнерство пружа нове могућности иако није новина у јавном управљању. Политички значај се огледа у погодностима на интра- и интер-организационим нивоима управљања у јавном сектору, али захтева демократску контролу и одговорност извршне власти.

<sup>1139</sup> У Паризу је 2004. године, уз подршку УН, одржан Оснивачки конгрес Уједињених градова и локалних власти (*United Cities and Local Governments*). Циљеви оснивања су били размена искустава и заступање интереса локалних заједница на међународном плану, решавање питања који погађају све становнике планете једнако. У стратешком документу

проблеме и потребе, које су све, у коначном, локалног карактера. Локално партнерство је начешће форма у којој се траже решења у области економског развоја, запошљавања, заштите животне средине, безбедности, јавног реда и других питања која се тичу квалитета живота на одређеном подручју. Партнерство се заснива на договореним циљевима прилагођеним локалним условима и приоритетима. Ова амбициозна мисија подразумева усклађивање јавне одговорности и партиципативне демократије.<sup>1140</sup>

Различите визије стратешких циљева и путева промена у Србији, каткада и дубоке поделе уз политичку сцену пуну неповерења, били су велики изазов за политичке лидере и „незрелу“ демократију. Реформске процесе од 2000-те обележавају и успони и падови, различито тумачени од стручне и академске јавности, међународних институција, цивилног сектора. Ипак су економско и међународно окружење, заједнички проблеми и концепти њиховог решавања диктирали да се институционално и практично развијају различити модели партнерства на националном, регионалном и локалном нивоу. Нпр. један од циљева регионалне политике Европске уније и коришћења структурних фондова у периоду 2007-2013. године било је партнерство, као кључни принцип који подразумева сарадњу свих нивоа власти држава чланица и институција Уније.<sup>1141</sup>

Стратегија регионалног развоја Републике Србије за период од 2007. до 2012. године усвојена је 2005. године као први стратешки документ у области регионалног развоја и део припрема у процесу приближавања ЕУ.<sup>1142</sup> Појам

---

усвојеном 2007. године – „Миленијумски развојни циљеви“ (*Millennium Development Goals*) посебно се истиче потреба децентрализације и јачања партнерског односа између локалних и регионалних власти на унутрашњем и међународном плану. На трећем конгресу одржаном у Мексику 2010. године усвојен је „Град 2030 – наш проглас“ (*The City of 2030 – Our Manifesto*).

<sup>1140</sup> Уп: Baldersheim, Н., *Децентрализација у пракси – Европски модели и пракса*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, UNDP, SIDA, Београд, 2009.

<sup>1141</sup> Регионална политика Европске уније је прошла више фаза развоја, али добија значајнију улогу 1975. године уласком држава са великим регионалним диспаратитетима и стварањем Фонда за регионални развој. Жак Делор, као председник Европске комисије, 1988. године поднео је план реформи регионалне политике од када се 33% буџета Европске уније користи за развој региона у складу са договореним циљевима и приоритетима. За сваки буџетски период утврђују се циљеви и принципи регионалне политике.

<sup>1142</sup> Стубови Стратегије су били: утврђивање степена развијености подручја; дефинисање развојних политика и развој институција, као неопходне основе за њену реализацију. У оквиру кључних принципа политике регионалног развоја дефинисано је партнерство међу локалним заједницама као социјалних партнера и институција грађанских



регион је у Стратегији одређен као „јединице локалне самоуправе на подручју управних округа“ и није одговарао дефиницији региона у Европској унији као економског подручја. У време усвајања Стратегије није постојала, нити је Законом о локалној самоуправи створена регионална институционална основа,<sup>1143</sup> а ни у каснијем периоду није вођена одговорна регионална политика којом је требало да се обезбеде услови за рационално коришћење средстава, лакшу координацију и већу ефикасност централних, покрајинских и локалних органа, фондова и агенција. Посебан проблем у реализацији појединих програма били су неодговарајући управни и професионални капацитети у јединицама локалне самоуправе, недостатак знања, нормативни оквир надлежности и „веберовски“ бирократизам оријентисан на формалну законитост и процедуре, одсуство лидерства и координације међу актерима, што је доводило до успоравања или чак одустајања од појединих програма.<sup>1144</sup>

С друге стране, институционална развијеност Аутономне Покрајине Војводине, географски положај, економски и други предуслови, омогућили су развој регионалног повезивања<sup>1145</sup> и укључивање у различите облике партнерстава, без обзира на структуру и обим надлежности.<sup>1146</sup> Један од првих

---

удружења, и субвенционисаност тј. поступна децентрализација и преношење државних надлежности на локалне заједнице.

<sup>1143</sup> Ову примедбу не треба заменити са могућностима сарадње локалних самоуправа на унутрашњем и међународном плану и са невладиним сектором, као ни са правом да оснивају своја удружења. То су тековине права на локалну самоуправу и као такве инкорпориране у одредбе Закона (члан 13.).

<sup>1144</sup> Непосредан увид ауторка је имала у „пионирски“ подухват развоја концепта регионалне сарадње између општина Јужно-бачког округа и Града Новог Сада, детаљније описано у: Урошевић, З., *Правни оквири сарадњешког партнерства у јавном сектору*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2008, стр. 733-748. Издвојићемо карактеристична места: За годину дана од формирања Регионалног одбора одржане су четири седнице, усвојен је Пословник о раду и Програм рада Одбора, а Финансијски план са износом учешћа сваке општине у заједничким трошковима и Споразум о међусобним правима и обавезама учесника, које је припремио Стручни тим и послао на усаглашавање општинама октобра 2007. године, никад нису усвојени од надлежних органа, иако су били полазна основа за даље активности. У међувремену, пропуштена су два конкурса за доделу средстава из наменског фонда. Изборна 2008. година скренула је фокус на друге приоритете.

<sup>1145</sup> Новембра 2002. године АП Војводина је у Напуљу примљена у Скупштину Европских регија (AER) што је омогућило учешће у многим партнерским пројектима.

<sup>1146</sup> Не треба занемарити историјски, образовни, мултиетнички и културолошки аспект и институционалну традицију у Војводини (без обзира на последице политике и институционалне регресије током 90-их година XX века), што понекад служи војвођанским политичким лидерима као аргумент за легитимитет активности „на ивици надлежности“.

је регионални пројекат Еврорегион Дунав-Криш-Мориш-Тиса,<sup>1147</sup> односно сарадња у области привреде, образовања, културе, науке, спорта, промоције европских интеграционих процеса.<sup>1148</sup> Створен је оквир за развој културе сарадње која се данас све више шири.<sup>1149</sup>

Кључна претпоставка успешних промена је реформа којом се обезбеђује промена начина размишљања, уз стицање нових и усавршавање постојећих знања и вештина.<sup>1150</sup> Брзина промена захтева развој способности предвиђања, проналажења иновативних решења, специјализацију знања која обезбеђују сарадњу и координацију у друштву, унутар и између организација јавне управе на свим нивоима. У овоме одлучујућу улогу има компетентан, професионалан руководећи кадар. Осим уклањања опасности од недовољно компететне и мотивисане управе, не сме се занемарити одговорност и етичност због подложности политичким и свим другим утицајима.<sup>1151</sup> Ако се систем регионалне или локалне самоуправе јавља у улози „спасиоца“ од све већих изазова које доноси будућност, потребно је развити стручне, институционалне и лидерске капацитете на демократским основама како би се успешније привукле инвестиције, створили погодни услови за пословно окружење и грађанима пружиле квалитетније јавне услуге.

Британски „програм модернизације“ нпр. ослањао се на четири стуба: 1. стратегијска политика и планирање – дугорочна визија и свеобухватност уместо решавања краткорочних криза у ужим организационим оквирима, 2. удруживање интереса – сарадња између јавних агенција, корисника услуга и

---

<sup>1147</sup> Основале су га покрајине и жупаније Мађарске и Румуније и Војводина новембра 1997. године, а замах добија после 2000. године активнијим учешћем представника локалне привреде.

<sup>1148</sup> Видети: [www.dkmt.net](http://www.dkmt.net)

<sup>1149</sup> Развој покрајинских институционалних капацитета у области регионалне сарадње треба одвојити од политичке полемике и страхова од „елемената државности“ у покрајинској аутономији, као што је било у време оснивања Канцеларије за европске послове као стручне службе Извршног већа АП Војводине 2006. године и образовања Покрајинског секретаријата за регионалну и међународну сарадњу 2008. године. Полемике су биле нарочито оштре приликом доношења Статута АП Војводине у процесу усклађивања са Уставом из 2006. године због појединих институционалних новина у организацији и надлежностима покрајинских органа, које су имале епилог на Уставном суду Републике Србије.

<sup>1150</sup> Уп: Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, дуго допуњено издање, *op. cit.*, стр. 141.

<sup>1151</sup> Анализа Стина и Керола са Универзитета Мекгир из Сиднеја може се разумети и као упозорење на последице „новог јавног менаџмента“ и „моде“ јавно-приватних партнерстава, посебно у транзиционим земљама. Р. Steane, Р. Carroll: *Australia, the OECD and the post-NPM world*, presented at International Public Management Network Conference, Sydney, Australia, 2000.

цивилног сектора како би се организовање прилагодило ефикаснијем остваривању циљева, 3. електронска управа – широко коришћење нових технологија за побољшање квалитета и ефикасности у пружању услуга, 4. вредновање јавних служби и оцењивање рада јавних службеника – на основу делегираних одговорности и подржаних иницијатива.<sup>1152</sup>

Од самог почетка програм се заснивао на развоју људских потенцијала у јавном сектору, обуци и развоју менаџмента у свим деловима јавног сектора, на етичким стандардима јавне службе, коришћењу искустава најбоље домаће и међународне праксе, све у циљу „афирмисања јавне службе и подизања свести о њеном доприносу квалитету живота и добробити нације.“<sup>1153</sup> Ове крупне промене, претежно изазване глобализацијом и европеизацијом, ипак су усклађене са британском традицијом.<sup>1154</sup>

Интеграција међународних стандарда и развојних достигнућа у стратешки развој локалне заједнице треба да омогући опстанак у конкуретном окружењу.<sup>1155</sup> Отуда модернизацију и европеизацију треба разумети као степен до кога захтеви и политика Европске уније утичу на формирање унутрашње политике промена за остваривање циљева, како у земљама чланицама, тако и у земљама кандидатима за чланство. Систем локалне самоуправе несумњиво је институционални ослонац и додатни ресурс, због чега развој локалних капацитета има стратешку улогу. Осим доношења закона којим се уређује локални службенички систем на принципима службеничког права, што пре треба приступити обуци и тренингу како би се развили лидерски и стручни капацитети, мотивација и етичке вредности којима се утиче на начин размишљања, радну културу. Професионализам представља стандард без кога данас нема ефикасне и рационалне државне управе и локалне самоуправе. Како је речено, „да се не деси да правимо државу коју нико не може да препозна.“<sup>1156</sup>

---

<sup>1152</sup> Шелдрејк, М., *Карактеристике и традиције локалне управе у Великој Британији*, У: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, *op. cit.*, стр. 49.

<sup>1153</sup> Више о томе: Шелдрејк, М., *Карактеристике и традиције локалне управе у Великој Британији*, У: *Упоредна искуства локалних самоуправа*, *op. cit.*, стр. 51-52.

<sup>1154</sup> Lane, J-E., *State Management*, *op. cit.*, стр. 136.

<sup>1155</sup> Уп: Пусић, Е., *Глобално и локално*: *op. cit.*, стр. 16.

<sup>1156</sup> Кавран, Д., *Концепти јавне управе и јавног менаџмента*, *op. cit.*, стр. 25.

### 3.2.3. „Европеизација“ локалне управе и локалног система управљања

#### 3.2.3.1. Утицаји интеграционих процеса

Процес функционалног и организационог прилагођавања локалних власти европском законодавству интензивира се крајем прошлог века ради коришћења финансијских, привредних и др. могућности у компетитивном окружењу. Настају нови организациони облици и службе локалне управе (канцеларије за локални развој, европска питања, и сл.), о чему смо говорили. Уводе се нови садржаји и методи рада који доводе до својеврсне „европеизације“ локалне самоуправе. Формално, три су покретача овог процеса: а) кохезиона политика, усмерена на смањивање друштвених и економских разлика између региона ангажовањем средстава структурних фондова Европске уније, б) деловање Комитета региона као саветодавног тела органа Европске уније, в) активна улога мреже локалних и регионалних заједница у промоцији њихових интереса, сарадње, размени добре праксе и промоцији доброг локалног управљања.<sup>1157</sup>

Европеизација као предмет истраживања и као теоријски појам настаје услед утицаја Европске уније на промене у државама чланицама и кандидатима за чланство. Концепт европеизације има више различитих садржаја и не укључује свеобухватну теорију која би објаснила различите аспекте политичког и институционалног развоја.<sup>1158</sup> Реч је о питањима која се могу просторно одредити као вертикални приступ одоздо-горе, вертикални приступ одозго-доле и хоризонтални приступ: 1) процес обликовања европских институција и јавних политика на европском нивоу преношењем националних овлашћења на наднационално ниво (европеизација као политичка интеграција, институционализација Европе); 2) директан и индиректан утицај европских институција, политика и политичких процеса на национални ниво; 3) ширење Европске уније апсорпцијом нових чланица,

---

<sup>1157</sup> Копрић, И., Муса, А., Новак-Лалић, Г., *Еуропски управни простор*, Институт за јавну управу, Загреб, 2012, стр. 219-222.

<sup>1158</sup> „Концепт европеизације је постао популаран код истраживача који су разматрали како Европска унија утиче на националне државе Европе.“ Lane, J-E., *State Management, op. cit.*, стр. 135.

културним ширењем идеја, образаца и норми ван граница непосредног суседства.<sup>1159</sup>

Европеизација је сложен историјски процес, који истовремено означава и крупне институционалне промене: управну модернизацију на заједничким начелима, европеизацију државних управа и конвергенцију јавних управа појавом европског управног простора. „Европски административни простор обухвата пакет јединствених стандарда који утичу на организацију, делатности и рад система органа јавне управе. Државе које теже пуноправном чланству морају водити рачуна о овим стандардима при обликовању и развоју јавне управе.“<sup>1160</sup>

Независно од расправа о постојању или перспективи европског управног простора,<sup>1161</sup> он обухвата идеје о приближавању различитих модела јавних управа, обогаћивању новим решењима, учењу и мењању, ефектима сличним или истим за све грађане држава чланица Европске уније. Његов оквир су Копенхагенски<sup>1162</sup> и Мадридски<sup>1163</sup> критеријуми за приступање Унији и други принципи, посебно начела управног права Суда правде Европске уније за примену у националним законодавствима.<sup>1164</sup> Осим тога, хармонизација економског и друштвеног развоја Уније (територијална кохезија) постиже се инструментима регулаторне политике. Као што смо раније рекли, Уговором из Лисабона Комитет региона је добио значајну улогу у процесу доношења одлука, а национални и регионални парламенти могућност претходног испитивања регулаторне политике.

Деловање Савета Европе (*Council of Europe*) несумњиво је такође допринело промоцији европских вредности, посебно локалне самоуправе као

---

<sup>1159</sup> Копрић, И. и др., *op. cit.*, стр. 63-70.

<sup>1160</sup> *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No 27, 1999. (*Европски принципи за јавну управу*, 2001.), стр. 5.

<sup>1161</sup> Опширније: Копрић, И. и др., *op. cit.*, стр. 132-174. Видети и: Димитријевић, П., *op. cit.*, стр. 145-149. Olsen, J. P., *Toward European Administrative Space?* ARENA, Working paper 02/26.

<sup>1162</sup> Европски савет је 1993. године у Копенхагену формулисао критеријуме за пријем у чланство због лоших искустава са Источном Немачком која је значајно оптеретила европску привреду. Критеријуми подједнако третирају политичка, економска и правна питања.

<sup>1163</sup> На самиту шефова држава или влада земаља чланица 1995. године у Мадриду формулисани су критеријуми који наглашавају успостављање административних и правосудних капацитета за ефикасну примену правних тековина Европске уније у пракси.

<sup>1164</sup> Слично: Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б., *Јавна управа и европске интеграције Србије*, *op. cit.*, стр. 100-101.

значајног носиоца развоја људских права и демократије.<sup>1165</sup> Европска повеља о локалној самоуправи<sup>1166</sup> представља ослонац за правне реформе у земљама Европе. Принципи из члана 4. Повеље преузети су и у документа Европске уније. *Начело суисидијарности* подразумева да ће јавне послове обављати оне власти које су најближе грађанима, а то је ниво локалне самоуправе. Како је супсидијарност, уз *сразмерности*, основа за деловање органа Европске уније,<sup>1167</sup> локалне и регионалне управе, изложене дејству европеизације – критерија и стандарда европског управног простора, постепено се структурно и функционално прилагођавају.

Србија је донела Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи 2007. године, а убрзо и скуп закона којима је уређен систем локалне самоуправе у складу са Уставом из 2006. године. Говорили смо о иницијативи Европске комисије и Савета Европе реализованој у две фазе, под називом "Јачање локалне самоуправе у Србији." У другој фази циљ програма био је надоградња и консолидовање остварених резултата у области правних и институционалних реформи, уз пружање подршке централним и локалним властима у даљој разради стратегије децентрализације и спровођења институционалних и правних реформи у области локалне самоуправе.<sup>1168</sup> Реализација Програма је текла уз водећу улогу Владе Републике Србије и

---

<sup>1165</sup> Из бројних активности издвајамо: мрежа организација за обуку локалних и регионалних власти у државама средње и источне Европе ради стицању знања и вештина за примену критеријума „доброг локалног управљања“; помоћ у припреми прописа за реформу локалних институција; у културолошком контексту подржава се награда Европе за квалитет (*European Quality Label*). Од докумената: *Евројска конвенција о прекограничној сарадњи* 1980, *Евројска конвенција о учесивовању странаца у јавном животоу на локалном нивоу* 1992, *Евројска урбанистичка повеља* 1992 и др.

<sup>1166</sup> Европска повеља о локалној самоуправи је међународни уговор (ЕТС No. 122), који је ступио на снагу 1. септембра 1988. године.

<sup>1167</sup> Према уговору из Мастрихта 1993. године и Протоколу о примени начела супсидијарности и сразмерности, органи Европске уније предузимају кораке само ако се мерама на нивоу државе чланице не могу постићи циљеви, односно када се, због обима и дејства мера, ти циљеви пре могу остварити на нивоу Уније.

<sup>1168</sup> Програм је био заједничка иницијатива Европске комисије и Савета Европе, вредна 2,2 милиона евра из средстава ИПА 2007. Реализација је почела 2009. године заснована на Стратегији реформе државне управе и приоритетима из Акционог плана за спровођење Стратегије (2009-2012). Како је расподела власти између централног и нижих (локалних) нивоа власти у Стратегији представљена као „један од најважнијих предуслова за демократизацију друштва у целини“, програмске активности су усклађене са приоритетима у делу Акционог Плана који се односи на децентрализацију. Извор: <http://www.coe.org.rs> Видети и: <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=995>

надлежног министарства.<sup>1169</sup> Значајан допринос је дала Стална конференција градова и општина, као важан партнер у институционалном дијалогу. Међутим, чини се да циљеви тог програма нису остварени у потпуности.<sup>1170</sup>

Реформа локалног службеничког система се још увек очекује, што је озбиљан застој у процесу професионализације и изградње службеничког система у целини на јединственим стандардима. То је упозоравајућа чињеница, имајући у виду се оставља простор да се актуелне мере смањивања броја запослених и друге рестриктивне мере не одвијају на „мерит“ принципу, већ у условима прилично високог страначког утицаја. Постоји реална могућност да се, осим социјалних, створе и непотребни проблеми оптималног функционисања локалних органа и остваривања локалних надлежности. Велике резерве садржи рационализација организације, функција и процедура, што би уз обуку и тренинг несумњиво подигло ефикасност и смањило трошкове. Коначно, стварне вишкове би требало утврдити анализом послова и задатака и кадрова неопходних за оптимално функционисање у складу са надлежностима и развојним потребама, у процесу ширих консултација. Користан ослонац и путоказ за наредне активности представљају резултати бројних анализа из претходног периода, од којих само само део навели, а посебно је интересантна Функционална анализа у 15 јединица локалне самоуправе из 2011. године<sup>1171</sup> због тога што је „маркирала“ кључне слабости.

„Освежене“ иницијативе у области локалне самоуправе требало би да доведу прво до веће координације активности на реформи јавне управе, уважавајући локалне интересе и потребе грађана. Носиоци плана реформе у делу који се односи на локалну самоуправу треба да имају у виду да парцијалне системске интервенције ни до сада нису допринеле суштинском напретку реформског процеса. Озбиљна сметња је висок степен утицаја

---

<sup>1169</sup> Очекивани резултати Програма били су, између осталог, анализа и могућности за унапређење система управног надзора и подршка припреми подзаконских аката за примену Закона о комуналној полицији.

<sup>1170</sup> Нпр. правни оквир за извршење Закона о комуналној полицији завршен је у оквиру програмске подршке, али се у процесима даљег развоја застало.

<sup>1171</sup> Кеџ, А. Г., Ракић, В., Рихтер, К., Фракасина, Е., *Функционална анализа у 15 јединица локалне самоуправе, ажуриран финални извештај*, Пројекат МСП ИПА 2007, јуни 2011, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, СКГО, GIZ, Београд, 2011.

страначких интереса на поједина системска решења, политику запошљавања, неусклађено преношење регулаторних овлашћења, „линеарно“ поверавање послова државне управе а у појединим срединама недостају капацитети и за локалне надлежности, множење стратегија које се не реализују. Нарочито је штетно што је занемарена обука и стручно усавшавање. На све ово указује се у бројним истраживањима.

Локално лидерство треба да се припреми за улогу које локалне заједнице имају у Европи. Осим што представљају „европски“ значајно и признато подручје и стичу нове шансе за сопствени економски развој, развојем капацитета утицаће на развој друштва у целини. У томе државни и локални органи имају једнаку одговорност. Кључна је наредна фаза реформе која захтева већу јавну одговорност, искрену, одлучну борбу против корупције и других негативних појава, развој етичких стандарда, заштиту професионализма, одрживу професионализацију. Успешни резултати реформе и развој локалне самоуправе у складу са европским заједничким стандардима, омогућиће бржи напредак интеграционих процеса и коришћење фондова Европске уније у складу са потребама.

### **3.2.3.2. Регулаторни процеси у Европској унији који утичу на процес професионализације и улога Комитета региона Европске уније**

Утицај европског законодавства на локалне и регионалне јединице може бити директан и индиректан, али треба разликовати непосредну примену примарног законодавства који оставља простор за непосредно ангажовање локалних и регионалних власти, од оног које се односи на слободно кретање роба и услуга и радне снаге, бирачко право, јавне набавке, или је реч о секторским политикама у разним областима.<sup>1172</sup>

Један од важнијих инструмената развоја Европске уније представља кохезиона (регионална) политика, на коју утичу два међусобно повезана процеса: континуирано проширење Уније државама чланицама које заостају за просеком у Европској унији, као и процес економске интеграције успостављањем јединственог тржишта и економске и монетарне уније. То је

---

<sup>1172</sup> Копрић, И., и др., *op. cit.*, стр. 223.



довело до развоја политике и инструмената који ће допринети убрзаном развоју оних држава и региона који заостају. У документу „Европа 2020“<sup>1173</sup> означени су правци и приоритети стратешког развоја ЕУ у односу на глобалну конкуренцију, као и решавање економских и социјалних диспаритета унутар Уније који успоравају њен привредни раст.<sup>1174</sup> У том смислу су изведени и циљеви регионалне политике, међу којима су инвестирање у образовање, стручно усавршавање и целоживотно учење, као и јачање капацитета органа јавне власти и унапређење ефикасности јавне управе.<sup>1175</sup>

Правни, тематски, финансијски и институционални оквир кохезионе политике Европске уније можемо наћи у сажетој анализи, са проценом утицаја на локалне самоуправе у Србији, која је припремљена у оквиру активности СКГО, уз међународну помоћ.<sup>1176</sup> Релевантност ове анализе са аспекта нашег рада је што указује на неопходност развоја институционалних и стручних капацитета на локалном нивоу у вези са кохезионом политиком, што ће се такође ценити у процесу преговора у вези са поглављем 22.<sup>1177</sup> У том смислу, закључци прате структуру поглавља 22, представљају драгоцен извор података о обиму, садржају и динамици промена које се очекују, али се указује и на то да се са појединим активностима у великој мери касни,

---

<sup>1173</sup> *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication From The Commission, Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020.

<sup>1174</sup> О диспаритетима и тежини овог изазова говоре подаци за 2004. годину јер је свега 4 од 10 нових држава чланица имало БДП/по глави становника већи од 75% просека у ЕУ. Деценију касније готово све нове државе чланице забележиле су значајан економски раст иако је глобална економска и финансијска криза значајно утицала на ову динамику. Словачка се растом од 19 процентних поена (76%) придружила групи нових држава чланица са БДП/по глави становника преко 75% ЕУ. Остале државе оствариле су интензиван раст, при чему се нарочито истичу Литванија (74%), Естонија (72%), Летонија (67%) и Пољска (68%), док је Мађарска (67%) забележила раст од свега 4 процентна поена. Румунија и Бугарска су такође направиле напредак од момента приступања достигавши 54%, односно 47% просека у ЕУ. У погледу НУТС 2 региона, према подацима за 2013. годину, 75% просека у ЕУ прешли су Братиславски регион у Словачкој (186%), Праг у Чешкој (171%), Букурешт (122%), Централна Мађарска у Мађарској (110%), Мазовјецки у Пољској (107%), Западна Словенија (100%), Кипар (94%), Малта (86%) и Југозападни регион у Бугарској (78%).

<sup>1175</sup> Уп. ANNEX 1, *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, op. cit., стр. 30.

<sup>1176</sup> Мирић, О., *Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе, Области кохезионе (регионалне политике)*, Програм Краљевине Шведске и СКГО „Подршка локалним самоуправама у Србији у процесу европских интеграција”, Београд, 2015, стр. 5.

<sup>1177</sup> Поглавље 22 се односи на успостављање и функционисање система за управљање фондовима Европске уније. Један од циљева инструмента за претприступну помоћ – ИПА (политичке, економске, правне и институционалне реформе) представља и припрема за управљање кохезионом политиком Европске уније.

посебно оним које се односе на развој капацитета јединица локалне самоуправе и подизање нивоа стручности у локалним службама.

Наиме, спроведено истраживање је потврдило велику неуједначеност у погледу институционалних, административних и финансијских капацитета јединица локалне самоуправе са аспекта захтева кохезионе политике. Уочено је да се различито приступа одређеним решењима у овој фази када су на располагању ИПА и буџетска средства што ће, ако се не унапреди, отежати апсорпцију постприступних средстава.<sup>1178</sup> Осим тога, постоје и велике разлике у погледу организовања и функција служби за „европске послове“, у методологији израде стратегија, укључивања институција цивилног друштва, а посебна слабост је неадекватна политика задржавања већ обучених људи.

У погледу надлежности, запажено је да у појединим јединицама локалне самоуправе није јасно разграничено обављање послова који су у вези са стратешким и оперативним планирањем, односно управљањем пројектима.<sup>1179</sup> Оцењује се да је у одређеној мери савладана техника писања пројектних апликација, али је посебно питање релевантност тих пројеката, ефекти и одрживост. Ове слабости треба што пре савладати.

Процес преговора у вези са поглављем 22 биће организован око неколико области: законодавни и институционални оквир, административни капацитет, програмирање, мониторинг и вредновање, финансијско управљање, контрола и ревизија. Мање јединице локалне самоуправе ионако имају ограничен капацитет да успешно преузму и обављају развојну функцију коју намећу захтевна и комплексна правила поглавља 22.<sup>1180</sup> Људски потенцијали су најважнији, па у процесу рационализације броја запослених у јавном сектору у наредном периоду треба обратити пажњу на оне службенике који већ имају искуства и обучени су за ове послове, чије знање треба даље ширити и унапређивати.

Овим желимо да укажемо на потребу системске, свеобухватне и одговорне припреме кадрова за бржи напредак процеса евроинтеграција.

---

<sup>1178</sup> Мирић, О., *Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ, op. cit.*, стр. 40.

<sup>1179</sup> Нпр, у Сомбору где постоји Одсек за локални развој, постоје и Развојна агенција града Сомбора, а Сомбор је оснивач и регионалне развојне агенције Бачке, и Агенције за регионални развој АП Војводине.

<sup>1180</sup> Мирић, О., *Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ, op. cit.*, стр. 55.

Очигледна је потреба за додатним знањима о начину на који функционишу институције, политике и процеси у Европској унији, познавање стратешких докумената и правног оквира.<sup>1181</sup> Потребу за професионализацијом у области „европских послова“ као стабилизацију групе задатака и у вези са њима стабилизацију личног положаја и стручних својстава њихових носилаца (Пусић) не треба посебно доказивати, али је велики значај њиховог квалитетног обављања за повећање могућности коришћења средстава фондова Уније који су намењени економском развоју. Наведена Анализа указује на структурне слабости у процесу професионализације, могуће последице недовољног улагања у знање и неадекватну политику развоја кадрова који учествују у процесима управљања, посебно оних који се налазе на руководећим местима где се доносе одлуке. У том смислу се формулишу и одговарајуће препоруке:<sup>1182</sup>

- успостављање стабилног и одрживог система обуке и стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе који су ангажовани на пословима у вези са управљањем програмима и пројектима који се финансирају из европских фондова,

- јединице локалне самоуправе треба да поседују довољан броја обучених кадрова за учешће у процесу програмирања и праћења спровођења програма и пројеката,

- потребни су одговарајући инструменти и мере политике задржавања кадрова како би се дугорочно оспособиле за спровођење или учешће у спровођењу одговарајућих процедура управљања програмима и пројектима који се финансирају из европских структурних и инвестиционих фондова,

---

<sup>1181</sup> На основу спроведеног истраживања, уочено је да су поједине јединице локалне самоуправе, приликом израде стратегија, користиле ограничен број стратешких докумената Европске уније, али има и оних које их уопште нису користили (Нови Сад, Тутин, Пирот, Нови Пазар, Нови Београд). С друге стране, због великог броја стратегија на централном нивоу (105 стратегија и још неколико у припреми), неуједначеног начина припреме и времена који обухватају стратегије, изузетно је тешко утврдити усклађеност између централних и локалних стратегија. Тако успостављен стратешки оквир додатно отежава стратешко и оперативно планирање на локалном нивоу.

<sup>1182</sup> Препоруке се односе на све области регионалне политике, а овде излажемо само оне које се односе на административне капацитете. Мирић, О., *Анализа ушлицаја процеса пришуйања Србије ЕУ, op. cit.*, стр. 57.

- додатно јачање културе партнерства и сарадње између јединица локалне самоуправе и са организацијама цивилног друштва.

Потребни су много већи напори да би се створили услови за суштинске промене у систему локалног управљања које се односе на менаџмент, кадровску политику и схватање вођства (лидерства), како би се правазишли проблеми ефикасности, развила култура партнерства, отворености и одговорности. Систем локалног управљања зависи од правног оквира који га уређује, али је потребно другачије разумевање сарадње која се одвија у европском окружењу од стране оних који доносе одлуке. Поседовање знања и унапређење лидерства на професионалној основи кључне су компоненте модернизације локалног управљања и у светским размерама.<sup>1183</sup>

### 3.2.3.3. Стандарди и препоруке Конгреса локалних и регионалних власти Савета Европе

Развој локалне и регионалне демократије, одговорне локалне власти и локалних капацитета, предмет је посебне пажње Савета Европе, нарочито у оквиру деловања Конгреса локалних и регионалних власти. Усвојен је велики број препорука државама чланицама, као својеврсне смернице за демократски и економски развој јачањем положаја и улоге локалних и регионалних јединица. Развој локалне демократије се схвата као заједничка одговорност централне и локалних власти према грађанима и друштву у целини за квалитетно и ефикасно пружање јавних услуга, директним организовањем локалног јавног сектора или финансирањем јавних услуга које пружају други субјекти.<sup>1184</sup>

Полази се од тога да локалне јавне услуге чине суштину локалне и регионалне самоуправе, чији се значај огледа у томе да утичу на одвијање и квалитет свакодневног живота грађана. Локалне јавне службе утичу и на

---

<sup>1183</sup> M. S. de Vries, Reddy, P. S., Haque, M. S., *Improving Local Government, Outcomes of Comparative Researchs*, International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Belgium, 2008.

<sup>1184</sup> Видети: Препорука Комитета министара државама чланицама о локалним и регионалним јавним услугама из 2007. године. (*Recommendation CM/Rec(2007)4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services*, Adopted by the Committee of Ministers on 31 January 2007 at the 985th meeting of the Ministers' Deputies) Доступно на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=>

економске трошкове друштва јер ангажују значајне ресурсе у циљу остваривања својих функција које се заснивају на заједништву и организованом друштвеној солидарности. Због тога се инсистира на примени ефикасних метода јавног менаџмента, већој контроли јавних трошкова, одрживој интеграцији локалног јавног сектора у економске токове, као и модернизацији локалног јавног управљања како би се побољшао квалитет живота грађана и конкурентност државе и локалних заједница на светском тржишту.<sup>1185</sup>

Позивајући се на раније препоруке,<sup>1186</sup> Комитет министара Савета Европе 2007. године усвојио је Препоруку о локалним и регионалним јавним услугама<sup>1187</sup> у којој се истиче значај локалне и регионалне самоуправе у пружању јавних услуга, а у Додатку<sup>1188</sup> се дају смернице централним и локалним властима за развој капацитета локалних и регионалних јавних служби које организују локалне власти под надзором државе, у складу са захтевима и потребама њихових корисника – грађана.<sup>1189</sup> На тај начин

---

<sup>1185</sup> Овај вид конкурентности се јавља као феномен савременог друштва, који се у теорији дефинише на различите начине, али су истраживања Светског економског форума (*World Economic Forum*) из Женеви и Института за развој менаџмента (*Institute for Management Development*) из Лозане, као најпознатији, за неколико година концепт конкурентности повезали (изједначили) са продуктивношћу и ефикасношћу. Тако је процена националне конкурентности шира и дефинише се као способност социо-политичких заједница да успешно управљају фондовима (средствима, имовином) и да унапређују добробит становника (Garelli, 2009.). Овим се „богатство“ (*wealth*) и „добробит“ (*welfare*) јављају као главни аспекти процене конкурентности. Богатство означава потенцијал друштва да обезбеди добробит становништву, јер је добробит дугорочна и одражава се на квалитет живота. То је условљено различитим елементима: брига о очувању животне средине, безбедност у заједници, одрживост развоја и напретка, могућности образовања и свих облика друштвених активности, и др, с тим да критеријуми добробити могу значајно да се разликују међу становницима, што се уважава приликом процене конкурентности одређене заједнице. И локалне јединице се могу посматрати са аспекта конкурентности на тај начин, што је допринело сложенијем планирању њиховог развоја. Више о томе: Девјак, С., Девјак, Т., *Measuring the competitiveness of municipalities*, Правни живот бр. 10/2010, Београд, 2010, стр. 315-327.

<sup>1186</sup> *Recommendation No. R (87) 12 on the role of local and regional authorities in employment policy, Recommendation No. R (90) 12 on services and infrastructures in rural areas, Recommendation No. R (97) 7 on local public services and the rights of their users, Rec(2001)19 on the participation of citizens in local public life, Rec(2003)2 on neighbourhood services in disadvantaged urban areas.*

<sup>1187</sup> *Recommendation CM/Rec(2007)4 of the Committee of Ministers to member states on local and regional public services*, 31. јануар 2007. године.

<sup>1188</sup> *Appendix to Recommendation CM/Rec(2007)4*

<sup>1189</sup> Први део Препоруке се односи на организовање, структуру и квалитет децентрализованих јавних услуга које обезбеђују локалне и регионалне власти под једнаким условима грађанима и уз њихову активну улогу на одређеној територији, с тим да је обезбеђен јасан правни оквир надлежности о услугама које се пружају и подела одговорности између различитих нивоа власти како би се избегло дуплирање надлежности или евентуално неуређена питања. У додатку се дају смернице за примену Препоруке, које су подељене у две

Препорука представља интегрални концепт за јавно управљање у националним оквирима који промовише принципе „новог јавног менаџмента“ и сугерише коришћење упоредне праксе, прилагођене локалним потребама.

Део Препоруке који се односи на локалне и регионалне власти груписан је четири категорије (фокус на кориснике, начин пружања услуга, управљање резултатима, укључивање приватног сектора у пружање јавних услуга), а сваку категорију чини група смерница које се односе на политичке, правне и финансијске аспекте децентрализације, чији је основни циљ заштита јавног интереса, уз поштовање потреба, права и интереса корисника јавних услуга.

Посебан део је посвећен ефикасном јавном менаџменту и принципима управљања помоћу резултата. Наглашена је одговарајућа политика регрутовања кадрова, стручног усавршавања и развоја каријере запослених у локалним јавним службама, у циљу обезбеђивања компетентности и мотивације. Осим тога, истакнута је неопходност увођења опреме на бази информационе технологије и у најмањим јединицама, као и одговарајућа обука запослених, уз дефинисање сопственог информационог пројекта како би се обезбедило управљање информацијама (скупљање, обрада и размена) и „он-лајн“ услуге за кориснике. Коначно, указује се да тежња за иновацијама и модернизацијом није пуко техничко питање, већ су иновације једнако могуће и у „друштвеној пракси“ у областима здравствене и социјалне заштите, безбедности, превенцији наркоманије, образовању, партиципацији грађана у доношењу одлука од јавног значаја, културним или спортским активностима, и др.<sup>1190</sup>

Овим је дат подстицај процесима реформе локалне самоуправе о којима смо говорили, у циљу стварања децентрализованог партнерског система који је способан да развија своје потенцијале за ефикасно и економично решавање све сложенијих проблема савременог урбаног живота. Такав систем подразумева отворену, ефикасну, делотворну, одговорну, професионалну локалну управу. Поједини аутори, у том контексту, локалну управу дефинишу као укупност структура и процеса којима је крајњи циљ иницирање и

---

групе. Прва група смерница се односи на централну власт а друга на локалне и регионалне власти.

<sup>1190</sup> Видети тач. 45-56. *Appendix to Recommendation CM/Rec(2007)4*.

спровођење јавних политика којима се остварује јавни интерес, односно опште добро на локалном нивоу.<sup>1191</sup> Тако се појам локалне управе повезује са појмом „доброг управљања“ или „јавног управљања“ које се односи на начин на који се сви заинтересовани укључују у процесе одлучивања о јавној политици.<sup>1192</sup>

И на локалном нивоу „добро управљање“ има велики значај због проблема у односу јавног и приватног интереса у вршењу јавних функција локалног карактера. Осим ефикасности и економичности, важна су и питања друштвене контроле и одговорности, отворености и партиципације, која се заснивају на одговорном јавном менаџменту, стручним и професионалним кадровима са високим етичким стандардима.<sup>1193</sup> „Добро управљање“ је еволуирало од првобитног фокуса на економске процесе и административну ефикасност ка демократији, владавини права и партиципацији. Иако „добро управљање“ није дефинисано у међународном праву, у међународним документима он представља концепт који с једне стране обухвата групу општих принципа, а с друге стране указује на специфичне програме којима се промовише демократија и владавина права, заштита људских права, као и програми локалног управљања и децентрализације који промовишу локалну партиципацију.<sup>1194</sup>

Раније смо навели да је Декларација из Валенсије (2007) значајан документ Савета Европе са Конференције под називом „Добро локално и регионално управљање - европски изазов“.<sup>1195</sup> Овом декларацијом потврђена

---

<sup>1191</sup> Димитријевић, П., *Реформа локалне самоуправе*, Правни живот бр. 10, Београд, 2010, стр. 332.

<sup>1192</sup> *Ibid.*

<sup>1193</sup> Слично: Димитријевић, П., *op. cit.*, стр. 333.

<sup>1194</sup> *Good Governance, Policy document*, Federal Ministry for European and International Affairs Directorate-General for Development Cooperation, Austrian Development Agency, Vienna, April 2006. Reprint: July 2011. Овај документ представља основу за активности и развој сарадње Аустрије са источном Европом у погледу доброг управљања. То није имплементациони инструмент, али обезбеђује неопходне дефиниције, услове и основе сарадње и средњорочне циљеве. У овом документу добро управљање се дефинише: „У контексту политичког и институционалног окружења које подржава људска права, демократске принципе и владавину права, добро управљање је транспарентно и одговорно управљање људским, природним, економским и финансијским ресурсима у циљу правичног и одрживог развоја.“ (стр. 5. Документа)

<sup>1195</sup> *Valencia Declaration, Strategy on Innovation and Good Governance at local level*, усвојена на 15. Конференцији министара надлежних за локалне и регионалне власти одржаној 15-16.

је Стратегија за иновацију и добро управљање на локалном нивоу. Циљ Стратегије је да грађани у свим европским земљама имају користи од доброг демократског управљања, и то кроз остварење следећа три циља: 1. Грађани у средишту демократских институција и процеса; 2. Добро управљање у складу са 12 Принципа доброг демократског управљања; 3. Стварање институционалних предуслова за побољшање управљања на локалном нивоу у складу са европским стандардима.

Добро локално управљање, као вишедимензионални концепт који обједињује искуство и резултате, а посебно правне тековине Савета Европе у области демократије, људских права и владавине права, полази од следећих 12 принципа доброг демократског управљања:<sup>1196</sup>

1. Праведно спровођење избора, заступања и ућешћа – како би се обезбедиле праве могућности свим грађанима да се изјасне о јавним пословима на локалном нивоу,
2. Поузданост – да локална власт излази у сусрет легитимним очекивањима и потребама грађана,
3. Ефикасност и делотворност – остваривање циљева уз најбоље коришћење ресурса,
4. Отвореност и транспарентност – да се јавности обезбеди приступ информацијама и олакша разумевање начина на који се воде јавни послови,
5. Владавина права – да се осигура правичност, непристрасност и предвидљивост,
6. Етичко понашање – да јавни интерес буде изнад личног,
7. Стручност и способност – да локални представници и званичници буду потпуно способни да врше своје дужности,
8. Иновативност и отвореност за промене – да из нових решења и добре праксе проистиче корист,
9. Одрживост и дугорочна оријентација – да се води рачуна о интересима будућих поколења,
10. Доследно управљање финансијама – промишљено и ефикасно коришћење јавних средстава,
11. Људска права, културна разноврсност и социјална кохезија – да сви грађани буду заштићени и поштовани и да нико не буде дискриминисан или искључен,
12. Одговорност – да локални представници и званичници преузму одговорност и да се сматрају одговорним за своје поступке.

---

октобра 2007. године у Валенсији. Видети: [http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy\\_Innovation/Strategie2007\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/Strategie2007_en.pdf)

<sup>1196</sup> *Valencia Declaration, op. cit., Annex I.*



### 3.3. Концепт „доброг управљања“ и изградња капацитета локалне самоуправе – професионализација локалне управе

#### 3.3.1. Промене у локалној самоуправи – могућности коришћења упоредних искустава

##### 3.3.1.1. Локално партнерство као део стратегије доброг локалног управљања

Партнерство у јавном сектору је комплексно по својој природи и начину функционисања и отежано се спроводи без политичке подршке и одговарајућих ресурса. Оно ипак представља инструмент или организациони модел помоћу кога се, у одређеној мери, превазилазе слабости јавне политике и јавног управљања. Први резултати истраживања спроведеног у земаљама чланицама ОЕЦД у периоду 1999-2003. године показали су да је главни ефекат партнерства побољшање локалног управљања<sup>1197</sup> које је утицало на пословне капацитете и конкуретност привреде. Касније анализе различитих стратегија партнерстава потврдиле су прве закључке јер је у већини развијених земаља то био најбољи пут за јачање локалних капацитета у условима експанзије глобалне конкуренције и потребе за подстицањем запошљавања, боље друштвене кохезије и заштите животне средине.<sup>1198</sup>

Циљ партнерства је да повеже све релевантне актере у одређеном региону који могу ефикасније да допринесу решавању одређеног заједничког питања на равноправној основи.<sup>1199</sup> На први поглед једноставан принцип,

---

<sup>1197</sup> Подстиче разумевање циљева националне секторске политике и прилагођавање решења локалним приоритетима; Удруживање националних и локалних програма стимулише развој локалних иницијатива и тиме напредак и локалне заједнице и друштва у целини; Национални програми дају боље ефекте када се прилагоде локалним специфичностима и потребама. Видети: *Local Partnership for Better Governance*, OECD, LEED Directing Committee, 2001. <http://www.oecd.org/cfe/leed/localpartnershipsforbettergovernance.htm>

<sup>1198</sup> Н. Baldersheim, *Децентрализација у пракси – Европски модели и пракса*, *op. cit.*, стр. 7.

<sup>1199</sup> Државна институционална организација представља чврсту хијерархијску структуру са поделом надлежности која често није у стању да одговара на стварне потребе друштва. Осим тога, није довољно отпорна на механизме неформалних утицаја код доношења економских и других одлука. Ти утицаји могу бити снажни у корист одређених група занемарујући остале. Партнерство се показало као успешан начин у обезбеђивању потребне равнотеже и за превазилажење слабости формалних хијерархијских структура кроз укључивање свих интересних група на основама једнакости и поверења.

међутим, партнерство у пракси носи одређене проблеме јер различити мотиви покрећу и стварају мреже партнерстава.<sup>1200</sup> Иницијатива може долазити са локалног нивоа – „одоздо“, где постоји потреба за бољом координацијом активности, или са централног нивоа – „одозго“, када национална политика изабере партнерски приступ за решавање одређеног проблема, или пак подстицајно, када су предвиђена средства за одређени тип партнерских активности, као код коришћења међународних фондова.<sup>1201</sup>

Партнерство развија демократски капацитет јер пружа могућност договора о улогама и одговорностима, где је централна улога државе да обезбеди демократичност процеса, равноправност учесника и поуздану правну заштиту. Партнерство је корисно средство под условом да представља метод за побољшање ефеката одлучивања у јавном сектору, а не замену за обавезе и одговорности актера. Слабости у функционисању партнерства<sup>1202</sup> помогле су формулисању препорука као оквира за прилагођавање партнерском раду, посебно представника власти.<sup>1203</sup>

Партнерство је специфичан систем, организација рада којој је потребан склад њених елемената (људи, средстава, организационог повезивања) за остваривање договорених циљева – стабилан и довољно флексибилан, како би био способан да поднесе неопходне, брзе промене и прилагођавања у остваривању и заштити јавног интереса. Све то треба да функционише у

---

<sup>1200</sup> Прво, није лако окупити све релевантне партнере „за исти сто“, не само представнике институција различитог нивоа и надлежности, већ и других друштвених група. Њихови интереси и идеје о начину решења увек се разликују, а избегавање оних који су „тежи“ за сарадњу води ризику ширег разумевања и прихватања циљева партнерства. Друго, партнерство подразумева једнака права. Ако их партнери немају по положају, треба их договорити као принцип, али само у стратешким питањима, док се о средствима доносе појединачне одлуке у складу са надлежностима и прописаним процедурама о располагању јавним средствима, због чега се мора водити рачуна и о могућем конфликту интереса. Треће питање је заједничко власништво, које се гради на заједничким циљевима и начину рада, кроз својеврсну идентификацију са циљевима и могућностима личног доприноса резултатима. Више о томе: Урошевић, З., *Правни оквири сарадњивости и партнерства у јавном сектору*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2008, стр.733-748.

<sup>1201</sup> Више у: *Successful Partnerships – A Guide*, 2006, OECD, LEED, Forum on Partnerships and Local Governance at Centre for Social Innovation.

<sup>1202</sup> Најчешће се јавља: неадекватна усклађеност циљева националних програма и локалних потреба и њихова недовољна прилагодљивост, чак и када су значајни за економски развој и запошљавање; недостатак одговорности у односима; тенденција да организације формиране ради остваривања циљева партнерства више воде рачуна о процедурама, не би ли обезбедиле свој опстанак а на рачун остваривања циљева.

<sup>1203</sup> Уп: *Strategy to improve governance through partnerships*, LEED Directing Committee, OECD.

сталној комуникацији између партнера и са пуном отвореношћу према јавности. Партнерство као самостална организација или сложена управна структура, уз обезбеђене изворе средстава, ствара основу за стабилизацију партнерства као дуготрајније организације.<sup>1204</sup>

У Србији је партнерство уређено Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама.<sup>1205</sup> Прописани су услови и начин израде, предлагања и одобравања пројеката јавно-приватног партнерства, субјекти надлежни, односно овлашћени за предлагање и реализацију пројеката јавно-приватног партнерства, права и обавезе јавних и приватних партнера, облик и садржина уговора о јавно-приватном партнерству са или без елемената концесије (јавни уговор), правна заштита у поступцима доделе јавних уговора, услови и начин давања концесије, као и друга питања која се односе на улагања средстава у јавној својини у заједничко привредно друштво са приватним партнером ради реализације пројеката јавно-приватног партнерства.<sup>1206</sup>

Законом је дефинисан позитивноправни појам јавно-приватног партнерства као „дугорочна сарадња између јавног и приватног партнера ради обезбеђивања финансирања, изградње, реконструкције, управљања или одржавања инфраструктурних и других објеката од јавног значаја и пружања услуга од јавног значаја, које може бити уговорно или институционално“.<sup>1207</sup> Законом су регулисани, поред осталог, битни елементи јавно-приватног партнерства<sup>1208</sup> и начела на којима се оно заснива. Реализација јавно-

---

<sup>1204</sup> *Successful Partnerships – A Guide*, 2006, OECD, LEED, Forum on Partnerships and Local Governance at Centre for Social Innovation.

<sup>1205</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 88/11.

<sup>1206</sup> Чл. 1. и 2. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Сл. гласник РС“ бр. 88/11.

<sup>1207</sup> Чл. 7. ст. 1. Закона о јавно-приватном партнерству и концесијама, „Сл. гласник РС“ бр. 88/2011.

<sup>1208</sup> То су: 1) предмет јавно-приватног партнерства, који не може бити искључиво комерцијално коришћење добра у општој употреби или другог добра нити искључива испорука добара; 2) облик јавно-приватног партнерства које може бити институционално или уговорно, или као концесија која представља посебан облик јавно-приватног партнерства у складу са овим законом; 3) обавезу приватног партнера да од јавног партнера преузме изградњу, односно реконструкције јавне инфраструктуре, односно објекта од јавног значаја, као и одржавање јавне инфраструктуре, односно обављање услуга од јавног значаја, са једном или више обавеза као што су: финансирање, управљање и одржавање, у циљу пружања услуга од јавног значаја крајњим корисницима из оквира надлежности јавног партнера, или у циљу обезбеђивања неопходних предуслова јавном партнеру за пружање услуга од јавног значаја из оквира његових надлежности, или пружање услуга од јавног значаја из оквира надлежности

приватног партнерства, односно уређивање услова, начина и поступка закључивања јавних уговора, заснива се на следећим начелима: заштите јавног интереса, ефикасности, транспарентности, једнаког и правичног третмана, слободне тржишне утакмице, пропорционалности, заштите животне средине, аутономије воље и равноправности уговорних страна. При томе, приликом спровођења поступка давања концесија, давалац концесије дужан је да, у односу на све учеснике у поступку, поред наведених начела, примењује и начело слободе кретања робе, начело слободе пружања услуга, начело забране дискриминације и начело узајамног признавања. Сва наведена начела користе се за тумачење одредаба Закона.<sup>1209</sup>

Правни идентитет партнерства<sup>1210</sup> је значајан због правне сигурности учесника, законитости у раду, могућности контроле коришћења средстава, да буде поуздана институција за реализацију договорених циљева, у којој се одговорност према обавезама учвршћује организацијом, посебно када значајну улогу у партнерству имају локалне или регионалне власти. Партнерство може имати и улогу послодавца нпр. у истраживањима, изради стратешких планова,

---

јавног партнера крајњим корисницима; 4) делимично или потпуно финансирање пројекта јавно-приватног партнерства од стране приватног партнера; 5) могућност јавног партнера да приватном партнеру за преузете обавезе изврши преношење одређених стварних права или да му додели концесију или да му за преузете обавезе врши плаћање у новцу; 6) преузимање одговорности сваког партнера за ризик којим може на бољи начин да управља, односно на који може да утиче, или се ризици деле у избалансираном односу, све у циљу оптималног управљања ризиком током трајања пројекта јавно-приватног партнерства, уз коришћење управљачких, техничких, финансијских и иновативних способности приватног партнера, као и унапређењем размене вештина и знања између јавног и приватног партнера, а нарочито преузимање ризика тражње или ризика расположивости објекта, услуге, инфраструктуре и сл.; 7) могућност јавног партнера да приватном партнеру дозволи да обавља комерцијалну делатност или изгради друге објекте у оквиру реализације пројекта ЈПП, само у случају да на други начин није могуће обезбедити потребан ниво исплативости реализације пројекта јавно-приватног партнерства и повраћај уложених средстава. Видети чл. 7. ст. 2. Закона.

<sup>1209</sup> Чл. 5. Закона, а у одредби чл. 6. прецизирано је свако поједино начело.

<sup>1210</sup> За успешно функционисање партнерства потребна су правила, јасна, прихваћена и доступна јавности. Однос права и партнерства има два аспекта. Први се односи на укупни регулаторни оквир у коме се реализује на одређеном подручју, а други на правила која уређују односе унутар партнерства. Иако имају различит настанак, дејство и циљеве, међусобно су повезани и дају правни карактер партнерству. У појединим земљама партнерство је законски регулисано, као нпр. у Белгији, од основних принципа оснивања до институционалних оквира за регионални развој (*Flemish Decree on socio-economic sub-regional policy*, 2004). Има примера да се прецизно регулишу услови за чланство и структура партнерства, што је случај када се обезбеђују подастицајна средства, као нпр у Аустрији - *Territorial Employment Pacts*, 2006. Прописи могу садржати одређена ограничења, нарочито у погледу оснивања организационих облика јавних служби са приватним компанијама или невладиним организацијама.

реализацији конкретних програма, и сл. која се учвршћује формалним обликом организације (нпр. агенција).<sup>1211</sup> При томе, јасно је да треба избегавати подухвате без јасне визије, циљева или одговарајуће расподеле улога, планова и кадровских капацитета, или под утицајем ужих политичких и других интереса.

За успешну реализацију партнерства потребна су релевантна знања и способности за разумевање партнерског окружења, дакле професионализација. Рад у партнерству захтева стручна знања и способности појединаца за рад и разумевање функционисања различитих институција, државних, локалних, привредног и невладиног сектора, институција цивилног друштва, уз пуно схватање надлежности и различитих потреба и приступа у остваривању циљева. Зато је за успех партнерства важно знање – разумевање и примена метода рада прилагођених променљивој социјалној структури. Партнерство увек функционише у одређеном контексту унутрашњих (чланови и задаци) и спољашњих (окружење) фактора, чије промене могу да утичу на ефекте рада и остваривање циљева, али се ни формализацијом односа између партнера не може отклонити неизвесност која долази од непредвидивог фактора – човека, или од штетног утицаја „партократских“ интереса.

Несумњиви демократски потенцијал и економске погодности партнерства не представљају гаранцију да ће се једнако искористити, разумети и уважавати његови циљеви. Увек постоји латентна опасност због овлашћења „недржавних“ партнера, јер се стичу на основу договора (уговора) са представницима извршне власти. С друге стране, избегавање одговорности органа власти или остављање простора за доминантни утицај одређених интересних група много је олакшано у условима дефицита професионализма и етичких стандарда, нетранспарентних процедура. Наводи се да доследна примена доктрине и принципа „контроле и равнотеже“ (*checks-and-balances*) представља основу ланца одговорности у демократском систему у коме велики значај има мрежа јавно-приватних партнерстава.<sup>1212</sup> То је вероватно довољно у систему који доследно развија и штити професионалне стандарде.

---

<sup>1211</sup> Тиме се превазилазе проблеми одговорности и лојалности запослених, који су увек јачи према послодавцу него према идеји, јер су правно уређене појединачне улоге, функције и одговорност.

<sup>1212</sup> *Successful Partnerships – A Guide.*

Британски концепт модернизације локалног управљања, који смо раније споменули (*Local Government Modernisation Agenda*),<sup>1213</sup> развијао се као политички процес на прелазу у нови миленијум. У исто време и хваљен и оспораван у стручној и академској јавности, ипак је прихваћен као део политике децентрализације, реформи и нових иницијатива у погледу улоге локалних власти и грађана у стратешким питањима развоја и одлучивања у јавном сектору у оквиру тзв. новог простора управљања (*New Governance Space*). Начин рада и одлучивања кроз локално партнерство подупирала су стратешка документа Владе: „Локално стратешко партнерство“, „Споразум о локалним заједницама“ и Бела књига локалног управљања – „Снажне и просперитетне заједнице”,<sup>1214</sup> у којима је посебна пажња посвећена различитим типовима лидерства који су услов за успешно функционисање партнерских структура. „Локална власт је витални део наше демократије. Однос државе и грађана највећим делом треба да се одвија преко локалних органа власти. То обезбеђује развој лидерства у локалним заједницама, демократску одговорност јавних служби и кључ је ефективног партнерства на локалном нивоу.“<sup>1215</sup>

Поједини аутори, типично британски, признали су да је Владина Бела књига унела накнадну рационализацију „реформског жара“ лабуристичке власти, кога је пратила снажна полемика између политичара и академске јавности. „Анализе које не разматрају подједнако структурне и организационе аспекте политичких процеса, с једне стране и социјалну психологију стварности у којој настају, с друге стране, нужно су парцијалне. Управљање (*governance*) и лидерство (*leadership*) чине нераздвојну целину савремених процеса у јавном сектору.“<sup>1216</sup>

Људи су носиоци и кључ сваког процеса, са својим културолошким навикама, менаџерским способностима, знањем и сналажењем у оквиру лидерских улога, које долазе до изражаја и на локалном нивоу власти. Познато је да и најбоље постављени политички циљеви могу дати скроман

---

<sup>1213</sup> *Strategic Leadership and Partnership*, 2007. [www.cflg.manchester.ac.uk/access\\_knowledge](http://www.cflg.manchester.ac.uk/access_knowledge)

<sup>1214</sup> „*Local Strategic Partnership*“, „*Local Area Agreement*“, „*Strong and prosperous communities*“ - *The Local Government White Paper*, 2006.

<sup>1215</sup> Премијер Тони Блер, из предговора у Белој књизи.

<sup>1216</sup> *Strategic Leadership and Partnership*, *op. cit.* стр. 3.

результат, једнако као што „лоши“ могу имати значајне ефекте ако се снажно спроводе. Британски програм модернизације и афирмације локалних заједница у контексту њиховог економског развоја и утицаја на развој земље, представља један од примера стратешког приступа и подршке „од горе“ који се заснива на развоју локалних менаџерских и лидерских капацитета, подразумевајући високе професионалне стандарде и широку укљученост цивилног друштва.<sup>1217</sup>

Поредећи теоријске и практичне основе новог јавног менаџмента и тзв. мрежног управљања (*Network Governance*), из страних искустава се могу извући тезе којима се оправдава партнерство, као концептуална основа управљања у држави „без спољашњег непријатеља“, када власт добија легитимитет не само демократским изборима, већ кроз нове форме демократије и способност да демократизује демократију на локалном и националном нивоу (Гиденс, 1996): повезивање јавног, приватног и невладиног сектора; споразумно управљање на локалном и регионалном нивоу координираним активностима актера; отварање процеса одлучивања за веће учешће јавности као демократски одговор на строгу поделу надлежности органа власти; померање фокуса власти на шире укључивање цивилног друштва у процес управљања јавним пословима.<sup>1218</sup>

Све ово почива на професионализму и децентрализацији као оквиру развоја локалног лидерства – као пожељне опције. То, међутим, у појединим друштвима може довести до тога да поједини проблеми постану још сложенији ако се примери „најбоље праксе“ преузму као готова, локално неприлагођена решења, што ствара услове за настанак примера „лоше праксе“<sup>1219</sup> на коју су посебно осетљиве мање развијене и транзиционе земље,

---

<sup>1217</sup> „Циљ Беле књиге је да се локалним заједницама и људима пружи више овлашћења и могућности да побољшају свој живот, стварајући јаке и напредне заједнице, боље јавне услуге кроз промену односа између централних и локалних органа власти и грађана. Изазови с којима се суочавамо су комплексни, нема једнаких решења за све, грађанима треба дати могућност избора. Време је да покажемо поверење у локалну власт, локалну заједницу и локалне службе, дајући им више слободе и овлашћења да створе промене које желе, сарађујући са свим партнерима у својој средини.“ Из уводне речи у Белој књизи државне секретарке и чланице Парламента, *Rut Kely*.

<sup>1218</sup> Уп: Goldsmith, Eggers W. D., *Governing by Network - The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, Washington DC, 2004.

<sup>1219</sup> Слично: M. S. de Vries, Reddy, P. S., Haque, *op. cit.*, стр. ix, (Preface).

са наслеђем ауторитарне лидерске културе. Стога је корисно имати у виду различита искуства и препоруке за постепено усклађивање капацитета како би се обезбедиле одрживе промене засноване на демократским вредностима и професионализму, што је нужан опрез који показују и развијене земље.<sup>1220</sup>

Јавни менаџери и политички лидери у јавној управи и локалној самоуправи данас су изложени високом степену притисака због динамике и сложености односа, брзине промена, велике количине информација потребних за квалитетне одлуке. Имајући у виду њихов положај, улогу, овлашћења и одговорност – промене организационе културе несумњиво од њих полазе. Осим јасног правног амбијента у коме делују, потребна су знања, вештине и способности којима их треба снабдети, до утицаја на ставове, мотиве и вредности које усвајају. Начин припреме лидера представља посебно питање, али је у сваком случају стицање знања главни квалификативни услов за развој професионализма.

### **3.3.1.2. Убрзана, флексибилна и одржива професионализација као део стратегије развоја локалне самоуправе – улога руковођења и лидерства (*leadership*)**

Процес европеизације локалне самоуправе о којој смо говорили треба разумети као изградњу демократских институција и управних капацитета на начелима доброг управљања. Ова својеврсна „обнова“ локалне самоуправе<sup>1221</sup> заснива се на људским потенцијалима који су кључни чиниоци развоја. У том смислу примена принципа службеничког права заснованих на европским стандардима у локалној самоуправи треба да омогући развој капацитета локалног лидерства и менаџмента у процесу професионализације.<sup>1222</sup>

Упоредна искуства показују да се све земље света, независно од степена развоја, локалне културе и традиције, суочавају са променама у циљу побољшања локалног управљања на демократским основама, јачајући улогу

---

<sup>1220</sup> Видети: Wollmann, H., *The directly-elected mayor in the German Länder – introduction, implementation and impact*, Public Money & Management, September, 2014, pp. 331-337.

<sup>1221</sup> Уп: Kroukamp, H., Lues, L., *Improving Local Management*, in: M. S. de Vries, Reddy, P. S., Naque, *Improving Local Government*, op. cit., стр., 107-132.

<sup>1222</sup> Од кључног значаја је ефикасно управљање људским потенцијалима, доследна примена „мерит“ принципа, развијање програма сталног стручног усавршавања и висок интегритет јавних служби.



локалних власти у економском развоју као одговор држава на изазове глобализације („ренесанса локалне власти“). Међутим, по бројним анализама, локалним самоуправама недостаје ефикасан и квалитетан јавни менаџмент и локално лидерство, односно образовани и обучени стручњаци, иновативних идеја, који разумеју сложени систем локалног управљања, значај и улогу партнерства између свих нивоа власти и цивилног друштва, осећају одговорност према грађанима и уважавају њихове потребе, обезбеђују транспарентност одлучивања, чиме се стиче поверење јавности.<sup>1223</sup>

Модерна друштва зависе од тога како власт обезбеђује заштиту општег интереса и на који начин се обезбеђује остваривање и заштита права и интереса грађана,<sup>1224</sup> због чега је локални ниво власти, као „продужена рука државе“ од великог значаја за решавање оних питања који су свакодневна потреба живота на одређеном ужем подручју. Брзе промене али оскудни ресурси намећу каткада немогуће захтеве локалном лидерству и јавним менаџерима да обезбеде што ефикасније, квалитетније и при томе јефтиније јавне услуге. Да би то постигли, локални лидери и менаџери морају имати знање, способности и личне квалитете како би успешно водили „подређене“ и управљали организацијом у интересу заједнице и грађана, штитећи при томе интерес друштва у целини.<sup>1225</sup> То зависи, пре свега, од професионализације, односно неговања професионализма и стабилног управног апарата високог интегритета.

Интересовање за руковођење и управљање (*leadership*) настаје са настанком организованих људских заједница.<sup>1226</sup> Данас, лидери у свим

---

<sup>1223</sup> Слично: Kroukamp, H., Lues, L., *Improving Local Management*, *op. cit.*, стр. 110-114.

<sup>1224</sup> Израз „јавни менаџмент“ постаје централна истраживачка тема на прелазу у нови миленијум са циљем да се допринесе развоју теорије и праксе јавне управе, с обзиром на то да је повезивање јавног и пословног менаџмента захтевало нове идеје, теорију и праксу јавног управљања. Општа теорија менаџмента не покрива све специфичности јавног сектора, а јавна управа отежано развија менаџмент на начин на који се развијају потребе друштва, због чега је неподељено уверење у академској литератури да у развоју сваке нације кључну улогу има унапређени јавни менаџмент. Уп: Brudney, L. J., O'Toole L. J., Jr., and Rainey, H. G., (ed.) *Advancing Public Management - New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington, 2001, стр. 2

<sup>1225</sup> Lyndon du Plessis, *The Role of Community Leadership*, in: M. S. de Vries, Reddy, P. S., Naqee, *op. cit.*, стр. 133-147.

<sup>1226</sup> Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење, Наука о управљању, Београд*, 1991. Слично и: Van Wart, M., *Leadership in public organizations, An Introduction*, M.E. Sharpe, New York-London, 2012.

струкама буде све више осећања да се развој лидерства може кретати у правцу велике концентрације специфичне моћи, што зависи од области у којима делују, па тако и у јавној управи на свим нивоима.<sup>1227</sup> Када су демократске институције слабе, снага лидера постаје неминовно све јача, стварају се услови да се понавља историја – од старе Грчке до „модерног“ Ирака и Египта.<sup>1228</sup> Шта рећи о председницима најјачих савремених држава? Да ли се поштује суверенитет, или пак сила која само штити интересе те државе, па и само малог дела становништва унутар ње саме?<sup>1229</sup> Лидер великим делом одређује или утиче на услове живота грађана, локалних заједница, држава или читавих континената.<sup>1230</sup>

Наш интерес за проучавање лидера практично је неисцрпан. Међутим, лидерство је широк појам и коришћен концепт који може имати различита значења ако се уже не одреди. Лидерство се може одредити у односу на оне који „прате“ односно који су вођени (политичко или религијско лидерство), као што се и у савременом пословању јављају специфични облици лидерства због утицаја који имају „нови“ пословни подухвати као нпр. „Фејсбук“ или „Мајкрософт“. Лидерство се може одредити и у односу на задатак који је примарни фокус лидера, као што је организационо лидерство, које подразумева руководиоце чија је пажња претежно или искључиво усмерена на

---

<sup>1227</sup> Недавно су објављени подаци (Светска банка) да 1% становника Планете контролише или располаже са 99% богатства Планете. Сви су они лидери: политички, финансијски, религијски, војни или економски.

<sup>1228</sup> „Упркос напорима модерних друштава да се обузда превелика моћ свих лидера – политичких, финансијских, религиозних, и др, многи лидери у свету констатно поседују велики утицај и власт.“ Van Wart, M., *op. cit.*, стр. 3.

<sup>1229</sup> Значај професионализма истиче и изванредно дело „Освајање потребне промене: спасавање наше планете Земље - Глобална јавна служба“ (*Winning The Needed Change: Saving our Planet Earth - A Global Public Service*). Штиво је заједничко дело неколико чланова „глобалног“ тима истакнутих имена у области јавне управе о утицају људског фактора на глобално јавно управљање. Рад је својеврсни наставак дебате која је почела објавом рада „Свет који можемо освојити“ (*The World We Could Win*) 2005. године поводом обележавања 75 година од оснивања Међународног института за административне науке (*International Institute of Administrative Sciences – IAS*). Аутори истичу потребу да се подстиче расправа широм света о професионализму у јавном сектору како би се подигао на виши ниво и стварно служио општем добру у глобалном контексту, у циљу превазилажења бројних проблема и великих разлика у свету у погледу развијености. Простор нас ограничава да детаљније изложимо садржај, али указујемо на изузетно вредан рад аутора међународног реномеа о актуелним питањима глобалног управљања, чије препоруке несумњиво истичу значај развоја знања и специфичних вештина, али пре свега професионалних вредности, како би се утицало на заштиту глобалних јавних добара. Видети: Pagaza, P. I., (ed.) & Argyriades, D., *Winning The Needed Change: Saving our Planet Earth - A Global Public Service*, IOS Press, Amsterdam, 2009.

<sup>1230</sup> Слично: Van Wart, M., *Leadership in public organizations, op. cit.*, стр. 4.

запослене који те задатке треба да извршавају ефикасно са најбољим резултатом.<sup>1231</sup> Отуда ово подручје захтева да само одредимо основне чиниоце који утичу на формирање, развој и резултате активности лидера у јавној управи и локалној самоуправи, и то у најопштијем смислу и у мери у којој се развија наше проучавање професионализма и развоја професионализације.

Лидерство је облик вођења, односно процес током којег једна особа утиче на друге чланове организације ради остварења утврђених циљева. Иако је лидерство слично менаџменту, између њих се не може у потпуности ставити знак једнакости, као ни између појмова менаџер и лидер. Лидерство је повезано са личним особинама<sup>1232</sup> и стога је социо-психолошка категорија.<sup>1233</sup> Лидерство се може фокусирати на коначни резултат и на средства да се тог циља дође – трансакционо лидерство, или на прилагођавање организације потребама и могућностима у окружењу, што може резултирати суштинским променама – трансформационо лидерство (утиче се на следбенике, њихову мотивацију и развој), а када се посматра „дух“ у коме се спроводи, као што је то у јавној управи посвећеност јавној служби, односно јавном интересу и

---

<sup>1231</sup> Слично: Van Wart, M., *op. cit.*, стр. 5.

<sup>1232</sup> Бројни су аутори писали о лидерству и особинама лидера, али углавном свака дефиниција обухвата способност за промене, следбенике, утицај и циљ који се жели постићи. Отуда се одређене особине повезују са лидерством: енергија - висок ниво уложеног напора и жеље за успехом, иницијатива; жеља да води - лидери имају изражену жељу да воде и утичу на друге, спремност да преузму одговорност; поштење и интегритет – успешни лидери изграђују односе поверења између себе и својих следбеника користећи истину и поштење; самопоуздање - лидер не сумња у себе, у правичност својих циљева и одлука; интелектуалне способности - лидери прикупљају, синтетизују и тумаче велике количине информација, способни су да стварају визије, решавају проблеме и да доносе правилне одлуке; релевантно знање - о организацији, делатности, техници, а продубљено знање омогућава да доносе добро образложене одлуке и разумеју њихове последице.

<sup>1233</sup> О разлици између лидерства и менаџмента, односно лидера и менаџера, писао је Абрахам Залезник (1924-2011), професор на *Harvard Business School*. Класична теорија менаџмента се бавила традиционалним питањима организационе структуре и процеса, фокусирана на компетенције, контролу и равнотежу моћи. Према Залезнику, такво поимање управљања искључује кључне елементе лидерства који се односе на личност, попут инспирације, визије и људске страсти – чиниоце који су кључни за пословни успех. Залезник је лидере и менаџере разликовао према разумевању хаоса и реда. Менаџери се примарно баве процесима, немају личан став према циљевима, трагајући при том за стабилношћу и контролом, хитро решавајући проблеме и пре него што их у потпуности схвате. Супротно томе, лидери спремно толеришу хаос и недостатак чврсте структуре, истражујући све аспекте проблема у настојању да дубље разумеју ситуацију. Стога сматра да су лидери, према својим личним особинама, ближи уметницима, научницима и другим креативним мислиоцима, пре него менаџерима. Пошто организације требају и једне и друге, потребно је пажљиво улагати у развој лидерске културе, пре свега тако да се менаџери оспособе да стварају подстицајну климу и културу у којој се развија машта и креативност. Видети: Zaleznik, A., *Managers and Leaders, Are They Different?* Harvard Business Review, March-April 1992.

заштити права грађана, одређења лидерства су својеврсна комбинација ових елемената.<sup>1234</sup> У конкретном случају увек зависи којем се од њих даје предност и у том смислу Монгомери Ван Варт лидерство у јавној управи (*administrative leadership*) одређује у неколико дефиниција:<sup>1235</sup>

а) као процес обезбеђивања резултата који захтевају овлашћени системи, и то на ефикасан и делотворан начин, у складу са законом – ужа дефиниција која се односи на „прву линију“ руководиоца који подлежу политичкој одговорности;

б) као процес развоја или подршке следбеника који остварују резултат – сви лидери имају следбенике од чијег рада зависи квалитет резултата, због чега је боље фокусирати се на њих уместо на услугу или производ (уобичајени „мото“ у сектору услуга је „Наши запослени су наш приоритет“);

в) као процес прилагођавања организације окружењу, уз неопходне промене на макро-нивоу, као и усклађивање организационе културе – ова дефиниција више одговара највишем лидерству и наглашава „глобалну слику“, мада њена примена може да изазове забринутост јер умањује демократску одговорност;

г) кључни елемент лидерства у јавној управи је јавна служба – иако лидерске функције и фокус могу варирати, лидери морају бити флексибилни, отворени, свесни различитих или супротстављених интереса, али посвећени општем добру, тако да стварају поверење јавности у њихову руководећу улогу;

д) лидерство је комбинација познавања метода и техника рада, унутрашњег усмеравања следбеника и спољашњег организационог повезивања, све то оријентисано на јавну службу и јавни интерес – дефиниција која обухвата сву сложеност лидерске улоге, без нагласка или фокуса којег би лидер требао да има, или да оперативно чини.

Специфичност и „вишеслојност“ лидерске улоге, а можда још више потребно искуство, отвара питање да ли се лидер „рађа“ или „ствара“ – често питање на које готово сви одговори указују да је реч о специфичној

---

<sup>1234</sup> Уп: Van Wart, M., *Public-Sector Leadership Theory: An Assessment*, Public Administration Review, March/April 2003, Vol. 63, No. 2, (pp. 214-228.), p. 224.

<sup>1235</sup> Van Wart, M., *Leadership in public organizations*, op. cit., стр. 17.

комбинацији талента и знања стеченог и учењем и праксом.<sup>1236</sup> „Ако јавна управа треба да развија лидерство уместо наредби, онда то значи да виши нивои у хијерархији треба да имају Рембрантов осећај за нијансе боја у међуљудским односима, разумевање не само односа у хијерархији, већ и психолошке динамике групног понашања, система вредности и самог процеса учења. Лидер у јавној управи истовремено је и учитељ – а такво лидерство захтева не само формално управно образовање, већ и практичну обуку и тренинг на послу (*on-the-job training*).“<sup>1237</sup>

Разјашњењу савременог схватања лидерства допринео је приватни сектор, који је „створио“ менаџере и утицао да се успоставе такви односи моћи који фаворизују колективно у односу на индивидуално. Међутим, настојећи да постигну што бољи успех организације – ефикасност у служби профита контролом резултата и равнотежом снага у групама прожетим ривалством, менаџери могу да занемаре значај личности, креативност и професионалну етичност.<sup>1238</sup> У том смислу се тврди да је лидерство мање резултат формалног тренинга а више искуства које је најбољи учитељ, односно лидерство се не може „школски“ научити, оно се стално учи и усавршава.<sup>1239</sup> При томе, формални тренинг о лидерству у јавној управи треба да обезбеди не само потребна основна техничка знања о организацији и потребне вештине, него и свест о различитим моделима управљања и методима вођења у различитим ситуацијама, са јасном оријентацијом на јавни интерес коме служе, због кога се ефикасност друкчије мери, што битно утиче на разлику од лидерства у приватном сектору, или сличност у „небитним стварима“.<sup>1240</sup>

Нема сумње да лидерство, односно вођење подразумева неку врсту моћи којом се утиче на понашање људи. А таква моћ, када је поседује једна особа, повлачи за собом и ризике, од којих је највећи, осим ризика губитка самоконтроле због жеље да се стекне још више моћи, проблем бирократске инерције. Бирократске организације су системи утемељени на традицији и

---

<sup>1236</sup> Van Wart, M., *Public-Sector Leadership Theory: An Assessment*, *op. cit.*, стр. 222.

<sup>1237</sup> Marshall, 1953, Према: Van Wart, M., *op. cit.*, стр. 11.

<sup>1238</sup> Уп: Zaleznik, A., *Managers and Leaders, Are They Different?* Harvard Business Review, March-April 1992.

<sup>1239</sup> Van Wart, M., *op. cit.*, стр. 19.

<sup>1240</sup> Слично: Кавран, Д., *Јавна управа, реформа, ѿренинї, ефикасностї*, *op. cit.*, стр. 70.

хијерархији. У јавној управи систем руковођења и делокруг рада одређени су нормативним актима, хијерархијско начело и субординација основа су за организовање рада и контролу извршења, и увек ће се прибећи испробаним и провереним решењима, без ризика и иновација. Стога се реформама уводе промене јер савремено вођење (лидерство) почива на иновацијама, инспирисању промена и прилагођавању промена условима у окружењу, при чему се сарадници мотивишу да уче и напредују, унапређују себе и део организационог процеса на коме раде.<sup>1241</sup>

Да се подсетимо, у организационом смислу, руковођење је трајан процес планирања, поделе задатака, покретања, усмеравања, координације и контроле рада уз одговорност за укупан резултат, што значи да је руководилац у центру групе људи који чине ту организацију на које, иако функционишу у оквиру формалне структуре утврђене правилима које поштују, може да врши утицај у правцу мењања ставова, склоности и понашања.<sup>1242</sup> Отуда је управљање организацијом такође лидерство, практичан напор да се рад других људи усмери у правцу испуњења одређене групе задатака, односно организационо значајног резултата, користећи се знањем људи различитих способности.

Да би руководиоци у јавној управи и локалној самоуправи испунили тај задатак и били лидери неопходних промена, потребно је да и сами имају знања која се стичу или усавршавају тренингом како би „усвојили“ принципе модерног вођења организације, које снажно обележава преношење нових знања, тренинг и акционо учење.<sup>1243</sup> Феномен лидерства није никаква „психолошка драма“ у којој једна особа контролише друге, већ је реч о одговорном, професионалном раду и управљању активностима других људи у циљу остваривања циљева организације јавне управе у сложеном и променљивом окружењу. То подразумева поверење у њихово знање и способности да га користе и увећавају, као и поштовање личности.<sup>1244</sup>

---

<sup>1241</sup> Слично: Кавран, Д., *op. cit.*, стр. 71-72.

<sup>1242</sup> Уп: Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење, op. cit.*, стр. 357-356.

<sup>1243</sup> Кавран, Д., *Јавна управа, op. cit.*, стр. 73-74.

<sup>1244</sup> Истраживање и пракса јавног управљања стално се прилагођава потребама развоја јавне политике и јавне управе, јер се јавно управљање ипак заснива на јаком и одговорном лидерству које обухвата вођење, координацију и подстицање сарадника у организацијама

У том смислу се лидерство и учи, јер да подсетимо, оно зависи од концептуалних знања (способности апстрактног мишљења, схватање организације као целине у којој усклађено функционишу делови од којих је сачињена, као и ефикасно реаговање на утицаје из окружења), техничких знања (вештине, методи, процеси и технике којима се извршавају радни задаци у одређеној групи послова), као и од хуманих знања (вешине и способности комуникације и функционисања у тимском раду, ефикасно укључивање других људи у заједнички рад). Основу ових знања, у већој или мањој мери, може да обезбеди формално образовање, али се знања тешко „чувају“ и развијају без практичног рада и одговарајућег тренинга.

Када говоримо о улози тренинга о лидерству, посебно имамо у виду основне вредности и принципе на којима почива систем савремене обуке у јавној управи, о којима смо говорили у другом делу рада, јер су вредности од суштинског значаја за постизање циља обуке у делу који се односи на развој професионалне етике, која би требало да „краси“ сваког лидера у нашој јавној управи и локалној самоуправи.<sup>1245</sup>

---

јавне управе и у реализацији јавних програма, ради побољшања рада и постизања бољих резултата. У томе кључну улогу имају јавни менаџери који учествују и у обликовању јавних политика и у пружању услуга, при чему се суочавају са великим изазовима које стварају променљиви услови у којима делују и политичко окружење, ограничени финансијски ресурси, као и све већа међузависност институција и актера у јавном, приватном и цивилном сектору. Међутим, управо се ови изазови могу разумети и као шанса и подстицај да се савладају „узбудљиви“ преокрети и искористе могућности унапређења знања и праксе у јавној управи, као што истичу аутори књиге „Унапређење јавног управљања – нове теорије, методи и пракса.“ Видети: Brudney, L. J., O'Toole L. J., Jr., and Rainey, H. G., (ed.) *Advancing Public Management - New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington, 2001.

<sup>1245</sup> Чини се да има пуно разлога да ове поновимо те вредности: Демократичност – заштита уставних и демократских принципа у контексту процеса доношења организационих одлука и организације њиховог извршења; Разноврсност и једнакост – поштовање различитости обогаћује систем, обезбеђује се поштовањем једнакости полова, религија, различитих и иновативних схватања; Етично понашање – професионализам у јавној управи подразумева поштовање не само правних него и моралних норми, важно је изградити осећај личне одговорности, мотивацију и етос службеника јер јавни интерес прожима и организационе одлуке, а не само процес извршења закона и других прописа, етично понашање обележава самоконтрола, а не пуки страх од санкције; Принцип јавне службе као услуге, а не као „давање некоме нечега по вољи онога ко одлучује“ – уважавају се легитимне потребе корисника, клијената, странака, односно њихова права; Системска и упоредна перспектива – заједнички рад јавног и цивилног сектора на пословима јавног карактера, чврста међузависност између заштите јавног интереса, креирања управне политике и ставова јавности. Кавран, Д., *Јавна управа, op. cit.*, стр. 69-70.

Као што је познато, улазимо у ново „друштво знања“. Вођство (*leadership*) које се заснива на знању (*competence based leadership*) почива на различитим теоријама које омогућавају одвојене димензије у којима боље разумемо улогу вођства.<sup>1246</sup> Уобичајена компонента вођства је организациона ефикасност, али може почивати и на ефикасности лидера која зависи и од перцепције лидера о његовој организационој улози (ауторитарни, демократски или либерални начин вођења).

Постоје и друге теорије које су развијене на основу способности које се везују за мудрост и знање, као нпр. „резонантно лидерство“<sup>1247</sup> које су аутори касније проширили листом различитих способности за управљање не само знањем и емоцијама других људи, него и сопственим, што укључује самоконтролу због неповољних утицаја, притисака и неизвесности које су све чешће у животном и професионалном окружењу.<sup>1248</sup>

---

<sup>1246</sup> Класично дело о концепту лидерства и ефикасном вођству на свим нивоима - од највиших функција у организацији до најниже линије руковођења представља дело Дејла Зенда „Лидерско тројство: знање, поверење и моћ“ (*The leadership triad: knowledge, trust, and power*) из 1997. године. Знање, које је потребно лидерима да би доносили квалитетне одлуке у условима брзих промена и конкуренције на тржишту, распрострањено је у сложеном и информационо густом организационом окружењу. Лидери нису свезнајући и они морају знати како да приступе знању других и како да то знање претворе у акцију. У томе значајну улогу имају ставови и понашање лидера којима утиче на запослене и „ослобађање“ информација које су доступне у организацији коју води. Поверење, други чинилац тројства, кључни је фактор за остваривање отворене комуникацију и заједништва са подређенима. Лидер поверењем „везује“ подређене за организационе циљеве које прихватају као своје. Степен поверења у лидера одређује колико ће се људи „отворити“ за приступ њиховом знању, као и како ће спроводити одлуке. Моћ, трећи чинилац тројства, састоји се у праву лидера да доноси одлуке и решава конфликте. Иако лидер може да доноси одлуке наредбодавно, савремена организација функционише на знању, односно образованим и информисаним запосленима, због тога лидер избегава да издаје наредбе, више наступа као саветник или клијент. „Лидерско тројство“ је дело настало анализом праксе и примера на основу ауторовог искуства и увида у рад компанија као што су „Ценерал Моторс“, „Вол-Март“, „Американ Икспрес“ и других организација из различитих области. Видети: Zand, D. E., *The Leadership Triad: Knowledge, Trust, And Power*, Oxford University Press, 1997.

<sup>1247</sup> Boyatzis, R. E., & McKee A., *Resonant Leadership*, Harvard Business School Press, Boston, 2005.

<sup>1248</sup> У новијем делу *Primal Leadership – Unleashing the Power of Emotional Intelligence*, анализирају се „унутрашњи“ капацитети личности, појединаца – руководиоца на свим нивоима који управљају и емоцијама других људи, као и својим сопственим, због чега се за успешно лидерство у савременом друштву сугерише развој психолошких особина, имајући у виду тешке услове рада у све сложенијем и турбулентном животном и професионалном окружењу, каткада пуном и различитих кризних ситуација. Аутори указују да је пут до ефикасног вођства у свести, нади и саосећању (емпатија) и нуде различите технике како да се лидерство разуме, односно развију и одрже личне особине које стварају услове за ефикасно и трајно вођство, како у нама самима, тако и у односу на оне које водимо. Видети: Goleman, D., Boyatzis, R. E., & McKee A., *Primal Leadership - Unleashing the Power of Emotional Intelligence*, Harvard Business School Publishing, Boston, 2013.



Очигледно је да потребе померају тежиште на припрему, реобразовање и повећање ефикасности вођења, које се постиже различитим програмима у центрима за образовање и стручно усавршавање руководилаца и развој лидерских способности. То је посебно значајно за остваривање функција државне управе и локалне самоуправе, али и због поседовања формалних овлашћења руководилаца у односу на професионални апарат којим руководе.

### 3.3.2. Упоредни приказ статуса локалних службеника

Анализа статуса запослених у локалној самоуправи у одабраним европским земљама<sup>1249</sup> показује да у већини земаља локални службеници немају статус уређен као државни службеници. И поред тога, организациона независност локалних власти не утиче значајније на уједначеност права локалних службеника, што су показале и раније анализе,<sup>1250</sup> већ најдиректније изражава принцип супсидијарности и даје потребан степен слободе ради избора оптималних решења за специфичне локалне послове и задатке.<sup>1251</sup>

Положај и заштита права запослених у локалним органима уређује се законским прописима јер управна и организациона независност локалних власти није без одређених лимита. Уједначеност тих права, међутим, зависи од законских норми којима се оставља или ограничава простор за флексибилнија конкретна решења.

Детаљније нормирани системи обезбеђују већу униформност, у коме се уједначен положај службеника протеже од централног до локалног нивоа.<sup>1252</sup> Такво решење подупире се аргументима да олакшава кретање кадрова „по

---

<sup>1249</sup> Wegener, A., *Comparative analysis of the status of Local Government Staff in European Countries*, Report No 1 & 2, Berlin, 2006.

<sup>1250</sup> "The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe", Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities, No.62, CoE, 2004.

<sup>1251</sup> У Белгији и Великој Британији локалне власти слободно одређују организационе структуре и радно-правне облике код уговарања услова при запошљавању службеника, као у приватном сектору. У Немачкој се организациона и кадровска слобода локалних власти (постављења, напредовања, отпуштања) схвата као део суштине система локалне самоуправе.

<sup>1252</sup> У Француској је широко позитивноправно схватање државног службеника. Једини критеријум који је Државни савет утврдио за државне службенике је учешће у вршењу јавне службе, односно примена режима јавног права (пресуда у случају *Lauthier* из 1959.), па се у законодавству државним службеницима сматрају и запослени у јавним службама. Према: Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 14.

вертикали“ као и пренос надлежности. На тим принципима је заснован и наш Закон о радним односима у државним органима из 1991. године, што је дало могућност да буде „прелазно решење“ у процесу реформе службеничког система, али засигурно не са идејом да траје пуну деценију и да се „поправља“ одлукама Уставног суда.<sup>1253</sup>

Једнакост права запослених обележје је савременог радноправног законодавства, па се уједначава положај локалних службеника и у оним системима у којима се статус локалних службеника регулише општим прописима о раду. Слобода локалних власти у радноправном уговарању престаје где почиње примена јединствених принципа.<sup>1254</sup>

Основне карактеристике правног положаја локалних службеника у европским земљама могу се приказати на следећи начин:<sup>1255</sup>

1) независност од централних власти и прописан облик хијерархијске везе са локалним властима;

2) сталност – независност од политичких промена увођењем интерних и јавних конкурса, а напредовања су на основу резултата. Именовања по личном избору, нпр. у кабинету градоначелника, право су политичке већине да замени одређени број виших службеника и изузетна су, када се после локалних избора осигурава конзистентност управне делатности са политичким циљевима демократски изабране политичке већине;

3) надзор и контрола – успостављају се у циљу спречавања конфликта јавног и приватног интереса и арбитрерности, као и у погледу зарада. У Белгији и Француској за то су задужена посебна надзорна тела, у Великој Британији агент или агенција (*district auditor*) са специфичним овлашћењима.

---

<sup>1253</sup> Реч је о одредби члана 10а став 1. Закона која је омогућавала пријем у радни однос без јавног огласа, ако се заснива на одређено време. Одлука Уставног суда, ИУз број 299/2011 од 17. јануара 2013. године, објављена у „Сл. гласнику РС“ бр. 23/2013 од 13. марта 2013. године.

<sup>1254</sup> У Великој Битанији и Финској нпр. процес колективног преговарања довео је до хармонизације радно-правних услова увођењем стандарда који се примењују код индивидуалних уговора о раду. Сличан ефекат је и у Немачкој - основни радноправни услови из колективних уговора преузети су у прописе о јавној служби. Видети, *The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities, No.62, CoE, 2004.

<sup>1255</sup> Према: *The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities, No.62, CoE, 2004.

У земљама централне и источне Европе обухваћеним овом анализом (Бугарска, Естонија, Литванија, Румунија, Словачка, Словенија), статус запослених у локалној самоуправи не разликује се битно од службеника на централном нивоу. У Чешкој се разлике односе на зараде које су у вези са специфичним обавезама државних службеника, неприменљивим на локалном нивоу. У Мађарској се разлике односе на посебне услове за запослење, радно време и зараде, које зависе од финансијских капацитета локалне самоуправе. У Летонији локална самоуправа има висок степен слободе у дефинисању статуса запослених, одакле потичу разлике у организацији, поступку запошљавања, зарадама, дисциплинској одговорности.

Табела 1: Статус локалних службеника у појединим европским државама

Статус локалних службеника	Земља
Статус локалних службеника је дат свим запосленим у локалној самоуправи	Француска Словенија Бугарска
Статус локалних службеника је дат само локалним службеницима који имају “управна овлашћења”  Статус помоћно-техничког особља је регулисан Законом о раду	Белгија Естонија Финска Немачка Мађарска Литванија Румунија Словачка
Статус свих запослених у локалној самоуправи је регулисан Законом о раду	Летонија Русија Велика Британија

Извор: Wegener, A., *Comparative analysis of the status of Local Government Staff in European Countries, Report No. 1&2, Berlin, 2006.*

Може се стећи утисак да у погледу развоја локалних управних капацитета није толико важно да ли је позитивноправни режим статуса локалних службеника јавноправног карактера или се примењују општи прописи о раду, колико су важна начела на којима се тај статус заснива и како се у пракси примењују. Ипак треба имати у виду јавноправне елементе, одговорност и укупност односа које обухвата локално јавно управљање.<sup>1256</sup> Процес развоја капацитета људских ресурса, као и метода и техника

<sup>1256</sup> Уп: Cooper, P. J., *Understanding How Public Law Reiforces Administrative Responsibility*, (pp. 77-96.) in: Perry, J. L., & Christensen, R. K., *Handbook of Public Administration*, Third Edition, John Wiley&Sons, San Francisco, 2015, pp. 83.

управљања људским ресурсима треба да буде заснован на принципима који омогућавају стручно, поуздано, континуирано, квалитетно и прилагодљиво, професионално пружање услуга, имајући у виду сврху и природу локалних јавних услуга у конкретној средини.

Процес управљања људским ресурсима има важну оперативну и менаџерску функцију који се одвија на свим нивоима управљања, од радног места које је у непосредној вези са индивидуалним радом до највишег организационог нивоа. Због тога су важни сви чиниоци који утичу на управљање људским ресурсима у локалној самоуправи.<sup>1257</sup> Интерни чиниоци се тичу организације (стратешки циљеви, унутрашња структура, организациона култура, степен коришћења информационе технологије), садржај послова и активности (трајност, значај, сложеност и знање потребно да се обављају), карактеристике и личне особине запослених (интереси, мотивација, ставови, способности, задовољство послом). Законска и подзаконска регулатива о статусу запослених спада у спољне факторе, који, уз стање на тржишту рада и друге услове у ширем окружењу, могу значајно да утичу на процес професионализације.

Овде пре свега мислимо на углавном неспорне промене до којих долази у начину пружања јавних услуга, односно у начину на који централне и локалне власти остварују своје политичке циљеве.<sup>1258</sup> Пружање јавних услуга, што је некада био задатак државе, све више се организује партнерски, повезивањем мреже јавних и приватних организација и институција цивилног друштва, о чему смо говорили. Ове структурне промене назване су и „мрежно управљање“ (*governing by network*).<sup>1259</sup> Такав модел и приступ јавном управљању значајно је другачија врста организације јавног сектора, што се посебно осећа на локалном нивоу, него што је традиционална организација и процеси у хијерархијској, прилично затвореној управној организационој структури.

---

<sup>1257</sup> „Да би до координације у организацији могло да дође, треба обезбедити инструменте, структуру и носиоце. Инструменти су норме, индивидуалне и групне, ако су у складу са циљевима организације. Структуру обезбеђује сама организација, а носиоци су људи који заузимају одређене позиције у организацији.“ Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење*, *op. cit.*, стр. 77.

<sup>1258</sup> Ове циљеве дефинишу политички лидери и највиши руководиоци као секторску „јавну политику“ и тиме утичу на своје обавезе, али ипак „удаљено“ од непосредног управљања радним процесом у организацијама јавне управе и у остваривању тих циљева.

<sup>1259</sup> Уп: Goldsmith, Eggers W. D., *Governing by Network - The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, Washington DC, 2004.

Као и свака промена таквих димензија, „мрежно управљање“ представља велике изазове за оне који у таквим условима раде. Суочени са сложеним односима који прожимају савремену јавну управу и локалну самоуправу, локални лидери и јавни менаџери треба да поседују знања и вештине, како о могућностима, предностима и ограничењима у организационо и културно другачијем амбијенту у условима убрзаног развоја и примене нове технологије, тако и о значају вештина комуникације и потреби сталног развоја способности за разумевање укупног пословног и културног окружења. Јавни менаџмент на свим нивоима, очигледно, постаје све сложенији.

При томе, правни положај локалних службеника подржан нормама службеничког права може у одређеном социо-културном амбијенту бити „чвршћа“ гаранција одрживе професионализације. Поштовање различитих и променљивих интереса грађана и друштвених група и одрживи развој обезбеђују високи етички стандарди јер „приближавају“ вредности јавног, приватног и непрофитног сектора, да различите организационе културе не би нарушиле потребне складне односе у заједници.

### **3.3.3. Управљање људским ресурсима, стручно усавршавање локалних службеника и улога професионализације**

Нагомилане проблеме локалне управне праксе у Србији оптеретио је раст броја запослених, што врло често нема упориште у количини рада и обиму услуга које се пружају. Многа истраживања су спроведена, али није откривено да је повећани број запослених у већини случајева на било који начин повезан са ефикасношћу или квалитетом пружених услуга грађанима и правним лицима. Резултати досадашњих истраживања у координацији министарства надлежног за локалну самоуправу у вези са различитим аспектима организације и функционисања јединица локалне самоуправе указују на многобројне слабости, посебно у области политике запошљавања и стручног усавршавања, што је, поред осталог, довело до дефицита стручног, искусног, квалитетно оспособљеног кадра.

У одређеном броју општина уочен је недостатак високообразованих кадрова за обављање појединих кључних послова, а у већем броју општина и

мањем броју градова евидентан је недостатак компетентних руководећих кадрова.<sup>1260</sup> Стручно усавршавање тих лица изузетно је важно, пре свега због поверених послова државне управе, од којих се посебно истиче инспекцијски надзор. Република Србија је одговорна за вршење поверених послова државне управе, па је Стратегијом реформе јавне управе предвиђен јединствен систем стручног усавршавања у оквиру Централне националне институције на основу јединствено утврђених програма за поверене послове.<sup>1261</sup> До успостављања тог система, донета је Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији<sup>1262</sup> на основу које ће се обезбедити унапређење кадровских капацитета за обављање изворних и поверених послова.<sup>1263</sup>

Каква су досадашња искуства? Закон о радним односима у државним органима садржи неколико одредаба које недовољно уређују ову област,<sup>1264</sup> што је, уз оскудна финансијска средства, допринело да је стручно усавршавање скоро потпуно занемарено. Већина руководилаца у јединицама локалне самоуправе не посвећује дужну пажњу ни свом ни професионалном развоју подређених. Нису развијени ни одговарајући стандарди у погледу мониторинга, оцењивања и вредновања запослених, што је такође директно у вези са неадекватним решењима Закона о радним односима у државним органима. Ситуација није боља ни када је реч о мотивацији, која се евентуално

---

<sup>1260</sup> Видети: *Стратегија реформе јавне управе*, „III.Б.2. Развој и унапређење система управљања људским ресурсима у јавној управи.“

<sup>1261</sup> На овај начин ће се обезбедити боља сарадња и координација надлежних органа, као и уштеде трошкова организовања стручног усавршавања.

<sup>1262</sup> „Службени гласник РС“ број 27/2015

<sup>1263</sup> „Осим развоја службеничког система на нивоу државне управе, за одговарајуће функционисање система јавне управе потребно је усклађивање и унапређење управљања људским ресурсима у целом систему јавне управе. Један од важних аспеката унапређења система функционисања органа и организација јавне управе је и потпуна примена принципа професионализације.“ Видети: *Стратегија реформе јавне управе*, „III.Б.2. Развој и унапређење система управљања људским ресурсима у јавној управи.“

<sup>1264</sup> Члан 24. Закона: „Запослени у државном органу, односно постављено лице, дужан је да се у току радног односа стручно усавршава и да учествује у свим облицима стручног усавршавања који се организују у државном органу, односно на које се запослени и постављена лица упућују. Садржина и облици стручног усавршавања, као и начин провере стеченог знања, уређују се актима које доносе: 1) Влада за министарства и посебне организације, 2) Врховни суд за судове, 3) Републичко јавно тужилаштво за јавна тужилаштва, 4) Републичко јавно правобранилаштво, 5) Народна скупштина, председник Републике, Влада и Уставни суд за своје службе.“ У складу са чл. 75. Закона, одредбе Закона се сходно примењују на органе аутономних покрајина, градова и општина.

своди на минималне финансијске подстицаје и ретко унапређење у служби. У пракси, плата је фиксна и подложна рестриктивној политици плата, друге мотивационе технике су занемарене, а скромне могућности напредовања у каријери углавном зависе од политичких или других интереса који су ретко у вези са заслугама којих у пракси итекако има. Све ово у вези је са неразвијеним стандардима квалитета рада и ефикасности, неразумевањем професионализма.

Одавно је „откривено“ да модерним организацијама требају добри менаџери, без обзира на делатност њихових организација: морају ускладити рад људи различитих способности којима управљају да би постигли одређени учинак, максимизирати потенцијале људи, знати какви се резултати очекују од организације у којој раде да би могли да дефинишу циљеве организационе јединице на чијем су челу, и најзад, треба им знање о менаџменту (и пракси и дисциплини), разумевање организације (надлежности, контекст деловања, основне вредности).<sup>1265</sup> Међутим, менаџерске вештине су врло скромно развијене и недовољно цењене у локалној управној пракси, иако су неопходне за успешан развој локалне самоуправе и успех укупних реформи.<sup>1266</sup>

У протеклих више од десет година, колико трају активности на реформи локалне самоуправе у Србији, овај проблем се најчешће истиче, како у резултатима истраживања, тако и у документима о развоју локалних управних капацитета у погледу управљања људским ресурсима, јавним финансијама, стратешког планирања, увођења информационе технологије. Могу се идентификовати многи узроци који су у основи недостатка квалитетног јавног менаџмента осим занемареног стручног усавршавања, али ћемо овде издвојити оне који су у вези са предметом нашег рада.

Прво, неодговарајућа политика регрутовања кадрова, односно одсуство критеријума селекције. Друго, без обзира на то што Закон о радним односима

---

<sup>1265</sup> Drucker, P., *The Age of Social Transformation*, Atlantic Monthly, Vol 274 No 5, 1994.

<sup>1266</sup> Детаљну анализу свих аспеката организације и управљања, посебно места и улоге вођства у остваривању циљева организације, можемо наћи у књизи проф. др Д. Каврана, *Организација, кадрови, руковођење, Наука о управљању* из 1991. године, која је још увек добрим делом актуелна. Стиче се утисак да су у односу на „дијагнозу стања“ из тог периода и залагања аутора да се у пракси усвајају актуелна достигнућа, остварена врло скромна померања у схватању модерног управљања, посебно у локалној самоуправи.

има елементе каријерног система, запошљавање локалних службеника одвија се практично по систему позиција јер се попуњавају упражњена радна места. Видели смо из упоредне праксе да се успешност система позиција не заснива само на квалитетној „понуди“ на тржишту знања, што код нас још увек најжалост није случај, посебно у мање развијеним општинама, него и на обуци током рада. Коначно, програми увођења у посао, као и стручно усавршавање руководећег кадра, ако се и организује, спорадично је и без обавезе да се научене ствари примене у пракси, што уз политичка постављења, очувану ауторитарну организациону културу и висок степен политизације односа утиче на „прилагођено“ доношење одлука јер су руководиоци ослобођени менаџерске одговорности за ефикасност, која је подређена политичкој.

Овде ћемо се осврнути и на питања интегритета, односно привржености етичким вредностима у локалним службама, полазећи од тога да смо утврдили да интегритет означава етичке стандарде, правила и норме којих треба да се придржавају институције јавног сектора.<sup>1267</sup> Те вредности, поред осталог, укључују поштење, савесност, истинољубивост, марљивост, тачност, посвећеност послу који је у интересу заједнице и потреба грађана, што је суштина јавне службе. Међутим, ниво интегритета у структурама локалне самоуправе прилично је дискутабилан, при чему не мислимо на злоупотребе положаја или овлашћења, већ на многа друга опортунa понашања, лошу радну културу, што није тешко уочљиво и све више је распрострањено – незалагање на послу, немаран однос према повереним средствима рада, обављање приватних обавеза у радно време, као и избегавање самосталног доношења „осетљивих“ професионалних одлука, посебно од стране руководиоца.

Понекад је то у вези са страхом због личне несигурности јер се „партије питају за све“, или је непожељно „издвајати се“ у амбијенту у коме су већ устаљени обрасци понашања иако представљају одређено кршење етичких норми. Може да буде и резултат захтева (очекивања) претпостављених, али и властите процене појединца шта је по њега најповољније у датој ситуацији.

---

<sup>1267</sup> OECD, *Towards a Sound Integrity Frameworks: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation*, OECD, Paris, 2009, стр. 9. Исто и: Рабреновић, А., *План иницијатива – ефикасан инструмент борбе против корупције*, Правни живот бр. 10, Београд, 2014, стр. 245.



Овакво понашање има своје корене и у периоду познатом као „беневоолентни тоталитаризам“ и политички бирократизам, чије последице још увек изгледа нисмо савладали, а ни трагове „морала незамерања“.<sup>1268</sup>

Могло би се закључити и то да влада константан ризик од отпуштања, што до сада ипак није био случај, али најављене мере рационализације и смањења броја запослених озбиљно мењају „глобалну слику“ и уз висок страначки утицај на кадровску политику стварају осећај егзистенцијалне угрожености, који је све мање без основа.

Мотиви за кршење етичких норми који не долазе из страха од последица, могу бити одређена очекивања у погледу стицања користи („услуга за услугу“), или напредовање у служби, делегирање у плаћена радна тела, одлазак на семинаре у атрактивна туристичка места, облици „индиректних“ користи и услуга (од запослења до других погодности блиско повезаних лица приликом остваривања неких од права или услуга које пружа служба). Отуда настојање да се, без обзира на цену, не изазове „сукоб“ са руководиоцима.

Треба ипак нагласити да велика већина запослених нити има страх да ће изгубити посао нити намеру да извуче личну корист из „посебног“ односа са претпостављеним, али ипак није спремна да се супротстави неправилностима, свесно „затвара очи“ на неправде, чак и у случајевима озбиљнијег кршења прописа, иако је обезбеђена правна заштита „узбуњивача“.<sup>1269</sup> Оправдано се поставља питање узрока таквог понашања. Верујемо да је то последица наслеђене организационе културе која је дуго негована у политизованом управном апарату, у коме је послушан јавни службеник (лојалан власти) био једино добар службеник, а линију незамерања није смело да пређе ни знање, ни етичност, ни друге професионалне врлине. То не значи да ти људи не разликују добро од лошег, напротив. Али осећај беспомоћности је све јачи,

---

<sup>1268</sup> „Упропашћавање имовине су били и губици милиона радних часова људи који не раде јер нису мотивисани (просечна стопа искоришћености радног времена је код нас још увек међу најнижима у Европи, зато је систем и пао, а психолошко наслеђе у главама људи ће још дуго трајати) ... Ми не можемо живети географски у Европи, а ментално у својим малим провинцијским атмосферама ... Наша разбуктала неспособност да препознамо светске процесе већ само своје инстикте наслеђене из прошлости може нас коштати доброг дела наше будућности.“ Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење*, *op. cit.*, стр. 169, 170.

<sup>1269</sup> *Закон о заштити узбуњивача*, „Сл. гласник РС“ бр. 128/14

води у апатију и уверење да „гледати своја посла“ представља златно правило за лични мир и егзистенцијалну сигурност.

Очигледно је да у локалној самоуправи у Србији тек предстоји „револуција професионализације“ (Кавран) а са њом и одговорности, за које треба да се посебно припреме руководиоци, јер се тврди да „криза поправља руковођење“.<sup>1270</sup> Добро управљање на локалном нивоу може да зависи од капацитета локалних власти, учешћа грађана у јавном животу и утицаја институција цивилног друштва, али пре свега од спремности изабраних функционера да прихвате и подрже професионализацију.

Управљање људским ресурсима треба да обезбеди развој делотворне и одговорне локалне управе, за добробит локалне заједнице и друштва у целини. То подразумева примену транспарентних и непристрасних процедура запошљавања, објективизирано оцењивање и већу одговорност за резултате рада, развој каријере, континуирану обуку и унапређење етичких стандарда. Да би се обезбедила добра локална управа, требало би што пре успоставити систем који се темељи на заслугама, а не на „страначким списковима“. Тек када се управљање људским ресурсима у јединицама локалне самоуправе буде заснивало на савременим принципима службеничког права, односно начелима професионализма, обезбедиће се услови за развој управних капацитета и остваривање стратешких циљева реформе јавне управе: децентрализације, деполитизације, професионализације, рационализације и модернизације.

---

<sup>1270</sup> Bottomley, M., *Personnel Management*, 1983, Према: Кавран, Д., *Организација, кадрови, руковођење, op. cit.*, стр. 93.

## Четврти део

### 4. Локална управа и локална самоуправа у Србији - професионализација и стручно усавршавање

#### 4.1. Нивои власти и професионализација. Службенички системи територијално-политичких јединица

##### 4.1.1. Кадровска политика. Принципи и реализација као део процеса модернизације

Управна реформа и процес евроинтеграција су међусобно повезани и условљени процеси због чега се континуирано испитују и унапређују правна и институционална решења и њихова ефективна примена, како би службенички систем у свим елементима одговарао променљивим потребама. Напредак у процесу усклађивања са европским стандардима и испуњавања услова, захтева и процес унутрашњих реформи - јачање демократије, владавине права, одговорности, што зависи од степена развоја професионализације и деполитизације.

У Србији се улажу напори и остварују одређени резултати у процесу модернизације јавне управе у складу са европским стандардима, али са пуно проблема у вези са професионализацијом и деполитизацијом. Ови стратешки циљеви реализовани су у делу који се односи на стварања правног оквира за рад државне управе и развој службеничког система на принципима европског управног простора, који су детаљније уређени у документу „Смернице за развој и контролу система државне управе за стицање чланства у ЕУ” и делу

„Смернице развоја службеничког система.“<sup>1271</sup> Одступања од примене појединих решења, међутим, стварају утисак да постоји дефицит снаге или искрене воље да се реформски циљеви у погледу деполитизације и професионализације остварују у потпуности.<sup>1272</sup> Погрешно је веровати да се намеће нешто што у суштини није наш интерес.<sup>1273</sup> Професионална и деполитизована јавна управа штити темељне вредности друштва. Требало би савладати „умор од транзиције“ (Кавран) и појачати напоре у остваривању ових кључних циљева.

Очигледно је да се тешко уклањају последице вишедеценијског периода у развоју управе када се кадровска политика у свим сферама друштвеног живота заснивала на лојалности режиму. Тада се и правни положај државних службеника није битно разликовао од запослених у недржавним организацијама.<sup>1274</sup> Посебно регулисање њиховог статуса у Републици Србији почело је 1991. године доношењем Закона о радним односима у државним органима који се примењивао на све запослене у целини система јавне управе – од централног до локалног нивоа.<sup>1275</sup> Међутим, овај Закон није адекватно регулисао, нити је било „политичке воље“ да се развију институти који подржавају професионализам и деполитизацију. Мањкавости тог система налазе се скоро у свим елементима – планирање кадрова, регрутовање, селекција, оцењивање, награђивање, напредовање, стручно усавршавање,<sup>1276</sup> а

---

<sup>1271</sup> Sigma Baselines, *Control and Management System Baselines for European Union Membership*, OECD, Paris, 1999. Документ је настао као резултат потребе Европске уније да усмери правац управне реформе у земљама централне и источне Европе. Он садржи референтни оквир за процену управних капацитета на основу усвојених заједничких управних принципа. Уп: Вукашиновић-Радојчић, З., Стојановић, Б., *Рационализација управе, – осврћ на нова законска решења о смањењу броја запослених у јавном сектору*, Правни живот бр. 10, Београд, 2015.

<sup>1272</sup> „Реформа јавне управе не подразумева само усвајање бројних закона и других прописа, и јавних политика, већ и њихово спровођење, на шта ће предстојеће реформске активности првенствено бити усмерене, уз даљу хармонизацију постојећег законодавства са прописима ЕУ.“ *Стратегија реформе јавне управе у Србији*, „Сл. гласник“ бр. 9/14

<sup>1273</sup> „Европеизацију не треба схватити као спољни притисак, већ као изворну потребу да се Србија приближи европским стандардима развоја управе.“ Вукашиновић Радојчић, З., *op. cit.*, стр. 195.

<sup>1274</sup> Искрпне анализе дали су нам радови многих истакнутих правних писаца и тешко је све навести – Балтић, Стјепановић, Борковић, Поповић, Крбек, и др.

<sup>1275</sup> На основу чл. 75. Закона о радним односима у државним органима.

<sup>1276</sup> Видети: „Анализа управне регулативе, Обука и јачање капацитета у јединицама локалне самоуправе“, део Пројекта „Подршка јачању локалне самоуправе у контексту процеса европских интеграција“, СКГО, Београд, октобар 2008.

посебну слабост представља институт постављења руководећих службеника без спровођења јавног оглашавања, од стране Владе, покрајинског или локалног извршног органа.<sup>1277</sup> По овом Закону, који се још увек сходно примењује на запослене у органима локалне самоуправе и условно АП Војводине,<sup>1278</sup> систем звања није везан за јединствену класификацију послова, запослени стичу звања, напредују и примају плату на основу година радног стажа и степена образовања независно од сложености послова, одговорности и резултата рада. Систем стручног усавршавања службеника није развијан, нити је цео систем до краја уређен подзаконским прописима.<sup>1279</sup>

После усвајања Стратегије реформе државне управе 2004. године, 2005. године донет је нов Закон о државној управи, као и Закон о државним службеницима<sup>1280</sup> којим је уведен службенички систем заснован на „мерит“ принципу и другим начелима „нове управе“ који промовишу професионализам и деполитизацију.<sup>1281</sup> Ново службеничко законодавство увело је европске заједничке стандарде запошљавања на основу стручних способности, као и управљање кадровима који развијају каријеру на основу способности, резултата рада и стручног усавршавања.<sup>1282</sup>

У складу са Законом, „Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина, или с њима повезаних општих

---

<sup>1277</sup> Уп: Лончар, З., *Дейолиџизација и професионализација управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2013, (185-202), стр. 187.

<sup>1278</sup> О покрајинском службеничком систему касније чемо више говорити.

<sup>1279</sup> Опширније: Лубарда, Б., *Правни положај државних службеника*, Правни живот бр. 11, Београд, 2006, стр. 575-589. Видети и: Лончар, З., *op. cit.*, стр. 187-188.

<sup>1280</sup> Примењује се од 1. јула 2006. године. „Сл. гласник РС“ бр. 79/05, 81/05 - испр., 83/05 - испр., 64/07, 67/07 - испр., 116/08, 104/09 и 99/14.

<sup>1281</sup> Нов правни оквир су чинили и подзаконски акти, Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, Уредба о разврставању радних места и мерилима за опис радних места државних службеника, Уредба о разврставању радних места намештеника, Уредба о припреми кадровског плана у државним органима, Уредба о оцењивању државних службеника, Уредба о спровођењу интерног и јавног конкурса за попуњавање радних места у државним органима, Пословник о раду Високог службеничког савета, Правилник о стручним оспособљеностима, знањима и вештинама које се проверавају у изборном поступку, начину њихове провере и мерилима за избор на радна места, итд. Лончар, З., *Дейолиџизација и професионализација управе у Републици Србији*, *op. cit.*, стр. 188.

<sup>1282</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 196.

правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.<sup>1283</sup>

Законом је уређено разликовање између државних службеника и намештеника, као и између политичких и професионалних позиција у државној управи.<sup>1284</sup> Државни службеници су разврстани на службенике на положају (руководећа радна места) и службенике на извршилачким радним местима,<sup>1285</sup> уз ограничене услове за превремени престанак мандата службеника на положају. Положај је радно место на коме државни службеник има овлашћења и одговорности везане за вођење и усклађивање рада у државном органу, а стиче се постављењем од Владе или другог државног органа или тела. Извршилачка радна места су расврстана по звањима, у зависности од сложености и одговорности послова, потребних знања и других услова за рад.<sup>1286</sup> Раздвајањем државних службеника на положајима од политичких функционера створене су основне правне претпоставке за процес деполитизације државне управе,<sup>1287</sup> с тим да је правни положај државних службеника заснован на каријерном службеничком систему, комбинованом са елементима система позиција.<sup>1288</sup>

Закон је више пута новелиран у складу са потребама побољшања ефеката примене одређених института,<sup>1289</sup> али и због одлагања примене појединих

---

<sup>1283</sup> Чл. 2. ст. 1. Закона о државним службеницима. У ставу 2 истог члана уређено је да „Државни службеници нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.“

<sup>1284</sup> Министри и државни секретари су политички функционери у државној управи, чији је мандат везан за мандат Владе, а остала лица су у категорији државних службеника, који радни однос заснивају искључиво на основу конкурса у законом предвиђеној процедури.

<sup>1285</sup> Радна места на положају су помоћник министра, секретар министарства, руководиоца органа управе у саставу министарства и посебне организације, начелник управног округа и др, највиши државни службеници се могу постављати на основу конкурса, уз испуњење услова везаних за степен стручне спреме (високо образовање) и године радног искуства у релевантној области (најмање девет година), и то на период од пет година.

<sup>1286</sup> Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 59.

<sup>1287</sup> *Sigma Balkans Reports, Republic of Serbia, Public Service and the Administrative Framework, 2007*, Рабреновић, А., Вукашиновић Радојичић, З., *Новине у службеничком систему*, Правни живот бр. 10, Београд, 2010, (421-435) стр. 432. Лончар, З., *op. cit.*, 190.

<sup>1288</sup> Вукашиновић Радојичић, З., Стојановић, Б., „Професионализација државне управе у Србији“, Правни живот, бр. 3-4, Београд, 2006, стр. 81-99.

<sup>1289</sup> Битне измене су се односиле на увођење посебног тромесечног оцењивања резултата рада док се интегрална оцена изриче на годишњем нивоу. Значајне измене су и у вези са спровођењем конкурса, увођење обавезе пријављивања корупције, и др.

решења која од почетка стварају проблеме – спровођење конкурса за попуњавање службеничких положаја, што није изненадило.<sup>1290</sup> Тиме је успорено, може се рећи и доведено у питање остваривање кључних циљева реформе – деполитизације и професионализације,<sup>1291</sup> а последњим изменама и допунама уведено је и „постављење вршиоца дужности.“<sup>1292</sup>

Оно што охрабрује је детаљније уређен систем стручног усавршавања,<sup>1293</sup> што је у складу са стратешким циљевима и Акционим планом за спровођење Стратегије стручног усавршавања државних службеника у Републици Србији за период 2013-2015. године.<sup>1294</sup> За успешно реализовање ових циљева кључна је институционализација стручног усавршавања, како би се пракса тренинга и других видова обуке успешније развијала у складу са потребама и помогла остваривању циљева реформе и преко потребној професионализацији и деполитизацији и у делу који се односи на локалну самоуправу.

Доношењем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе треба да се „заокружи“ уређење службеничког система јер садржи недостајуће одредбе којима се уређују специфичности радноправног положаја покрајинских и локалних службеника. Закон је у процедури усвајања, иако су увелико потребне промене актуелне праксе и „укорењених“ односа због последица које оставља богатство тумачења и примене важећег закона. Због специфичног правног и организационог положаја покрајинске управе, стручно усавршавање показује одређене резултате јер су у оквиру покрајинске администрације уложени сопствени напори у процесу развоја управних капацитета на основама

---

<sup>1290</sup> Рабреновић, А., Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 432.

<sup>1291</sup> Прво се нису расписивали конкурси, као начин за непопуњавање положајних радних места. У 2007, 2008. и 2009. години су вршене измене Закона одређивањем рока за попуњавање положајних радних места, чиме је стваран увек нови правни основ да на највишим радним местима у државној управи и даље остану лица која су постављена од стране Владе без конкурса. Према Извештају о покренутом и окончаним поступцима за попуњавање положаја Службе за управљање кадровима из новембра 2013. године, до 22. октобра 2013. године свега је 126 положајних радних места у државној управи било попуњено на основу спроведеног конкурса од постојећих више од 400. Према: Лончар, З., *Деполитизација и професионализација управе у Републици Србији, op. cit.*, стр. 192.

<sup>1292</sup> Чл. 13. Закона о изменама и допунама Закона о државним службеницима, „Сл. гласник РС“ бр. 99/14 (чл. 67а и 67б).

<sup>1293</sup> Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, „Сл. гласник РС“ бр. 99/14.

<sup>1294</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 56/2011 и 51/2013.

професионализације и деполитизације, али су нажалост у сенци других интереса и полемика око покрајинске аутономије, чему су допринели и „аутономни“ правни модели који су изашли из оквира уставности.

Рекли смо да је Влада Републике Србије 2015. године усвојила Стратегију стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе.<sup>1295</sup> Основни циљ Стратегије је јачање административних капацитета у градским и општинским управама, док су посебни циљеви Стратегије утврђивање обавеза министарства надлежног за локалну самоуправу, других министарстава и јединица локалне самоуправе у вези са стручним усавршавањем.<sup>1296</sup> Овим се стручно усавршавање поставља на потпуно нове основе, које подразумевају координацију и поделу улога. У том смислу, ова Стратегија даје основне смернице за успостављање одрживог система стручног усавршавања на локалном нивоу који је у функцији остваривања циљева реформе управе у целини. Професионализација захтева издвајање значајних буџетских средстава и треба обезбедити механизме који осигуравају њихово наменско коришћење, повећану одговорност и планирање у целини управног система.

## **4.1.2. Кадровски систем и управљање људским ресурсима у државној управи**

### **4.1.2.1. Основна начела и елементи система**

Службеничко законодавство у Републици Србији заснива се на заједничким европским стандардима, од којих се пошло и у изради Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији.<sup>1297</sup> Реформски процеси су проширени на систем јавне управе у целини како би се успоставили јединствени стандарди за вршење послова јавне управе, уз поштовање

---

<sup>1295</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 27/15

<sup>1296</sup> Реч је о обавезама које се односе на претходну квалитативну проверу предлога програма стручног усавршавања, утврђивање обавезних елемената програма стручног усавршавања, успостављање објективних механизма за утврђивање услова који треба да буду испуњени и начина одобравања субјеката овлашћених за спровођење утврђених програма стручног усавршавања, и сл. Видети: *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе*, „II. Разлози израде стратегије”, Сл. гласник РС“ бр. 27/15.

<sup>1297</sup> Видети: *Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији*, „Сл. гласник РС“ бр. 9/14 и 42/14-исправка, и *Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године*, „Сл. гласник РС“ бр. 31/15.



специфичности у погледу организовања и начина вршења појединих послова јавне управе. Основни принципи развоја јавне управе су професионализација, деполитизација, рационализација, децентрализација и модернизација. Успостављање усклађеног и професионалног јавно-службеничког система и система управљања кадровима, требало би стварно да постаје приоритет политичког врха и запослених у управи.<sup>1298</sup>

Полазећи од начела деловања органа државне управе – самосталност и законитост, стручност, непристрасност и политичка неутралност, делотворност у остваривању права странака, сразмерност и поштовање странака, јавност рада,<sup>1299</sup> Законом о државним службеницима дефинисана су основна начела деловања државних службеника: законитост, непристрасност и политичка неутралност,<sup>1300</sup> одговорност за рад,<sup>1301</sup> забрана повлашћивања и ускраћивања,<sup>1302</sup> доступност информација о раду државних службеника,<sup>1303</sup> једнака доступност радних места,<sup>1304</sup> напредовање и стручно усавршавање,<sup>1305</sup>

---

<sup>1298</sup> Уп: Вукашиновић Радојичић, З., Стојановић, Б., *Рационализација управе – осврти на нова законска решења о смањењу броја запослених у јавном сектору*, Правни живот бр. 10, Београд, 2015.

<sup>1299</sup> Према чл. 7-11. Закона о државној управи („Сл. гласник РС“ бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010 и 99/2014): Самосталност и законитост – Органи државне управе самостални су у вршењу својих послова и раде у оквиру и на основу Устава, закона, других прописа и општих аката; Стручност, непристрасност и политичка неутралност – Органи државне управе поступају према правилима струке, непристрасно и политички неутрално и дужни су да сваком омогуће једнаку правну заштиту у остваривању права, обавеза и правних интереса; Делотворност у остваривању права странака – Органи државне управе дужни су да странкама омогуће брзо и делотворно остваривање њихових права и правних интереса; Сразмерност и поштовање странака – Кад решавају у управном поступку и предузимају управне радње, органи државне управе дужни су да користе она средства која су за странку најповољнија ако се и њима постижу сврха и циљ закона; Јавност рада – Рад органа државне управе је јаван. Органи државне управе дужни су да јавности омогуће увид у свој рад, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја.

<sup>1300</sup> Чл. 5. Закона: „Државни службеник дужан је да поступа у складу са Уставом, законом и другим прописом, према правилима струке, непристрасно и политички неутрално. Државни службеник не сме да на раду изражава и заступа своја политичка уверења.

<sup>1301</sup> Чл. 6. Закона: „Државни службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада. Нико не сме вршити утицај на државног службеника да нешто чини или не чини супротно прописима.“

<sup>1302</sup> Чл. 7. Закона: „Забрањено је повлашћивање или ускраћивање државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства.“

<sup>1303</sup> Чл. 8. Закона: „Информације о раду државних службеника доступне су јавности, према закону којим се уређује слободан приступ информацијама од јавног значаја. Државни службеник је дужан да у свом раду и приликом обавештавања јавности обезбеди заштиту података о личности у складу са законом.“

<sup>1304</sup> Чл. 9. Закона: „При запошљавању у државни орган кандидатима су под једнаким условима доступна сва радна места. Избор кандидата заснива се на стручној оспособљености,

једнаке могућности.<sup>1306</sup> Уређивањем права и дужности државних службеника,<sup>1307</sup> као и спречавање сукоба интереса,<sup>1308</sup> дефинисани су темељни принципи службеничког система заснованог на професионализацији и деполитизацији, односно систему заслуга – „мерит“ систему.

Честе измене закона и других прописа које намећу и унутрашње потребе и процес хармонизације са правом Европске уније, нарочито мере рационализације и смањење броја запослених у јавном сектору, могу значајно утицати на реализацију ових принципа у пракси. То се у великој мери може одразити и на степен остваривања правне сигурности и остваривање и заштиту права грађана.<sup>1309</sup> У циљу подизања квалитета рада, јачања одговорности за законито, стручно, етично вршење послова и дужности, поред законских и етичких начела, принципа и поступака којима се обезбеђује примена прописаних правила понашања и одговорности,<sup>1310</sup> важно је стално развијати знања, способности и личне особине службеника ради правилног тумачења прописа, али и уједначеног рада у истоветним или сличним ситуацијама.<sup>1311</sup> У томе велику улогу има стручно усавршавање. Институционализација стручног

---

знању и вештинама. При запошљавању у државне органе води се рачуна о томе да национални састав, заступљеност полова и број особа са инвалидитетом одслика у највећој могућој мери структуру становништва.“

<sup>1305</sup> Чл. 10. Закона: „Напредовање државног службеника зависи од стручности, резултата рада и потреба државног органа. Државни службеник има право и дужност да се стручно усавршава према потребама државног органа.“

<sup>1306</sup> Чл. 11. Закона: „Сви државни службеници су једнаки кад се одлучује о напредовању и награђивању и остваривању њихове правне заштите.“

<sup>1307</sup> Државни службеници су лица чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина. Намештеници су лица чије се радно место састоји од пратећих помоћно-техничких послова у државном органу и на њих се, по правилу, примењују општи прописи о раду. Изван уређења Закона о државним службеницима остали су народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера.

<sup>1308</sup> Чл. 12-31. Закона.

<sup>1309</sup> Уп: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 199-200.

<sup>1310</sup> Поред правила о дисциплинској и материјалној одговорности, државни службеници су дужни да поштују одредбе Кодекса понашања државних службеника кога је донео Високи службенички савет 2008. године. („Сл. гласник РС“ бр. 29/2008 и 30/15). Измене и допуне Кодекса извршене су у циљу прецизирања одредби којима се уређују обавезе и поступци од стране државних органа и Високог службеничког савета у циљу праћење примене Кодекса и предузимање мера за унапређење поштовања Кодекса.

<sup>1311</sup> „Једнакоправност грађана је једно од најважнијих правних начела савремене демократске државе.“ Томић, З. Р., *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Правни факултет Универзитета у Београду, „Службени гласник“, Београд, 2010, стр. 41.

усавршавања, као стратешко опредељење, кључно је питање од кога зависи даље унапређење управних капацитета.<sup>1312</sup>

Прописи којима се уређује систем државне управе релативно добро су постављени, али се јављају проблеми у вези са њиховом доследном применом. Као што смо указали, пракса показује да су главни проблеми у вези са деполитизацијом (посебно у вези са руководећим положајима), али и са реализацијом начела самосталности, јавности у раду, као и у вези са образовањем и стручним усавршавањем службеника.<sup>1313</sup> Одговарајућа знања, вештине, способности и личне особине (компетентност) службеника изузетно су важни чиниоци за квалитетно доношење одлука о јавној политици и њихово ефикасно и економично спровођење. Потребно је упорно развијати свест да лојалност јавном интересу и професионалним вредностима није замена за политичко одлучивање већ повећање вероватноће да се донесу „добре“ одлуке.

#### 4.1.2.2. Управљање људским ресурсима

Затворени каријерни систем има предности јер ствара услове да се потпуније разуме јавни интерес и функционисање органа управе кроз стицање искуства, а релативна сталност радног места даје мотивацију за учење и лични развој, али то све треба повезати са системом оцењивања и напредовања. Стручно усавршавање, као део система управљања људским ресурсима, не би требало да се издваја из целине система.<sup>1314</sup> Поново истичемо значај стручног усавршавања непосредних руководилаца, јер они доносе оперативне одлуке, планирају, организују, координирају и контролишу рад службеника.

Служба за управљање кадровима и Високи службенички савет су институције службеничког система чија је улога да допринесу његовом развоју

---

<sup>1312</sup> Документима се предвиђа оснивање централне националне институције која би обављала послове спровођења програма општег стручног усавршавања државних службеника, док ће министарство у чијем су делокругу послови државне управе који се односе на стручно усавршавање државних службеника, бити задужено за обављање послова који се односе на припрему, утврђивање и надзор над спровођењем програма стручног усавршавања, као и за управљање процесом реализације Стратегије стручног усавршавања.

<sup>1313</sup> „Још није довољно развијена свест политичких актера да је деполитизована и професионална управа један од кључних фактора бржег привредног развоја и решавања низа проблема, чиме се стварају предуслови за стабилнији развој друштва и окретање стратешким циљевима.“ Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, 2012, *op. cit.*, стр. 126.

<sup>1314</sup> Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 126-127.

у правцу јачању професионализма и деполитизације.<sup>1315</sup> Служба за управљање кадровима основана је Уредбом Владе којом је регулисано њено уређење и делокруг стручних послова.<sup>1316</sup> Високи службенички савет је стручно, самостално тело основано Законом, које одређује какве се стручне оспособљености, знања и вештине оцењују у изборном поступку и начин њихове провере, прописује мерила за избор на радна места, доноси кодекс понашања државних службеника и врши друге послове.<sup>1317</sup>

Централна институција за координацију и управљање процесом европских интеграција је Канцеларија за европске интеграције, која је образована као служба Владе за обављање стручних, административних и оперативних послова и послова повезаних са координацијом рада министарстава, посебних организација и служби.<sup>1318</sup> Канцеларија остварује интензивну сарадњу на хоризонталном и вертикалном нивоу, али нису у свим органима управе довољно развијени капацитети за све захтевније послове европских интеграција.<sup>1319</sup> Организовање обука из области „европских послова“ од великог је значаја не само за професионални развој државних службеника<sup>1320</sup> већ и на локалном нивоу, о чему смо говорили у трећем делу рада.

### **4.1.3. Децентрализација и развој покрајинског службеничког система**

#### **4.1.3.1. Између легалитета и легитимитета**

Убрзо након усвајања управног законодавства којим су постављени правни темељи за реформу државне управе, Аутономна Покрајина Војводина је својим прописима уредила систем радних односа у покрајинским органима,

---

<sup>1315</sup> Слично: Лончар, З., *Дейолиџизација и професионализација управе у Републици Србији*, *op. cit.*, стр. 191.

<sup>1316</sup> Послови су: оглашавање за попуњавање слободних извршилачких радних места, организација стручног усавршавања, вођење централне кадровске евиденције, и др. Видети: *Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима*, „Сл. гласник РС“ бр. 106/05 и 109/09.

<sup>1317</sup> Опширније: Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, *op. cit.*, стр. 238-240.

<sup>1318</sup> *Уредба о оснивању канцеларије за европске интеграције*, „Сл. гласник РС“ бр. 126/2007, 117/2008, 42/2010, 48/2010 и 106/2012.

<sup>1319</sup> Вукашиновић Радојичић, З., *op. cit.*, стр. 243.

<sup>1320</sup> Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 89.

независно од тога што је Законом о државним службеницима регулисано да Закон о радним односима у државним органима (1991) наставља да се сходно примењује на радне односе у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.<sup>1321</sup> То је утицало да се пажња посвети правном основу за уређивање статуса покрајинских службеника, не занемарујући при томе питања која чине елементе тако установљеног службеничког система.<sup>1322</sup>

На основу Уставом утврђених изворних надлежности, као и у складу са Законом о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине,<sup>1323</sup> Аутономна Покрајина Војводина уређује питања од покрајинског значаја,<sup>1324</sup> међу којима се не налази уређивање положаја, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине,<sup>1325</sup> како је то било предвиђено одредбом члана 27. став 1. тачка 6. раније важећег Статута АП Војводине.<sup>1326</sup> Уређивање система у области радних односа и запошљавања уставна је надлежност и одговорност Републике (чл. 97. ст. 1 тач. 8. Устава), а уређивање службеничког система није подвргнуто децентрализацији.

Независно од тога, покрајински службенички систем се развијао „аутономним напорима“ одмах по доношењу Закона о државним службеницима. Инвентивност, посвећеност и логика корака на путу модернизације покрајинског службеничког система, коју су показали доносиоци одлука у АП Војводини, огледала се у томе да су прво донети „реформски“ стратешки документи а потом покрајинске одлуке о уређењу система службеничких односа у покрајинским

---

<sup>1321</sup> Одредба чл. 189. Закона о државним службеницима.

<sup>1322</sup> Видети: Лончар, З., *Правни положај покрајинских службеника*, Радно и социјално право, број 1, 2012, стр. 145-165.

<sup>1323</sup> „Сл. гласник РС“ бр. 99/2009 и 67/2012 – одлука УС

<sup>1324</sup> Просторно планирање и развој, пољопривреда, водопривреда, шумарство, лов, риболов, туризам, угоститељство, бање и лечилишта, заштита животне средине, индустрија и занатство, друмски, речни и железнички саобраћај и уређивања путева, приређивање сајмова и других привредних манифестација, просвета, спорт, култура, здравствена и социјална заштита и јавно информисање на покрајинском нивоу (члан 183. став 2. Устава).

<sup>1325</sup> Ова питања спадају у систем радних односа и запошљавања.

<sup>1326</sup> Уставни суд је донео Одлуку број 360/2009 од 5. децембра 2013. године, која је објављена у „Сл. гласнику РС“ бр 61/2014 од 11. јуна 2014. године којом је већи број одредби Статута оцењен као неуставан, међу којима је била и одреба којом је предвиђена надлежност АП Војводине да „уређује положај, права и дужности изабраних, именованих, постављених и запослених лица у органима АП Војводине.“ Видети: Статут Аутономне Покрајине Војводине, „Сл. лист АПВ“ бр. 17/09.

органима и пре доношења Статута АП Војводине из 2009. године. Током 2006. године усвојена је Стратегија реформе и развоја покрајинске управе,<sup>1327</sup> образован је Савет за реформу покрајинске управе и Служба за управљање људским ресурсима, а 2007. године донета је Стратегија е-управе покрајинских органа. Потом је донета Одлука о покрајинским службеницима,<sup>1328</sup> за њом је уследило усвајање одлука за њену примену: Одлука о начелима за организацију и систематизацију радних места у покрајинским органима, Одлука о разврставању радних места у покрајинским органима, Одлука о поступку и начину расписивања и спровођења интерног огласа и конкурса ради попуњавања радних места, Одлука о оцењивању покрајинских службеника.<sup>1329</sup> Након усвајања Статута АП Војводине 2009. године називи ових аката усаглашени су са новом терминологијом покрајинских прописа.

Овим је створена стратешка основа, правни и институционални оквир за развој потпуног модерног службеничког система. Уређена су најважнија питања службеничког статуса – права и дужности, класификација радних места, интерни и јавни конкурс, стручно усавршавање, напредовање и систем награђивања, правна заштита, спречавање сукоба интереса, остваривање одговорности. „Највећи број питања која су се односила на радноправни статус покрајинских службеника био је готово дословно заснован на решењима из Закона о државним службеницима и пратећих подзаконских аката.“<sup>1330</sup>

Могло би се учинити да је детаљнија анализа елемената покрајинског службеничког система беспредметна јер је његов основни недостатак уставно-правна неутемељеност овлашћења за доношење одлуке којом се уређује,<sup>1331</sup> али се слажемо с оценом да је и тада „у највећој мери био заснован на европским правним стандардима у области службеничких односа који су омогућавали стварање високо деполитизоване и професионалне покрајинске

---

<sup>1327</sup> „Сл. лист АПВ“ бр. 14/06, 5/08 и 15/08 – испр.

<sup>1328</sup> „Службени лист АП Војводине“, број 5/07.

<sup>1329</sup> Наведене одлуке су објављене у „Службеном листу АП Војводине“ број 17/07.

<sup>1330</sup> Лоначар, З., *Службенички систем у Аутономној Покрајини Војводини*, Зборник радова са III међународне конференције „Развој јавне управе“, Велеучилиште „Лавослав Ружичка“, Вуковар, 2013, стр. 164.

<sup>1331</sup> Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима, „Сл. лист АПВ“ бр. 9/09. и 9/11, престала је да важи 18. јула 2012. године на основу Одлуке Уставног суда ИУа број 2/2009 од 13. јуна 2012. године, која је објављена у „Сл. гласнику РС“ бр. 68/2012 од 18. јула 2012. године којом је утврђено да одлука није у сагласности са Уставом.

управе.<sup>1332</sup> Тиме долазимо до парадокса, јер је принцип уставности, као гаранција стабилности правног система, спречио модернизацију службеничког подсистема и уједначавање статуса покрајинских службеника са статусом државних службеника. Инертност јавне политике да ефикасно изведе развој службеничког система у целини увео је покрајинску иницијативу у неуставност, што је својеврсни апсурд са аспекта реформских циљева и приближавања покрајинске управе европским управним стандардима.

Покрајинска скупштинска одлука о покрајинским службеницима престала је да важи објављивањем одлуке Уставног суда 2012. године и радноправни положај запослених у покрајинској администрацији враћен је у оквиру законитости – сходне примене Закона о радним односима у државним органима, иако се већ напредовало у модернизацији покрајинског службеничког система, а текао је и поступак усвајања „посебног“ закона.<sup>1333</sup> Касније креативне термилошке и правно-техничке идеје требало је да створе уверење о усклађености покрајинских одлука са Законом о радним односима у државним органима (уместо „покрајински службеник“ уведено је „запослено лице у органима покрајинске управе“, „жалба“ је замењена „приговором“, правни основ за доношење одлуке не садржи члан Закона, и сл.). То се може разумети као покушај да се очувају „тековине“ у поступку усаглашавања покрајинских прописа са одлукама Уставног суда како би се спречио ретроградни процес и задржала „легитимна сходност“ са решењима из Закона о државним службеницима. У том смислу се може разумети и покушај да се правно-техничком формулацијом поједина питања из области радних односа постављених и запослених лица у органима покрајинске управе уређују „у складу са законом“, али ипак актом Покрајинске владе.<sup>1334</sup>

---

<sup>1332</sup> Искрпна анализа у: Лончар, З., *Правни положај покрајинских службеника*, Радно и социјално право, број 1, 2012, стр. 145-165, Лоначар, З., *Службенички систем у Аутономној Покрајини Војводини*, Зборник радова са III међународне конференције „Развој јавне управе“, Велеучилиште „Лавослав Ружичка“, Вуковар, 2013, стр. 161-178.

<sup>1333</sup> Поступак оцене уставности оспореног акта текао је упоредо са процедуром израде и упућивања на усвајање предлога „посебног“ закона Народној скупштини, који је ипак 2012. године повучен из процедуре.

<sup>1334</sup> Чл. 34. ст. 2. раније важеће *Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи*, „Сл. лист АПВ“ бр. 26/12. Уп: Лоначар, З., *Службенички систем у АП Војводини*, *op. cit.*, стр. 172-173.

Правно је неодрживо и у сваком смислу недопустиво да покрајински органи уређују односе који представљају системска питања и као такви спадају у законску материју, али се чини да је модернизација покрајинског службеничког система постала талац осетљивих питања покрајинске аутономије и других „дежурних“ политичких тема. Тешко је разумети створену ситуацију да начело уставности послужи да се у правном поретку задржи, у суштини, неуставан Закон о радним односима у државним органима. Штете које све више наноси његова примена у локалној пракси очигледне су и немерљиве, не само зато што није у складу са принципима службеничког права и не омогућава професионализацију и деполитизацију, него што се доводи у питање остваривање и заштита уставом гарантованих права грађана, као и запослених на које се односи. На то је упозорио и Уставни суд поводом доношења Одлуке ИУз број 299/2011 од 17. јануара 2013. године у поступку оцене уставности одредбе 10а став 1. Закона о радним односима у државним органима којом је било омогућено запошљавање на одређено време без расписивања јавног огласа. Реч је о једној од многих одредби Закона које су у колизији са европским стандардима. Уставни суд је такође упозорио да посебан закон о радним односима у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе није донет након више од шест година од ступања на снагу новог Устава Републике Србије од 2006. године. Општи рок за усклађивање свих закона са Уставом истекао је 31. децембра 2008. године, а на запослене у наведеним органима и даље се сходно примењују одредбе неусаглашеног Закона.<sup>1335</sup>

Независно од дефицита „службеничких“ института, примена Закона о радним односима у државним органима пуну деценију је скретала пажњу академске и стручне јавности. Реформе је пратила динамична законодавна

---

<sup>1335</sup> У образложењу наведене Одлуке Уставног суда наводи се и то да законско регулисање рада и запошљавања, као једне од најважнијих области друштвеног живота, мора бити у складу не само с Уставом, већ и са прихваћеним међународним конвенцијама чије одредбе имају примат над нормама закона. То је неопходно не само због потребе очувања јединственог правног поретка Републике Србије у формално правном смислу, већ и ради обезбеђења људског достојанства и остваривања пуне слободе, једнакости и пуне сигурности сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву заснованом на владавини права (члан 19. Устава). Уставни суд је Народној скупштини посебно указао на потребу доношења закона сагласно Уставу и достигнутим међународним стандардима у овој области.



пракса, а ова „неусклађена“ област радноправних односа често је била спорна и повод различитих практичних тумачења. Међутим, у правној пракси нема више простора ни уз помоћ „креативних идеја“ да се у оквиру уставно-правног система обезбеди наставак развоја покрајинског службеничког система на принципима деполитизације и професионализације без одговарајућег закона.

#### 4.1.3.2. Основни елементи правног и институционалног оквира

У складу са Уставом и статутом, аутономне покрајине самостално прописују уређење и надлежност својих органа и јавних служби,<sup>1336</sup> као и питања надлежности, избора, организације и рада органа и служби које оснивају.<sup>1337</sup> Питања од покрајинског значаја АП Војводина уређује својим актима, а разграничење надлежности између АП Војводине и Републике Србије регулише Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине којим АП Војводина преко својих органа уређује питања у преко двадесет области друштвеног живота.<sup>1338</sup>

Децентрализација је започела пре Устава из 2006. године доношењем Закона о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине 2002. године, тзв. омнибус закон,<sup>1339</sup> којим је АП Војводини поверено више од двестотине управних послова у више од двадесет области, које су до тада вршили републички органи управе, односно републичка Влада. Овим законом пренета су и оснивачка права над више стотина установа и јавних предузећа.<sup>1340</sup>

---

<sup>1336</sup> Чл. 179. *Устава РС*.

<sup>1337</sup> Чл. 183. *Устава РС* - аутономне покрајине, у складу са законом, уређују питања од покрајинског значаја у области: 1. просторног планирања и развоја, 2. пољопривреде, водопривреде, шумарства, лова, риболова, туризма, угоститељства, бања и лечилишта, заштите животне средине, индустрије и занатства, друског, речног и железничког саобраћаја и уређивања путева, приређивања сајмова и других привредних манифестација, 3. просвете, спорта, културе, здравствене и социјалне заштите и јавног информисања на покрајинском нивоу. Аутономне покрајине се старају о остваривању људских и мањинских права, у складу са законом. Аутономне покрајине се старају о остваривању симболе покрајине и начин њиховог коришћења. Аутономне покрајине управљају покрајинском имовином на начин предвиђен законом. Аутономне покрајине, у складу са Уставом и законом, имају изворне приходе, обезбеђују средства јединицама локалне самоуправе за обављање поверених послова, доносе свој буџет и завршни рачун.

<sup>1338</sup> Чл. 10-84. Закона, „Службени гласник Републике Србије“ бр. 99/09 и 67/12 - Одлука УС.

<sup>1339</sup> Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, „Сл. гласник РС“ бр. 6/02.

<sup>1340</sup> Највише у области образовања и здравства. Видети: Одлука о Стратегији реформе покрајинске управе, „Сл. лист АПВ“ бр. 14/06, 5/08 и 15/08 – испр.

Скупштина је највиши орган аутономне покрајине, коју чине посланици изабрани на период од четири године, на непосредним изборима тајним гласањем, у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине, с тим да се омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом.<sup>1341</sup> Служба Скупштине обавља стручне, административно-техничке и друге послове за потребе Скупштине АП Војводине и њених радних тела, посланика, председника и потпредседника Скупштине, посланичких група.<sup>1342</sup> Секретар Скупштине је руководилац Службе и има права и дужности старешине који руководи органом покрајинске управе, а запослени се разврставају у звања и занимања у складу са законом и покрајинским прописима. Пријем у радни однос је уређен на начелу раздвајања професионалних позиција од оних која се стичу постављењем и у вези са вршењем политичких функција. Јасно постављени организациони циљеви Службе укључују и „стварање основа за стално стручно усавршавање и напредовање запослених у Служби, сагласно потребама Скупштине и могућностима Службе.“<sup>1343</sup>

Покрајинска влада је извршни орган АП Војводине, одговорна је Скупштини за свој рад и има Статутом утврђене надлежности.<sup>1344</sup> За обављање

---

<sup>1341</sup> Члан 180. Устава Републике Србије, „Сл. гласник РС“ бр. 98/06.

<sup>1342</sup> Одлука о организацији и раду Службе Скупштине АП Војводине, „Сл. лист АПВ“ бр. 28/12.

<sup>1343</sup> Чл. 14. Одлука о организацији и раду Службе Скупштине АП Војводине.

<sup>1344</sup> У складу са чл. 45. Статута АП Војводине, Покрајинска влада: извршава покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте Скупштине; извршава законе ако је за то овлашћена; доноси покрајинске уредбе и друге опште акте ради извршавања закона и покрајинских скупштинских одлука, за које је овлашћена законом или покрајинском скупштинском одлуком; образује стручне и друге службе за обављање послова у свом делокругу, у складу са законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком; предлаже Скупштини буџет и завршни рачун; предлаже Скупштини програмске, развојне и планске документе и предузима мере за њихово спровођење; предлаже Скупштини покрајинске скупштинске одлуке и друге опште акте; поставља и разрешава покрајинске функционере које не бира и разрешава Скупштина; усмерава и усклађује рад покрајинских органа управе и врши надзор над њиховим радом; надзире рад привредних друштава и установа које врше јавна овлашћења и друге послове у питањима од покрајинског значаја, а чији је оснивач АП Војводина; управља и располаже јавном својином АП Војводине, у складу са законом, о чему редовно извештава Скупштину; на захтев Скупштине, надлежног радног тела или председника Скупштине даје мишљење о предлогу покрајинских скупштинских одлука или другог општег акта који је Скупштини поднео други предлагач; ако Скупштина не може да се састане доноси опште акте и предузима мере из надлежности Скупштине у случају елементарних непогода и у другим ванредним ситуацијама, ради отклањања тих ванредних ситуација, у складу са законом; предлаже Скупштини закључивање споразума са одговарајућим територијалним заједницама других држава; подноси редован годишњи извештај о раду Скупштине, а на њен захтев и ванредне извештаје о раду; доноси пословник о раду Покрајинске владе; врши друге послове утврђене законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком.

стручних, административних и оперативних послова за потребе Покрајинске владе, образован је Секретаријат Покрајинске владе као самостална стручна служба, чији су делокруг, организација и друга питања уређени посебном одлуком.<sup>1345</sup> На организацију и рад Секретаријата, као и на радне односе запослених, примењују се прописи који важе за покрајинске органе управе, осим за посебно уређене послове и положај лица у Кабинету председника Покрајинске владе, који се постављају или ангажују на одређени период.

Покрајинска управа је самостална и послове из своје надлежности обавља у складу са Уставом, законом, Статутом и покрајинском скупштинском одлуком, а за свој рад одговорна је Покрајинској влади и Скупштини. Назив и делокруг покрајинских органа управе одређује се одлуком Скупштине АПВ.<sup>1346</sup> Сматра се да положај и улога покрајинске управе има специфичности по којима одступа, „не само у односу на државну управу, већ и у односу на многа доктринарна правила уобичајена у упоредно-правним системима”,<sup>1347</sup> али детаљнија анализа овог питања није предмет нашег рада.<sup>1348</sup>

До 2002. године изворне надлежности је обављало седам покрајинских секретаријата. Проширење надлежности захтевало је сложенију организацију, модернизацију и развој е-управе,<sup>1349</sup> а процес европских интеграција и регионална сарадња додатно су подстакли напоре да се развијају управни капацитети, улаже у модернизацију, јача транспарентност. „Организација, статус запослених, систем руковођења и одговорности били су регулисани прописима који не одговарају потребама, није био установљен одговарајући систем сталног стручног усавршавања, објективно и константно оцењивање рада, ни институционалне гаранције за деполитизацију покрајинске управе“.<sup>1350</sup>

---

<sup>1345</sup> Одлука у Секретаријату Покрајинске владе, „Сл. лист АПВ“ бр. 8/10 ... 40/14.

<sup>1346</sup> Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи, „Сл. лист АП Војводине“, бр. 37/2014 и 54/2014.

<sup>1347</sup> „Као последица теоријске конфузије при креирању организације покрајинске управе, јавиле су се одређене термилошке новине, какав је случај и са „посебним управним организацијама.“ Лончар, З., *Правни положај покрајинских службеника, op. cit.*, стр. 167.

<sup>1348</sup> О томе видети: Милков, Д., *Уједно право I*, Нови Сад, 2011, стр. 147-159; Лончар, З., „Положај, улога и организација покрајинске управе“, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 1, 2010, стр. 59-79.

<sup>1349</sup> Према извештајима и годишњим анализама кретања управних предмета од 2003. до краја 2005. године, покрајинска управа је готово у свим областима успешно реализовала пренете управне послове. Према: *Одлука о Стратегији реформе покрајинске управе*, стр. 3-5.

<sup>1350</sup> Видети: *Одлука о Стратегији реформе покрајинске управе*, стр. 11.

Покрајинским секретаријатом руководи члан Покрајинске владе, а покрајинским посебним управним организацијама директор кога поставља Покрајинска влада. Унутрашње уређење покрајинских органа управе и других покрајинских организација и служби прописује Покрајинска влада.<sup>1351</sup> У АП Војводини је образовано 11 покрајинских секретаријата као покрајинских органа управе,<sup>1352</sup> за обављање извршних и надзорних послова, припрему прописа које доносе Скупштина и Покрајинска влада, доношење аката из своје надлежности, обављање стручних и развојних послова, праћење рада јавних служби, вршење поверених послова државне управе.<sup>1353</sup> Покрајински секретаријати остварују регионалну и међуопштинску сарадњу, међурегионалну сарадњу са територијалним заједницама и другим облицима аутономије других држава у оквиру спољне политике Републике Србије, и обављају послове покрајинске управе који се односе на припрему, закључивање и примену споразума, приступ и реализацију пројеката који се финансирају из иностраних извора.<sup>1354</sup>

---

<sup>1351</sup> Покрајинска уредба о утврђивању звања и занимања запослених у покрајинским органима и о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места, „Сл. лист АПВ“ бр. 24/12, 35/12, 40/14, 1/15 и 20/15.

<sup>1352</sup> То су: Покрајински секретаријат за пољопривреду, водопривреду и шумарство, Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине - националне заједнице, Покрајински секретаријат за културу и јавно информисање, Покрајински секретаријат за здравство, социјалну политику и демографију, Покрајински секретаријат за финансије, Покрајински секретаријат за међурегионалну сарадњу и локалну самоуправу, Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине, Покрајински секретаријат за науку и технолошки развој, Покрајински секретаријат за енергетику и минералне сировине, Покрајински секретаријат за спорт и омладину, Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова. (чл. 32. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи).

<sup>1353</sup> У обављању извршних послова, покрајински органи управе спроводе и примењују покрајинске скупштинске одлуке, покрајинске уредбе и друге одлуке Скупштине и Покрајинске владе доношењем прописа и појединачних аката, воде јавне евиденције, издају јавне исправе и предузимају и обављају друге послове. Покрајински секретаријати врше надзор у оквиру овлашћења утврђених у закону. Покрајински органи управе припремају нацрте и предлоге прописа које доносе Скупштина и Покрајинска влада и доносе прописе и појединачне акте из своје надлежности. У обављању стручних и развојних послова, покрајински органи управе прате и анализирају стање у областима из свог делокруга, припремају извештаје и информације на основу утврђеног стања, предузимају мере или предлажу Покрајинској влади предузимање мера на које је овлашћена, припремају програмске, развојне и планске документе у области свог делокруга. Покрајински органи управе у областима из свога делокруга прате и помажу рад јавних служби с циљем да се њихов рад одвија у складу с прописима. Покрајински органи управе врше послове државне управе када им је вршење тих послова законом поверено. (чл. 12. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи).

<sup>1354</sup> Чл. 44. и 45. Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи.

Ваља истаћи да је у Војводини 2002. године одлуком Скупштине АП Војводине установљен Покрајински омбудсман, као независан и самосталан орган да се стара о заштити и унапређењу зајамчених људских права и слобода сваког лица на територији АП Војводине,<sup>1355</sup> а током 2004. године основане су локалне канцеларије у Суботици и Панчеву.<sup>1356</sup> Данас делује као Покрајински заштитник грађана – омбудсман, чији је положај одређен одредбом чл. 56. Статута АП Војводине и уређен посебном одлуком.<sup>1357</sup> Однос покрајинске управе и Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана посебно је уређен, као дужност покрајинских органа управе да омогуће несметан приступ подацима од интереса за остваривање права грађана, да размотре указивања, предлоге и препоруке у интересу грађана, да предузимају све потребне мере и активности ради несметаног рада Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана.<sup>1358</sup>

Развој покрајинске управе у правцу „добре управе“ несумњиво представља интерес грађана Војводине, али пре свега Републике у целини, због чега је тешко бранити понекад превелик ентузијазам у тумачењу аутономних регулаторних овлашћења. Ипак, не може се спорити да је то омогућило већи напредак у изградњи капацитета покрајинске управе и ширењу свести о значају професионализације. Колико је то у реалности створило услове за ефикасност и рационалност система, да ли је утицало на развој професионализма, да ли се доследно поштује „мерит“ начело, или прате ефекти реализације програма организованог и планског стручног усавршавања, како се развија стручност и етика јавне службе, свакако захтева посебно истраживање и анализу. Овде само указујемо на позитивне напоре да се и у оквиру датог законодавног оквира предузму мере на изградњи капацитета у складу са међународним стандардима, који укључују и институционални развој.

Служба за управљање људским ресурсима основана је 2006. године посебном одлуком Покрајинске владе (тада Извршног већа) као самостална Служба за управљање људским ресурсима, у којој се обављају стручни,

<sup>1355</sup> Видети: *Одлука о Покрајинском омбудсману*, „Сл. лист АПВ“ бр. 23/02 и 5/04.

<sup>1356</sup> Видети: „Сл. лист АПВ“ бр. 6/2004 и „Сл. лист АПВ“ бр. 25/2004.

<sup>1357</sup> Видети: *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском заштитнику грађана-омбудсману*, „Сл. лист АПВ“ бр. 37/14, 40/14 - испр. и 54/14.

<sup>1358</sup> Чл. 51. *Покрајинске скупштинске одлуке о покрајинској управи*.

административни, оперативно-технички и други послови за потребе органа покрајинске управе, посебних покрајинских управних организација, Секретаријата Покрајинске владе, служби и управа.<sup>1359</sup> Служба је задужена да организује и координира стручно усавршавање, обуке и додатно образовање запослених, предлаже Покрајинској влади програм општег стручног усавршавања запослених, води централну кадровску евиденцију у складу са Упутством о ближем уређивању начина вођења централне кадровске евиденције<sup>1360</sup> и обавља остале традиционалне „персоналне послове.“<sup>1361</sup> Стручно усавршавање, курсеви и обуке изводе се путем семинара, наменске обуке запослених, система учења на даљину (*e-learning*) и сл., засновано на Програму општег стручног усавршавања и осталим програмима којима се одређују облици и садржина стручног усавршавања.

Одлуке о програму општег стручног усавршавања покрајинских службеника доносе се од 2008. године у складу са процењеним потребама и материјалним могућностима.<sup>1362</sup> У програме су накнадно укључене области које се односе на упознавање са институцијама и регионалном политиком Европске уније, израду пројеката за конкурисање за европске фондове. Сваке године се уводе нови програми обуке и тренинга који укључују менаџерске вештине. Етички тренинг је уведен 2011. године под називом „Борба против корупције“, а од 2014. године као „Превенција корупције – лична и професионална етика“.

Похађање курсева страних језика, које организује Служба за управљање људским ресурсима, уведено је као радна обавеза, на коју се запослени упућује по одлуци руководиоца покрајинског органа управе, што је уређено

---

<sup>1359</sup> Одлука о оснивању Службе за ујрављање људским ресурсима, „Сл. лист АПВ“ бр. 18/06, 3/13 и 34/14.

<sup>1360</sup> „Сл. лист АПВ“ бр. 15/2007.

<sup>1361</sup> Издаје уверења, подноси извештаје на основу података којима располаже и прати кретање запослених, води личне досијее запослених, обавља послове у вези са обавезним социјалним осигурањем за потребе органа, води евиденцију интерног тржишта рада, објављује огласе за попуну радних места у органима, води евиденцију кандидата пријављених на оглас органа који нису изабрани, обавља и друге послове у складу са прописима. Чл. 5. *Одлуке о оснивању Службе за ујрављање људским ресурсима.*

<sup>1362</sup> Прва Одлука је донета за 2008. годину која је предвиђала програме обуке у областима нормативне делатности, управног поступка, јавних набавки, обављање послова у области финансија и рачуноводства (буџет), руковођења и управљања кадровима, језичке курсеви, писање пројеката, комуникације у управи, информатичке курсеви, канцеларијско пословање, обуку заинтересованих службеника за курс за тренере. Видети: „Сл. лист АПВ“ бр. 6/2008.

посебним правилником.<sup>1363</sup> Право пријаве за стручно усавршавање имају сви запослени, а коначну одлуку о учешћу доноси старешина органа. Извештај о годишњој оцени запосленог садржи предлог за његово стручно оспособљавање и усавршавање.<sup>1364</sup> Облици стручног усавршавања и оспособљавања зависе од циљне групе, програмског садржаја, метода обучавања и начина вредновања стечених знања и вештина. Према циљу, курсеви и обуке обухватају стицање нових знања, иновацију постојећих, стручно и научно усавршавање. Према циљним групама, разликују се обуке за руководиоце и обуке за запослене на извршилачким пословима.

Коначно, Покрајинска влада је 2013. године донела Одлуку о Кодексу понашања у покрајинским органима<sup>1365</sup> којом је уређено да се потписује посебна изјава о придржавању његових одредаба, а повреде од стране запослених и постављених лица представљају основ за дисциплинску одговорност.<sup>1366</sup> Покрајински омбудсман, у оквиру својих овлашћења, прати примену и поступа по представкама у вези с кршењем одредаба Кодекса, а руководиоци покрајинских органа су дужни да поднесу годишњи извештај о примени правила Кодекса Покрајинској влади,<sup>1367</sup> која обједињени извештај доставља Покрајинском омбудсману и објављује га на својој интернет страници.<sup>1368</sup>

Чини се да можемо слободно закључити да нова законска решења о статусу запослених, као и о управљању људским потенцијалима, када буду усвојена, неће бити посебно „нова“ нити веће „изненађење“ за покрајинску управну праксу као што вероватно хоће у јединицама локалне самоуправе. Остаје да верујемо да ће се на политичком нивоу Покрајине наставити подршка, ако не „чувању тековина“, онда свакако развоју професионализације и деполитизације доследним поштовањем „мерит“ принципа, уз неговање управне праксе на начелима „добре управе“.

---

<sup>1363</sup><http://www.ljudskiresursi.vojvodina.gov.rs/doc/Pravilnik%20o%20pohadjanju%20stranah%20jezika.pdf>

<sup>1364</sup> Чл. 20. Покрајинске уредбе о оцењивању и најредовању запослених, „Сл. лист АПВ“ бр. 2/2013.

<sup>1365</sup> Одлука о кодексу понашања у покрајинским органима, „Сл. лист АПВ“ бр. 9/2013.

<sup>1366</sup> Чл. 34. Одлуке о кодексу понашања у покрајинским органима.

<sup>1367</sup> Чл. 35. и 36. Одлуке о кодексу понашања у покрајинским органима.

<sup>1368</sup> Видети: <http://www.vojvodina.gov.rs/sr/документџа/оџишџа-документџа>

#### 4.1.4. Развој капацитета локалне самоуправе на основама професионализације

##### 4.1.4.1. Структура система

Локална самоуправа у Србији уређена је у делу Устава „Територијално уређење”, као право грађана које остварују непосредно или преко својих слободно изабраних представника. Области у којима општина има надлежности одређене су одредбом чл. 190. Устава, с тим да град има надлежности које су Уставом поверене општини, а законом му се могу поверити и друге надлежности. Положај града Београда уређује се посебним законом,<sup>1369</sup> којим се могу поверити и друге надлежности од оних које су прописане за општину и град. Одредбом члана 190. Устава уређује се минимум послова локалне самоуправе,<sup>1370</sup> што значи да основу за даљу децентрализацију чини уставни принцип да се законом могу поверити и други послови. Локална самоуправа у Републици Србији је монотипна и једностепена, град има, у основи, исти уставни положај као и општина.<sup>1371</sup>

Систем локалне самоуправе уређује се Законом о локалној самоуправи, који садржи позитивно-правни појам локалне самоуправе<sup>1372</sup> и дефиниције јединица локалне самоуправе, односно критеријуме за њихово оснивање.<sup>1373</sup>

---

<sup>1369</sup> Закон о главном граду, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07 и 83/14 – др. закон.

<sup>1370</sup> Обављање и развој комуналних делатности, коришћење грађевинског земљишта, пословног простора, изградња и одржавање локалних путева и улица, локални превоз, потребе у области просвете, културе, здравствене, социјалне и дечје заштите, туризам, занатство и угоститељство, заштита животне средине, културних добара, пољопривредног земљишта, заштита од елементарних и других непогода.

<sup>1371</sup> Марковић, Р., *Устав Републике Србије 2006-Кришички поглед*, Јустинијан, Београд, 2006, стр. 61.

<sup>1372</sup> Чл. 2. Закона: „Локална самоуправа је право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво.“

<sup>1373</sup> Чл. 18. ст. 1. Закона: „Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника.“ Члан 23.: „Град је јединица локалне самоуправе утврђена законом, која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Територија за коју се образује град, представља природну географску целину, економски повезан простор који поседује изграђену комуникацију међу насељеним местима са седиштем града као гравитационим центром.“



Јединице локалне самоуправе су општине, градови и град Београд. Према Закону о територијалној организацији,<sup>1374</sup> у Србији има укупно 150 општина, 23 града и град Београд. У погледу структуре система локалне самоуправе, приговара се да су јединице локалне самоуправе по броју становника и територији међу највећим основним јединицама у Европи,<sup>1375</sup> али се у реформским документима не предвиђају интервенције нити се искључују.<sup>1376</sup>

Повећање броја градова и могућности да им се повере посебне надлежности остављањем простора за селективан приступ секторским законима реализација је идеје да градови буду носиоци регионалног развоја, у складу са тенденцијама укрупњавања у одређеном броју европских земаља, о чему смо говорили. Међутим, има уверења да је то уствари била политичка платформа током предизборне кампање 2006-2007. године а не иновирана територијална организација и суштинска регионализација Србије.<sup>1377</sup> Регионална политика после усвајања Закона била је под великим утицајем политичких односа у коалиционој Влади, због чега има пуно приговора на ефекте оваквих законских решења, првенствено на неодговорну фискалну политику и ненаменско коришћење трансферних средстава.<sup>1378</sup>

Градске општине су територијалне јединице у оквиру града као јединице локалне самоуправе, самоуправне творевине изнад нивоа месне самоуправе, а испод нивоа локалне самоуправе, чије оснивање није обавезно.<sup>1379</sup> Оснивање, укидање, границе, послови и организација органа градске општине уређује се градским статутом. Месне заједнице су дефинисане као облик месне

---

<sup>1374</sup> „Службени гласник РС“ број 129/07

<sup>1375</sup> Такве тврдње се поткрепљују податком према коме просечна јединица локалне самоуправе у Србији има око 50.000 становника и територију од око 600 км<sup>2</sup>. Међутим, поређење између њих даје диференцирану слику. Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, *op. cit.*, стр. 753.

<sup>1376</sup> Сматра се да је основни разлог то што структура јединица локалне самоуправе у Србији није трпела веће промене у дугом периоду времена и да је, упркос могућим недостацима, постала традиционална. Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, *op. cit.*, стр. 754.

<sup>1377</sup> Видети: *У сусрет новом сјају градова у Србији*, Палго центар, Београд, 2007, стр. 8.

<sup>1378</sup> Приговори се односе првенствено на повећање учешћа општина и градова у делу уступљених прихода (порез на зараде) које се негативно одразило на стање у републичком буџету, а потом и на начин расподеле трансферних средстава, јер се нису поштовали законски критеријуми. При томе, велики утицај на могућност добијања средстава имала је страначка опредељеност локалних руководстава. Видети: Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, *op. cit.*, стр. 756-758.

<sup>1379</sup> Слично: Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији*, *op. cit.*, стр. 754.

самоуправе, уз могућност интересног повезивања грађана и у оквиру других организационих облика месне самоуправе.<sup>1380</sup>

Органи јединица локалне самоуправе представљају начин и средство којим грађани остварују своје право на локалну самоуправу. Они обезбеђују функцију представљања грађана (представничка тела), извршну функцију (извршни органи) и функцију непосредног извршавања одлука које доносе представнички и извршни локални органи (локална управа).

Скупштина је највиши орган јединице локалне самоуправе (чл. 180. ст. 1. Устава), тако да је на децентрализованом нивоу успостављен скупштински систем на принципу јединства власти у корист скупштине. Скупштина је облик политичког представљања грађана,<sup>1381</sup> конституише се после слободних, непосредних и тајних избора, чиме добија легитимитет за остваривање бројних функција. У раду скупштине локални интереси нормативно се усаглашавају: доношењем статута, буџета, урбанистичких планова и других општих аката којима се уређује и обезбеђује обављање комуналних и других делатности, у циљу задовољавања потреба локалног становништва и уређују права и обавезе грађана и организација у различитим областима. Међутим, скупштине су под јаким утицајем интереса политичких странака, делом захваљујући изборном систему,<sup>1382</sup> делом и због слабог интереса грађана за рад представничког тела и за учешће у другим облицима непосредне демократије.<sup>1383</sup> Локална

---

<sup>1380</sup> Чл. 72. Закона о локалној самоуправи

<sup>1381</sup> Број одборника утврђује се статутом, с тим да не може бити мањи од 19 ни већи од 75 у општини (чл. 29. Закона о локалној самоуправи), у граду највише 90 (чл. 66. ст. 2. Закона о локалној самоуправи), а у граду Београду 110 (чл. 10. ст. 3. Закона о главном граду).

<sup>1382</sup> Закон о локалним изборима (2011) уређује пропорционални изборни систем, кандидатске листе подносе политичке странке, коалиције странака и групе грађана. Међутим, проблем су последице праксе „бланко оставки“, средство којим су партије „дисциплиновале“ посланике и одборнике могућношћу да их активирају у случају непослушности, па у раду скупштине доминира страначки интерес и политика договорена у „страначкој централи“, иако је измењен изборни закон. По ранијој одлуци Уставног суда (2003) мандат припада посланику, а не странци са чије је листе изабран, али се са том праксом наставило јер по Уставу Републике Србије из 2006. године (чл. 102. ст. 2.) „Народни посланик је слободан да, под условима одређеним законом, неопозиво стави свој мандат на располагање политичкој странци на чији предлог је изабран за народног посланика.“ „Бланко оставка“ је унета у изборне законе па уклоњена њиховим изменама иако уставна одредба није мењана. Слично: Милосављевић, Б., *op. cit.*, 759-760.

<sup>1383</sup> Облици непосредног учешћа грађана у управљању локалним пословима уређени су Законом о локалној самоуправи, али се слабо користе. Према истраживању из 2006. године број одржаних локалних референдума и поднетих грађанских иницијатива изузетно је мали. Више од 72% грађана није у претходне три године присуствовало ни једном састанку посвећеном

представничка тела углавном не располажу у довољној мери потребним знањима, нити поседују стручни ауторитет,<sup>1384</sup> који се концентрише на извршном нивоу и у професионалном апарату локалне самоуправе.<sup>1385</sup> Овим се јављају елементи поделе власти или обележја бирократског јединства власти.<sup>1386</sup> Формална и неформална улога извршних органа потиче и из њихове оперативности, па је локална управа више под ауторитетом извршних органа него под утицајем скупштине или грађана.

Извршни органи су председник општине и општинско веће, односно градоначелник и градско веће у градовима, које бира Скупштина и контролише њихов рад. Извршни органи чине системску везу између функције уређивања друштвених односа (нормативна функција) и функције извршавања прописа (управно-извршна) вршећи „значајне правне функције у интеграцији нормативно-политичких и управних елемената.“<sup>1387</sup> Председник општине, односно градоначелник, поред осталог, усмерава и усклађује рад општинске/градске управе и доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине.<sup>1388</sup> Општинско, односно градско веће врши надзор над радом управе, поништава или укида акте управе који нису сагласни са законом, статутом и другим општим актом које доноси скупштина, решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација у управним стварима из надлежности општине, стара се о извршавању поверених надлежности из оквира права и дужности Републике, односно аутономне покрајине, поставља и разрешава начелника општинске управе.<sup>1389</sup>

Овај тзв. „бицефални“ модел извршне власти трпи озбиљне критике јер у пракси општинско, односно градско веће служи као „продужетак партијских

---

локалним проблемима, а више од 65% грађана није потписало ниједну петицију или иницијативу, 12% грађана мисли да локалне власти узимају у обзир ставове грађана приликом утврђивања приоритета локалне политике, а њих 61% у то не верује. Према: Милосављевић, Б., *op. cit.*, 759.

<sup>1384</sup> Капацитети представничких тела могу да се развијају различитим програмима обуке, као што је пракса у развијеним земљама (Данска, Велика Британија, и др.).

<sup>1385</sup> Влатковић, М., *op. cit.*, стр. 81.

<sup>1386</sup> Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе*, *op. cit.*, стр. 66.

<sup>1387</sup> Уп: Иванишевић, С., *op. cit.*, стр. 78., Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 66., Влатковић, М., *op. cit.* стр. 82.

<sup>1388</sup> Чл. 43. и 44. Закона о локалној самоуправи.

<sup>1389</sup> Чл. 45. и 46. Закона о локалној самоуправи.

интереса у извршном органу и као противтежа градоначелнику”<sup>1390</sup> или је „помоћни и саветодавни орган челника општине/града”, што је нерационално и нецелисходно. Само се увећава број плаћених локалних функционера, претежно партијског кадра, којих је укупно преко 3.000 (председник скупштине и његов заменик, председник општине односно градоначеник и његов заменик и помоћници, чланови општинског/градског већа).<sup>1391</sup>

Управне послове извршавања одлука скупштине и извршних органа и поверене послове државне управе обавља општинска управа,<sup>1392</sup> као управно-извршни орган локалне самоуправе. У њеним оквирима извршава се велики број закона, обављају се управни и бројни други стручни послови који су од непосредног интереса за грађане и друге субјекте, па има схватања да представља „један од стубова управног система”.<sup>1393</sup>

Под локалним органима управе подразумевају се организациони облици који врше управну делатност на подручјима ужим од територије државе, живљајући извесну самосталност у односу на централне органе, што се надокнађује видовима непосредне одговорности становништву датог подручја или локалним представничким, односно извршним телима, ако при томе степен самосталности не прелази у облик територијалне аутономије.<sup>1394</sup>

#### **4.1.4.2. Правни, функционални и персонални аспекти рада локалне управе**

##### **4.1.4.2.1. Садржина управних и других стручних послова**

У складу са Законом о локалној самоуправи, делатност локалне управе чине управни и други стручни послови за потребе локалне самоуправе: 1) припрема нацрте прописа и других аката које доноси скупштина општине,

---

<sup>1390</sup> Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти - ујоредни модели*, ФПН, Београд, 2003, стр. 411.

<sup>1391</sup> Милосављевић, Б., *op.cit.*, 760.

<sup>1392</sup> По Л. Костићу, локална управа обухвата органе општинске, локалне самоуправе (Костић, Л., *Административно право Краљевине Југославије*, *op.cit.*, стр. 51.) За Иванишевића, централна управа је скуп средишњих управних организација и институција које, по правилу, делују на целој територији државе, док локална управа означава управне структуре у ужим територијалним јединицама неке земље. (Иванишевић, С., *op.cit.*, стр. 16.) Слично и Н. Стјепановић, З. Томић, И. Крбек.

<sup>1393</sup> Милосављевић, Б., *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2008, стр. 155.

<sup>1394</sup> Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе*, *op. cit.*, стр. 5-6.

председник општине и општинско веће; 2) извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа; 3) решава у управном поступку у првом степену о правима и дужностима грађана, предузећа, установа и других организација у управним стварима из надлежности општине; 4) обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката скупштине општине; 5) извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено општини; 6) обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.<sup>1395</sup>

Јединствени управноправни режим, чије су основе утврђене Уставом и Законом, простире се и на локалну самоуправу када обавља управне послове. Локална управа примењује општа начела управног права и друга начела о управном поступању. Када врши поверене послове државне управе, локална управа подлеже правном режиму који је прописан Законом о државној управи и подзаконским прописима донетим на основу тог закона – има положај ималаца јавних овлашћења који располажу правима и овлашћењима и везани су дужностима прописаним за органе државне управе. На тај начин, грађани и друга лица имају исти положај и правну заштиту, без обзира да ли о одређеној управној ствари одлучује државни орган, орган територијалне јединице или други ималац јавних овлашћења.<sup>1396</sup> Када се у локалној управи обављају послови из сопственог делокруга, управноправни режим успостављен је Законом о локалној самоуправи.<sup>1397</sup>

Послови локалне управе засновани су на концепту управе као функције (локалне) власти,<sup>1398</sup> али делатност локалне управе не чине само управна овлашћења, него и бројни други, са њима повезани послови из надлежности локалне самоуправе. Непотребно су изостали из законског текста послови управе који су за државну управу уведени 2005. године – учествовање у

---

<sup>1395</sup> Чл. 52. Закона о локалној самоуправи.

<sup>1396</sup> Милосављевић, Б., *Управно право, op. cit.*, стр. 156.

<sup>1397</sup> Чл. 60-64. Закона о локалној самоуправи.

<sup>1398</sup> Сложићемо се са З. Р. Томићем да није пресудно да ли је управа једино власт, или власт и невласт, него је одлучујуће који је главни инструментаријум опредељујући за постизање управних циљева, јер они чине управни рад, самим тим и садржину управе. Уп: Томић, З. Р., *Управно право, op. cit.*, стр. 51.

обликовању (локалне) политике развоја и старање о јавним службама. Наведени послови обављају се и у локалној самоуправи, припадају групи послова из локалне надлежности који се шире у процесу децентрализације.

Наиме, јединице локалне самоуправе имају значајну економску функцију – доношење програма и спровођење пројеката локалног економског развоја и старање о унапређењу општег оквира привређивања.<sup>1399</sup> Циљ ове надлежности је стварање повољнијих услова за улагање капитала и успешнији економски развој, што обухвата разноврсне стручне послове и задатке из бројних области, које треба организовати на професионалној основи. Најчешће, у структури локалне управе образују се посебне службе, али је присутна и пракса да се образују посебне организације изван локалне управе (агенције, дирекције, заводи) са слабом контролом представничког и извршног органа или грађана, али под утицајем политичких и других ужих интереса. Непотребно настају нове или паралелне службе и процедуре, расте број запослених, што утиче на ефикасност, рационалност, квалитет рада и трошкове.

Јединице локалне самоуправе такође поверавају послове који припадају изворном делокругу – оснивањем јавних служби, предузећа, установа и других организација, или поверавањем јавних овлашћења<sup>1400</sup> предузећима, установама и другим субјектима, обезбеђују средства за обављање тих послова, контролишу и старају се о развоју јавних служби у складу са локалним потребама.<sup>1401</sup>

Послови општине, који се називају надлежности,<sup>1402</sup> не испољавају се само територијално и изоловано од вертикалне и хоризонталне димензије сложених односа. Локална самоуправа представља слободу и степен те

---

<sup>1399</sup> Нацртом закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи предвиђа се проширење одредбе чл. 20. тачка 9) која се односи на надлежност општине у области локалног економског развоја и старања о општем оквиру привређивања тако да општина „реализују процес стратешког и пројектног планирања локалног економског развоја, укључује представнике привреде и њихових удружења у процес припреме и предлагања мера локалног економског развоја, ради на испитивању могућности за финансирање развојних пројеката, предузима активности за одржавање постојећих и привлачење нових инвестиција, унапређује регулаторне услове пословања и прати ефекте примене локалних прописа на квалитет пословног окружења, води базу података о ресурсима локалног економског развоја и предузима активности на промоцији локалне самоуправе.“ Видети: чл. 3. ст. 3. Нацрта закона, <http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/>

<sup>1400</sup> Поверавање јавних овлашћења је када један субјект који их оригинално поседује додели другом општим правним актом, у законском поступку. Уп: Томић, З. Р., *op. cit.*, стр. 173.

<sup>1401</sup> Чл. 20. тач. 15-18. и др. Закона о локалној самоуправи.

<sup>1402</sup> Чл. 20. Закона о локалној самоуправи.

слободе зависи од тога колико су њени органи носиоци власти,<sup>1403</sup> али у сваком случају та слобода подразумева одговорност за остваривање и заштиту јавног интереса у оквирима закона. Као што је познато, у управним односима грађани и друга лица носиоци су обавеза које се у јавном интересу морају испуњавати или су субјекти овлашћења повезаних са јавним интересом. Када се ови односи успостављају на локалном нивоу, примена начела законитости има посебан значај. Динамичне и непредвидиве промене у схватању јавног интереса и модалитети његовог испољавања у урбаном животу упућују на значај начела ефикасности и других начела добре управе у остваривању и заштити права и утврђивању обавеза грађана, јер опасност лежи у „погрешно схваћеној законитости“.<sup>1404</sup>

Права и обавеза грађана проистекле из постојања насеља и особености живота на делу територије државе, налазе се у најтешњој вези са вршењем јавних служби локалног карактера. Ове службе имају обавезу да грађанима и другим субјектима обезбеде једнаку доступност, квалитет и ред у пружању услуга и задовољавању потреба јавног карактера.<sup>1405</sup> Локална управа, односно локални службеници, професионално обављају послове на припреми креирања локалне политике и организовања њеног извршења, као и послове у вези са непосредним извршењем и надзором над радом јавних служби у примени и поштовању прописа. Тако је у раду локалне управе наглашена потреба да се начело законитости примењује на начин „најповољнији за странку“, применом принципа добре управе.

Међутим, правнодогматски приступ још увек доминира, чак и када је бесмислен, када се нпр. касни са усклађивањем закона или подзаконских и локалних прописа у извршењу закона, јер недостају стручни капацитети, искуство или „храброст“ за флексибилна, дискрециона и праведна тумачења у оквирима закона.<sup>1406</sup> Ако се томе додају могући страначки интереси и

---

<sup>1403</sup> Питања републичког, покрајинског и локалног значаја одређују се законом (чл.177. *Устава*).

<sup>1404</sup> Права законитост значи и ефикасност, када прописи прате стварност, избегавају се непотребне процедуре у елементима без утицаја на утврђивање јавног интереса, како се (управно) право не би јавило као кочница ефикасности. Стјепановић, Н., *op. cit.*, стр. 347-348.

<sup>1405</sup> Миловановић, Д., *Правно устројство локалне самоуправе op. cit.*, стр. 69.

<sup>1406</sup> Уп: Миловановић, Д., *op. cit.*, стр. 70.

притисци, као и други облици опортуног понашања, тада формалне процедуре постају једини циљ и тумачење јавног интереса кога службеници штите.<sup>1407</sup>

Слажемо се с оценом да је део проблема вероватно једноступена и монотипска локална самоуправа. Поред проширења послова из изворне надлежности, протеклих година знатно је проширен круг поверених послова државне управе који се на основу закона обављају као поверена јавна овлашћења, што се отежано спроводи у оквиру тог концепта. На тај закључак упућују досадашње анализе надлежности и капацитета јединица локалне самоуправе, по којима велики број општина и мањи број градова не могу успешно да обављају ни постојеће надлежности ни поверене послове.<sup>1408</sup>

---

<sup>1407</sup> Законом о комуналним делатностима 2011. године уведена је обавеза комуналног инспектора да „узме у поступак пријаве у вези са пословима из своје надлежности и да у року од осам дана о резултатима поступка обавести подносица пријаве“ (чл. 34.). Циљ ове одредбе је да се развије пракса која уважава потребе грађана и других субјеката ради ефикасније примене прописа у области комуналних делатности. Наиме, у поступку инспекцијског надзора, овлашћења се примењују по правилима управног поступка који се покреће по службеној дужности независно од тога да ли је „екстерно“ инициран, па на његову динамику значајно утиче и орган који га води. Примена овог начела добре управе учинила је „видљивијим“ послове комуналне инспекције, али нажалост не и ефикаснијим у односу на „заштићене“ субјекте где су основни узроци неефикасности - јавна предузећа. У таквим условима није од веће помоћи ни када подносилац пријаве добије својство странке у складу са ЗУП-ом, како би процесним средствима утицао на ток инспекцијског поступка. Стиче се утисак да на пораст таквих захтева утиче Заштитник грађана, јер упућује на овај начин заштите права и интереса у поступцима које води управа, без обзира на управну област. У пракси новосадских инспекција то је било често, јер су се поједини поступци водили годинама после пријаве одређеног комуналног проблема. Својеврсна „затвореност“ поступка покренутог по службеној дужности олакшавала је различите притиске „одозго“ или изговоре да нема правних или других претпоставки да се поступак води ефикасније. Имајући у виду реалне односе, евентуално коришћење овог процесног права, конституисаног у циљу заштите права и правних интереса лица које није странка у покренутом управном поступку, у поступку инспекцијског надзора лако може постати средство за одлагање коначног решења. Наиме, инспекција може да „правда“ свој рад и процесним правним и материјалним актима, поштујући рокове и резултате инстанционе контроле, а решење проблема због кога је поступак покренут ће одлагати, јер се до њега најчешће не долази управним надзорним овлашћењима. Типичан пример су проблеми са напуштеним псима или поправке локалних путева и улица, када јавно предузеће користи различите изговоре: недостатак средстава, програм по коме изводи радове, и сл. Стварни и једини проблеми нису само у односу управе према правима грађана, већ у фактичком стању односа на релацији локална власт, јавна предузећа и комунална инспекција, или у лошим прописима. Зато се јавља да у поступцима инспекцијског надзора у одређеним областима процесна права прописана ЗУП-ом не буду средство странке за заштиту њених права и правних интереса, него инспекције – ако је „разапета“ између унутрашњих притисака, лоших прописа и потреба грађана. Тако и законске норме којима се уређује однос управе према грађанима на начелима добре управе постају пука форма без садржаја – због одсуства професионалности.

<sup>1408</sup> По правилу, ради се о малим општинама (до 20.000 а у неким случајевима и до 40.000 становника) и градовима на недовољно развијеним подручјима. На другој страни, постоје општине и градови који би без нарочитих тешкоћа могли да преузму знатан обим нових послова. Милосављевић, Б., *Реформа локалне самоуправе у Србији, op. cit.*, стр. 756.



Могућа решења су: напуштање монотипског концепта, међуопштинске управне структуре или увођење средњег нивоа локалне самоуправе, али највише подршке имају облици међуопштинске сарадње у оквиру постојећег законског оквира,<sup>1409</sup> или коришћење модела јавно-приватног партнерства. Међутим, на плану локалног економског развоја, само мањи број општина и градова имао је довољно способна руководства која су могла да понуде идеје које би привукле инвеститоре или да развију пројекте за које су нуђене бројне донације, а било је и оних који су се угасили по престанку дотока донација.<sup>1410</sup>

Недостаци знања и способности очигледно наносе велику штету. Уз очуване механизме партократског утицаја и институционалне слабости, велика је рањивост и на појаве злоупотреба и корупције, што не заобилази ни локалну самоуправу.<sup>1411</sup> Посебне слабости показује систем надзора над радом јавних предузећа и других јавних служби, којима се, као и на централном нивоу, упућују озбиљне критике у погледу превеликог утицаја странака на њихов рад, нерационалност, непотизам и „партијска запошљавања“.

Очекивања да ће се стање поправити враћањем имовине јединицама локалне самоуправе, укидањем монопола и социјалне функције јавних комуналних предузећа, модернизацијом њихове организације приватизацијом и другим инструментима за ефикасно и квалитетно коришћење ресурса,<sup>1412</sup> било је нереално веровање да се у оквиру постојећег система односа, одсуства менаџерских знања и одговорности, дефицита професионализма, могу обезбедити повољни развојни услови и конципирање јавних предузећа на начин којим се побољшава квалитет, ефикасност и рационалност у пружању јавних услуга. Органи јединица локалне самоуправе именују и разрешавају

---

<sup>1409</sup> У том смислу се предлаже измена и допуна чл. 88. и 89. Закона о локалној самоуправи и увођење одредбе 88а којима се регулишу услови сарадње, врста, обим и начин обављања послова, органи, финансирање, и друга питања од значаја за оснивање, рад и престанак рада заједничког предузећа, органа или организације.

<sup>1410</sup> Према: Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 758.

<sup>1411</sup> „Заштитник грађана сматра да кључ до ефикасније борбе против корупције и свих других врста незаконитости и неправилности које стварност у многим областима оштро одвајају од нормативног поретка, не лежи првенствено у сталном доношењу нових стратегија, акционих планова, анализа, закона и пројеката, већ у стављању у функцију свих државних служби и службеника, првенствено у најразличитијим инспекцијским службама. То су хиљаде службеника који свакодневно треба да самостално примењују закон и ауторитативно реагују ако утврде било какву несагласност са њим.“ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину*, „Сл.гласник РС“ бр. 29/2013.

<sup>1412</sup> *У сусрет новом стајштусу градова у Србији*, Палго центар, Београд, 2007, стр. 115.

директоре, чланове управног и надзорног одбора, врше надзор над њиховим радом, али нормативне непрецизности, непоштовање закона, превелики политички утицај, неразвијена етика јавне службе, слаб утицај цивилног друштва, стварају услове да контролу имају политичке партије уместо локални органи као место интеграције и компромиса о заједничким интересима у локалним срединама.<sup>1413</sup>

Стиче се утисак да се локална самоуправа може „удаљити“ од своје суштине – грађана и њихових потреба. Да би се очувале предности достигнутог нивоа децентрализације и створиле могућности њеног напретка, потребно је развијати капацитете за професионално вршење управне функције у делу који се врши преко локалне самоуправе. Приоритетан задатак реформе је да локална управа постане истински сервис у служби грађана и привреде, чвршће интегрисана у окружење у коме делује механизмима отворености, јавне одговорности и професионализма. Осим развоја институција политичког система и укључивања цивилног друштва у јавно управљање, неопходан је стручно ојачан, компетентан, стабилан и професионалан административни апарат у коме се вреднује знање, способност и етичко понашање, како локалних службеника тако, можда још више, локалних политичких лидера и других званичника, као несумњивих предводника модернизације и успешног развоја.

Улога локалне самоуправе у регулисању односа у бројним областима друштвеног живота утиче на то да се прописи које доносе њени органи, на одређен начин, издвајају у посебну категорију права – ни потпуно аутономно ни „државно“ право. Самосталним доношењем прописа најпотпуније се реализује право самоуправности. Самосталност не искључује контролу уставности и законитости општих аката које доносе њени органи,<sup>1414</sup> већ омогућава да се послови организују у складу са локалним специфичностима. Обавезни послови јединице локалне самоуправе наводе се у Закону о локалној самоуправи методом енумерације.<sup>1415</sup> Већина тих послова подразумева да се

---

<sup>1413</sup> Слично: Милосављевић, Б., *op. cit.*, стр. 763.

<sup>1414</sup> „У вршењу надлежности, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом.“ Чл. 5. *Закон о локалној самоуправи*.

<sup>1415</sup> Послови у области планирања развоја, урбанистичког планирања, комуналних делатности, локалних јавних прихода, локалног саобраћаја и путева, грађевинског и

правно уређују и стварају услови за обављање одређених делатности или пружање услуга, оснивају установе, службе и друге организације које обављају послове од општег интереса или врше поверена јавна овлашћења – простор који захтева пуну професионализацију и високе етичке стандарде.

Када се локални прописи доносе као посебним законом поверена надлежност, њихов садржај не прелази тим законом дате границе, што контролишу надлежни органи државне управе и Влада.<sup>1416</sup> Прописи из сопственог делокруга, ипак, чине централну садржину нормативне функције локалне самоуправе.<sup>1417</sup> Пошто су надлежности јединица локалне самоуправе утврђене Законом о локалној самоуправи и другим законима, и доношењем локалних прописа извршава се право, које се конкретизује одређивањем појединачних правила, којима се опште правне норме примењују на конкретну ванспорну ситуацију.<sup>1418</sup> Јединица локалне самоуправе прописује и прекршаје за повреде општинских прописа, образује инспекцијске службе и врши инспекцијски надзор над извршењем прописа и других општих општих аката из локалне надлежности.<sup>1419</sup>

Локални прописи морају бити поуздан основ за квалитетно и ефикасно обављање управних послова, законито вршење и успешну координацију управних и надзорних послова, посебно у погледу примене инспекцијских и комунално-полицијских овлашћења, уз пажљиво избалансиране и прецизиране услове за примену репресивних мера. Пуни ефекти услужне и надзорне улоге локалне управе и њених посебних служби – пружање услуга у складу са прописима, већи степен комуналног и другог јавног реда, заштита јавних добара, поуздана заштита права и интереса и сигурности грађана –

---

пољопривредног земљишта, пословног простора, основног образовања, здравства, социјалне и дечје заштите, заштите људских и мањинских права и др.

<sup>1416</sup> Чл. 53. и 57. Закона о државној ујрави, „Сл. гласник РС“ бр. 79/05 ... 99/14.

<sup>1417</sup> Управна децентрализација и поверене надлежности (чл.137.ст.1. и чл.178.Устава) простиру се скоро на све области, без обзира на садржај поверених или пренетих овлашћења. Органи локалне самоуправе долазе у контакт скоро са свим прописима.

<sup>1418</sup> „Решавање у управним стварима, у свом ужем смислу, јесте непосредна примена прописа на конкретне животне случајеве. То резултира постављањем појединачног ауторитативног правила о томе како гласи општа норма прилагођена (индивидуализирана) датој ситуацији одређеног лица. То је ванспорна конкретна ситуација од јавног интереса коју је, на основу закона и у његовом извршењу, потребно ауторитативно правно уредити.“ Томић, З. Р., *Ујравно право*, стр. 221.

<sup>1419</sup> Видети: Чл. 20. тач. 35-36. Закона о локалној самоуправи

могу се очекивати само ако се припрема одлука у процесима креирања локалне политике (доношење локалних прописа од стране представничког тела), организација њиховог извршења и непосредна примена након усвајања (управно-извршни ниво) заснива на високој професионалности службеника.

Локална нормативна пракса, међутим, показује прилично неуједначен квалитет локалних прописа, што у појединим случајевима значи недовољно или потпуно одсуство разумевања улоге права у остваривању и заштити јавног интереса, као и значај који право има у остваривању и заштити права и интереса грађана и других субјеката.<sup>1420</sup> Много већу пажњу треба посветити стручном усавршавању запослених који обављају нормативне послове, јер се томе на локалном нивоу не придаје већи значај. Брзина промена и „терет“ децентрализације траже хитно напуштање старих навика „ресавске школе“, буђење креативности, стварање атмосфере сталног учења и напуштање лоше праксе страначке лојалности. Потребно је много брже развијати стручни капацитет, развој каријере на основу знања, искуства, компетентности и резултата, а не на основу политичких критеријума, јер се наведени аспекти

---

<sup>1420</sup> Анализу локалних прописа ауторка је вршила увидом у већи број одлука из комуналне области и других локалних надлежности, донетих у различитима градовима након образовања комуналне полиције, као део истраживања 2013. године током израде магистарског рада *Комунална полиција у Републици Србији, правни аспекти*. Нпр. надзор над вршењем комуналних делатности, односно над радом субјеката који обављају комуналне и друге делатности од општег интереса, углавном није нормиран, или је наведен начелно, као обавеза (надлежне) градске управе, без ближег уређивања предмета надзора, начина вршења и надзорних овлашћења. Има примера да је инспекцијски надзор нормиран као право и обавеза „надлежног инспектора“ без прецизирања ко је стварно надлежан у тој области. Надлежност се не подразумева нити се дискреционо утврђује у правној држави. Овде, надлежност треба да је прописана у складу са правним режимом области која је предмет регулације и организацијом инспекцијске службе, јер поједине делатности или односи могу бити подвргнути надзору различитих инспекцијских служби, у зависности од тога да ли се уређују као комунална област или у складу са „секторским“ законом (јавна паркиралишта, градски и приградски превоз, уклањање моторних возила са јавних површина, постављање рекламних ознака у путном појасу, коришћење јавних плажа, и сл.). Одредбе о комуналној полицији биле су најслабији део анализираних одлука. Најчешће формулисана одредба: „комунално-полицијске послове обавља комунална полиција, у складу са законом“ није велика грешка, али се очигледно не схвата разлика између комуналне полиције као организације и послова који јој по Закону о комуналној полицији припадају с једне стране, и комуналних полицајаца као вршилаца овлашћења комуналне полиције и извршилаца конкретних задатака у одређеној области уређеној одлуком, с друге стране. Парафраза законске норме или сама законска норма не обезбеђује ни право да комунални полицајац наплати новчану казну на лицу места. Ова репресивна мера мора бити посебно прописана, како је наложено одредбом чл. 16. ст. 2. Закона. Међутим, у градским одлукама ово овлашћење најчешће је било дато генерално – за све прописане прекршаје, и оне који по својој природи могу бити утврђени у поступку инспекцијског надзора. Више у: Урошевић, З., *Комунална полиција у Србији, op. cit.*, стр. 81-86.

истичу као главни узроци одсуства мотивације и пресудно утичу на квалитет рада запослених.

Надлежности јединица локалне самоуправе чине основне претпоставке за суштинску локалну самоуправу, коју недвосмислено у Србији обезбеђују Устав и Закон о локалној самоуправи, с тим да се могу проширити. Питање је у којој мери је то подржано другим претпоставкама за успешно остваривање самосталног положаја локалне самоуправе. Треба имати у виду да су надлежности и послови локалне самоуправе врло динамичко питање, подложно сталним променама и прилагођавању променљивим околностима. Потребна су врло сложена и флексибилна знања и потпуније разумевање суштине и улоге управних послова у локалној самоуправи. У том смислу је неопходно заштити стабилност и континуитет њиховог вршења, а квалитет и ефикасност обезбедити професионализацијом – стабилизацијом положаја и високим професионалним и етичким стандардима локалних службеника, који се штите и развијају сталним стручним усавршавањем.

Вертикална деоба власти само је претпоставка, али није и гаранција успешне хоризонталне деобе и координације локалних послова. „Локална самоуправа има смисао у трагању за хармонијом између грађана као појединца (његових права и интереса) и политичких институција, али и између локалних заједница и државе и њихових интереса. Код нормирања односа треба наћи праве критеријуме и мерила. Критеријум је задовољство грађана квалитетом живота и намирењем његових потреба, а мерило – њихова квантификација.“<sup>1421</sup> Тренд ширења надлежности локалне самоуправе треба да прате и њени управљачки капацитети, што значи не по сваку цену, због опасности од нерационалности, на чега су указали и аутори анализе „Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији - Анализа правног оквира“ која је извршена у оквиру Програма подршке општинама *IPA* 2007 „Добра управа, планирање и пружање услуга.“<sup>1422</sup>

---

<sup>1421</sup> Лауц, З., *Однос државе и локалне самоуправе промаиран кроз начело сусидијарности*, Анали Завода за знанствени и умјетнички рад, Осиејек, Св. 26, стр. 23-36. Загреб-Осиејек, 2010, стр. 24.

<sup>1422</sup> Пројекат је реализовало Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе уз подршку међународних институција и фондова, а анализа надлежности јединица локалне самоуправе је објављена као: Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., *Надлежности јединица локалне*

Анализа је имала за циљ да се утврди које су надлежности и послови суштинског карактера (*core function*) за остваривање концепта локалне самоуправе, како би се оценили капацитети општина и градова за обављање регулисаног обима надлежности и послова, а затим и могућности за даље преношење послова са централног на локални ниво.<sup>1423</sup> Иако садржи синтетизоване налазе и ставове без залажења у појединости којима прописи о одређивању надлежности и послова обилују,<sup>1424</sup> са аспекта нашег рада ова анализа указује на димензије потреба за професионализацијом, стручним усавршавањем, јер та питања нису била разматрана.

Све надлежности јединица локалне самоуправе груписане су у већи или мањи број области, коришћењем управних организационих принципа:<sup>1425</sup>

1. *Уређивање сопствене организације и друге нормативне и опште надлежности* (доношење статута општине и града, уређивање организације и рада органа и служби, оснивање јавних служби, оснивање јавних агенција, непосредно учешће грађана у управљању пословима локалне самоуправе, друге нормативне и изборне надлежности скупштине, старање о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби на територији општине/града, јавно информисање од локалног значаја, заштита локалне самоуправе, сарадња и удруживање, симболи општине и града, службе правне

---

*самоуправе у Србији - Анализа правног оквира*, Програм подршке општинама IPA 2007 и Досије студио д.о.о., Београд, 2010. Публикација је доступна и на интернет страници СКГО <http://www.skgo.org/publications/download/439>

<sup>1423</sup> „Анализа би, у том контексту, послужила и као један од извора идеја и података за будуће рационалније, ефикасније и потребама грађана адекватније организовање обављања како централних, тако и локалних послова. Унапређење капацитета за управљање на локалном ниову и боље пружање услуга грађанима представљају идеје водиље ове анализе и препорука које се на основу ње дају.“ Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., *op. cit.*, стр. 8.

<sup>1424</sup> Такав приступ, по мишљењу аутора анализе, био је оправдан и кориснији за реализацију постављених циљева, а с друге стране, састављање потпуног инвентара свих послова којима се обављају изворне надлежности, као и свих поверених послова, било би веома корисно, али тај задатак није могуће обавити без ангажовања свих министарстава и других органа државне управе у чијој се надлежности налазе области у којима су поверени поједини послови општинама и градовима. У том додатном раду би ова анализа могла да послужи као почетни корак и општи оквир.

<sup>1425</sup> Да би анализа била комплетнија, проширена је са две групе надлежности: „уређивање сопствене организације и друге нормативне и опште надлежности“, као и „остале надлежности“. Тако је добијено укупно 10 група надлежности, од којих се све, изузев наведене две, поклапају са уобичајеним управним областима. Сумарни приказ ових група надлежности дат је у Прилогу 2. наведене Анализе.

помоћи и мировна већа, управљање имовином, односи са органима Републике и аутономне покрајине;

2. *Локални развој и привреда* (доношење и спровођење програма развоја, послови у области пољопривреде, ветеринарства, водопривреде, развој туризма, угоститељства, занатства и трговине, одређени послови у вези са регистрацијом приватних предузетника, задругарство, други послови);

3. *Финансије и буџети* (доношење буџета и завршног рачуна, послови трезора, буџетско рачуноводство, интерна ревизија, праћење пословања јавних предузећа, утврђивање и наплата јавних прихода, пореска инспекција, послови пореског извршења, јавне набавке);

4. *Урбанизам, грађевински и имовинско-правни послови* (Просторно и урбанистичко планирање, издавање урбанистичких аката, уређење грађевинског земљишта, издавање грађевинских дозвола, издавање употребних дозвола, легализација објеката, грађевинска инспекција, имовинско-правни послови);

5. *Комунални и стамбени послови* (нормативни послови у области комуналних делатности, управни поступци у области комуналних делатности, комунална инспекција, одржавање и безбедност коришћења стамбених зграда, исељење бесправно усељених станова, давање у закуп и откуп станова);

6. *Друштвене делатности* (послови образовања, друштвене бриге о деци, култура, спорт и омладина, здравствена, социјална и борачко-инвалидска заштита, послови Комесаријата за избеглице);

7. *Заштита животне средине* (старање о заштити животне средине, доношење програма коришћења и заштите природних вредности и заштите животне средине, доношење локалних акционих и санационих планова, утврђивање посебне накнаде за заштиту и унапређивање живот не средине, праћење и контрола стања животне средине);

8. *Инспекцијски надзор* (послови буџетске, грађевинске, комуналне, саобраћајне, еколошке и просветне инспекције);

9. *Општа управа и заједнички послови* (послови личних стања грађана, послови у вези са вођењем јединственог бирачког списка, пружање правне помоћи грађанима, издавање радних књижица, издавање уверења и потврда, овера потписа, рукописа и преписа докумената, послови услужног центра, послови месних канцеларија и за потребе месних заједница, организација

управе и персонални послови, канцеларијско пословање, послови информационог система, други послови логистичке подршке);

10. *Остале надлежности* (послови у области одбране, послови у вези са ванредним ситуацијама, послови који произлазе из статуса јавних власти, послови комуналне полиције у градовима, посебне надлежности града Београда).<sup>1426</sup>

У односу на сврху извршене анализе, аутори су формулисали и одговарајуће препоруке,<sup>1427</sup> али јасно издвајају на првом месту чињеницу да надлежности и послови јединица локалне самоуправе у њиховом изворном и повереном делокругу постоје у бројним областима и адекватне су концепту развијене локалне самоуправе, с тим што је за њихово потпуније и успешније остваривање неопходно да се посвети пуна пажња унапређењу финансијских, кадровских, управљачких и других капацитета свих општина и градова, а нарочито оних којима такви капацитети видно недостају.<sup>1428</sup>

Слободно се може закључити и то да од подизања нивоа способности органа локалне самоуправе за обављање постојећих надлежности и послова треба да зависи и динамика децентрализације, односно утврђивања нових надлежности и поверених послова у корист локалне самоуправе. Поново долазимо до закључка да је за успешан развој локалне самоуправе неопходна професионализација и континуирано стручно усавршавање.

#### **4.1.4.2.2. Организација**

Локална управа може бити организована као јединствен орган или као више управа за поједине области, с тим да је друга могућност безусловна за градове, а за општине само ако имају преко 50.000 становника.<sup>1429</sup> Структуру основног организационог облика локалне управе чине унутрашње јединице

---

<sup>1426</sup> У време израде анализе, градске општине су постојале само у градовима Београд (17) и Ниш (пет), али оне немају изворних надлежности већ обављају послове из градских надлежности који су утврђени статутом града као послови градских општина.

<sup>1427</sup> Детаљније: Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., *op. cit.*, стр. 41-43.

<sup>1428</sup> „Поред првенственог ангажовања органа и функционера локалне самоуправе у томе, било би од нарочите важности да министарство задужено за локалну самоуправу, заједно са надлежним органима аутономне покрајине и Сталном конференцијом градова и општина, стави тај задатак на листу својих приоритета и изради нарочиту стратегију за даљи развој локалне самоуправе.“ Тачка 1. Препорука.

<sup>1429</sup> Чл. 53. Закона о локалној самоуправи.



(службе) са својим делокругом, начином руковођења, пословима и задацима, бројем извршилаца и условима (општим и посебним) за обављање утврђених послова. Ту структуру у градовима чини и комунална полиција, служба специфичне делатности, посебно оспособљених кадрова и правног режима коме је подвргнута. Начин рада и руковођења у локалној управи, иако зависи од бројних фактора, првенствено се заснива на правним нормама којима се уређује обављање управних и других стручних послова, као и хоризонтална и вертикална координација и одговорност.

Право скупштине јединице локалне самоуправе да самостално уреди организацију своје управе, пружа могућност да се њена организациона структура прилагоди локалним потребама, при чему привилеговани положај градова отвара шире могућности за избор оптимизираних решења. Међутим, управо је овде узрок многих нерационалности – од непотребне сложености управног апарата до недоследно груписаних послова и задатака, непотребно повећаног броја запослених.<sup>1430</sup> Тако настају сувишне процедуре, губљење времена, непотребни трошкови, постају „нејасни“ чак и циљеви управног рада.

Налазимо добра нормативна решења, али се посебно истиче Одлука о Градској управи града Београда, чија решења нису резултат само посебног уставног и законског положаја Београда као главног града и највећег града у држави.<sup>1431</sup> Утврђена начела деловања Градске управе (чл. 6-10.), доследно разврстани послови (чл. 11-21.), јасни организациони принципи и подела одговорности, обезбеђују диференцијацију управних и других послова и надлежности града као јединице локалне самоуправе, уз одговарајући степен њихове интеграције у прилично хетерогеној организационој структури, јер је Градска управа образована као јединствен орган.<sup>1432</sup> Ефикасност и рационалност

---

<sup>1430</sup> „У јединицама локалне самоуправе у Србији приметан је висок ниво диференцијације. Административне структуре екстремно варирају, а принципи на којима се базира обједињавање функција и креирање организационих јединица нису у свим случајевима јасни. ... Број запослених на 1000 становника варира у односу 1 према 8.“ Кеџ, А. Г., Ракић, В., Рихтер, К., Фракасина, Е., *Функционална анализа у 15 јединица локалне самоуправе, ажуриран финални извештај*, Пројекат МСП ИПА 2007, јуни 2011, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, СКГО, GIZ, Београд, 2011.

<sup>1431</sup> *Одлука о градској управи града Београда*, „Сл. лист града Београда“ бр. 8/13 – пречишћен текст, 9/13 - испр., 61/13, ... 74/15.

<sup>1432</sup> У Одлуци уочавамо подударност са Законом о државној управи у погледу систематике акта, утврђивања управних послова и управноправних института. Управна и друга овлашћења и

такве организације могла би се посебно испитати јер зависи и од бројних других, спољашњих и унутрашњих фактора, али има стабилну нормативну основу за развој с обзиром на циљеве оснивања као управне организације.

Локална нормативна пракса је богата примерима за овакву анализу,<sup>1433</sup> али ћемо издвојити супротан пример нормативног решења организације и начина обављања управних и других стручних послова у Граду Новом Саду. Одлуком о градским управама<sup>1434</sup> образовано је 15 градских управа за поједине управне области, две посебне организације и једна служба. Посебном Одлуком о Служби извршних органа Града Новог Сада, образована је Служба са пет унутрашњих организационих јединица,<sup>1435</sup> а Одлука о Служби Скупштине Града Новог Сада предвиђа три унутрашње јединице.<sup>1436</sup> Сваком одлуком посебно се уређују начела организације, а координацију послова обезбеђују самостални извршиоци-координатори, одговорни председнику скупштине или градоначелнику, уз упадљиво одсуство начела за обављање управних послова.<sup>1437</sup> Без заједничких принципа на којима се заснива таква организација, Градско веће Града Новог Сада 2009. године донело је Упутство о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у градским управама, посебним организацијама и службама и условима за стицање звања запослених.<sup>1438</sup>

Организационо издвајање дела управних и стручних послова из органа локалне управе и њихово „фиксирање“ уз извршни или представнички орган, уз

---

послови града, прописани Законом о локалној самоуправи, Законом о главном граду и другим прописима, нормативно су усклађени са надлежностима органа града и положајем града као јединице локалне самоуправе којој се поверавају и послови државне управе.

<sup>1433</sup> Детаљније истраживање ауторка је изложила у магистарском раду *Комунална полиција у Републици Србији, правни аспекти*, 2014.

<sup>1434</sup> „Службени лист Града Новог Сада“ бр. 52/08, 55/09, 11/10, 39/10, 60/10 и 69/13.

<sup>1435</sup> 1) Кабинет Градоначелника са положајем сектора, 2) Сектор за правне и опште послове, 3) Сектор за управни поступак и 4) Сектор за јавне набавке и 5) Канцеларија за локални економски развој са положајем сектора – „Службени лист Града Новог Сада“ бр. 48/08 ... 67/13.

<sup>1436</sup> 1) Сектор за скупштинске послове, 2) Кабинет председника Скупштине са положајем сектора и 3) Сектор за информисање – „Службени лист Града Новог Сада“ бр. 4/05.

<sup>1437</sup> Одредбом чл. 14. Одлуке о Служби извршних органа Града Новог Сада, коју је донео градоначелник на основу овлашћења из чл. 47. ст. 1. тач. 11. Статута Града Новог Сада, уређено је да поједине послове у оквиру Службе могу да врше самостални извршиоци-координатори изван унутрашње јединице, ако то налажу природа или обим послова или ако то „произилази из сарадње са јавним комуналним и другим јавним предузећима, градским управама, посебним организацијама и службама и другим правним субјектима“. Извршиоци-координаторе поставља Градоначелник и „раде по његовим упутствима и налозима“. Исту одредбу садржи и чл. 4. Одлуке о Служби Скупштине Града Новог Сада.

<sup>1438</sup> „Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 9/09.

нејасна и недоследна начела организовања управних послова, довело је до увођења посебних облика „сарадње.“ Пошто је реч о истој функцији, настају сувишни и дуплирани послови. Координација и комуникација постаје сложена и отежана и када је стварно потребна.<sup>1439</sup> Интеграциони елемент – извршиоци-координатори, углавном нису од значајније помоћи, јер нису системско већ персонално решење, најчешће по страначком принципу или другом критеријуму, па се њихова улога претежно своди или на „имитацију“ ауторитета или обезбеђивање сарадње коалиционих партнера у условима „поделе плена“, што се све више осећа. Тада сврха и циљ управе нису у првом плану, трпи квалитет и ефикасност.<sup>1440</sup>

Осим очигледне нерационалности, поставља се питање уставности и законитости оваквог решења. Наиме, Уставом је уређено да на децентрализованом нивоу државе имамо скупштински систем заснован на принципу јединства власти у корист скупштине, што је консеквентно спроведено у одредбама Закона којима се прописују надлежности органа јединица локалне самоуправе. Без обзира на позицију, овлашћења и тенденције у раду извршних органа, само је скупштина овлашћена по одредби чл. 59. Закона о локалној самоуправи да донесе „акт о организацији општинске управе, на предлог општинског већа“. Истовремено, општинска (локална) управа је та која, у складу са одредбом чл. 52. Закона, поред осталог, извршава одлуке и друге акте скупштине општине, председника

---

<sup>1439</sup> У таквој организацији ће се јавити и облици саветодавних тела извршних органа са задацима који се, у оквиру циља њиховог образовања, баве и координацијом и сарадњом органа и организација које Град образује. Нпр, градоначелник је својим актом образовао Привредни савет Града Новог Сада („Сл. лист ГНС“ бр.7/09 и 58/13) као саветодавно тело у области привредног и економског развоја Града, с тим да стручне и административне послове обавља Служба извршних органа која је образована посебним актом. Служба у својој организацији има Канцеларију за локални економски развој сличних задатака, чије смо послове раније навели. Канцеларија је овде, изгледа, само „сервис“ Привредног савета чији су задаци, поред тога да „Градоначелнику даје мишљење о питањима која се односе на привредни развој Града и да учествује у изради Стратегије развоја Града“, уједно и да предлаже „облике сарадње између органа Града, служби, јавних предузећа, установа и других организација, ради унапређивања привредног и економског развоја.“ Нисмо сигурни да управно-организациона питања и „сарадња“ између органа града са јавним предузећима и установама које је град образовао треба да буду задаци овог саветодавног тела и да тиме доприноси унапређењу привредног развоја Града.

<sup>1440</sup> Очигледно да се овде није благовремено имало у виду упозорење да ресорни принцип, осим предности у виду специјализације и стручнијег обављања послова, има и недостатке јер отежава јединство управе и да је скупљи. Крбек, И., *op. cit.*, стр, 57-58, Стјепановић, Н., *op. cit.*, стр, 158.

општине и општинског већа, и обавља стручне и друге послове које утврди скупштина општине, председник општине и општинско веће.

Овако „расута“ организација градских управа, служби и посебних организација има утицај и на унутрашње уређење градских управа, посебно Градске управе за инспекцијске послове, у којој је Комунална полиција организована као посебна унутрашња организациона јединица, с тим да начелник Комуналне полиције има статус помоћника начелника Градске управе, као постављено лице. Инспекцијске службе су организоване у седам одсека из четири области инспекцијског надзора, с тим да две нису заокружене организационе целине (област комуналне инспекције – три одсека, област инспекције за саобраћај и путеве – два одсека), јер су послови грађевинске инспекције и послови инспекције за заштиту животне средине организоване у по једном одсеку. Област правних и општих послова такође није организационо заокружена иако је чине два одсека. Четири помоћника начелника задужено је за координацију послова у области инспекцијског надзора из делокруга Градске управе, са звањем „главни инспектор“ у одговарајућој области надзора. Пети помоћник начелника задужен је за правне и опште послове, док је шести помоћник начелника уведен „за координацију рада Сектора комуналне полиције и области из надлежности Градске управе“.<sup>1441</sup> Сви помоћници начелника, изузев начелника комуналне полиције, немају статус и овлашћења руководиоца организационих јединица, задужени су за области рада и фактички обављају део руководећих послова прилично широко формулисаних и нејасних задужења и одговорности.<sup>1442</sup>

Тешко да било која служба може одолети дејству овако конфузне, нерационалне и неефикасне организације којој припада, где је принцип „координатора“ правило на свим нивоима организовања, па састанци, договори, разговори, разјашњавања, убеђивања – као облици „координације“ – троше највише радног времена, чак и када су у вези са устаљеним, рутинским стручним питањима и задацима радног места. Када се класификација радних

---

<sup>1441</sup> „Правилник о изменама и допуни Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији Градске управе за инспекцијске послове“, који је донео начелник Градске управе 27. септембра 2012. године.

<sup>1442</sup> Оваква организација је одобрена актом о давању сагласности од стране Градског већа.

места и организација извршења послова не заснива на управним принципима ефикасности, рационалности и економичности, само ће јачати негативни ефекти диференцијације јер не постоје ни механизми одговорности који обезбеђују потребан степен интеграције.<sup>1443</sup> Увелико је требало преиспитати темеље овакве организације, посебно због њене „осетљиве“ улоге – инспекцијски надзор са елементима полицијских овлашћења.

#### **4.1.4.2.3. Правни положај службеника локалне управе**

Статус запослених у јединицама локалне самоуправе био је предмет бројних анализа<sup>1444</sup> јер је ова област радноправних односа често била спорна и повод теоријских препорука на које се правна пракса нужно ослања. Системске промене у последњој деценији и понекад лоше примењена „правна техника“ остављали су простор за различита тумачења.<sup>1445</sup> Као што смо рекли, Законом о државним службеницима уређено је да се на права из радног односа запослених у јединицама локалне самоуправе примењује Закон о радним односима у државним органима, до доношења посебног закона.

Круг лица који заснивају радни однос у органима јединица локалне самоуправе обухвата изабрана лица (функционере) – председника и потпредседника скупштине, председника општине (градоначелника), чланове општинског (градског) већа, затим постављена лица – секретара и заменика

---

<sup>1443</sup> При томе, треба имати у виду да су помоћници начелника у градским управама у Новом Саду постављена лица актом градоначелника. Вид: чл. 34. ст. 3. *Одлуке о градским управама Града Новог Сада*: „Старешина може имати једног или више помоћника за обављање послова из надлежности градске управе, које поставља Градоначелник на предлог старешине.“

<sup>1444</sup> Нпр: Влатковић, М., *Специфичности радних односа у државним органима и примена прописана о радним односима у државним органима и јединицама локалне самоуправе*, Радно и социјално право, Часопис Удружења за радно и социјално право, бр. 4-7/2003, Београд, 2003; Андрејевић, С., *Промене у радном и социјалном праву - Ново законско уређење система у области радних односа у Републици Србији*, Радно и социјално право, Часопис Удружења за радно и социјално право, бр. 1-6/2006, Београд, 2006; Радуловић, З., *Уређивање радних односа у органима локалне самоуправе у Србији - карактеристике и практичне последице*, Радно и социјално право, Часопис Удружења за радно и социјално право, бр. 1/2007, Београд, 2006; Урошевић, З., *Неојходности промене правног положаја запослених у локалној самоуправи Србије*, Зборник радова са саветовања, Савез удружења правника Србије и Републике Српске, Београд, 2008; Рабреновић, А., *Систем влада и наирађивања локалних службеника у Србији*, Зборник радова са саветовања, Савез удружења правника Србије и Републике Српске, Београд, 2008, и др.

<sup>1445</sup> Радноправни односи у органима локалне самоуправе уређују се општим прописима о раду, прописима који уређују систем локалне самоуправе и систем плата у јавном сектору, колективним уговорима. Супсидијарна примена општих прописа о раду само је на први поглед пружала правну сигурност, али не и у погледу управноправног аспекта радних односа и поузданог остваривања и заштите права запослених по основу рада, посебно руководиоца, чак и када је у питању судска заштита.

секретара скупштине, помоћнике председника општине (градоначелника), начелнике општинске (градске) управе и његове заменике, као и остала запослена лица, која се могу разврстати на лица на руководећим радним местима у унутрашњим јединицама и на остале запослене.

Видели смо да организациона самосталноста јединица локалне самоуправе утиче да се прилично различито уређује организациона структура локалне управе, унутрашње организационо повезивање, нивои руковођења и положај руководиоца. У зависности од локалних услова и потреба, постоји неколико нивоа руководиоца и категорија запослених: а) начелник општинске или градске управе, при чему није правило да се поставља и заменик начелника; б) евентуално и помоћници начелника, који нису обавезно систематизовани као руководиоци организационих јединица; в) руководиоци унутрашњих организационих јединица, у више нивоа; г) остали запослени које чине сва лица, без обзира да ли обављају управне, нормативне или друге стручне послове, поверене или изворне, послове у „кабинету“, административно-техничке или помоћне послове за потребе свих органа.<sup>1446</sup>

Ова систематика је извршена на основу локалне управне праксе која настаје на основу сложеног и „флексибилно“ схваћеног правног оквира за уређење структуре и положаја лица која обављају послове за потребе рада органа јединица локалне самоуправе,<sup>1447</sup> без обзира да ли радни однос заснивају на основу јавног огласа или по основу постављења на функцију.<sup>1448</sup>

Поступак пријема у радни однос у сваком случају представља једну од основних слабости јер, и када је обавезан јавни оглас, не постоје правила селекције која омогућавају избор најбољих кандидата.<sup>1449</sup> При томе, заснивање

---

<sup>1446</sup> Курирска служба, возачи, техничко одржавање, хигијена, обезбеђење објеката, и сл.

<sup>1447</sup> Подсећамо да има примера посебно образованих служби за обављање послова за потребе скупштине и извршних органа, издвојених из организације локалне управе.

<sup>1448</sup> Направљена је ради лакшег увида у правни положај комуналних полицајаца и начелника комуналне полиције. „Системске недоследности и превазиђеност нормативних решења у односу на потребе развоја професионализма у локалној самоуправи, остављају последице и на развој професионализма у комуналној полицији.“ Више у: Урошевић, З., *Комунална полиција у Србији, op. cit.*, стр. 122-125.

<sup>1449</sup> То важи и за комуналне полицајце. По Закону о комуналној полицији „На положај, дужности, права и одговорности комуналних полицајаца примењују се прописи о радним односима који важе за запослене у органима града, ако овим законом и прописима донетим на основу овог закона није друкчије одређено.“ (чл. 31.). При томе, друкчије уређење постоји само у погледу услова које мора да испуњава начелник комуналне полиције и комунални

радног односа и правни положај руководиоца заслужује посебну пажњу. Њихова постављења и распоређивања (начелници, евентуално помоћници и други руководиоци) у највећем броју случајева најмање су мотивисана заслугама, иако их несумњиво има, а скоро по правилу мењају се са променама политичких функционера. Такав персонални дисконтинуитет подстиче стварање криза у односима, утиче на ефикасност, квалитет рада, остваривање права грађана. У периоду политичких промена кадровска питања су најважнија.

Обавеза јавног огласа за постављење начелника локалне управе на период од пет година, што је уведено Законом о локалној самоуправи 2007. године, није донела веће промене, иако је управо то био циљ. Начелника поставља извршни орган, а недостатак законом прецизираних критеријума девалвирао је институт јавног огласа. Дискрециона овлашћења извршних органа да слободно уреде услове и поступак за постављење, уз њихову улогу у усклађивању страначких интереса, довео је до тога да су постављења већине руководиоца под све већим утицајем страначких интереса и коалиционих компромиса, уместо на основу компетентности кадрова. У случају постављења без директног страначког утицаја, он снажно доминира у обављању послова и утиче на начин рада и унутрашње односе, а доводи и до „дискреционог“ разрешења и пре истека периода на који је лице постављено.

Видели смо да локалним прописом може бити уређено да помоћник начелника има статус постављеног лица, јер то дозвољава Закон о радним односима у државним органима. У пракси то значи заснивање радног односа на неодређено време без јавног огласа, који је за остале запослене обавезан по том закону, док је за постављење начелника општинске (градске) управе на период од пет година јавни оглас обавезан по Закону о локалној самоуправи.

Овакав правни положај начелника и евентуално уведеног помоћника начелника са „посебним“ статусом може довести нове кадрове без претходног искуства на управним пословима. То не мора увек бити лоше решење, али је пракса показала бројне проблеме. У одсуству њихове одговарајуће образовне основе, као и плана и програма стручног усавршавања, нови кадрови често не

---

полицајац за обављање послова: психофизичка способност, стручна оспособљеност, да нису осуђивани на казну затвора од најмање шест месеци и да им није престао радни однос у државном или другом органу због теже повреде дужности из радног односа (чл. 32.).

само да немају искуства, него ни основна знања о природи управних послова, нити вештине руководиоца. Велика овлашћења и одговорност коју имају стварају трења у односима, најчешће изазвана због несклада компетенција, као и због страначке лојалности. Тако се јавља проблем мотивације, настају разни облици неформалних односа и врло лоша радна атмосфера.

У погледу дисциплинске одговорности, која укључује теже и лакше повреде радних обавеза о којима се води дисциплински поступак као услов за изрицање дисциплинских мера, у примени на остале запослене углавном нема већих нејасноћа, али се на постављена лица практично не примењује. Дисциплинска „недодирљивост“ има своју цену јер се тако постављена лица једноставно разрешавају политичком одлуком, без могућности (и сврхе) да се изјасне о чињеницама и околностима које им се евентуално стављају на терет. А познато је да се јачање професионалне позиције обезбеђује управо уређеним критеријумима за утврђивање одговорности, дисциплинске или по основу стручности, која би требала да буде основ за разрешење.

Изузетно је важна професионализација положаја руководиоца, посебно њихова заштита од неоправданог политичког утицаја. Међутим, ни прописана заштита у случају издавања незаконитих налога (чл. 22. Закона) практично се не користи. Тешко да ће запослени, а посебно постављено лице, одбити налог или га затражити у писаној форми, због уверења да постоји велика вероватноћа да ће то донети неповољне последице по његов радноправни статус, јер нема одговарајућу правну заштиту од арбитрерних одлука политичких функционера.<sup>1450</sup> Привременост, незаштићеност, осим евентуално партијске, основна је карактеристика несигурног положаја запослених, али заузврат могу да буду „награђени“ другим привилегијама.

---

<sup>1450</sup> У таквим условима, *Законом о комуналној полицији* уведено је звање начелника комуналне полиције, са положајем руководиоца комуналне полиције, чија одговорност за свој рад и рад комуналне полиције није посебно уређена, док је то учињено за шефове подручних организационих јединица комуналне полиције. Под условом да се доследно примени радноправна одредба члана 15. *Закона о комуналној полицији*, којом је прописано да начелника комуналне полиције распоређује начелник градске управе у чијем саставу је комунална полиција, правни положај начелника комуналне полиције разликује се од осталих запослених само у делу који се односи на посебне услове за обављање послова комуналне полиције и посебне услове за руковођење (степен стручне спреме и радно искуство у струци). Међутим, видели смо да је локална пракса „креативна“, јер начелник комуналне полиције може имати статус постављеног лица од стране извршног органа, са свим последицама таквог решења.



Важећа законска решења и пракса без сумње не одговарају ни запосленима ни потребама локалне самоуправе. Осим остваривања и заштите уставом гарантованих права запослених у локалној самоуправи,<sup>1451</sup> велика очекивања од нових законских решења односе се, пре свега, на јасно дефинисање њиховог правног положаја и доследну примену принципа службеничког права. То су основне претпоставке за почетак процеса професионализације и развој професионализма у локалним службама.

Новим законом детаљно су уређени конкурсни поступци, обавеза оцењивања службеника по прописима за државне службенике, органом управе руководи службеник на положају, а уводи се и подела на службенике и намештенике. Велику резерву при томе имамо према решењу којим се омогућава постављење в.д. начелника јер то је „вентил“ кроз који врло лако и неометано може да „процури“ и да се одржи досадашња пракса политичких постављења и тиме отежа процес професионализације.

Успешно остваривање функција локалне самоуправе захтева развијене управне капацитете. То се постиже под условом да је обезбеђено напредовање запослених према заслугама, организовано стручно усавршавање, већи ред у запошљавању, заштита права запослених и руководећих лица, и др. Али, суштинска реформа локалног службеничког система подразумева и деполитизацију. То представља снажну мотивацију за стручно, одговорно, професионално обаљање послова којима се остварују управне и развојне функције локалног значаја, у интересу грађана и друштва у целини.

Оптимална организација локалне управе и управљање људским ресурсима представљају изузетно сложена питања која захтевају додатна истраживања којих верујемо да ће у наредном периоду бити, јер законско

---

<sup>1451</sup> „Општи рок за усклађивање свих закона са важећим Уставом истекао је 31. децембра 2008. године, а на запослене у наведеним органима и даље се сходно примењују одредбе неусаглашеног Закона о радним односима у државним органима. Законско регулисање рада и запошљавања, као једне од најважнијих области друштвеног живота, укључујући и питање заснивања радног односа, мора бити у складу не само с Уставом, већ и са прихваћеним међународним конвенцијама чије одредбе имају примат над нормама закона. То је неопходно не само због потребе очувања јединственог правног поретка Републике Србије у формално правном смислу, већ и ради обезбеђења људског достојанства и остваривања пуне слободе, једнакости и пуне сигурности сваког појединца у праведном, отвореном и демократском друштву заснованом на владавини права (члан 19. Устава).“ Из Образложења Одлуке Уставног суда, ИУз број 299/2011 од 17. јануара 2013. године

уређење статуса локалних службеника, иако значајан, није довољан чинилац промена које су неопходне за подизање капацитета локалне самоуправе за успешну децентрализацију. У локалној пракси још дуго ће се осећати трагови и последице занемарене професионализације и високог степена политизације.

Новим законским решењима уводе се и нови кадровски послови у јединицама локалне самоуправе, као што су: доношење кадровског плана, рад конкурсних комисија у поступку попуње радних места и спровођење конкурсних процедура, рад комисије за жалбе која решава у другом степену по жалбама службеника на акта из радног односа, доношење посебних програма стручног усавршавања запослених, етичких кодекса. Овим се значајно мења устаљена локална пракса у области управљања кадровима, што захтева високе професионалне стандарде, професионализацију у области управљања људским ресурсима. Савремено управљање људским ресурсима подразумева посебну припрему, одговарајућу организацију и интензивно стручно оспособљавање.

#### **4.1.4.3. Стручно усавршавање службеника локалне управе - правни оквир и стратешки приступ**

Имајући у виду да до сада није било организовано координирано и сврсисходно решавање питања стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, као што смо рекли, Влада Републике Србије је донела Стратегију стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији која даје основне смернице за успостављање усклађеног, трајног и одрживог система стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе, који је у потпуности у функцији остваривања циљева реформе управе у целини.<sup>1452</sup>

Стратегијом је предвиђено да се стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе организује по програмима општег и посебног стручног усавршавања. Програми општег стручног усавршавања (намењени су за послове који су исти у свим органима) су: програм оспособљавања за

---

<sup>1452</sup> *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији – „II. Разлози израде стратегије“*

полагање државног стручног испита, интерсекторски општи програми и секторски општи програми.<sup>1453</sup> Програме посебног стручног усавршавања самостално ће утврђивати јединице локалне самоуправе за сваку календарску годину, уз прибављено мишљење стручног тела, односно Савета за стручно усавршавање, јер су ови програми у вези са пословима јединица локалне самоуправе из оквира њихове надлежности.

Пракса стручног усавршавања службеника у јединицама локалне самоуправе врло је различита и тешко је извести закључак о заједничким карактеристикама. У појединим срединама не заостаје се за праксом на републичким нивоу, али има и оних у којима ова функција практично не постоји.<sup>1454</sup> Општи ниво квалитета и квантитета активности на стручном усавршавању низак је, не постоји системски приступ, често ни службеник који се професионално бави овом облашћу. Управљање људским ресурсима своди

---

<sup>1453</sup> Програм оспособљавања за полагање државног стручног испита постојећим прописима утврђен је као општи програм стручног усавршавања који доноси министар надлежан за државну управу. Интерсекторски општи програми припремају се у складу са прописима, односно потребама за оспособљавањем и усавршавањем службеника у одређеним општим интерсекторским областима. Листу интерсекторских општих програма утврђује министар надлежан за локалну самоуправу, на основу предлога ресорних министарстава, односно јединица локалне самоуправе и мишљења стручног тела, које би требало образовати, о усаглашености програма са обавезним елементима које мора да садржи сваки програм стручног усавршавања. Секторски општи програми припремају се у складу са прописима, односно потребама за оспособљавањем и усавршавањем службеника у одређеним областима из надлежности јединица локалне самоуправе. Листу општих секторских програма утврђују заједнички министар надлежан за локалну самоуправу и ресорни министри за секторе из њихове надлежности, на основу постојећих програма или предлога програма ресорних министарстава, односно јединица локалне самоуправе и мишљења стручног тела, о усаглашености програма са обавезним елементима које мора да садржи сваки програм стручног усавршавања. Листу програма општег стручног усавршавања службеника из области Европске уније утврђују заједнички министар надлежан за локалну самоуправу и директор службе Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији, на основу постојећих програма или предлога програма службе Владе за координацију послова Владе у приступању Европској унији. Видети: *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији*.

<sup>1454</sup> Овакве оцене у Стратегији засноване су на коришћење следећих докумената: Обука и развој капацитета у локалној самоуправи (*Training and capacity development in local self government*), Project: "Support for strengthening Local Self-Government capacities in the context of the European Integration process" SERBIA October 2008; Компаративна анализа националних система обуке у локалној самоуправи (*Comparative analysis of national training systems in local government*), Project: "Support for strengthening Local Self-Government capacities in the context of the European Integration process" SERBIA October 2008; Функционална анализа у 15 јединица локалне самоуправе, ажуриран финални извештај (*Functional Review in 15 LSG Units, Updated Final Report, June, 2011*), Project: MSP IPA 2007.

се на административно-документационе („персоналне“) послове.<sup>1455</sup> Подсећамо да је стручно усавршавање интегрални део управљања људским ресурсима, али развој ове праксе није био подржан законским решењима и координацијом са централног нивоа.

У складу са стратешким опредељењима и европским стандардима службеничког права, предложеним законским решењима о локалном службеничком систему и област стручног усавршавања и оспособљавања уређује се на нов начин.<sup>1456</sup> Уводи се и Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе, као Владино стручно тело.<sup>1457</sup> Његову структуру чине и представници јединица локалне самоуправе, уз учешће Сталне конференције градова и општина, с тим да стручне и административно-техничке послове за потребе Савета обавља министарство надлежно за локалну самоуправу.<sup>1458</sup> У погледу средстава за реализацију програма стручног усавршавања, за опште програме стручног усавршавања обезбеђиваће се средства у буџету Републике Србије, а за стручно усавршавање по посебним програмима стручног усавршавања, у буџету послодавца.<sup>1459</sup>

У Стратегији се полази од најшире дефиниције стручног усавршавања, која обухвата разноврсне облике образовања и обуке у свим фазама развоја каријере професионалних службеника: „Под стручним усавршавањем подразумева се сваки облик образовања и/или обуке чији је циљ одржавање постојећих или стицање нових знања и вештина запослених у јединицама

---

<sup>1455</sup> Слично: *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији*, „2. Практика спровођења стручног усавршавања“.

<sup>1456</sup> Видети чл. 120. *Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*.

<sup>1457</sup> „У циљу обезбеђења начела ефикасности, правичности и целовитости система стручног усавршавања, а ради давања стручних мишљења и препорука за његово спровођење и унапређење, Влада оснива Савет за стручно усавршавање запослених у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: Савет).“ Видети: чл. 116. *Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*.

<sup>1458</sup> Председника и чланове Савета именује Влада на период од пет година, с тим да председника и три члана предлаже министарство надлежно за локалну самоуправу, четири члана предлаже Стална конференција градова и општина, од којих најмање два члана морају бити представници јединица локалне самоуправе. Видети: чл. 117. *Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*.

<sup>1459</sup> Чл. 121. *Предлога закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*.

локалне самоуправе, неопходних за извршавање постојећих или будућих дужности и задатака који произлазе из одређеног посла или занимања.<sup>1460</sup>

Акциони план за спровођење ове Стратегије обухвата период од 2015-2016. године, чији се специфични циљеви односе на утврђивање улога и обавеза, процедура и тела за обављање послова стручног усавршавања, као и изградњу капацитета министарства надлежног за локалну самоуправу, других министарстава и јединица локалне самоуправе за квалитетно и ефикасно обављање послова у свим фазама процеса стручног усавршавања. Очекујемо да ће се активности и у јединицама локалне самоуправе значајније интензивирати након усвајања Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

Један о већих изазова у наредном периоду представља „легат“ о коме говори и искуство и до сада спроведена истраживања. У локалној пракси није значајније развијено проактивно деловање – анализарање образовних потреба, планирање обука, развој критеријума за избор полазника и садржаја обука, праћење ефеката реализованих активности. Осим тога, отежане услове ће имати средине у којима није значајније развијен електронски информациони систем који олакшава праћење и коришћење података из кадровске евиденције. То уједно значи и релативно дужи пут до успостављања ефикасног система „управљања знањем“ које, као што је познато, подразумева ширу функцију планирања, организовања и контроле процеса стицања, чувања, дистрибуције и коришћења стечених знања, и захтева одговорно руковођење и координацију.

До сада су најчешће прихватани предлози донатора за поједине обуке у вези са пројектима, због чега, поред осталог, не постоје систематизовани и прецизни подаци о обиму и другим анализама ефеката стручног усавршавања.<sup>1461</sup> Центар за обуку Сталне конференције градова и општина био је једини носилац активности на стручном усавршавању запослених у

---

<sup>1460</sup> *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији*, „VII. Правци активности“, „1. Појам стручног усавршавања“.

<sup>1461</sup> Овакве податке имају само Центар за обуку, који је формиран у оквиру Сталне конференције градова и општина и Канцеларија за европске интеграције. Видети: *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији*, „2. Пракса спровођења стручног усавршавања“.

јединицама локалне самоуправе у Републици Србији, у чијој организацији је током 2013. године изведено 199 различитих обука, семинара и радионица којима је присуствовало око 4200 полазника,<sup>1462</sup> а током 2014. године организовано је 154.<sup>1463</sup>

И поред тога, превазиђен законски оквир који уређује статус запослених и кадровска политика под неоправданим страначким утицајем, потиснули су знање, што је значајно допринело неефикасном и нерационалном јавном управљању на локалном нивоу.

## **4.2. Препоруке за унапређење процеса професионализације**

### **4.2.1. Конвергенција у раду свих институција које се баве професионализацијом кадрова у јавној управи – оснивање Института за јавну управу**

Савремени услови, у којима напредак науке и технологије доноси све већу неизвесност, али и параметре за оцену успешности развоја и конкуретност државе на светском тржишту, показују да више не би требало да буде сумње, ни код најупорнијих скептика, да су апсолутни приоритети улагање у знање, његово продубљивање, подизање квалитета, ширење, уз поштовање етичких кодекса. Такво знање треба да обезбеди и рационално коришћење и уштеду све оскуднијих ресурса при креирању и примени јавних политика, али уважавајући развојне интересе друштва.

Стручна, специјалистичка знања из разних области неопходна су свакој политичкој идеји да не би остала само идеја, празно политичко обећање, скуп нереалних жеља или некритичко преузимање „туђих“ често неприкладних, или штетних решења за домаће услове, што се касније скупо плаћа. О томе имамо све више непотребног искуства, а још пре две деценије је упозорено да

---

<sup>1462</sup> Према: *Стратегија стручног усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији*, „2. Пракса спровођења стручног усавршавања“.

<sup>1463</sup> Према: „*Статистички преглед учешћа градова и општина на обукама јануар-децембар 2014*“, СКГО, Центар за обуку, Београд, март 2015.

„правна држава није могућа без рационалне, високо професионализоване, ефикасне, брзе и јефтине јавне управе, што се релативно брзо може остварити у условима развоја информационе технологије и нових метода образовања.“<sup>1464</sup> Управо је улагање у образовање и развој информационих технологија „тајна“ успеха или других „изненађења“ на глобалној сцени.

Кризе и нестабилности изазване су првенствено све тежим условима да се обезбеди адекватна сразмера у задовољавању јавног интереса,<sup>1465</sup> при томе „јефтинија“ држава. Смањивање јавних трошкова под утицајем „новог јавног менаџмента“ и неолибералног приступа продубило је кризу морала и професионалних вредности. Тржиште и његови принципи нису безусловно одговарајући за развој квалитетне образовне мреже, а та мрежа управо помаже професионализацију – од великог броја струка зависи рад у јавном сектору и јавно управљање. Чини се да се и сада тешко схвата колика је цена неразумевања зашто је „цео свет био у снажном напору да своје издатке на јавну управу у новцу, интелектуалном потенцијалу и социјалној енергији релативно смањи а повећа улагања у научна истраживања, економски и културни развој“.<sup>1466</sup>

Потрошено време и енергија успорили су напредак јер је продубљена криза вредности због неразумевања улоге знања, професионализације и значаја деполитизације. „Одлажући изградњу правне државе у којој се правне норме извршавају стриктно и без дискриминације на повлашћене и остале, наше друштво чини грешке од којих су неке историјске. Деформишу се норме понашања, све постаје могуће, ни у шта се не верује, све се прихвата као нужно, чиме се уништава способност за избор као основ сваке демократије.“<sup>1467</sup>

Опасност се крије у томе што и актуелна збивања у свету показују да „владавина права није услов само за демократско политичко одлучивање, несметан правни саобраћај, ограничење самовоље и поштовање права грађана.

---

<sup>1464</sup> Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, Правни живот бр. 9, Београд, 1996, стр. 608.

<sup>1465</sup> „Неолиберални приступ је у свом развоју пренагласио одређене карактеристике и мере, као и својевремено државни интервенционизам.“ Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Стручно усавршавање државних службеника*, *op. cit.*, стр. 32.

<sup>1466</sup> Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, *op. cit.*, стр. 608.

<sup>1467</sup> *Ibid.*

Без правне државе, растаче се морал а друштво незадрживо тоне прво у ентропију, а затим у диктатуру.“<sup>1468</sup>

Раст незапослености, неизвесност, економска криза и услови на светском тржишту учвршћују потребу за повезивањем јавног интереса и професионализма јер професионалци активно учествују у поступцима креирања јавних политика.<sup>1469</sup> Људи разних стручних знања или су директно ангажовани у органима и организацијама јавне власти свих нивоа, или учествовањем у разним облицима јавних консултација, саветовања и утицаја на политичко вођство приликом припреме стратегија, закона и других аката на основу професионалних стручних знања и високих етичких стандарда треба да доприносе решавању бројних проблема у различитим областима друштвеног живота. Стога би требало обновити енергију за успостављање критерија квалитета универзитетског образовања и „решити питање приватних високошколских установа, јер нису прописани адекватни стандарди и механизми контроле квалитета, што отвара могућност злоупотребе у оквиру ових образовних система.“<sup>1470</sup>

Универзитетски програми јавне управе изводе се у свим западноевропским земљама. Научна оријентација тих програма, назив, садржај и организација, као и специфичности одговарају управној традицији и потребама праксе, утицају управних доктрина („нови јавни менаџмент“, „добро управљање“), независно од примене болоњска начела.<sup>1471</sup> У свим земљама наставни програми јавне управе научног су карактера и одвијају се примарно на универзитетима, а додатно и на различитим институтима, стручним школама, центрима, и сл. Студије јавне управе одвијају се по правилу на факултетима друштвених наука – департманима политичких наука или на правним факултетима (Италија, Шпанија, Холандија, Белгија и

---

<sup>1468</sup> *Ibid.*

<sup>1469</sup> Слично: Муса, А., Џинић, Ј., *Еуројска рејулација професија, оп. cit.*, стр. 102.

<sup>1470</sup> „Из извештаја ОЕЦД (2012.) „Јачање интегритета и борба против корупције у образовању – Србија“, произлази да је од суштинског значаја да интерна факултетска правила и прописи буду јасни студентима, да се спроводе на праведан и транспарентан начин и да искључиво академске заслуге студената, а не протекција, буду водеће начело за доделу оцена.“ Према: *Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године*, „III. Области стратегије, 3.8. образовање и спорт, а) Опис стања.“

<sup>1471</sup> Слично: Муса, А., Булабић, В., Вукојичић, Т., Шкарица, М., *Образовање за јавну управу: ирејлед дипломских програма јавне управе у западноевропским земљама, оп. cit.*, стр. 312.



др.), а ређе на економским факултетима или школама за менаџмент (Велика Британија, Италија, Данска, и др.).<sup>1472</sup>

Ваљало би понешто усвојити из добре упоредне праксе, као што је искуство показало и то да сви успешни системи, као и програми реформи, имају поуздан ослонац у специјализованој стручној организацији – Институт за јавну управу, за чијим оснивањем дуго постоји упорно залагање.<sup>1473</sup> „Стварање независне установе која би се бавила проблемима јавне управе са научног и стручног становишта на извесној дистанци од непосредног предмета проучавања, дало би несумњиво најбоље резултате.“<sup>1474</sup> Организован тако да повезује образовни и научно-истраживачки рад, као и послове стручног усавршавања уз сарадњу и размену искустава са сличним организацијама у иностранству, као и послове саветовања, значајно би допринео подизању квалитета образовања и стручног усавршавања за јавну управу и помогао да се процес професионализације у целини повољније развија.

#### **4.2.2. Јачање капацитета (*capacity-building*) на свим нивоима, синергија и усклађивање**

##### **4.2.2.1. Развој службеничког система**

Након анализе важеће регулативе и предложених законских решења, стратешких докумената, библиографског истраживања и досадашњих истраживања актуелне праксе, можемо закључити да је „сазрело“ уверење да се слабости постојећег правног оквира којим се уређује статус запослених у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе могу превазићи тако да се службенички систем у Републици Србији заснива на јединственим принципима службеничког права.<sup>1475</sup> Професионализација и деполитизација у аутономној покрајини и јединицама локалне самоуправе развијаће се у

---

<sup>1472</sup> *Ibid.*

<sup>1473</sup> Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, *op. cit.*, стр. 613.

<sup>1474</sup> Рабреновић, А., Вукашиновић, З., *Могући начини оснивања Института за јавну управу*, Правни живот бр. 9, Београд, 1996, стр. 783.

<sup>1475</sup> „Службеничко право, у свом основном значењу, представља скуп правних прописа који уређују односе службеника (службеничке односе) у вршењу послова јавне управе или какве јавне службе.“ ... „Службеничко право је готово у целини својих норми јавно право.“ Влатковић, М., Брковић Р., Урдаревић, Б., *Службеничко право*, Београд, 2013, стр. 15-17.

оквиру службеничког подсистема уређеног посебним законом, због уважавања специфичности управних послова на децентрализованом нивоу власти.<sup>1476</sup>

Нова законска решења, након десет година од успостављања службеничког система у државној управи, треба да омогуће да и запослени у аутономним покрајинама и локалним самоуправама „не буду лишени побољшања који овај систем носи”, с тим да предлагач Закона истиче „проширење критеријума за запослење, систематику звања, развој могућности за напредовање у каријери, праћење и вредновање резултата њиховог рада и стручно усавршавање, увођење савремених механизма доброг руковођења на нивоу локалне самоуправе у контексту унапређења квалитета и ефикасности служби које на локалном нивоу пружају своје услуге грађанима и правним лицима.“<sup>1477</sup>

Да би се остварили ови циљеви, потребно је дубље разумевање професионализације – као процеса који треба, пре свега, да консолидује наше схватање професионализма. Професионализам би требао да „освоји“ рад парламента, да из правосуђа „зрачи“, а да се на нивоу државне управе доследно поштују усвојена и стално унапређују правила и норме професионалног понашања, јача одговорност за заштиту јавног интереса, поштују независни контролни државни органи, у чему помажу моралне вредности.

Потребно је на одговарајући начин уклањати узроке и последице разлика у развоју процеса професионализације. Стварена је специфична „неравнотежа“ капацитета између републичког, покрајинског и локалног нивоа која може да утиче на стабилност система у целини. Оно што је најзначајније, процес професионализације треба да омогућава развој, усвајање и неговање високих етичких стандарда, који помажу да се смањи процес „деформисања“ вредности у друштву, што настаје у земљама

---

<sup>1476</sup> „Пракса и углавном добри резултати у вишегодишњој примени Закона о државним службеницима упућивали су на становиште да и статус запослених у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе треба уредити применом истих начела који регулишу положај државних службеника. Уочени су истоветни разлози који су довели до доношења Закона о државним службеницима, међу којима се истичу: неадекватно решен поступак заснивања радног односа; непостојање селекције која би омогућила избор најбољих кандидата; систем звања који није доведен у везу са класификацијом послова; систем напредовања који не почива на сложености и одговорности послова односно на резултатима рада, као и системска неуређеност професионалног развоја каријере путем стручног усавршавања запослених.“ Из Образложења *Предлоја закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*, стр. 54.

<sup>1477</sup> Из Образложења *Предлоја Закона*, стр. 54.

транзиције под утицајем неолибералних тенденција и под дејством светске економске кризе. Подсећамо да „нову јавну управу у служби грађана“ карактерише разумевање и осетљивост за потреба грађана, емпатија, хуманост, што је на нивоу локалне самоуправе посебно значајно.

Високи професионални стандарди смањују могућност продора некомпетентних на пословима које не умеју или не могу из било ког разлога да врше, а до тих места су дошли због припадности странци или других утицаја попут непотизма, клијентелизма, итд. Зато је потребно преиспитати и правни оквир који обезбеђује основе за професионализацију, односно предвидети, утврдити и ојачати мрежу образовних и стручних институција чија је мисија подизање професионалности. У синергији и складу наставних планова и програма треба пронаћи и могућности специјализације и усавршавања којима ће се моћи пратити и светски развој у доба владања интернета.

У процесима развоја професионализације на локалном нивоу треба имати у виду, уз значај лидерских и руководећих капацитета, и потребу усклађивања системских решења која су у вези са улогом и посебним положајем појединих група послова и категорија запослених, као што су нпр. у инспекцији и комуналној полицији. За целокупан рад локалне управе изузетно је важно, посебно за њен „најауторитативнији“ део, да се обављање послова заснива на професионалним стандардима, јасним, унапред утврђеним критеријумима квалитета и одговорности.<sup>1478</sup> „Организација која не поштује себе, своје запослене и нема изграђен објективизиран систем унутрашњих вредности, вредновања и интегритета, неће моћи да буде равноправан партнер заједници нити у стању да са њом изграђује подстицајне и стабилне односе.“<sup>1479</sup>

Због тога је изузетно важно да закони, подзаконски акти и локални прописи складно уређују међусобне односе и везе у обављању свих послова и

---

<sup>1478</sup> Комунално-полицијски надзор, као облик проширења управних контролно-надзорних капацитета локалне самоуправе представља велику промену у локалној пракси која очекује и општине, чији успешан развој зависи, пре свега, од процеса професионализације. Од тога ће у великој мери зависити и то да ли ће се и комунална полиција изградити као струка и успешно интегрисати у заједницу чијим потребама служи.

<sup>1479</sup> Симоновић, Б., *Рад полиције у заједници (community policing)*, МУП Републике Српске, Виша школа унутрашњих послова у Бања Луци, Бања Лука, 2006, стр. 340.

овлашћења, да одражавају услове у којима се врше, уз бројне утицаје из окружења. Успешан развој процеса професионализације на локалном нивоу зависи у великој мери и од квалитета локалних прописа, остваривости циљева и вредности који се тим прописима штите. Положај и надлежности локалних органа дефинишу системски закони на уставним начелима, али послове и овлашћења и начин њиховог извршавања одређује укупан правни оквир, који треба да обезбеди усклађеност нормативних решења од којих у великој мери зависи доследна примена начела професионализма.

#### **4.2.2.2. Значај образовања институције за образовање и стручно усавршавање**

Квалитет рада у јавној управи директно зависи од квалитета њених службеника. Као што смо рекли, образовање и стручно усавршавање и високи етички стандарди кључни су чиниоци ефикасне и делотворне јавне управе која разуме и уважава права и интересе грађана и потребе друштва, чиме стиче поверење и обезбеђује легитимитет за бројне, каткад непопуларне одлуке.<sup>1480</sup> Зато смо у раду указали на вредносни оквир, међународне стандарде и упоредна искуства у погледу развоја политике образовања и стручног усавршавања.

Установили смо да је у упоредној пракси стручно усавршавање обично у делокругу министарстава који су надлежни за државну, односно јавну управу и кадровску политику.<sup>1481</sup> Институције за обуку немају мандат да самостално развијају политику обуке, али су у њихово утврђивање углавном укључене. Осим министарстава, утицај на политику обуке имају консултативни одбори које има већина институција. Њих чине представници органа управе којима институција пружа услуге, представници приватног сектора и синдиката.<sup>1482</sup>

---

<sup>1480</sup> Слично: Муса, А., Ђулабић, В., Вукојичић, Т., Шкарица, М., *Образовање за јавну управу: преглед дипломских програма јавне управе у западноевропским земљама*, Хрватска јавна управа, год. 7. (2007), бр. 2, стр. 289-317.

<sup>1481</sup> Негде су то министарства финансија (Ирска, Шпанија, Аустрија), у другима министарства унутрашњих послова (Холандија, Литванија, Естонија, Немачка) или посебна министарства која се баве само јавном управом, управним реформама и децентрализацијом (Француска, Хрватска). У Летонији и Пољској за политику стручног усавршавања задужено је посебно тело или одељење у центру Владе.

<sup>1482</sup> Нпр. Научни комитет у Савезној академији за јавну управу у Немачкој. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *op. cit.*, стр. 159.

Независно од правног статуса који имају, институције за стручно усавршавање спроводе политику усвојену од стране Владе јер се програми стручног усавршавања утврђују у зависности од приоритета – у вези са институцијама и праксом Европске уније, у вези са применом новог законодавства, или програми којима се развија компетентност службеника у различитим областима знања и вештина (технике израде закона и других прописа, страни језици, нове технологије, вештине преговарања, и сл.), или је пак реч о етичком тренингу. Скоро све чланице Европске уније имају централну институцију за стручно усавршавање која је задужена за опште обуке и посебне институције или јединице за обуку у посебним областима, нпр. финансије, социјална питања, правосуђе, итд.<sup>1483</sup> Институције за опште стручно усавршавање углавном нису потпуно независне, али је одређен степен организационе независности пожељан да би се олакшала комуникација и координација са другим органима као корисницима.

У складу са стратешким документима Србије и законским решењима која смо у раду изложили, делокруг централне институције за стручно усавршавање био би: учествовање у одређивању потреба за стручним усавршавањем, пружање техничке и стручне помоћи за припрему програма општег и посебног стручног усавршавања, организовање спровођења и евалуација реализованих програма стручног усавршавања, избор и евалуација тренера, организовање и спровођење додатног образовања, успостављање базе података, научно-истраживачки рад у области јавне управе, сарадња са професионалним центрима за обуку у свету, Европској унији и региону, подршка у обезбеђивању средстава из међународних фондова и других извора.

Таква институција још увек није основана, иако би могла да буде у неколико организационих модела. Може бити у виду посебне институције у надлежности Владе, затим као унутрашња јединица у Министарству државне

---

<sup>1483</sup> Реч је о општем стручном усавршавању за заједничке функције. Већина земаља ОЕЦД успоставила је систем обуке у јавној управи у протекле три деценије. Системи варирају у зависности од тога да ли је држава унитарна или федерална, од типа управног система, политике регрутовања кадрова. Други кључни фактори односе се на циљеве тренинга, правни оквир, финансирање, институције за обуку, статус тренера, садржај обуке. Владина политика је одлучујућа у утврђивању општег оквира система обуке. Видети: „*Public Service Training Systems in OECD Countries*“, SIGMA Papers: No 16, p. 4-5.

управе и локалне самоуправе, или као орган у саставу овог министарства. Постоји могућност да се организује и као независна институција у складу са Законом о јавним службама.<sup>1484</sup> Избор правно-организационог модела треба да зависи од обима рада, односно услуга и циљне групе корисника услуга обуке и тренинга, а треба имати у виду и друге елементе организације који зависе од правног оквира којим се уређује управљање, надзорни и саветодавни механизми, координација, финансирање, и др.

Анализирајући важећу законску регулативу, као и стратешко опредељење да се уведе систем интегрисаног стручног усавршавања, сматрамо да је одговарајуће решење независна централна институција.<sup>1485</sup> Она би могла да обезбеди стручно усавршавање не само за државне службенике и запослене који обављају поверене послове, већ за све запослене у систему јавне управе, што је један од основних циљева реформе јавне управе. Тиме би се допринело и усклађивању процеса професионализације.

Овај модел омогућава усклађену организацију и спровођење програма обуке за приоритетне циљне групе (државни службеници из органа државне управе и других државних служби, као и запослени који обављају поверене послове државне управе) и за друге запослене у систему јавне управе, што се постиже планирањем и рационалном употребом капацитета. Одређен степен независности у раду, уз надзорну улогу научно-стручног надзорног органа, односно саветодавног тела, пружа могућност за планирање и организован развој додатног образовања у складу са исказаним потребама.

---

<sup>1484</sup> Све ово подразумева прелазни период у коме Служба за управљање кадровима треба да настави да обавља своје задатке до успостављања централне институције.

<sup>1485</sup> Релевантне су одредбе чл. 12-21. и чл. 22-32. Закона о државној управи („Службени гласник РС“ бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14) којима се регулишу послови државне управе и уређење органа државне управе, потом одредбе чл. 3, 4, 5. и 13. Закона о јавним службама („Службени гласник РС“ бр. 42/91, 71/94, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. Закона и 83/2014 – др. Закон), као и одредбе Уредбе о класификацији делатности („Службени гласник РС“ бр. 54/10) које се односе на сектор О – „Државна управа и одбрана, обавезно социјално осигурање“ и сектор П – „Образовање“. Модел централне институције, као део система државне управе, није у складу са потребом увођења система интегрисаног стручног усавршавања јер органи државне управе обављају само послове државне управе, тако да не могу да обезбеде услуге стручног оспособљавања и усавршавања за све запослене у органима и организацијама који чине систем јавне управе. Овај модел је ограничен само на државне службенике и запослене који обављају поверене послове државне управе.

При томе, ваљало би да се на нивоу Аутономне Покрајине Војводине размотри могућност заједничког рада са Републиком, не само да би се избегле незаконитости, сукоби надлежности или други проблеми услед несклада, не само у примени новог закона.<sup>1486</sup> Неспорно стечено одговарајуће искуство, развијена пракса, постигнути резултати, институционална развијеност, изузетно су корисни и могу допринети да се у наредном периоду повољније развија пракса обуке и стручног усавршавања и унапређују професионални капацитети јединица локалне самоуправе на територији Покрајине. Тако би се дошло и до јединственог система образовања и стручног усавршавања кадрова за рад у јавној управи у Србији, јер се то може постићи флексибилним, покретљивим системом наставних планова и програма стручног усавршавања и обуке свих нивоа. То је од изузетног значаја за све који тек улазе у процес рада у јавном сектору.

#### **4.2.3. Потребе за перманентим праћењем резултата професионализације**

Истраживање система односа у којима живи и ради јавна управа и локална самоуправа односи се на способности проучавања визије, мисије и вредности које има или развија сваки орган управе односно јединице локалне самоуправе. То је дошло до изражаја у припреми и у реализацији библиографског истраживања, као и у припреми упитника и покушају реализације емпиријског истраживања током израде овог рада.

Професионализам схватамо у контексту времена у коме га испитујемо. Јавља се као велико подручје у коме се сусрећу право, политика, историја развоја управних система, социологија, социо-психолошко испитивање стварања колективних ставова. Истраживања могу бити квалитативна и

---

<sup>1486</sup> Одредбом чл. 191. Предлога закона названог „Посебне надлежности и овлашћења органа, служби и организација Аутономне Покрајине Војводине“ предвиђено је да АП Војводина, преко својих органа, служби и организација, у складу са овим законом и Статутом АП Војводине ближе уређује: 1) начела за унутрашњу организацију и систематизацију радних места; 2) додатне критеријуме за вредновање стручне оспособљености, знања и вештина у изборном поступку, начин њихове провере и мерила за избор на радна места; 3) стручно усавршавање и оспособљавање службеника; 4) оснивање, организацију и начин рада жалбене комисије; 5) управљање људским ресурсима.

квантитативна. Квалитативна се односе на студије обимне литературе, библиографску анализу и истраживање узајамних дејстава органа и организација, група грађана и самих грађана. Ограничили смо се на јавну управу јер је у њеном оквиру професионализам најтеже дефинисати, управо због коришћења власти и моћи и могућности угрожавања објективности у заштити слобода и права грађана које се данас – корупцијом у продору – све више сужавају. Без квалитативног истраживања шта то значи бити трајно професионално ангажован на заштити, с једне стране јавног интереса, а с друге стране права грађана, изгледа да се не може изградити здраво цивилно друштво.

Карактеристике јавних службеника које се односе на професионалност предмет су бројних истраживања у свету, од којих смо део користили и у овом раду. У нашој средини та истраживања су ретка, посебно је упадљив недостатак емпиријских истраживања ове теме. Зато смо учинили прелиминарни покушај да прикупимо информације којима би се испитали ставови, мотивација и понашање јавних службеника, али то није било могуће због специфичне ситуације у нашој јавној управи и локалној самоуправи. Постоји изражено осећање несигурности због чега је прикупљање података путем упитника било веома отежано, а подаци нису изгледали довољно веродостојни. Од финалног истраживања смо одустали због процене да би проблеми несигурности, немотивисаности, страха, неискрености и давање социјално пожељних одговора толико „контаминирали“ резултате да би њихова веродостојност била озбиљно доведена у питање.

С друге стране, сматрамо да су емпиријска истраживања неопходна за праћење утицаја на повољан развој процеса професионализације, посебно у локалној самоуправи. Због тога ћемо, врло сажето изложити неке од главних изазова и основних захтева које би таква истраживања морала да задовоље како би резултати били употребљиви.

Пре свега, то је јасно, прецизно и исцрпно дефинисање предмета истраживања. Без овог неопходног првог корака није могуће приступити методолошки коректном поступку операционализације варијабли и њиховом рашчлањавању на индикаторе који су доступни истраживању. Овде се јавља питање сложеног појма професионализма и чињенице да је он широког



опсега. Чак и ако би пошли од тога да се, поједностављено, процес професионализације може одредити као континуирано усклађивање праксе службеника са постулираним професионалним стандардима рада, јасно је да професионализам не обухвата само аспект компетентности, односно стручне оспособљености, јер би следио закључак да су образовање и стручно усавршавање потребан и довољан чинилац за развој, односно унапређење процеса професионализације. Професионализам обухвата низ „меких“ варијабли: одговарајући ставови службеника, вредности, кодекси понашања, професионална етика, мотивација за јавну службу, и др.

Решење не видимо у неком „мега“ истраживачком нацрту, још мање у приступу који би редуковао истраживање на један, или пар аспеката, занемарујући остале. Излаз је у артикулацији систематског истраживачког програма посвећеног овој сложеној теми.

Следећи изазов пред истраживачем, посебно значајан за оперативно управљање овим процесом, односи се на обухват свих релевантних учесника. У локалној самоуправи би требало испитати најмање три групе испитаника. На првом месту то су службеници у локалној управи (треба испитати њихове и стручне компетенције и релевантне ставове). Затим, то су функционери, односно руководиоци, чија је обавеза да раде на развоју професионализма службеника. Најзад, то су „клијенти“, односно грађани који користе услуге локалне управе, због којих локална самоуправа постоји и чије би мишљење о квалитету професионалног рада службеника требало да буде један од кључних критеријума за евалуацију достигнутог степена професионализације. Очигледно је да овако хетероген скуп релевантних група испитаника компликује истраживачки нацрт, али сматрамо да би изостављање било које групе резултовало мањкавим истраживачким налазима.

Најзад, ваља поменути још један изазов који је карактеристичан за локалне самоуправе и не представља нашу специфику, али је изражен. Реч је о великим разликама између јединица локалне самоуправе у степену развијености, и због тога вероватно и у достигнутом нивоу услова за професионализацију. Не можемо понудити емпиријске податке за изнету тезу, али има пуно упућујућих назнака о томе које налажу опрезност у погледу генерализације налаза утврђених у једном броју јединица локалне

самоуправе, о којима смо и у раду говорили. Реперкусије овог става на нацрт емпиријског истраживања професионалности локалних службеника, чак и ако га третирамо само као радну хипотезу, озбиљне су. Поменимо само питање квалитета и величине узорка на коме би истраживање било изведено. Колики и какав тај узорак треба да буде да би се на основу налаза утврђених на њему могло и смело, без западања у методолошке дубиозе, закључивати о професионалности службеника у систему локалне самоуправе у Србији?

Када додамо „уобичајене“, али ни мало лаке, организационотехничке и методолошке тешкоће, посебно у погледу испитивања социјалних ставова и осталих „меких“ варијабли, као и проблеме у вези са мотивисањем испитаника да учествују у истраживању, добија се потпунија слика о изазовима пред којима стоји сваки покушај емпиријског истраживања процеса професионализације у јавној управи и локалној самоуправи.

Да ли због тога треба одустати? Наравно да не, али се чини да је то предстојећи задатак за тимски рад који ће бити од великог значаја за дубинску трансформацију нашег јавног сектора. То је задатак коме би требало придати приоритетни значај.

Стога мислимо да квалитативна анализа, коју смо управо окончали, треба да нам пружи основе на којима ћемо даље испитивати статистичким и другим методима како се наша јавна управа понаша у процесу трансформације.

## Закључци

1. Процесе који „окружују Планету“ могу да стварају, прате и прилагођавају амбијенту у коме живе само они који трајно и професионално делују у одређеном социјалном, правном и стабилно организираном простору. То су субјекти које називамо професионалцима. У односу на јавну управу и локалну самоуправу, то су „сва службена лица која штите и тумаче јавни интерес.“

Залажемо се за дефиницију професионализма кога разумемо као систем, али и као процес – професионализација стално тече и мења се, пратећи развој „друштва знања“.

Професионализам је могуће схватити у ужем и ширем значењу.

У ужем значењу, односи се на стручна знања и најчешће се изводи из појма професије и поседовања специфичних знања. Повезује се са способностима, интелектуалним капацитетима и вештинама стеченим посебним образовањем и сталним усавршавањем. Професионализам означава поседовање стручног ауторитета у оквирима организационе структуре и одговарајућег степена професионалне аутономије.

У ширем значењу, појам професионализма се повезује са друштвеном улогом најразличитијих професија, занимања и делатности, што је организовано тумачење потреба да се применом знања решавају кључни проблеми садашњости и будућности и растуће потребе човека у процесима изграђивања мултикултуралности.

Професионализам је несумњиво једно од најважнијих обележја послова и надлежности у јавном сектору. Чини се да се професионализам може у потпуности разумети само у свом укупном контексту. Рад је настао у настојању да се широко обухвате сви основни проблеми које у јавном сектору ваља професионално решавати.

Овome се може прикључити још и професионална припрема одлука које доносе политички функционери и други јавни делатници овлашћени за тумачење јавног интереса. Тиме професионализам представља мост преко кога тече двосмерна комуникација политике и администрације.

2. Професионализам је систем који обухвата:

- организовано и специјализовано знање које се непрекидно развија, као и практичне вештине, уз подршку науке;

- одговорност, која се дели на личну, организациону и друштвену, од којих свака има специфичности у односу на принцип професионализма (простор не дозвољава проучавање и других облика одговорности);

- етички стандарди, који представљају примењену моралност и основу друштвених очекивања.

Има доста чинилаца који утичу на садржину професионализма. Један је психолошко-емотивни, затим психо-социјални, затим и културни, који заједно помажу комуникацији међу људима и групама.

Емпатија, продубљено разумевање, неопходно је за складне и демократске односе управе и грађана. У великој мери емпатија би требало да учествује у интеракцији и сарадњи службеника између себе.

Истичемо значај хуманости као основне садржине рада управе, која особито долази до изражаја на нивоу локалне самоуправе због густине међусобних контаката.

Зашто је професионализам значајан за јавну управу?

Професионализам је „главна препрека“ за ванправни утицај политике који, између осталог, може значити често ненамеравану „аматеризацију“ услед које управна организација не би била у стању да успешно обавља послове и задатке високе сложености, при чему расте улога и знања и посебних вештина. Осим уклањања опасности од недовољно компетентне и мотивисане управе, професионализам штити одговорност и етичност насупрот подложности политичким и свим другим утицајима који нису у јавном интересу.

Професионализам значи и способност да се знањем овлада инструментима, техникама и методима одлучивања о раду, али и о развоју јавних служби. Истовремено, јавни службеници професионално савлађују вештине помоћу којих се долази до формирања алтернатива за основне, политичке одлуке. Могуће је одредити и само један предлог. Међутим, он мора бити увек добро образложен. Од професионалног, трајног оспособљавања за проучавање актуелних база података и информација у великој мери зависи квалитет политичког одлучивања. Те одлуке не почивају

само на проценама политичког опортунитета него и на изузетно сложеном процесу анализе чињеница које се заснивају на „везаној рационалности“.

Рационалност је ограничена социо-културним условима, нормативним оквиром и способношћу јавног службеника. У условима у којима живимо, сва три елемента рационалности све брже се мењају, при чему је највише могуће утицати на способност јавног службеника, односно руководиоца да формулише контекст у коме ће се касније донети политичка одлука – било у виду закона, организовања његовог извршења или ауторитативних мера у процесу непосредног вршења права. Овде се очигледно може закључити да се најшири простори побољшања отварају у односу на трећи чинилац – способности јавног службеника. Тиме се појављује још једна димензија професионализма: трајно повећавање капацитета појединца.

Управа, као део извршне власти који је задужен и за припрему прописа, подразумева акцију која се успешно може одвијати само уз подршку високо обучених јавних службеника за оперативно извршавање и обављање других задатака који су у јавном интересу. Професионалност утиче на свакодневни живот грађана који се, коначно, одвија у локалној заједници.

Јавни службеници на свим нивоима власти, поред специфичних знања, вештина и искуства, треба да поседују и личне особине како би законито и правилно тумачили јавни интерес, дакле у складу са законом и повереним дискреционим овлашћењима, применом начела добре управе коју конституишу и норме „меког права“.

Утврђивање јавног интереса увек је одређено скупом вредности које тај интерес штити, које се не може свести на економску ефикасност или искључиво легалистичко схватање правних норми, већ се полази од општих вредности – сем владавине права. Овде је реч о транспарентности, партиципацији, карактеристикама окружења и социјалној једнакости грађана, из којих се „гранају“ начела доброг управног поступања. Професионализам укључује и одговорност и однос према вредностима које се знањем штите, јер подразумева осећање јавне одговорности насупрот индивидуалистичких схватања.

Осим професионалне одговорности према обавезама које проистичу из послова и задатака радног места, професионализам јавних службеника

обухвата све облике професионално одговорног понашања које може бити и учествовање у разним облицима консултација о јавној политици, као и у другим процесима комуникације и одлучивања о јавном интересу, чиме се обезбеђује демократска партиципација у организационо, персонално и функционално променљивом механизму државе који се данас постепено простире не само до нивоа локалне самоуправе, него и до сваког грађанина. Развој цивилног друштва које се укључује у процесе јавног управљања тековина је развијене демократски активне, савремене јавне управе. У овоме помажу модели одлучивања као и начини комуницирања кроз хоризонталне и вертикалне нивое органа управе и других облика организовања у јавном сектору.

У јавном сектору, професионализам увек значи одговорност јавних службеника за заштиту јавног интереса који укључује и самоконтролу, до које се долази стриктно интернализаним етичким стандардима професионалног понашања. Тиме се и политичка власт штити од дегенерације, склерозе и ауторитарности.

У многим савременим државама професионализам се јавља као једини прави одговор на свеопшту „партизацију“ која прети успешном развоју организоване, демократски функционишуће државе.

У свим успешним системима јавне управе у свету професионализам је израз поштовања људске способности за размишљање и развијање осећања одговорности према моралним вредностима друштва. Професионализам развија „моралну осетљивост“ којом се спречавају коруптивна и друга опортунна понашања попут непотизма и клијентелизма. Професионализам омогућава разликовање јавног од других, ужих интереса приликом нелегалних метода лобирања који се јављају у покушајима утицаја на одлучивање, како у областима јавне политике, тако и приликом доношења организационих одлука.

3. Јавни интерес, кога штити јавни службеник, утиче на то да се професионализам у јавној управи разликује од професионализма у приватном сектору. Приватни сектор функционише на тржишним принципима, суштина рада је повећање профита, заштита интереса власника капитала у слободној тржишној утакмици која укључује и ризике и могућност неуспеха. При овоме,

можемо се само надати, али не и очекивати друштвено одговорно понашање – чак и када је активност приватног предузећа дозвољена законом.

Економски аспект послова и рада у јавном интересу не сме да носи пословни ризик нити могућност неуспеха, напротив. Сврха рада у јавном интересу није повећање профита, него трајно обављање послова у општем интересу друштва, задовољавање потреба и заштита права и интереса грађана. Циљеви рада су опште добро, а награда је плата.

Савремено разумевање јавног интереса – који се одређује као систем на основу кога се постиже нормативна сагласност о: правима, повољностима и прерогативима које грађани имају или немају права да користе; обавезама које грађани имају према друштву, држави или један према другоме; принципима на којима почива власт и њена јавна политика, организовање извршења њених одлука – захтева развијену осетљивост за заштиту људских права, правично деловање на начелима добре управе, у чему помажу морални стандарди. Право, као нормативни оквир јавног интереса, обезбеђује правно уређене критеријуме, као и стандарде на основу којих се мери испуњеност критеријума. У јавној управи је професионалан и онај ко је креативан у оквиру закона – „на начин најповољнији за странку”, на основу принципа праведности.

„Еластичност“ јавног интереса и померање граница између јавног и приватног под утицајем „новог јавног менаџмента“ или услед промена у све сложенијем свету, утиче на значај права који ту границу одређује. У томе значајну улогу имају професионални јавни службеници, односно њихово знање, способности и етичност који доводе до стварања и тумачења права, као и одговорност приликом доношења одлука, без обзира да ли се односе на појединца или су обавезне за локалну, националну или ширу заједницу.

Професионалан рад у јавном интересу политизацију своди на меру која обезбеђује да институције политичког система оптимално функционишу, а политички интереси не ометају законито и ефикасно постизање сврхе управе. Професионалност примарно обухвата опште-стручна и специфична знања и способности потребна за обављање задатака радног места, али се односи и на одговорност и етичност, који се простиру на све који штите и тумаче јавни интерес. Овде се посебно истичу политички именовани виши службеници, присутни у свим управним системима за „пренос политичке воље“. И на том

нивоу потребна су знања и лидерске особине за успешно и ефикасно креирање и остваривање јавне политике, а правне и етичке норме које се поштују спречавају коруптивна понашања.

Јавни интерес је садржан у јавној политици преточеној у законе које доноси демократски изабрана политичка опција на власти, што би требало да подразумева и високе етичке стандарде – уважавање потреба и интереса грађана и друштва. Деполитизација не значи „елиминисање“ политике, јер тада не било ни јавне управе ни јавног интереса – политика је основ легитимитета управе. Деполитизација управе значи остављен потребан простор за професионалан рад, законито, тачно, одговорно, ефикасно, непристрасно обављање управних послова, уз јасан отклон од корупције, што ствара услове за успешне развојне токове. Стога афирмација политичке компоненте на нивоу локалног управљања захтева енергичну акцију на спречавању смањивања квалитетности у процесу одлучивања на политичком нивоу због недостатка знања, што постаје реалност ако се образовању и стручном усавршавању не посвећује пажња у складу са променљивим потребама и захтевима времена.

Увек треба имати у виду неопходност да се однос две неодвојиве компоненте јавне управе – ниво доношења политичких одлука и ниво у коме се организује процес њиховог извршења – заснива на принципима професионализма у обе компоненте, јер се тиме обезбеђује добра сарадња „политике“ и „управе“ што је основ легитимности власти и у условима непопуларних одлука о јавној политици. Професионализам и компетентност омогућавају да се искључе нестручне и опортуне одлуке на политичком нивоу, као и да се изаберу оптималне опције за реализацију оптимизираних решења.

Неолиберални концепти могу да „замагле“ јавни интерес и неповољно утичу на остваривање људских права, што се посебно осећа у економски слабије развијеним и транзиционим земљама. Однос несразмере између усвојених стандарда и факта неостварења или делимичног остварења ових права добрим делом зависи од развоја знања и способности за прилагођавање променама у окружењу, у коме делују сложени међународни политички, економски, финансијски, културни и други услови. Однос између економског општег напретка и реалног појединачног доприноса треба да се заснива на



избалансираној примени принципа да се приватни интерес и слобода ограничавају у јавном интересу, и то не само репресијом која је неопходна ако је у питању криминална делатност, него и другим алтернативним механизмима регулације. У томе помаже знање и високи професионални стандарди, јер се успешна борба за економски развој и приближавање легитимитета према легалитету људских права води упорним улагањем у знање, професионализацијом јавне управе и локалне самоуправе и високим етичким стандардима, у условима широке укључености цивилног друштва у процесе доношења одлука од јавног значаја.

4. Професионализација се дефинише као сложен процес којим се осигурава рад јавних службеника које карактерише интегритет, непристрасност, ефикасност, креативност, способност за доношење одлука, висока мотивисаност и поштовање моралних стандарда у заштити јавног интереса и права грађана.

Основни принцип на коме се заснива професионализација, односно који означава почетак промена ка професионализацији, представља увођење система заслуга, тзв. „мерит“ принцип, који је супротност систему „плена“. У већини развијених држава систем заслуга је основни принцип по коме се врши избор кандидата за рад у управи и по коме се развијају критеријуми за напредовање службеника у каријери на основу стручности, односно општих и специфичних знања и способности. На тај начин спречавају се други критеријуми „лојалности“, попут политичке, породичне, и сл. Систем заслуга доприноси стабилности управе и квалитету рада, већој мотивацији и интересу за службу, подиже углед и поверење у јавну управу.

Професионализацију разумемо и као процес сталног развоја метода, техника и процедура за доследну примену принципа заслуга, укључујући и механизме ефикасне контроле и правне заштите овог принципа.

Професионализација ствара услове за развој високих моралних стандарда који су у вези са мотивацијом за јавну службу, која се, под утицајем критике „новог јавног менаџмента“ и развоја новијих теорија о јавном интересу, види као систем „нове јавне управе у служби грађана“ (*new public service*). Пошто је рад у јавном интересу рад за опште добро друштва, морална компонента је неодвојиви део рада у јавној управи. Јавни службеник пролази процес развоја етичности као

свог индивидуалног својства, које извире из морала као скупа друштвених норми, постаје осетљив и способан за понашање, односно тумачење и вршење права у складу са разликовањем „доброг“ од „лошег“, како у организационом, тако и у друштвеном контексту. На тај начин развија се одговорност и радна култура, способност за разумевање и тумачење јавног интереса, сузбија корупција која представља велики проблем савременог друштва.

Професионализација представља процес у коме се развија систем норми које постају својеврстан коректив немогућности да се постави граница између политичко-извршног и управног аспекта извршне власти. Професионализација обезбеђује „добру управу“ која се успешно брани од бројних слабости људске природе која нагиње злоупотребама власти. Као неговање културе знања и сталног учења, одговорног и етичког понашања, професионализација је плодно улагање у лична својства човека као креатора и извршиоца у процесима остваривања и заштите јавног интереса. Тиме се постиже легитимност и стабилност управног система, јер примена етичких принципа има интегративни карактер – олакшава кооперацију са окружењем.

„Морална управа“ представља циљ коме се тежи у процесу реформи, чији резултати највише зависе од укупног развоја нашег друштва. Етичност и владање по моралним стандардима настаје васпитањем и образовањем, развојем организационе културе, који су под утицајем бројних социопсихолошких чинилаца. Професионализација је уствари процес моралног развоја јавне управе који осигурава да се рад јавних службеника одвија уз поштовање правила и закона на начелима добре управе. Тиме се стиче и продубљује поверење јавности.

5. Процес професионализације подразумева одговарајући концепт образовања, који укључује и морално-васпитну компоненту, заснован на стандардима квалитета образовних програма за јавну управу, као и програма стручног усавршавања јавних службеника који су у складу са циљевима моралног развоја „нове јавне управе“ коју стварамо у процесу реформи.

Образовање је место у коме се, осим знања, ствара и основа за борбу против корупције. Ако се са појмом и штетношћу корупције упознају најмлађи, ствара се основа за сузбијање ове појаве у будућности. У томе је одговорност свих носилаца просветне политике и субјеката укључених у

обазовни систем – да својим етичним, професионалним понашањем постану узор који треба следити – одбацивањем свих облика и образаца понашања који стварају амбијент незаслужених привилегија. Ако се младе генерације образују на погрешан начин, проблем корупције постаје део система. Ако се корупција и други облици опортуног понашања не сузбију у образовним установама, друштво добија „инвалидно“ знање. У таквим условима тешко се може развијати професионална етика и, коначно, морално друштво.

Институционализација образовања за јавну управу и стручног усавршавања, развој службеничке етике и принципи професионализма представљају стандарде без којих нема ефикасне и рационалне јавне управе и локалне самоуправе. Институционална криза и „селективна“ правда, корупција и неодговорност, сузбијају се јачањем надзора, али је велики потенцијал у „индукованој самоконтроли“ свих запослених у јавном сектору. Организациона култура се успешно развија улагањем у интелектуални капитал и подизањем стандарда квалитета образовања и стручног усавршавања.

Образовање и стручно усавршавање треба да обезбеди и потребне предуслове за развој електронске управе, коју могу увести само посебно оспособљени и мотивисани службеници, као и одговорно лидерство које поседује потребна знања и искуство у управним пословима повезано са развојем знања из ове области. Професионализација је пут који обезбеђује услове за „размену“ знања и искуства између управе и е-управе, чијим стапањем настаје неопходна подлога за иновативна решења и креирање правног и институционалног оквира за остваривање управних циљева путем е-управе. Пошто децентрализација повећава обим и сложеност послова на нивоу локалне самоуправе у условима ограничених ресурса, решење је у развоју професионалних компетенција које доприносе подизању функционалних капацитета.

6. Комплексно питање процеса професионализације у транзиционим условима обухвата бројна питања из различитих области, међу којима су и сложени услови развоја локалне самоуправе. Од развоја локалних капацитета зависе и ефекти процеса децентрализације.

Ако се систем локалне самоуправе јавља у улози „спасиоца“ од све већих изазова које доноси будућност, потребно је развити стручне, институционалне

и лидерске капацитете на демократским основама како би се привукле инвестиције и стварали повољни услови за пословно окружење, а грађанима пружале квалитетније и јефтиније јавне услуге, уз стални напредак „е-локалне самоуправе.“

Ефикасна, професионална, одговорна и етична управа у служби грађана и привреде неодвојиви је део концепта модерне локалне самоуправе, демократског и економског развоја, остваривања и заштите јавног интереса и, можда најважније, људских права, у крајње сложеним односима глобалног друштва. Савремена локална самоуправа је пут којим се „демократизацијом демократије“ развијају локалне заједнице у складу са својим и националним економским и политичким интересима и односима на глобалном плану. Актуелни друштвени покрети нису локалног карактера, нити се на локалном нивоу доносе одлуке о битним питањима људске егзистенције, али се њихове последице управо ту највише осећају. Да би локална самоуправа у таквим условима оптимално функционисала старајући се о специфичним локалним интересима, потребно је да се локални напори усмере на подизање квалитета локалних јавних услуга, а заједнички са државом да се обезбеде правне и институционалне основе за одрживу професионализацију локалних јавних служби. Основу тог процеса чини увођење правом уређених високих професионалних стандарда, уз развој система непрекидног стручног усавршавања.

Локална управа се схвата као стуб управног система, као „идеална тачка спајања с механизмом државе“ – незаменљив услов заједничког живота на одређеном делу државне територије. Такву њену улогу обезбеђује професионализација. Процес почиње када се правом уреди статус локалних службеника, одакле креће акција. Висока је цена застоја у том делу реформе јер је професионализација дуг и кривудава пут на коме свако одлагање промена испоставља рачун који плаћају и грађани и друштво у целини. Посматрајући развој управе по фазама које се разрађују по Колбергу, нисмо сигурни ни да смо изашли из прве, што би означило бар почетак процеса. Послушност је усмерена према политичким странкама јер је „кажњавање“ у њиховим рукама. Реакције на правом предвиђену санкцију нема јер се

законске норме селективно примењују или не постоје јасна законска правила. Избегава се само грешка која повлачи партијску санкцију.

7. Реформе нису ни лаке ни једноставне без обзира на потребе и ниво економског развоја. Али, све веће разлике између развијених земаља и оних које тешко држе корак с променама показују цену неразумевања или неуспелих реформи. Реформе не дају увек жељене резултате, не само због проблема политичке подршке, отпора променама, страха од децентрализације или неизвесности да ли ће оне донети боља решења, већ што су политички процеси унутар сваког друштва резултат историјског развоја и бројних специфичних чинилаца који утичу на актуелни баланс између интересних група. Досадашња искуства са резултатима реформи чије је тежиште било на реорганизације, смањење броја органа и организација и запослених у њима, упућују да је потребан већи фокус на улагање у знање и стручно усавршавање, професионални и етички развој.

Менаџерско-тржишни принципи у јавном управљању могу довести у колизију начела и вредности у условима приватизације, због чега у најновије време расте захтев за јачањем управе, чак постоји и потреба за ширењем дејства под притиском другачијих, развијенијих потреба за заштитом јавног интереса. Ово је резултат фазе развоја либералног капитализма кроз који управо свет пролази, а који показује знаке структуралне и функционалне нестабилности. Сложене услове развоја транзиционих земаља додатно оптерећује онај део наслеђа који је потиснуо развој професионализма, ефикасност, личну одговорност, што се у Србији, очигледно, тешко уклања.

Стабилност и континуитет послова у јавном интересу, професионална јавна управа и локална самоуправа, јавни службеници заштићени од прекаризације, неизвесног радног статуса и неодређеног трајања радног времена могу бити одговор и одрживо решење за сталне неизвесности и кризе: позитивно промењена организација, снабдевена знањем, креативношћу, исказујући емпатију уз високи интегритет, утиче на појединца, и обрнуто. Тиме се подиже углед јавне управе и локалне самоуправе. Професионализам који промовише одговорност и друштвену правду, као опште принципе система вредности, неизбежно „иде под руку“ са кључним принципом легалитета, односно правне државе.

# Литература

## Књиге

1. **Аларгић, Д.**, *Карактеристике појединца као чиниоци система вредности провајера Војске Србије*, докторска дисертација, Филозофски факултет Универзитета у Београду, 2012.
2. **Албијанић, М.**, *Стратејски менаџмент*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2013.
3. **Aldrich, R.**, *Education for the Nation*, Cassell, London, 1996.
4. **Anderson, R.D.**, *European Universities from the Enlightenment to 1914*, Oxford: Oxford University Press, 2004.
5. **Annan, N.**, *The Dons: Mentors, eccentrics and geniuses*, Harper Collins, London, 1999.
6. **Антонић, Д., Б., Беговић, Б., Васовић, М., Вацић, З., Вуковић, С., Ивошевић, З., Кавран, Д., Мијатовић, Б., Стојановић, Б., Хибер, Д.**, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2001.
7. **Baldwin, R., Cave, M., Lodge, M.**, *The Oxford Handbook of Regulation*, Oxford University Press, 2010.
8. **Baldwin, R., Cave, M., Lodge M.**, *Understanding Regulation, Theory, Strategy, and Practice*, sec. ed., Oxford University Press, 2012.
9. **Балтић, А.**, *Општа теорија о појму јавног службеника*, Београд, 1939.
10. **Бахтијаревић-Шибер, Ф.**, *Менаџмент људских потенцијала*, Golden marketing, Загреб, 1999.
11. **Bailey, D.H.**, *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press, 1990.
12. **Bloem, S.**, *PISA in Low and Middle Income Countries*, OECD Education Working papers No 93, OECD Publishing, 2013
13. **Bovaird, T., et al.**, *Strong and Prosperous Communities: A Contribution to the Debate*, Institut of Local Government Studies, University of Birmingham, 2007.
14. **Vozeman, B.**, *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*, Georgetown University Press, Washington, D.C. 2007.
15. **Boyatzis, R. E., & McKee A.**, *Resonant Leadership*, Harvard Business School Press, Boston, 2005.
16. **Боковић, Б.**, *Унапређење образовања као чинилац економског развоја*, ФЕФА, Универзитет Сингидунум, Београд, 2014.
17. **Борковић, И.**, *Службеничко право*, Загреб, 1999.
18. **Brint, S.**, *In an Age of Experts: The Changing Role of Professionals in Politics and Public Life*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.
19. **Brudney, L. J., O'Toole L. J., Jr., and Rainey, H. G. (ed.)**, *Advancing Public Management - New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Georgetown University Press, Washington, 2001
20. **Van Wart, M.**, *Leadership in public organizations, An Introduction*, M.E. Sharpe, New York-London, 2012.
21. **Вебер, М.**, *Привреда и друштво*, Том I и II, Просвета, Београд, 1976.

22. Vintar, M., et al., (ed.), *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*, NISPAcee Press, Bratislava, 2013.
23. Влатковић, М., *Локална самоуправа у Србији*, СКГОЈ, Београд, 1994.
24. Влатковић, М., *Право локалне самоуправе*, Бесједа, Бања Лука, 2008.
25. Влатковић, М., Брковић Р., Урдаревић, Б., *Службеничко право*, Београд, 2013.
26. Вујаклија, М., *Лексикон страних речи и израза*, Београд, Просвета, 1980.
27. Вукашиновић Радојичић, З., *Европски службенички системи*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2013.
28. Вукашиновић Радојичић, З., *Правна питања службеничких односа*, Криминалистичко-Полицијска Академија, Београд, 2015.
29. Вучетић, Д., Јанићијевић, Д., *Децентрализација као полазиште даље развоја Србије*, Центар за развој грађанског друштва Протекта, Ниш, 2006.
30. Гиденс, Е., *Одбели свет*, Стубови културе, Београд, 2005.
31. Гиденс, Е., *Социологија*, Економски факултет Универзитета у Београду, 2007.
32. Goldsmith, Eggers W. D., *Governing by Network - The New Shape of the Public Sector*, The Brookings Institution, Washington DC, 2004.
33. Goleman, D., Boyatzis, R. E., & McKee A., *Primal Leadership - Unleashing the Power of Emotional Intelligence*, Harvard Business School Publishing, Boston, 2013.
34. Градељ, С., Гавриловић, З., Шолић, Н., *Професија и корупција*, Центар за мониторинг и евалуацију, Београд, 2006.
35. Greene, G.W., (ed) *The Works of Joseph Addison*, vol. V., G. P. Putnam & Co, New York, 1856.
36. Давинић, М., *Концепција управног права Сједињених Америчких Држава*, Досије, Београд, 2004.
37. Давинић, М., *Европски омбудсман и лоша управа (Maladministration)*, Монографија, Заштитник грађана, Београд, 2013.
38. Дапчевић-Марковић, Љ., *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Монографија, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2008.
39. Дапчевић-Марковић, Љ., *Европски стандарди у раду полиције*, Докторска теза, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2008.
40. Denhardt, R. D., Grubbs, J. W., *Public Administration. An Action Orientation*, Thomson-Wadsworth, USA, 2003.
41. Димитријевић, П., Вучетић Д., *Систем локалне самоуправе (монографија)*, Правни факултет Ниш, 2011.
42. Ђорђевић, С., *Ренесанса локалне власти - ујоредни модели*, ФПН, Београд, 2003.
43. Ђурић, Ж., *Локална управа у Србији и Црној Гори*, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2005.
44. Engel, A.J., *From Clergyman to Don: The Rise of an Academic Profession in Nineteenth-Century Oxford*, Oxford: Oxford University Press, 1983.

45. **Evetts, J.**, *The sociological analysis of professionalism: occupational change in the modern world*, International Sociology, 2003.
46. **Zand, D.E.**, *The Leadership Triad: Knowledge, Trust, and Power*, Oxford University Press, 1997.
47. **Young, M.**, *The Rise of the Meritocracy*, Thames and Hudson, London, 1958.
48. **Јовановић, С.**, *О држави, Основи једне правне теорије*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.
49. **Јовичић, М.**, *Структура и територијална основа локалне самоуправе у европским земљама*, Савремена администрација, Београд, 1974.
50. **Кавран, Д.**, *Динамика кадровских структура*, Факултет организационих наука у Београду, *Оeconomica*, Београд, 1973.
51. **Кавран, Д.**, *Организација, кадрови, руковођење – Наука о управљању*, Београд, 1991.
52. **Кавран, Д.**, *Јавна управа – реформа, тренини, ефикасности*, Савет за државну управу Владе Републике Србије, Удружење за јавну управу Србије, Факултет организационих наука Универзитета у Београду, Центар за јавну управу, Београд, 2003.
53. **Cassese, A.**, *International Law*, Sec. Edition, Oxford University Press, 2004.
54. **Кешетовић, Ж.**, *Упоредни преглед модела обуке и школовања полицајце*, Монографска студија, Виша школа унутрашњих послова Земун, Београд, 2005.
55. **Клајн, И., Шипка, М.**, *Велики речник страних речи и израза*, Прометеј, Нови Сад, 2012.
56. **Копрић, И., Муса, А., Новак-Лалић, Г.**, *Европски управни простор*, Институт за хрватску и компаративну јавну управу, Загреб, 2012.
57. **Комшић, Ј.**, *Принципи европског регионализма*, Асоцијација мултиетничких градова југоисточне Европе – *Philia*, Нови Сад, 2007.
58. **Комшић, Ј.**, *Увод у демократију и локалну самоуправу*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2002.
59. **Костић, Л.**, *Административно право Краљевине Југославије*, Књ. I, Устројство управе, Београд, 1933.
60. **Крбек, И.**, *Лица у државној служби*, ЈАЗУ, Загреб, 1948.
61. **Крбек, И.**, *Управно право – организација јавне управе*, Загреб, 1932.
62. **Крбек, И.**, *Право југославенске јавне управе*, II књига, Организација и службеници, Бирозавод, Загреб, 1961.
63. **Lane, J-E.**, *State Management, An enquiry into models of Public administration and management*, Routledge, 2009.
64. **Larson, M.**, *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, University of California Press, Berkeley, 1977.
65. **Liebowitz, J., S. Frank, M.** ". *Knowledge Management and E-Learning*, Taylor and Francis Group, LLC, 2011.
66. **Лубарда, Б.А.**, *Радно право – Расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012.
67. **Lukashenko, O.**, *Towards Effective Public Administration, Methodology for Functional Analysis*, UNDP, 2009, ISBN 978-86-7728-117-5
68. **Лукић, Р., Кошуткић, Б.**, *Увод у право*, двадесетседмо издање, Београд, 2008.



69. Луман, Н., Друштвени системи: основи опште теорије, Издавачка књижарница Зорана Станојевића, Сремски карловци – Нови Сад, 2001.
70. Мајоне, Г., *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.
71. Маринковић, Р., Марковић, С., *Локална самоуправа у Србији и Црној Гори до 1918, схватања и институције*, СКГОЈ, Београд, 1995.
72. Марковић, Р., *Управно право – општи део*, Београд, 2002.
73. Марковић, Р., *Извршна власт*, Београд, 1980.
74. Марковић, Р., *Уставно право и политичке институције*, Јустинијан, Београд, 2004.
75. Micklethwait, J., Wooldridge, A., *The Fourth Revolution, The Global Race to Reinvent the State*, Penguin Books, London, 2015.
76. Милков, Д., *Управно право I, Уводна и организациона питања*, Универзитет у Новом Саду, Правни факултет, Центар за издавачку делатност, Нови Сад, 2009
77. Миловановић, Д., *Правно уређење локалне самоуправе* - магистарска теза, Правни факултет у Београду, 1994.
78. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Смручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, Удружење за јавну управу, ЈП "Сл. гласник" Београд, 2011.
79. Миловановић, Д., Ничић, Ј., Давинић, М., *Смручно усавршавање државних службеника у Републици Србији*, друго допуњено издање, Удружење за јавну управу, ЈП "Сл. гласник" Београд, 2012.
80. Милосављевић, Б., *Наука о полицији*, Полицијска академија, Београд, 1997.
81. Милосављевић, Б., *Управно право*, Правни факултет Универзитета Унион, Београд, 2008.
82. Милосављевић, Б., *Систем локалне самоуправе у Србији*, СКГО, Београд, 2009
83. McClelland, С.Е., *The German Experience of Professionalization*, Cambridge University Press, 1991.
84. Moran, М., *The British Regulatory State: High modernism and hyper-innovation*, Oxford University Press, 2003.
85. M. S. de Vries, Reddy, P. S., Haque, M. S., *Improving Local Government, Outcomes of Comparative Research*, International Institute of Administrative Sciences, Palgrave Macmillan, Belgium, 2008.
86. Муса, А., Цинић, Ј., *Европска регулација професија и коморе у Хрватској*, Институт за јавну управу, Загреб, 2012.
87. Ogus A., *Regulation: Legal form and economic activity*, Hart Publishing, 2004.
88. Павловић, Б., *Поруке времена прошлих: Историја и традиција филантропије у Србији у XIX и XX веку*, Балкански фонд за локалне иницијативе, Београд, 2007.
89. Perry, J. L., & Christensen, R. K., *Handbook of Public Administration*, Third Edition, John Wiley&Sons, San Francisco, 2015.
90. Peters, V. G., *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK-Northampton, MA, USA, 2015.
91. Peters, V. G., *The Politics of Bureaucracy*, 5<sup>th</sup> edition, Routledge, London, New York, 2001.

92. **Peters, V. G., Pierre, J., (ed.)** *The SAGE Handbook of Public Administration*, sec.ed., Sage Publications Ltd, London, 2012.
93. **Perkin, H.,** *The Rise of Professional Society*, Routledge, London, 1988.
94. **Pierson, C.,** *The Modern State*, Routledge, London, 1996, e-Edition 2004.
95. **Рабреновић, А., (ур.)** *Правни механизми сиречавања корупције у земљама Југоисточне Европе*, Институт за упоредно право, Београд, 2013.
96. **Павловић, В., (ур.)**, *Универзитет и одрживи развој*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, 2011.
97. **Pagaza, P. I., (ed.) & Argyriades, D.,** *Winning The Needed Change: Saving our Planet Earth - A Global Public Service*, IOS Press, Amsterdam, 2009.
98. **Пусић, Е.,** *Управни системи I*, Графички завод Хрватске, Правни факултет Загреб, 1985.
99. **Пусић, Е.,** *Наука о управи*, Школска књига, Загреб, 1996.
100. **Пусић, Е.,** *Локална заједница*, Народне новине. Загреб, 1963.
101. **Пусић, Е.,** *Организација и управне организације*, ХАЗУ, 2005.
102. **Saks, M.,** *Professions and the Public Interest: Medical Power, Altruism and Alternative Medicine*, Routledge, London, 1995.
103. **Свирчевић, М.,** *Локална управа и развој модерне српске државе*, Балканолошки институт САНУ, Београд, 2011.
104. **Сикавица, П., Бахтјаревић-Шибер, Ф.,** *Менаџмент*, Масмедија, Загреб, 2004.
105. **Симоновић, Б.,** *Рад полиције у заједници (community policing)*, МУП Републике Српске, Виша школа унутрашњих послова у Бања Луци, Бања Лука 2006.
106. **Singman, J.L.,** *Daily Life in Medieval Europe*, Westport, CT – London, Greenwood Press, 1999.
107. **Сремчев Илић, С. С.,** *Кодекси професионалној и етичкој понашања као извор радној управи*, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015.
108. **Scanlon, L.,** *“Becoming” a professional: An Interdisciplinary Analysis of Professional*, University of Sydney, 2011.
109. **Standing, G.,** *The Precariat – The New Dangerous Class*, Bloomsbury Academic, London, 2011.
110. **Shah, A. (ed.),** *Local Governance in Developing Countries*, World Bank, 2006.
111. **Томић, З. Р.,** *Управно право – систем*, Четврто, дотерано издање, ЈП „Службени лист СРЈ“, Београд, 2002.
112. **Томић, З. Р.,** *Опште управно право*, Пето, скраћено и осавремено издање, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП „Службени гласник“, Београд, 2009.
113. **Томић, З. Р.,** *Струка и етика (1997-2003)*, Досије, Београд, 2003.
114. **Tawney, R. H.,** *The Acquisitive Society*, Harcourt, Brace and Howe, New York, 1920.
115. **Torrington, D., Hall, L., Taylor, S.,** *Менаџмент људских ресурса*, пето издање, Дата статус, Београд, 2004.
116. **Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б.,** *Јавна управа и европске институције Србије*, ФЕФА, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010.

117. **Урошевић., З.,** *Комунална полиција у Србији, правни аспекти,* Магистарски рад, Правни факултет Универзитета у Београду, 2014.
118. **Ferlie, E., Laurence, L. E. jr., Pollit, C., eds.,** *The Oxford Handbook of Public Management,* Oxford University Press, 2005.
119. **Flanders, L. R., Utterback,** *The Management Excellence Inventory,* Public Administration Review, 1985, No 45, pp. 403-410.
120. **Friedson, E.,** *Professionalism: The Third Logic,* London, 2001, (reprint: Wiley, 2013)
121. **Haber, S.,** *The Quest for Authority and Honor in the American Professions, 1750-1900,* University of Chicago Press, 1991.
122. **Harlow, C., Rawling, R.,** *Law and Administration,* 3<sup>rd</sup> ed., Cambridge University Press, 2009.
123. **Хасанбеговић, Ј.,** *Тотика и право,* Војноиздавачки завод, ЦИД, Београд, 2005.
124. **Helms, M. M.,** *Encyclopedia of Management,* 5<sup>th</sup> ed., Thomson Gale, Farmington Hills, MI, 2006.
125. **Хрен, Д.,** *Ушлицај високошколског образовања на развој моралног расуђивања особа млађе одрасле доби,* докторска дисертација, Филозофски факултет, Свеучилиште у Загребу, 2008.
126. **Ху, Х.,** *Chinese Professionals and the Republican State: The rise of professional associations in Shanghai, 1912-1937.* Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
127. **Chandler, J. A., ed.,** *Comparative Public Administration,* Second edition, Routledge, London and New York, 2014.
128. **Шпорер, Ж.,** *Социологија професије,* Социолошко друштво Хрватске, Загреб, 1990.
129. **Група аутора,** *Упоредна искуства локалних самоуправа,* Магна агенда, Београд, 2002.
130. **Група аутора,** *Упоредна искуства државних управа,* Магна агенда, Београд, 2003.
131. **Група аутора,** *У сусрет новом стањусу градова у Србији,* Палго центар, Београд, 2007.

### Ауторски чланци

1. **Abbot, A.,** *Professional ethics,* The American Journal of Sociology, 1983. pp. 855-885.
2. **Addarii, F., Rattenbury, B.,** (2009). *Connecting Europeans: Understanding and Empowering Civil Society in the Western Balkans,* Euclid Network, third sector leaders, 2009.
3. **Бабић, Ј.,** *Етика и морал,* Theoria, Vol 51(2), Београд, 2008, стр. 35-48.
4. **Baldersheim, H.,** *Децентрализација у пракси – Европски модели и пракса,* Министарство за државну управу и локалну самоуправу, UNDP, SIDA, Београд, 2009.
5. **Бачанин, Н.,** *Управни надзор у правном систему Републике Србије,* Правни живот, бр. 11, Београд, 2009.

6. **Bovaird, T., Löffler, E.**, *Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking „good local governance“*, International Review of Administrative Sciences, Vol. 68, 2002, pp. 9-24.
7. **Болчић, С.**, *О скорашној „скрајнућосћи“ социологије и социолошке професије*, Социологија. Часопис за социологију, социјалну психологију и социјалну антропологију, Vol. LIII, Београд, 2011, № 4, стр. 489-496.
8. **Божовић, С.**, *Етичко окружење као темељ усјешне државне управе*, Правни живот, бр. 11/2009, Београд, 2009, стр. 251-260.
9. **Брковић, Б.**, *Унапређење образовања као чинилац економског развоја*, ФЕФА, Београд, 2014.
10. **Van Wart, M.**, *Public-Sector Leadership Theory: An Assessment*, Public Administration Review, March/April 2003, Vol. 63, No. 2, pp. 214-228.
11. **Вукашиновић, З.**, *Функционална анализа и могућности примене у државној управи у Србији*, Зборник радова „Будвански правнички дани“, Београд, 2003, стр. 559-567
12. **Вукашиновић Радојичић, З., Стојановић, Б.**, *„Професионализација државне управе у Србији“*, Правни живот, бр. 3-4, Београд, 2006, стр. 81-99.
13. **Вукашиновић Радојичић, З.**, *Европски принципи запошљавања јавних службеника, осврт на каријерне системе и системе позиција*, Правни живот бр. 10, Београд, 2012.
14. **Вукашиновић Радојичић, З., Урошевић, З.**, *Локални службенички систем – професионализација локалне управе*, Правни живот бр. 10, Београд, 2014, стр. 185-196.
15. **Вукашиновић Радојичић, З., Стојановић, Б.**, *Рационализација управе – осврт на нова законска решења о смањењу броја запослених у јавном сектору*, Правни живот бр. 10, Београд, 2015.
16. **Gabriele Griffin, Trish Green, Pam Medhurst**, *The Relationship between the Process of Professionalization in Academe and Interdisciplinarity: A Comparative Study of Eight European Countries*, University of Hull, UK 2005.
17. **Гредељ, С.**, *Ставови запослених на београдском Универзитету о корупцији*, Филозофија и друштво, бр. 3/2007, Београд, 2007.
18. **Green, R., Forbis, R., Golden, A., Nelson, S.L., Robinson, J.**, *On the Ethics of At-Will Employment in the Public Sector*, Public Integrity, A Journal of the American Society for Public Administration, Fall 2006, vol. 8, no. 4, pp. 305-327.
19. **Gulick, L. H.**, *Reflections on Public Administration, Past and Present*, Public Administration Review, 50 (6), 1990, pp. 599-603.
20. **Давинић, М.**, *Значај институције омбудсмана за правни систем*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2007.
21. **Давинић, М.**, *Појам лоше управе*, Правни живот, бр.10, Београд, 2008.
22. **Давинић, М.**, *Појам добре управе - између класичној и „мекој“ права*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2010, стр. 389-404.
23. **Давитковски, Б., Павловска-Данева, А., Давитковска, Е.**, *Процес регулације правног стања јавних и државних службеника у Републици Мкедонији (2000-2015)*, Правни живот бр. 10/2014, стр. 155-169.

24. Девјак, С., Девјак, Т., *Measuring the competitiveness of municipalities*, Правни живот бр 10/2010, Београд, 2010, стр. 315-327.
25. Димитријевић, П., *Европски ујравни простор и регионализација, "Страх од децентрализације"*, у: Модерна управа, Часопис за управно-правну теорију и праксу, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, 2010.
26. Димитријевић, П., *Реформа локалне самоуправе*, Правни живот бр 10/2010, Београд, 2010, стр. 329-337.
27. Drucker, P., *The Age of Social Transformation*, Atlantic Monthly, Vol 274 No 5, 1994.
28. Дујић, С., *Civil Service System of Republic of Slovenia*, Second International Symposium on the Development of Public Administration in South East Europe, University of Ljubljana, Faculty of Administration, Ljubljana, Slovenia, June, 2008.
29. Evans, L., *Professionalism, professionalism and the development of education professionals*. British Journal of Educational Studies, 2008, 56 (1). pp. 20-38.
30. Evetts, J., *The Sociological Analysis of Professionalism: Occupational Change in the Modern World*, International Sociology, Vol. 18 No. 2, 2003, pp. 395-415.
31. Evetts, J., *Organizational and Occupational Professionalism: the legacies of Weber and Durkheim for knowledge society*, International Symposium – Cultural Change, Social Problems and Knowledge Society, Zaragoza, Spain, 2005.
32. Evetts, J., *The Management of Professionalism: a contemporary paradox*, Changing Teacher Roles, Identities and Professionalism, Kings College, London, 19<sup>th</sup> October 2005.
33. Zaleznik, A., *Managers and Leaders, Are They Different?* Harvard Business Review, March-April 1992
34. Иванишевић, С., *Територијална основа локалне самоуправе – ошћа начела територијалне поделе те увјети и фактори који је детерминирају*, Хрватска јавна управа, год. 7. (2007.), бр. 1., стр. 61-116.
35. Кавран, Д., *Правна држава и реформа јавне управе*, Правни живот бр. 9/1996, Београд, 1996, стр. 607-633.
36. Кавран, Д., *Елементи страхаје ујравне реформе у Србији*, Часопис Јавна управа, бр. 1, Београд, 2002.
37. Кавран, Д., *Европски ујравни простор, реформа и образовање државне управе*, Правни живот, бр. 9, Београд, 2004.
38. Кавран, Д., *Јавна управа и етика*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2006.
39. Кавран, Д., *Концепти јавне управе и јавног менаџмента*, Правни живот, бр. 7-8, Београд, 2003, стр. 7-25.
40. Кавран, Д., *Место, улога и значај функције руковођења радне организације у утврђивању и реализацији кадровске политике*, ОПК Београд, Градски завод за запошљавање, РУ Буро Салај, Београд, 1974.
41. Кавран, Д., *Настајање управе у Србији у делу Слободана Јовановића*, Правни живот, бр. 8-10/91, Београд, 1991, стр. 1027-1036.

42. **Кавран, Д.**, *Професионализација јавне управе - Управна реформа, заштити јавног интереса и утицај тржишта, корупција и морални стандарди*, Правни живот бр. 9, Београд, 2015, стр. 659-670.
43. **Cardona, F.**, *Building a civil service system*, Sigma/OECD, 2002.
44. **Cardona, F.**, *Liabilities and discipline of civil servants*, SIGMA, 2003.
45. **Cardona, F.**, *Modernising the civil service*, OECD, Sigma, 2009.
46. **Cardona, F.**, *Имплементација националних администрација у европски административни простор*, SIGMA, Конференција о реформи јавне управе и европским интеграцијама, Будва, 2009.
47. **Katz, R. L.**, *Skills of an Effective Administrator*, Harvard Business Review, 52, 1974, pp. 90-102.
48. **Кец, А. Г., Ракић, В., Рихтер, К., Фракасани, Е.**, *Функционална анализа у 15 јединица локалне самоуправе, ажурни финални извештај*, Пројекат МСП ИПА 2007, јуни 2011, Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, СКГО, GIZ, Београд, 2011.
49. **Комненовић, Б., Лажетић, П., Вукасовић М.**, *Национални оквир квалификација*, Центар за образовне политике, Београд, 2010.
50. **Cruess, R., Cruess, R.**, „*Professionalism and Medicine's Social Contract with Society*“, *Medicine and Society*, AMA Journal of Ethic, Vol. 6, No 4, 2004
51. **Kalypso Nicolaidis, Rachel Kleinfeld**, *Rethinking Europe's «Rule of Law» and Enlargement Agenda, The Fundamental Dilemma*, SIGMA Paper No 49, 2012.
52. **Karatnycky, A.**, *Nations in Transit*, Transaction Publishers, New Brunswick, London, 1997.
53. **Kohlberg, L.**, *Essays on Moral Development, Volume 1: The philosophy of Moral Development*, San Francisco: Harper & Row, 1981.
54. **Kolisnichenko, N.**, *National Organizational Arrangements For Delivering Public Administration Education And Training*, Regional Institute of Public Administration, National Academy of Public Administration, Odessa, 2005. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034310.pdf>
55. **Копрић, И.**, *Децентрализација и добро управљање градовима*, Хрватска јавна управа, год. 9. (2009.), бр. 1., стр. 69-78.
56. **Копрић, И.**, *Governance and Administrative Education in South Eastern Europe: Genuine Development, Conditionality, and Hesitations*, Хрватска и компаративна јавна управа, год. 13, бр. 1, стр. 5-39.
57. **Копрић, И.**, *Локална самоуправа и локални службенички суслови у Аустрији и Финској*, Хрватска и компаративна јавна управа, год. 9. (2009.), бр. 3., стр. 661-668.
58. **Лауц, З.**, *Однос државе и локалне самоуправе промајран кроз начело суицидичности*, *Анали Завода за знанствени и умјетнички рад, Осиек*, Св. 26, стр. 23-36. Загреб-Осиек, 2010.
59. **Лолић, М.**, *Универзитет и наука у Србији у контексту европских имплементација*, *Часопис „Филозофија и друштво“*, Институт за филозофију и друштвену теорију, бр. 3/2006, Београд, стр. 115-126.
60. **Лончар, З., Вучетић, Д.**, *European Standards and Public Administration Reform in the Republic of Serbia*, 16th International conference Toulon-

- Verona "Excellence in Services", Faculty of Administration, University of Ljubljana, 2013, pp. 434-454.
61. **Лоначар, З.**, *Службенички систем у Аутономној Покрајини Војводини*, Зборник радова са III међународне конференције „Развој јавне управе“, Велеучилиште „Лавослав Ружичка“, Вуковар, 2013, стр. 161-178.
  62. **Лончар, З.**, *Правни положај јоукрајинских службеника*, Радно и социјално право, број 1, 2012, стр. 145-165.
  63. **Лончар, З.**, *Дейолишизација и професионализација управе у Републици Србији*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 4/2013, стр. 185-202.
  64. **Lowery, L.**, *Developing a Successful E-Government Strategy*, Department of Telecommunications & Information Services City/County of San Francisco, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan000343.pdf>
  65. **Лубарда, Б.**, *Правни положај државних службеника*, Правни живот бр. 11, Београд, 2006, стр. 575-589.
  66. **Marilyn M. Helms**, *Encyclopedia of Management, 5th ed* D.B.A., Editor
  67. **Марковић, Р.**, *Устав Републике Србије 2006 - Критички поглед*, Јустинијан, Београд, 2006.
  68. **Meyer-Sahling, J.-H.**, (2009) *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, SIGMA Paper" No. 44, OECD Publishing.
  69. **Meyer-Sahling, J.** (2012) *Civil Service Professionalisation in the Western Balkans*, SIGMA Paper No. 48, OECD Publishing.
  70. **Муса, А.**, *Атенификација као нова и догађајна централна организација – хоће ли се Хрватска икада моћи децентрализовати*, Хрватска и компаративна јавна управа, год. 12. (2012), бр. 4, стр. 1197-1224.
  71. **Муса, А., Булабић, В., Вукојичић, Т., Шкарица, М.**, *Образовање за јавну управу: преглед дипломских програма јавне управе у транзицијским земљама*, Хрватска и компаративна јавна управа, год. 7, (2007) бр. 3, 2007, стр. 563–594.
  72. **Муса, А., Булабић, В., Вукојичић, Т., Шкарица, М.**, *Образовање за јавну управу: преглед дипломских програма јавне управе у западној Европи*, Хрватска јавна управа, год. 7. (2007), бр. 2, стр. 289-317.
  73. **Миловановић, Д.**, *Регулативна реформа и стручно усавршавање у јавној управи*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2010, стр. 245-261.
  74. **Миловановић, Д., Цуцић, В.**, *Нова решења Нацрта закона о општем управном поступку у контексту реформе јавне управе у Србији*, Правни живот бр. 12/2015, Београд, 2015.
  75. **Милосављевић, Б.**, *Реформа локалне самоуправе у Србији*, Хрватска и компаративна јавна управа, бр. 3, Загреб, 2012, стр. 749-768.
  76. **Милосављевић, Б., Јеринић, Ј.**, *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији - Анализа правног оквира*, Програм подршке општинама IPA 2007 и Досије студио д.о.о., Београд, 2010.
  77. **Nicole de Montricher**, *The Prefect and State Reform*, Public Administration, Vol. 78. No 3, 2000, Blackwell Publishers Ltd. 2000, Oxford.

78. **Parrado, "**, *Assigning competences and functions to local self-government in four EU member states: a comparative review*, UNED, SIGMA, Madrid, 2005.
79. **Rosenbloom, D.**, *Administrative Law and Regulation*, in: *Handbook of Public Administration*, 2 edition, Marcel Dekker Inc. NY.NY, 1998.
80. **Перовић, С.**, *Право и достојанство човека, Уводни реферат*, Зборник радова, Саветовање правника, Будва, 2006.
81. **Поповић, С.**, *О начелу ефикасности као услови за остварење модерне управе*, Правни живот бр. 10, Београд, 1998, стр. 53-61
82. **Пусић, Е.**, *Глобално и локално: локалне јединице у процесу глобализације*, Хрватска јавна управа, год. 4. (2002.), бр. 1., стр. 3-19.
83. **Пусић, Е.**, *Модернизација великих еуројских управних система*, Хрватска јавна управа, год. 4. (2002.), бр. 2., стр. 233-267.
84. **Рабреновић, А., Вукашиновић, З.**, *Могући начини оснивања Института за јавну управу*, Правни живот бр. 9, Београд, 1996.
85. **Рабреновић, А.**, *Систем плата и награђивања локалних службеника у Србији*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2008.
86. **Рабреновић, А.**, *План истраживања – ефикасан инструмент борбе против корупције*, Правни живот бр. 10, Београд, 2014,
87. **Рабреновић, А.**, *Мере фискалне консолидације у јавној управи земаља Европске уније*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2015.
88. **Рабреновић, А., Вукашиновић-Радојчић, З.**, *Новине у службеничком систему*, Правни живот бр. 10, Београд, 2010, (421-435)
89. **Рус, В., Арзеншек, В.**, *Рад као судбина и као слобода*, Либер, Загреб, 1984.
90. **Scott, W.R.**, *Institutional theory: contributing to a theoretical research program*, in: Smith, K.G., Hitt, M.A., eds, *Great minds in Management: The Process of Theory Development*, Oxford University Press, 2004.
91. **Somlyódyne Pfeil, E.**, *A Comparison of Ways to Increase Capacity in Local Public Administration – the Reform of the Hungarian Public Service Sector in an International Context*, Хрватска јавна управа, бр. 4, Загреб, 2008, стр. 989–1013
92. **Stone, A.V., & Stone, D.C.**, *Early Development of Education in Public Administration*, in: Mosher, F.C., *American Public Administration: Past, Present, Future*, The University of Alabama Press, 1975, pp. 11-48.
93. **Sturm, R., Dieringer, J.**, *The Europeanisation of Regions in Eastern and Western Europe: Theoretical Perspectives*, Regional and Federal Studies, Vol. 15, No. 3, 2005, pp. 279–294.
94. **Тасић, Б.**, *О слободној оцени (дискреционој власти)*, Архив за правне и друштвене науке, Београд, 1927, књ. XV/XXXII, бр. 3, стр. 177-193.
95. **Томић, З.**, *Дискрециона оцена у управном праву*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2006, стр. 289-302.
96. **Томић, З. Р.**, *О праву на правну равнотежу*, Правни живот, бр. 3-4, 2007.
97. **Томић, З. Р.**, *Коментар Закона о управним споровима са судском праксом*, Правни факултет Универзитета у Београду, „Службени гласник”, Београд, 2010, стр. 41.
98. **Урошевић, З.**, *Тренинг у државној управи и трансфер знања*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2004. стр. 397-405
99. **Урошевић, З.**, *Неојходности промене правног положаја запослених у локалној самоуправи Србије*, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2008.



100. **Урошевић, З.**, *Правни оквири сјарајшеикој парћнерсћва у јавном секћору*, Правни живот, бр. 10, Београд, 2008, стр. 733-748.
101. **Figueiredo, J.**, *Efficiency and legality in the performance of the public administration*, SIGMA, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, 2009.
102. **Finer, H.**, *Administrative responsibility in democratic government*, Public Administration Review, 1941, Vol. 1, pp. 335-350
103. **Haque, M.**, *Public Administration and Public Governance in Singapore*, In: Pan Suk Kim, ed., *Public Administration and Public Governance in ASEAN Member Countries and Korea*. Seoul: Daeyoung Moonhwas Publishing Company, 2009. pp. 246-27.
104. **QUAH, J. T.**, *Wielding the Bureaucracy for Results: An Analysis of Singapore's Experience in Administrative Reform*, Asian Review of Public Administration, Vol. VIII, No. 1, 1996, pp. 1-12.
105. **Wegener, A.**, *Comparative analysis of the status of Local Government Staff in European Countries*, Report No 1 & 2, Berlin, 2006.
106. **Wollmann, H.**, *The directly-elected mayor in the German Länder – introduction, implementation and impact*, Public Money & Management, September, 2014, pp. 331-337.

### **Студије, истраживачки радови и други материјали**

1. *Theory and Practice of Police Research in Europe*, CEPOL - European Police College, Bramshill/Vienna, May 2006.
2. *A new roadmap for Europe`s regions and cities*, EU, Committee of the Regions, 2007.
3. *The regional and local authorities at the heart of Europe*, EU, Committee of the Regions, 2008.
4. *A new treaty: a new role for regions and local authorities*, EU, Committee of the Regions, 2010.
5. *Local and regional democracy in Denmark*, The Congress Of Local And Regional Authorities, 25th Plenary Session, Strasbourg, 29-31 October 2013.
6. *Local and regional democracy in Denmark*, The Congress Of Local And Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 31 May – 2 June 2005.
7. *Децентрализација у контексту новој Устава Србије и ЕУ интеграција*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2008.
8. *Civil service training systems in the Western Balkans region*, RESPA, Даниловград, 2008.
9. *Drafting a concept paper on the organisational structure of the executive's public administration* – SIGMA, Париз, 2008.
10. *Ethics training for public officials*, A study prepared by the OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (ACN) and SIGMA, joint EU-OECD initiative, principally financed by the EU, in cooperation with the OECD Public Sector Integrity Network – 2013.
11. *European Principles for Public Administration*, SIGMA Paper No 27, 1999.

12. *Political Advisors and Civil Servants in European Countries*, SIGMA Paper No 38, 2007
13. *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service*, SIGMA Paper No 21, 1997.
14. *The public service in Germany*,  
<http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/>
15. *Good Practices in Building Police-Public Partnerships*, Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Vienna, 2008.
16. OECD (2010), *"The Right to Open Public Administrations in Europe: Emerging Legal Standards"*, SIGMA Papers, No. 46, OECD Publishing
17. OECD (1996), *"Training Civil Servants for Internationalisation"*, SIGMA Papers, No. 3, OECD Publishing
18. OECD (2003) *Managing Senior Management: Senior Civil Service Reform In OECD Member Countries, Background Note*, GOV/PUMA(2003)17
19. OECD (2012), *Strengthening Integrity and Fighting Corruption in Education: Serbia* (Serbian version), OECD Publishing.
20. European Commission/EACEA/Eurydice, 2015: *The European Higher Education Area in 2015: Bologna Process Implementation Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.  
<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice>
21. *Principles of Good Administration in the Member States of the European Union*, Swedish Agency for Public Management, 2005.
22. *Professionalism and Ethics in the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2000.
23. *Принципи јавне управе, 2014*, OECD/SIGMA.
24. *Republic of Singapore, Public Administration Country Profile*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, New York, 2005.
25. *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, final report*, UN - Department of Economic and Social Affairs & International Association of Schools and Institutes of Administration Task Force, 2008.
26. *Successful Partnerships – A Guide*, 2006, OECD, LEED, Forum on Partnerships and Local Governance at Centre for Social Innovation.
27. *Civil Service Statistics*, Cabinet Office, London, 1999.
28. *Making a Difference - Key successes 2012 – 2013*, Committee of the Regions.
29. *Ethical Leadership*, RESPA, Даниловград, 2014.
30. 1. *Форум за јавну управу, „Локална самоуправа и децентрализација“*, Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, Загреб, 2012.
31. 3. *Форум за јавну управу, „Етика и интегришети у јавној управи“*, Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, Загреб, 2013.
32. 6. *Форум за јавну управу, „Јавни службеници - стајтус и број зайослених у јавном сектору“*, Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, Загреб, 2014.
33. *Борба против корупције у државној управи – Законодавство и пракса у земљама чланицама Европске уније*, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Београд, 2009.

34. *Национални оквир квалификација у Србији - систем националних квалификација од првог до петог нивоа (нацрт)*, Министарство просвете, науке и технолошког развоја Завод за унапређивање образовања и васпитања, октобар 2013, <http://www.zuov.gov.rs/wp-content/uploads/2014/01/NOKS.pdf>
35. *Оцењивање учинка у управљању људским ресурсима: анализа и оперативна димензија*, Истраживање о јавним управама држава чланица ЕУ, Ernst & Young, 2008. (Незванични превод Службе за управљање кадровима Владе Републике Србије,) <http://suk.gov.rs/dotAsset/10684.pdf>
36. *Приручник за управљање људским ресурсима*, Савет Европе, Канцеларија у Београду, Београд, 2012.
37. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, „Сл. гласник РС“ бр. 23/10.
38. *Извештај о раду Агенције за борбу против корупције за 2014. годину*, <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Izvestaj-o-rad-u-za-20141.pdf>
39. *Савет Европе и заштитна људских права*, Directorate General of Human Rights-CE, Strasbourg, 2001.
40. *„Упоредна анализа државних система обуке у локалној самоуправи“* део Пројекта „Подршка јачању локалне самоуправе у контексту процеса европских интеграција“, СКГО, Београд, октобар 2008.
41. *„Анализа правне регулативе, Обука и јачање капацитета у јединацама локалне самоуправе“*, део Пројекта „Подршка јачању локалне самоуправе у контексту процеса европских интеграција“, СКГО, Београд, октобар 2008.

## Правни извори и друга документа

### Домаћи извори

1. *Устав Републике Србије*, „Сл. гласник РС“, бр. 98/06.
2. *Закон о државној управи*, „Сл. гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10 и 99/14
3. *Закон о територијалној организацији Републике Србије*, "Сл. гласник РС" бр. 129/07
4. *Законом о јавно-приватном партнерству и концесијама*, "Сл. гласник РС" бр. 88/11
5. *Закон о локалној самоуправи*, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07 и 83/14 – др. закон
6. *Закон о главном граду*, „Сл. гласник РС“ бр. 129/07 и 83/14 – др. закон
7. *Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи*, „Сл. гласник РС“ број 70/07
8. *Закон о комуналној полицији*, „Сл. гласник РС“ број 51/09
9. *Закон о инспекцијском надзору*, „Сл. гласник РС“ бр. 36/15.
10. *Закон о радним односима у државним органима*, „Сл. гласник РС“ бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон, 39/2002, 49/2005 – одлука УС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона, 83/2005 – испр. др. закона и 23/2013 – одлука УС

11. Закон о државним службеницима, "Сл. гласник РС" број 79/05 и изм.
12. Закон о платама државних службеника и намештеника, „Службени гласник РС”, бр. 62/06, 63/06 – испр., 115/06 – испр., 101/07, 99/10, 108/2013, 99/2014.
13. Закон о Агенцији за борбу против корупције, „Службени гласник РС“, бр. 97/08 ... 8/15
14. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, „Сл. гласник РС“ бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.
15. Закон о ратификацији Конвенције Уједињених нација против корупције, „Службени лист СЦГ – Међународни уговори“ бр. 12/2005.
16. Закон о заштитнику грађана, „Службени гласник РС“, 79/05 и 54/07.
17. Закон о заштити узбуњивача, „Сл. гласник РС“ бр. 128/14.
18. Закон о забрани дискриминације, „Службени гласник РС“, бр. 22/09.
19. Закон о сјечавању злостављања на раду, „Службени гласник РС“, бр. 36/10.
20. Закон о утврђивању одређених надлежности аутономне покрајине, „Службени гласник РС“, бр. 6/02.
21. Закон о утврђивању надлежности Аутономне Покрајине Војводине, „Сл. гласник РС“ бр. 99/09 и 67/12 – одлука УС.
22. Закон о високом образовању, „Сл. гласник РС“ бр. 76/05, 100/07 – аутентично тумечење, 97/08, 44/10, 93/12, 89/13, 99/14, 45/15 – аутентично тумачење и 68/15.
23. Уредба о оснивању Службе за управљање кадровима, „Сл. гласник РС“ бр. 106/05 и 109/09.
24. Уредба о оснивању канцеларије за европске институције, „Сл. гласник РС“ бр. 126/07, 117/08, 42/10, 48/10 и 106/12.
25. Кодекс понашања државних службеника, „Сл. гласник РС“ бр. 29/08
26. Кодекс полицијске етике, "Сл. гласник РС" број 92/06.
27. Одлука о кодексу понашања у покрајинским органима, „Сл. лист АПВ“ бр. 9/2013.
28. Одлука о градској управи („Сл. лист града Београда“ бр. 8/2013 – пречишћен текст, 9/2013 - испр., 61/2013, 15/2014, 34/2014, 37/2014, 44/2014, 75/2014, 89/2014, 11/2015, 43/2015 и 74/2015.
29. Одлука о градским управама Града Новог Сада, „Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 52/2008, 55/2009, 11/2010, 39/2010, 60/2010 и 69/2013.
30. Одлука о Служби извршних органа Града Новог Сада, „Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 48/08, 5/12 и 67/13.
31. Одлука о Служби Скупштине Града Новог Сада, „Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 4/05.
32. Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2012. годину ("Сл. гласник РС" број 29/13)
33. Национална стратегија за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, „Сл. гласник РС“ бр. 57/13
34. Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији”, Сл. гласник РС“ бр. 9/14 и 42/14 – испр.
35. Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године, „Сл. гласник РС“, бр. 31/15.

36. *Стратегија стручној усавршавања запослених у јединицама локалне самоуправе у Републици Србији*, „Сл. гласник РС“ бр. 27/15.
37. *Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015-2018. године и Акциони план за спровођење Стратегије за период 2015-2016. године*, „Сл. гласник РС“ бр. 107/2015.
38. *Статус Аутономне Покрајине Војводине*, „Сл. лист АПВ“ бр. 17/09
39. *Одлука о Стратегији реформе и развоја покрајинске управе*, „Сл. лист АПВ“ бр. 14/06, 5/08 и 15/08 – испр.
40. *Одлука у Секретаријату Покрајинске владе*, „Сл. лист АПВ“, бр. 8/10, 26/12, 22/14 и 40/14.
41. *Одлука о организацији и раду Службе Скупштинe АП Војводине*, „Сл. лист АПВ“ бр. 28/12.
42. *Одлука о Покрајинском омбудсману*, „Сл. лист АПВ“ бр. 23/02 и 5/04.
43. *Одлука о начелима за организацију и систематизацију радних места у покрајинским органима*, „Службени лист АП Војводине“, број 17/07.
44. *Одлука о оцењивању покрајинских службеника*, „Службени лист АП Војводине“, број 17/07.
45. *Одлука о поступку и начину расписивања и спровођења интерној описи и конкурса ради запошљавања радних места*, „Службени лист АП Војводине“, број 17/07.
46. *Одлука о разврставању радних места у покрајинским органима*, „Службени лист АП Војводине“, број 17/07.
47. *Одлука о оснивању Службе за управљање људским ресурсима*, „Сл. лист АПВ“ бр. 18/06, 3/13 и 34/14.
48. *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинском заштитнику грађана -омбудсману*, „Сл. лист АП Војводине“, бр. 37/14, 40/14 - испр. и 54/14.
49. *Покрајинска скупштинска одлука о покрајинској управи*, „Сл. лист АП Војводине“, бр. 37/14 и 54/14.
50. *Покрајинска уредба о утврђивању звања и занимања запослених у покрајинским органима и о начелима за унутрашњу организацију и систематизацију радних места*, „Сл. лист АПВ“ бр. 24/12, 35/12, 40/14, 1/15 и 20/15.
51. *Упутство о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у градским управама, посебним организацијама и службама и условима за стицање звања запослених*, „Сл. лист Града Новог Сада“ бр. 9/09.
52. *Одлука Уставној суда*, ИУз број 299/2011 од 17. јануара 2013. године
53. *Одлука Уставног суда*, ИУО број 360/2009 и издвојено мишљење судије и сагласност судије са издвојеним мишљењем, од 5. децембра 2013. године, „Сл. гласник РС“ бр. 61/2014.
54. *Предлој закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*, <http://www.parlament.gov.rs/upload/>
55. *Нацрт закона о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи*, <http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Nacrt>

## Страни извори

1. *Accreditation Standards for Master's Degree Programs*, 2009, National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA), <http://accreditation.naspaa.org/resources/roster-of-accredited-programs/>
2. *Recommendation No R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials*, Adopted by the Committee of Ministers at its 106<sup>th</sup> Session on 11 May 2000. [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf)
3. *Resolution (97) 24 on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption*, Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers.
4. *Закон о реџулираним професијама и признавању иноземних стручних квалификација*, „Народне новине“ бр. 124/09, 45/11 и 74/14.
5. *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*.
6. *Standards of Excellence for Public Administration Education and Training, final report*, 2008. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan034307.pdf>
7. *Treaty of Lisbon, Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, 2007/C 306/01 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

## БИОГРАФИЈА

Мр Зорица Урошевић рођена је 18. јула 1957. године у Бешки. Школовала се у Новом Саду, где је завршила гимназију и дипломирала на Правном факултету Универзитета у Новом Саду 1980. године.

Професионалну каријеру почела је 1981. године у општинским органима управе у Новом Саду. Испит за рад у органима државне управе је положила 1982. године а правосудни испит 1987. године. Осим једногодишњег рада у привреди на пословима секретара предузећа од 1985-1986. године, радно искуство је стицала у органима, организацијама и службама јавне управе свих нивоа. У Градској управи Града Новог Сада обављала је послове на најодговорнијим руководећим радним местима од 1994. до 2011. године у ресорима за прописе, комуналне делатности и инспекцијске послове. Координирала је нормативне активности у периодима усклађивања са уставним и законским променама.

Током 2001-2002. године укључује се у рад радних група Савета за државну управу Владе Републике Србије, учествује у више семинара, округлих столова, стручних скупова, професионално се усавршава. Магистарске студије на Правном факултету Универзитета у Београду уписала је 2003. године, усмени магистарски испит је положила 2007. године, а магистарски рад под називом „Комунална полиција у Србији - правни аспекти“ одбранила је са одликом на Правном факултету Универзитета у Београду 2014. године. Говори енглески језик. Аутор је више самосталних и коауторских радова.

1. „Управна реформа у Србији – виђење из праксе“, Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу Удружења правника Србије, No 9, 2003.

2. „Тренинг у државној управи и трансфер знања“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2004.

3. „Анализа ефеката регулативе и регулаторна реформа у Србији“, Dnevi slovenske uprave, Зборник реферата, Порторож, 2005. (коауторство са Кавран Д. и Вукашиновић Радојичић З.),

4. „Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему“, Правни живот, No 10, Београд, 2005.

5. „Регулаторна реформа – искуства и тенденције“, Правни живот, No 10, Београд, 2007.

6. „Неопходност промене правног положаја запослених у локалној самоуправи Србије“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2008,

7. „Правни оквири стратешког партнерства у јавном сектору“, Правни живот, No 10, Београд, 2008.

8. „Локална самоуправа, инспекцијски надзор и комунална полиција“, Правни живот, No 11, Београд, 2009.

9. „Правни и функционални оквири оспособљавања комуналних полицајаца“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2013. стр. 319-334,

10. „Локални службенички систем – професионализација локалне управе“ Правни живот, No 9, Београд, 2014, (коауторство са Вукашиновић Радојичић З.),

11. „Концептуалне и правне основе професионализације јавне управе и локалне самоуправе“, Правни живот, No 10, Београд, 2015.

# Изјава о ауторству

Потписани-а Мр Зорица Урошевић

број индекса \_\_\_\_\_

## Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

“Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне

самоуправе”

---

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

**Потпис докторанда**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Мр Зорица Урошевић

Број индекса \_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_

Наслов рада „Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја  
локалне самоуправе“

Ментор Проф. др Добросав Миловановић, ванредни професор Правног  
факултета Универзитета у Београду

Потписана Зорица Урошевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предала за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис докторанда**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне самоуправе“

---

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предала сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучила.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

**Потпис докторанда**

У Београду, \_\_\_\_\_