

**УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**

Београд, 22. април 2016. године

**НАСТАВНО-НАУЧНОМ ВЕЋУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА  
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ**

Одлуком Наставно-научног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 25. јануара 2016. године, одређени смо за чланове Комисије за преглед и оцену докторске дисертације кандидаткиње **мр Зорице Урошевић**, под насловом **„Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне самоуправе“**.

Пошто је прегледала докторску дисертацију, Комисија у саставу: проф. др Драгољуб Кавран, проф. др Добросав Миловановић и проф. др Марко Давинић, има задовољство да Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду поднесе следећи

**ИЗВЕШТАЈ  
О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ**

**1. Основни подаци о кандидаткињи и дисертацији**

*а) Основни подаци о кандидаткињи*

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 положила је 1982. године и наставила да ради у општинском секретаријату за друштвене делатности и општу управу до 1985. године. Након преласка у привреду и једногодишњег рада на пословима секретара предузећа, 1986. године прелази у Стручну службу СИЗ-а за предшколско и основно образовање САП Војводине. Учествовала је у припреми закона и других прописа у области предшколског и основног образовања, а као члан међурепубличке комисије учествовала је у изради предлога за усклађивање одређених права из радног односа наставника који су по одлукама органа републичких и покрајинских СИЗ-ова били упућени на рад у југословенске допунске школе у европским земљама. Правосудни испит је положила 1987. године. Током 1990-1991. године радила је у Стручној служби Покрајинског фонда задуженог за финансирање установа предшколског и основног образовања на територији Покрајине. После престанка рада Фонда обављала је послове секретара Средње електротехничке школе „Михајло Пупин“ у Новом Саду, а у новембру 1993. године прелази у Градску управу Града Новог Сада, где је од 1994-2011. године обављала најодговорније послове. На месту шефа Службе за прописе координира интензивне нормативне активности због усклађивања са уставним и законским променама. Обављала је стручне послове за потребе изборних комисија свих нивоа, учествовала у изради Статута Града, Пословника Скуштине Града и других аката. У периоду од 1996-2000. године обављала је дужност помоћника секретара Градског секретаријата за комуналне послове, а од 2000-2009. године помоћника шефа Службе за прописе. Радила је у стручној групи за реализацију првог пројекта регионалне сарадње, припремила је оснивачке акте за прву локалну јавну агенцију (Агенција за енергетику Града Новог Сада), учествовала у изради „Анализе правног положаја локалних службеника у Републици Србији“ у оквиру заједничког пројекта Сталне конференције градова и општина и Савета Европе 2008. године. Од 2009-2011. године обављала је дужност заменика начелника Градске управе за инспекцијске послове Града Новог Сада, учествовала је у изради општинских аката и у другим активностима у вези са оснивањем Комуналне полиције Града Новог Сада. Од јуна 2011. године обавља задатке и послове из области управног поступка и инспекцијског надзора.

Од 2001-2002. године учествовала је у раду радних група Савета за државну управу Владе Републике Србије у више семинара, округлих столова, стручних скупова. У мају 2002. године у Бечу завршава обуку „Управљање пројектима“ у организацији Федералне академије за јавну управу Аустрије, а у јесен исте године на конкурс Канцеларије UNDP-а у Београду на коме је учествовало преко 200 кандидата изабрана је у групу од 20 полазника обуке за тренера у области управљања пројектима (*EU Trainer's Training*), одржала је више тренинга за државне службенике и запослене у покрајинској управи и локалним управама Србије. У новембру 2003. године обучавала се за примену метода и техника евалуације јавних политика (*Evaluation of Public Policies*) у организацији Министарства државне управе и локалне самоуправе, Владе Републике Француске и Факултета организационих наука Универзитета у Београду. Обучавала се за примену анализе ефеката прописа 2005. године у организацији Канцеларије Светске банке у Београду (*Regulatory Impact Analyses in Serbia and Montenegro, World Bank/World Bank Institute, Building Institutional Capacity for Regulatory Impact Analysis*). Похађала је више семинара и тренинга у организацији Сталне конференције градова и општина (2006. и 2007. године: ЕУ програми изградње капацитета – ИПА фондови, прекогранична сарадња, и др.). Похађала је специјалистичке студије „Менаџмент јавне управе“ на Факултету организационих наука Универзитета у Београду 2003. године и исте године уписала магистарске студије на Правном факултету Универзитета у Београду.

Усмени магистарски испит положила је 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 три коауторска рада. Издвајамо ове радове:

1. „Управна реформа у Србији – виђење из праксе“, Правни живот, Часопис за правну теорију и праксу, Удружења правника Србије, No 9, 2003, стр. 1151-1163,
2. „Тренинг у државној управи и трансфер знања“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2004.стр. 397-405,
3. „Анализа ефеката регулативе као инструмент правне реформе“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2005. стр. 349-359,
4. „Анализа ефеката регулативе у Србији“, Правни живот, No 10, Београд, 2005, стр. 5-22. (коауторство са Кавран Д. и Вукашиновић Радојичић З.),
5. „Анализа ефеката регулативе и регулаторна реформа у Србији“, Dnevi slovenske uprave, Зборник реферата, Порторож, 2005. (коауторство са Кавран Д. и Вукашиновић Радојичић З.),
6. „Положај и улога јавних агенција у нашем правном систему“, Правни живот, No 10, Београд, 2005. стр. 283-295,
8. „Регулаторна реформа – искуства и тенденције“, Правни живот, No 10, Београд, 2007. стр. 835-848,
9. „Неопходност промене правног положаја запослених у локалној самоуправи Србије“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2008,
10. „Правни оквири стратешког партнерства у јавном сектору“, Правни живот, No 10, Београд, 2008. стр. 733-748,
11. „Локална самоуправа, инспекцијски надзор и комунална полиција“, Правни живот, No 11, Београд, 2009, стр. 389-402,
12. „Новост у систему: увођење комуналне полиције“, Зборник радова, Будвански правнички дани, Београд, 2010. стр. 363-374,
13. „Нормативна овлашћења града и рад комуналне полиције“, Правни живот, No 10, Београд, 2011, стр. 351-365,
14. „Правни и функционални оквири оспособљавања комуналних полицајаца“, Зборник радова, Будвански правнички дани, 2013. стр. 319-334,
15. „Локални службенички систем – професионализација локалне управе“ Правни живот, No9, Београд, 2014, (коауторство са Вукашиновић Радојичић З.),
16. „Концептуалне и правне основе професионализације јавне управе и локалне самоуправе“, Правни живот, No 10, Београд, 2015.

#### *б) Основни подаци о дисертацији*

Докторска дисертација кандидаткиње мр Зорице Урошевић под насловом „Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне самоуправе“ одобрена је 29. јуна 2015. године и за ментора је одређен проф. др Добросав Миловановић. Дисертација је написана на 430 страница компјутерски обрађеног текста, проред 1.5, фонт *Resavska BG*, са 1486 фуснота, без 18 страница библиографије (131 књига, 106 чланака, 41 студија, истраживачки и други материјали, 62 јединице домаћих и страних прописа, стратешких и других докумената и судских одлука), 16 страница Резимеа (на српском и енглеском језику), 8 страница садржаја, изјава и биографије.

Дисертација је подељена на Увод, четири дела (1. Професионализам у јавној управи, 2. Образовање, стручно усавршавање и процеси професионализације јавне управе, 3. Европске интеграције и развој локалне самоуправе, 4. Локална управа и

локална самоуправа у Србији – професионализација и стручно усавршавање) и Закључак.

## 2. Предмет и циљ дисертације

Професионализам представља несумњиво једно од најзначајнијих обележја рада у јавном сектору. Професионализам је битно обележје организације јавне управе, али су његове карактеристике променљивих вредности и манифестују се у складу са природом и променама улоге јавне управе, односно државе. 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*” (корпус европске регулативе), 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 засновани на високој стручности који не излазе из оквира хармонизације са ширим управним системима, као што је нпр. „европски управни простор.“

Професионализација представља један од најважнијих циљева реформе јавне управе, као и политике придруживања Србије Европској унији. Стога, докторска дисертација мр Зорице Урошевић, „**Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне самоуправе**“, има за предмет исцрпну анализу феномена професионализма, односно процеса професионализације, који је основ и гаранција за бржи напредак и примену, 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.

Историјска и упоредна анализа процеса професионализације, као и теоријских концепата и усвојених међународних стандарда и препорука које се односе на развој јавне управе и локалне самоуправе, као и на правни положај јавних службеника, организовано управљање људским потенцијалима на начелима деполитизације и професионализма, од великог је значаја и за развој локалне самоуправе и процесе унапређења мултикултуралности.

Циљ дисертације је да се дође до дубоког, квалитативно другачијег става према професионализму. Тиме би се допринело већој ефикасности јавно-службеничког система у Србији, посебно на нивоу локалне самоуправе. Управни и институционални капацитет има многе аспекте, али пре свега подразумева способност јавне управе и локалне самоуправе за решавање проблема који се јављају у току креирања и примене јавних политика. Отуда се и процес јачања капацитета односи на увођење нових знања, вештина, технологија и нових инструмената у вођењу управних послова, али и на развој личних особина свих који у јавном интересу раде.

Деполитизација и успешна антикорупцијска борба воде се подизањем интегритета и етичности у јавном сектору, 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.

Професионализација јавне управе у садашњем окружењу може се схватити као „камен темељац“ свих управних система савремених држава, јер обезбеђује виталну везу између знања и управне праксе. У транзиционим променама она има посебан значај, јер утиче на коначну деидеологизацију управног рада и „сазревање“ кадровске политике, потпуно везане за „мерит“ принцип.

Професионално извршавање управних послова примарно захтева одговарајуће знање, стручност, компетентност јавних службеника, али укључује и друге вредности које чине специфичности професионализма у јавној управи – професионализам као припадност јавној служби и служење јавном интересу, уз потпуну заштиту права грађана у демократском друштву.

Анализа историјског развоја процеса професионализације може помоћи бољем разумевању актуелних процеса у јавној управи, обележених и тенденцијама ка децентрализацији. Проучавање историјских околности настанка и развоја феномена професије, као и различитих теоријских схватања овог појма имају оправдање у чињеници да професије представљају градивно ткиво, подлогу за схватање и интерпретацију професионализма. Најзад, концепт професионализма зависи од друштвено-економских, политичких и културних услова, организационог контекста рада и социо-психолошких фактора који утичу на систем норми, стандарде и критерије који образују чврсту етичку инфраструктуру јавног живота.

Професионална обележја јавних службеника састоје се у стручном вршењу послова и задатака, али и у посебној етици, кодексу понашања различитом од оног у приватном сектору. Она представљају скуп вредности, норми и правила који су основ индивидуалног и колективног понашања и односа јавних службеника према тим вредностима, нормама и правилима. Те се вредности изражавају правним нормама којима се уређују механизми за поштовање правила (подзаконски акти органа и стандардне оперативне процедуре).

„Вишеслојни“ аспект професионализма има просторну и временску димензију у којима се испољава и нормативно и практично.

Развој елемената новог, рационалног јавно-службеничког система у нашој земљи представља један од циљева реформе јавне управе. Истраживање савремених тенденција и разноликих путева у процесу професионализације може бити додатни подстицај за научну обраду и систематско, циљно усмерено истраживање процеса професионализације у нашој земљи.

Изабрани предмет и циљ докторске дисертације научно су основани и теоријско-методолошки релевантни.

### 3. Основне хипотезе од којих се полазило у истраживању

Докторска дисертација се заснива на следећим претпоставкама, које је кандидаткиња током свог истраживања проверила и потврдила њихову валидност:

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 општеприхваћени управни стандарди на којима се заснива и 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. најзад, 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.

### 4. Кратак опис садржаја дисертације

У **Уводу** (од 1. до 3. стране) сажето је образложен предмет и циљ истраживања, оправданост и актуелност теме, јер је процес професионализације један од најзначајнијих напора на остваривању циљева реформи, посебно у односу на унапређење система образовања и стручног усавршања, као и правног положаја јавних службеника. Такође, указано је и на основне методе истраживања.

**Први део** дисертације, под називом „**Професионализам у јавној управи**“ (од 4. до 200. стране), представља садржински најобимнији део рада, који је посвећен проучавању професионализма као система и професионализације као процеса који стално тече и мења се, пратећи развој „друштва знања“. Подељен је у пет одељака.

У првом одељку под називом „*Појам јавне управе и локалне самоуправе. Етимолошка и садржинска одређења појмова са становишта професионализма*“, кога чине три пододељка, одређује се организациони оквир анализе, разматрају се основни појмови у вези са организацијом извршне функције, тумачења јавног интереса. Указује се на концепте и трендове у развоју јавне управе и модерне локалне самоуправе, као транзициони контекст, чији динамичан развој у великој мери зависи, како од концепта и

тумачења јавног интереса, тако и од развоја управних капацитета на основама знања, сталног стручног усавршавања и високих етичких стандарда.

Други одељак - „Појам професионализма и професионализације“, посвећен је расправи о развоју појма професионализма и појма професионализације. Ауторка анализира теоријску грађу о концептима професије и професионализма, различите друштвене условима за развој ових појмова, као и процес професионализације. Полази се од историјских околности развоја, јер феномен знања и његово обележавање и дефинисање допире дубоко у прошлост човековог постојања. Опстанак појединца и функционисање сваког друштва увек су 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.

Анализира се развој начела добре управе и њихов утицај на професионално понашање јавних службеника. Долази се до ширег тумачења професионализма - као система који осим знања обухвата личну, организациону и друштвену одговорност. Након расправе о утицајима модернизације и неолибералног концепта, ауторка анализира процес професионализације у различитом управно-организационом и политичко-правном контексту, са посебном анализом заједничких карактеристика и услова у којима се одвија процес професионализације у транзиционим земљама. Завршно излагање чини сводна анализа кључних чинилаца професионализације – примена „мерит“ начела и развијених моралних стандарда у заштити јавног интереса и права грађана. Професионалност, односно професионализацију повезује са концептом „нове јавне управе“ (*new public service*) на трагу Денхартове „управе оријентисане на акцију“ и Колберговим схватањем моралног развоја у фазама, чија је теорија актуелна због схватања морала као интернализације правичности у поступању јавних службеника која прати постепени морални развој, што помаже да се боље разуме сложеност околности у којима тече процес професионализације.

У трећем одељку, названом „Службенички системи и професионализам као основа и одређење“, прво је расправљен појам службеничког система, затим државног односно јавног службеника кроз историјски развој овог појма и правно-теоријски приступ у домаћој и упоредној литератури. Потом је указано на основне елементе службеничког система, посебно на стандарде Европске уније о развоју управних капацитета у земљама чланицама и кандидатима за чланство, који наглашавају професионализам и стабилност у раду управе. То подразумева одговорно планирање кадрова, доследну примену „мерит“ принципа, односно запошљавање на основу стручних способности, спровођење конкурских процедура на основу објективних и транспарентних критеријума, систем селекције кандидата путем провера знања, развој каријере и успостављене механизме напредовања, оцењивања и задржавања службеника у управи, стручно усавршавање и одговарајући платни систем. Сагледане су и основне карактеристике каријерног система и система позиција, као и услови под којима се у оквиру ових система обезбеђује примена начела професионализма.

Четврти одељак назван „Утицаји професионализације на радне односе у јавној управи и локалној самоуправи“ почиње расправом о правној природи и субјектима службеничког односа, јер правно регулисани радни односи у јавној управи представљају основ за примену управних овлашћења и уједно су легитиман начин да се принципи професионализма примењују у тој области друштвених односа. Промене у области радних односа у јавној управи доносе начела рада која промовишу професионализам,

односно етичко понашање и одговорност, попут начела јавности рада, начела заштите јавног интереса, и др. Ауторка анализира развој функције управљања људским потенцијалима, примену „мерит“ начела у земљама ЕУ, као функције која је стратешког, дугорочног, планског и флексибилног карактера која 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. Ауторка указује да у земљама са дугим искуством ауторитарних или апсолутистичких режима, као што је већина транзиционих држава, мерит принцип чини кључно средство за борбу против праксе непотизма и политичких утицаја на рад управе, потом закључује да се службенички систем може у вредносном смислу одредити у зависности од степена доследности у примени мерит принципа.

Посебну пажњу ауторка посвећује анализи професионалне етике, која обухвата и правне и моралне обавезе службеника које произилазе из суштине јавног интереса како га интерпретира наше законодавство, као и из специфичне природе и потреба одређене јавне службе. Службеничка етика се испољава у етичким дужностима, као морални однос према „добрим“ циљевима друштва, како би се спречиле негативне појаве лажне „лојалности“ односно непотизма, клијентелизма, корупције и других облика опортунног понашања. Анализиран је стратешки, правни и институционални оквир борбе против корупције у Србији, међународни стандарди и подршка у борби против корупције, упоредна искуства у реализацији програма етичких тренинга јавних службеника и усвојене препоруке за унапређење борбе против корупције, која се „лечи“ политичком вољом и развојем капацитета да се истраже узроци корупције и осмисле ефикасни начини њеног сузбијања и контроле.

Пети одељак под називом *„Професионализам и стручност: синергија и разлози који доводе до привременог дисконтинуитета. Утицаји политичких процеса“* посвећен је анализи утицаја доктрине „новог јавног менаџмента“ и приватизације у јавном сектору и својеврсној „кризи“ професије. Иако је конкуренција пожељна у привредним и другим друштвеним односима где представља подстицај који води напретку, то је тако само до оне мере која доприноси општем напретку друштва и не доводи у питање права и слободе слабијих. То је место где почиње јавни интерес, потреба да су неки интереси друштва колективни без обзира на лични допринос. 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, односно професионалност јавних службеника, чије знање, етичко понашање и моралне вредности утичу на стварање и тумачење права због одговорности код доношења одлука, без обзира да ли се односе на појединца или су обавезне за локалну, националну или ширу заједницу.

Анализира се „мерит“ принцип који омогућава да се политизација сведе на меру која не спречава да институције политичког система оптимално функционишу, а политички интереси не ометају законито и ефикасно постизање сврхе управе. Напуштена идеја о вредносно неутралном службенику који „механички“ обавља свој посао на основу „неутралних компетенција“, не руши принципе деполитизације који неутралишу штетност система „плена“ (*spoils system*), а израз „одговарајуће компетенције“ ближи је реалности јавне управе и локалне самоуправе, јер 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. Ауторка закључује да и политичка именована виших службеника, честа у управним системима због „преноса политичке воље“, нису изузета од одређеног степена професионализације, јер се путем знања и способности успешно и ефикасно остварује јавна политика, а правним и етичким



нормама спречавају коруптивна понашања. Ако се однос две неодвојиве компоненте јавне управе: ниво доношења политичких одлука и ниво у коме се организује процес њиховог извршења, 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. Коначно, професионализам и компетентност стварају услове да се искључе нестручне и опортуне одлуке на политичком нивоу, изаберу оптималне опције за реализацију оптимизираних решења. Ово се односи и на систем локалног управљања, због чега је потребна енергичнија акција за спречавање смањивања квалификованости у процесу одлучивања на политичком нивоу због недостатка знања. То је реална могућност када се избор службеника не врши на основу „мерит“ начела и занемари се стручно усавршавање.

У другом делу дисертације, под називом „**Образовање, стручно усавршавање и процеси професионализације јавне управе**“, (од 201. до 265. стране) кандидаткиња испитује улогу и утицај образовања и стручног усавршавања на развој професионализма и процес професионализације у јавној управи.

У првом одељку под називом „*Од друштва знања ка друштву иновација*“, који је подељен у пет пододељака, анализирају се друштвене промене изазване технолошком револуцијом које 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 сталном развоју електронске управе. Електронска влада (*e-government*) се објашњава као флексибилно, шире значење е-управе подржано правом. Е-влада се развија и утиче на економски и укупан друштвени развој који је под дејством насталог „друштва знања“ – *knowledge society*. Формално образовање је у срцу промена – представља основу за доградњу знања, стручно усавршавање и целоживотно учење (*lifelong learning*) које добија посебан значај у савременом друштву у коме достигнућа брзо застаревају. Анализирају се узроци постепеног развоја е-управе у Србији, неуједначено коришћење могућности које пружа информациона технологија, развијеност е-локалне самоуправе и узроци технолошког заостајања. Погољан развој е-управе на свим нивоима може да се одвија само у условима знања и искуства у управним пословима, повезаних са знањем у области нових технологија. Професионализација је основни предуслов да се обезбеди трансфер знања и искуства између управе и е-управе, чије „стапање“ ствара неопходну основу за креирање правног и институционалног оквира за остваривање управних циљева путем е-управе. Будући да децентрализација повећава обим и сложеност послова на нивоу локалне самоуправе у условима ограничених ресурса, важно је развијање компетенција интензивираним обукама службеника које доприносе подизању функционалних капацитета.

Ауторка анализира утицај капацитета и квалитета система образовања на стварање интелектуалног капитала, најзначајнијег ресурса „друштва знања“ и закључује да незадовољавајуће стање интелектуалног потенцијала у Србији несумњиво утиче и на могућности вођења одговарајуће кадровске политике у јавној управи. При томе, констатује да постоји правни и институционални оквир за контролу квалитета високог образовања у Србији, али поставља питање капацитета система да се у оквиру свих његових чинилаца поштују и развијају стандарди квалитета који се од универзитетског образовања очекују. Образовање је право место за постављање основе и за борбу против корупције. Ако се са појмом и штетношћу корупције упознају најмлађи, ствара се основа за сузбијање ове појаве у будућности. Ауторка наглашава одговорност свих носилаца просветне политике и укључених у обавезни систем: да етичним, професионалним

понашањем постану узор који треба следити – одбацивањем свих облика и образаца понашања који стварају амбијент незаслужених привилегија, што спречава стицање „инвалидног“ знања.

Кандидаткиња испитује развој образовања у контексту европских интеграција, са краћим освртом на друштвено-историјске услове који су утицали на развој образовања у модерној српској држави. Док су се тржиште рада и грађанско друштво у Европи упоредо развијали под утицајем просветитељства, када је и дошло до настанка модерног универзитета, тада тек почиње борба за национално ослобођење, културну обнову и стварање модерне српске државе. Процес је текао под утицајем сложених и често неповољних друштвено-политичких прилика, али ипак уз ентузијазам и подршку образовања стеченог на европским универзитетима. Систем образовања данас ствара кадрове различитих профила, квалификација и компетенција које запошљава и јавни сектор, а о ефектима уложених напора и утрошених средстава говоре и показатељи о глобалној конкурентности Србије у односу на квалитет образовања и иновације.

Посебна пажња је посвећена упоредној анализи развоја образовања за јавну управу и уочава се да у развијеним земљама образовне институције прилагођавају своје програме развојним потребама јавне управе, оснивају се и нове специјализоване институције, као независне, непрофитне школе, институти или колеџи за јавну управу. У транзиционим земљама подршку пружају фондови УН, ЕУ и друге међународне организације, односно билатерална сарадња. 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 на приватним школама махом нуде низак ниво квалитета образовања, или претежно усмерен ка приватном сектору. Истраживања су показала да је управно образовање у региону тежило да очува постојеће стање, али се одређена побољшања уочавају.

Полазећи од тога да је у основи успеха сваке реформе образовање и обука који би требало да подрже и олакшају промене, посебно се анализирају питања модернизације јавне управе и улоге стручног усавршавања у развоју знања и нових вредности, јер традиционални модели управљања нису у стању да обезбеде ефикасну и квалитетну реакцију на сложене изазове времена и брзе промене. Професионализација послова руковођења је део политике развоја каријере (*career development*) у чему значајну улогу имају институције за образовање и стручно усавршавање које организују свеобухватне програме обуке за припрему кадрова или прилагођене програме обуке и тренинга током каријере (*continuing professional development*). Ради успешнијег развоја процеса реформи, указује се да би ваљало посебну пажњу посветити обуци и тренингу руководиоца због сложености и одговорности руководећих послова за чије обављање су неопходна и техничка и специјализована знања. Руководиоци треба да знају како да стручним сарадницима и њиховим знањем управљају. Хијерархијско вођство у управи, које је још увек широко распрострањено, има своје предности, али не и 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. Систем руковођења се заснива на начелима рада утврђеним у нормативним актима, али треба умањити доминацију формалног ауторитета хијерархијске позиције и „ауторитет“ партијске номенклатуре. Замена стила „како шеф нареди,“ развој личног угледа на бази знања и моралног статуса, лидерских способности, личне одговорности – професионализам, приближиће нас успешним управним системима демократских развијених земаља.

У другом одељку - „*Регулаторна политика и међународни инструменти који регулишу област стручног усавршавања и професионализације*“ анализира се Конвенција Уједињених нација против корупције коју је Државна заједница Србија и Црна Гора ратификовала 2005. године. У Конвенцији се наглашава 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. 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. Европска унија посвећује велику пажњу развоју службеничких система на начелима професионализма, а за земље кандидате за чланство значајни су критеријуми које је дефинисао Европски савет у Копенхагену 1993. године и у Мадриду 1995. године у погледу развоја управних капацитета, које примењује Европска комисија од 1997. године у оценама напретка кандидата за чланство. Детаљнија разрада ових критеријума извршена је 1999. године у оквиру програма *SIGMA*. Досадашњи резултати реформи у погледу професионализације и деполитизације, како у „новим“ чланицама, тако и у земљама кандидатима за чланство, показују да је стручно усавршавање јавних службеника важна компонента напрека реформе, па се у оквиру „Сигма“ програма од 2014. године међу „кључним захтевима“ налазе принципи за професионални развој и стручно усавршавање јавних службеника. Стандарде и начела професионалног рада јавних службеника дефинисале су и друге међународне организације, попут Савета Европе. Принципе професионализма садржи Препорука бр. 6. Комитета министара земаља чланица Савета Европе. Иако се Препорука не односи на запослене у регионалној и локалној управи, циљеви и значај Савета Европе и деловање система његових институција на промоцији локалне самоуправе, 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.

Трећи одељак „*Правни и институционални оквир стручног усавршавања у земљама чланицама Европске уније*“ посвећен је сажетом приказу актуелне праксе стручног усавршавања у појединим чланицама ЕУ (Немачка, Енглеска, Француска), а нешто детаљније искуствима „нових“ чланица изложеним у посебном извештају сачињеном у оквиру „Сигма“ програма. Налази из овог документа отворили су питања покретачких снага које стоје иза различитих постпријемних путева, посебно у погледу улоге Европске уније. Притисак из предприступне фазе је обустављен након приступања, а техничка помоћ која је настављена очигледно није дала жељене ефекте, јер дугорочни ефекти реформе зависе од локалних услова и политике након приступања. ЕУ посвећује посебну пажњу стручном усавршавању током припрема земаља кандидата за приступање и обезбеђује значајна средства за развој капацитета за примену политике стручног усавршавања, што је ипак велика подршка процесу професионализације.

У четвртном одељку „*Правни и институционални оквир стручног усавршавања у земљама Западног Балкана – специфичности, разлике и сличности*“ анализирају се резултати истраживања спроведеног у оквиру „Сигма“ програма 2012. године о процесу професионализације јавне управе у седам држава Западног Балкана. Иако постоје одређене разлике у погледу резултата реформи, управни системи у земљама у региону показују врло постојане слабости. Низак степен ефикасности у комбинацији са ниским степеном одрживости реформи прожима цео регион. Поред релативно високог степена

усклађености са европским стандардима на формално-правном нивоу, уочене слабости ипак захтевају унапређења. Иако се у ЕУ посебна пажња посвећује 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 и даље се претежно схвата као „политички плен“ и више се цени политичка лојалност од професионализма. „Нове“ чланице Уније такође осећају трагове наслеђа, али наш регион има озбиљне проблеме са утицајем политике на рад управе, нетранспарентним радом и појавама корупције, што ствара утисак о јавној управи као неспорном инструменту власти а не служби грађана и ефикасног решавања питања од јавног значаја. Одлив искусног и квалитетног кадра, 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. Закључује се да су једини „лек“ реформе које уводе професионализам, високе етичке стандарде, одговарајуће програме образовања и стручног усавршавања.

У трећем делу дисертације под називом „Европске интеграције и развој локалне самоуправе“ (од 266. до 355. стране) разматрају се утицаји интеграционих процеса на развој и различите облике децентрализације, развој начела доброг управљања у европским земљама и процес развоја локалне самоуправе у Србији.

Први одељак - „Регионализација и децентрализацијаи процеси демократизације“ садржи испитивање основних појмова и процеса у вези са децентрализацијом, посебно у погледу регионализације, која се у Европи јавља као комплетементаран процес токовима глобализације, независно од регионализма као начела државне организације на чијим је темељима саграђена регионална држава (Шпанија и Италија). Инвентивност програма децентрализације у појединим развијеним земљама Европске уније изабрани су као примери развоја тог процеса под утицајем регионалне политике Европске уније, узимајући у обзир и основне типове политичко-управних система. Ни Француска, поред „наполеонске“ традиције коју лакше разумемо, није одолела тим утицајима. Пример децентрализације у Великој Британији у облику деволуције приказан је како се подручја националне политике и законодавства деле са регионалним парламентима и егзекутивом, ослоњени на високу професионалност јавних службеника.

Процес европских интеграција подстакао је развој регионалног концепта увођењем регионалне политике још 1975. године ради постизања равномерног економског развоја, што је довело до отварања канцеларија локалних и регионалних власти у Бриселу и формирања њихових асоцијација у циљу промовисања регионалних интереса и лобирања. Касније формирање Комитета региона и јачање његовог положаја и улоге у регулаторној политици ЕУ говори о утицају те политике на развој локалних и регионалних капацитета за заступање њихових и националних интереса у институцијама ЕУ, независно од државног уређења или политичко-управне традиције. Ауторка уочава да се различита европска искуства и модели у теоријским расправама систематизују као типови регионализације, али констатује да су у основи сваког успешног концепта, без обзира на модел, избалансирани политички и економски интереси друштва, усклађени развој управних и професионалних капацитета, подршка академске истраживачке мреже и сарадња са универзитетским центрима. Други закључак састоји се у констатацији да је децентрализација за већину „нових“ чланица ЕУ ипак још увек велики изазов.

У другом одељку, названом „Развој локалне самоуправе у Србији“, кандидаткиња анализира друштвено-политичке околности развоја локалне самоуправе у Србији, како у унутрашњем тако и у међународном контексту. Прати се развој институција власти и

идеје локалне самоуправе од почетка конституисања модерне Србије када се од првих устаничких успеха до коначног ослобађања од турске власти, као и у каснијем периоду развоја, сукобљавају различите идеје о уређењу државе. Историјско-правном анализом ауторка прати развој општинске и среске управе, где Србија за кратко време пролази буран период развоја, од елементарних форми власти у време Првог српског устанка, до развијене државне организације на почетку XX века у условима ниског образовног нивоа прединдустријског друштва. Од Мајског преврата у раздобљу обележеном образовно-културним препородом и успоном парламентаризма, управа израста у институцију власти својствену тадашњој европској правној држави, али су регионални и светски ратови донели велике политичке, територијалне, демографске и миграционе промене, социјалну нестабилност, аутократске режиме и њима својствен централизам, што је утицало на начин вршења и организацију власти и управе. У периоду једнопартијског режима, политички утицај на управу, као и на цело друштво, био је пресудан. Поред евидентног економског развоја, подизања нивоа образовања, југословенски социјализам је прерастао у „беневоолентни тоталитаризам“ и под утицајем специфичног вида локалне самоуправе – као интегралног самоуправљања на локалном нивоу под будним оком комунистичке партије. „Политичка подобност“, као лојалност режиму и партији, била је основа кадровске политике, која је и у привреди и у јавном сектору утицала на идеолошко-вредносну основу професионалног рада. Без обзира на стручност, компетеност, облик или ниво јавне власти, професионализам је, у ствари, представљао лојалност режиму и партији, а не грађанима, њиховим потребама и реалним развојним потребама друштва. Ауторитет идеологије и њене силе, уместо професионализма, били су utkани у цело друштво.

Ауторка анализира почетак транзиције, обележен урушавањем институција, економског и монетарног система, политичко-економском изолацијом, ратним окружењем, манипулацијама изборним системом, што је сужавало демократске видике стварајући скоро потпуну зависност од државе, њених институција и личности које су их представљале, а кадровска политика је махом наставила праксу блискости и оданости режиму и његовим интересима, а не интересима грађана и друштва. У новом политичко-економском и међународном амбијенту на почетку XXI века, почела је тешка борба са наслеђем, јер је осим разорених институција, економски исцрпљеног друштва и осиромашених грађана настао и проблем разумевања промена и актуелних процеса у свету. Иако није било спора да ли су реформе потребне, није било ни консензуса у мандату прве демократски изабране Владе око визије будућности Србије и редоследа корака, због чега није усвојен први стратешки документ којим је требало поставити стабилне основе за предстојећу управну реформу и неопходне промене у јавној управи – за будућност засновану на професионализацији, ефикасности и одговорности свих учесника. Без искрене политичке подршке одложене су реформе које доносе одрживе промене: деполитизација, професионализација, модернизација и улагање у знање – 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. Каснија усмереност на реформу државне управе и тзв. легалистички приступ променама, које су у појединим областима одвојено вођене због коалиционе поделе власти (у ствари „плена“), довео је до отежане координације, губитка визије целине, скромног напретка, скупих или неодрживих парцијалних решења. То се осећа и у амбијенту локалне самоуправе, који је од почетка у „вртлогу“ транзиционих процеса, али ауторка сматра да је децентрализацију, због подстицаја међународних организација и средстава, носила инерција без јасне визије, координације и плана промена, због чега су поједини примери добре демократске праксе претворени у неуспеле институционалне експерименте, или функционално и економски неодржива решења, или пак, како анализа

показује, „легитимна“, али ипак неуставна решења. Будући да професионализам и деполитизација у локалној самоуправи још увек немају стабилне правне основе, ауторка подржава нови приступ реформи јавне управе и залаже се да се организовано и темељно испитају досадашњи резултати, услови и капацитети за успешну децентрализацију, односно усклађени развој функционалне, одговорне управе која је у служби грађана и интереса целог друштва – што обезбеђује само професионализација.

Имајући у виду значај развоја локалних управних капацитета за економски развој и „партнерско“ решавање бројних питања у разним областима и у међународним контексту, кандидаткиња анализира европска искуства и утицај на домаћу праксу у развоју партнерства, као облика сарадње који обезбеђује механизме помоћу којих се процес одлучивања усклађује са променљивим потребама друштва, што се често лакше остварује на локалном нивоу. Локално партнерство подразумева усклађивање јавне одговорности и партиципативне демократије, а идеја „новог јавног менаџмента“ се допуњује заједничким стандардима које садрже принципи „доброг управљања“ (*good governance*). Интеграција међународних стандарда и развојних достигнућа у стратешки развој локалне самоуправе требало би да омогући опстанак у конкуретном окружењу. Стога се ауторка залаже да модернизацију и европеизацију треба разумети као степен до кога захтеви и политика ЕУ утичу на формирање унутрашње политике промена за остваривање развојних циљева. Европеизација је сложен историјски процес, али истовремено доноси институционалне промене: управну модернизацију на заједничким начелима, европеизацију државних управа и конвергенцију јавних управа појавом европског управног простора. Пошто је систем локалне самоуправе својеврсни институционални ослонац, развој локалних капацитета има стратешку улогу. Одлучујући чинилац је одговорно лидерство и компетентан, професионалан руководећи кадар. У раду се истражују међународна документа и препоруке, јер је реч о концепту који, с једне стране обухвата групу општих принципа, а с друге стране, специфичне програме којима се промовише демократија и владавина права, заштита људских права, као и програми локалног управљања и децентрализације који промовишу професионализацију. Тако је нпр. Декларација из Валенсије (2007) документ Савета Европе којим се потврђује Стратегија за иновацију и добро управљање на локалном нивоу у складу са европским стандардима. Као вишедимензионални концепт који обједињује искуство и резултате, добро локално управљање полази од 12 принципа доброг демократског управљања, који укључују и људска права, етичко понашање, стручност и способност, одговорност – дакле, високе професионалне стандарде.

У трећем одељку, под називом „*Концепт „доброг управљања“ и изградња капацитета локалне самоуправе – професионализација локалне управе*“, испитују се промене у локалној самоуправи и могућности коришћења упоредних искустава, посебно у области јавно-приватног партнерства, које је у Србији законски уређено 2011. године. Долази се до закључка да 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, што захтева посебно оспособљавање. То показује и анализа британског „лидерског“ концепта модернизације локалног управљања и партнерства који се ослања на традиционално високе професионалне стандарде и широку укљученост цивилног друштва. Зато у појединим друштвима може доћи до тога да проблеми постану још сложенији ако се примери „најбоље праксе“ преузму као готова, локално неприлагођена решења, што ствара услове за настанак примера „лоше праксе“, на коју су посебно осетљиве мање развијене и транзиционе земље, са наслеђем ауторитарне лидерске културе. Стога

ауторка сматра да је корисно имати у виду различита искуства и препоруке за евентуално постепено усклађивање капацитета како би се обезбедиле одрживе промене засноване на демократским вредностима и професионализму. Имајући у виду положај, улогу, овлашћења, одговорност и капацитете јавних менаџера и политичких лидера у јавној управи и локалној самоуправи у Србији, препоручује се да су, осим јасног правног амбијента у коме делују, потребна и знања, вештине и способности којима их треба снабдети, до утицаја на ставове, мотиве и вредности које усвајају.

Данас, лидери у свим 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. Када су демократске институције слабе, снага лидера постаје неминовно све јача. Лидер великим делом одређује или утиче на услове живота грађана, локалних заједница, држава или читавих континената. Наш интерес за проучавање лидера је практично неисцрпан. Развијене су и многе теорије. Лидерство је широк појам и коришћен концепт који може имати различита значења ако се уже не одреди. Отуда је овом подручју посвећена пажња утолико да се одреде основни чиниоци 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 кандидаткиња проучава појам професионализма и процес професионализације.

Након упоредне анализе статуса локалних службеника у европским земљама кандидаткиња констатује долази до уједначавања положаја 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, а у погледу развоја управних капацитета није пресудно да ли је позитивноправни режим статуса локалних службеника јавноправног карактера или се примењују општи прописи о раду, колико су важна начела на којима се заснива управљање људским потенцијалима и како се у пракси примењују. Међутим, процес развоја капацитета људских ресурса, као и метода и техника управљања људским ресурсима требало би да буде заснован на таквим правним решењима која омогућавају стручно, поуздано, континуирано, квалитетно и прилагодљиво, професионално пружање услуга, у складу са сврхом и природом локалних функција.

Најзад, имајући у виду актуелност предмета истраживања, динамику процеса европских интеграција, као и напоре домаћих институција на остваривању циљева реформе, **четврти део** дисертације, под називом „**Локална управа и локална самоуправа у Србији - професионализација и стручно усавршавање**“ (од 356. до 419. стране) односи се на разматрање правног и стратешког оквира у коме би требало да се одвија процес професионализације локалне управе у Србији. При томе, садржај анализе прилагођен је чињеници да јавно-службенички систем у Србији није био у целини позитивно-правно уређен до завршетка дисертације – Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе био је у процедури усвајања. То ипак није утицало на значај и квалитет анализе, јер је свеобухватној критички, „оком практичара“ испитан контекст, темпо и изазови на путу напретка процеса професионализације и деполитизације од почетка реформе службеничког система, стављајући акценат на проблеме кохерентности система и последице које у пракси оставља одлагање законског регулисања статуса локалних службеника и занемарено стручно усавршавање.

У првом одељку „*Нивои власти и професионализација. Службенички системи територијално-политичких јединица*“ извршена је нешто детаљнија анализа Закона о државним службеницима, јер се предложени Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у суштини односи на уређење оних питања која су специфичности положаја покрајинских и локалних службеника. Испитује

се и актуелна локална управна пракса и односи који имају бројне негативне последице због богатства тумачења важећег, али превазиђеног Закона о радним односима у државним органима. У погледу покрајинске управе, након анализе правног и институционалног оквира, констатује се да је напредак у развоју на начелима професионализма несумњиво од великог значаја за остваривање покрајинских функција и права и интереса грађана Војводине, али да пре свега треба имати у виду стабилност и конзистентност правног поретка и управног система Републике, због чега се критички сагледава превелик ентузијазам у тумачењу аутономних регулаторних овлашћења, независно од тога што су решења заснована на принципима деполитизације и професионализације. Ипак, не спори се да је, и поред неуставности појединих решења, остварен изванредан допринос ширењу свести о значају професионализације и стручног усавршавања. Позитивни напори и резултати у изградњи управних капацитета у складу са међународним стандардима, потенцијал су који ваља искористити и правилно усмерити.

За разлику од покрајинске управе, открива се да се јединице локалне самоуправе налазе пред својеврсном „револуцијом“ професионализације. Овакав закључак следи након свеобухватног испитивања правних, функционалних и персоналних аспеката рада локалне управе, укрштањем резултата различитих истраживања, као и непосредног искуства кандидаткиње. Будући да оптимална организација локалне управе и управљање људским ресурсима представљају изузетно сложена, мултидисциплинарна питања, препоручују се посебна, тимска истраживања, јер „ново“ законско уређење статуса локалних службеника, иако значајан, није довољан чинилац промена усмерених на подизање капацитета за успешну децентрализацију. Локална пракса ће дуго чистити трагове и последице занемарене професионализације и високог степена политизације.

После исцрпне правне анализе, у другом одељку названом „Препоруке за унапређење процеса професионализације“. сугерише се, указивањем на упоредна искуства, конвергенција у раду свих институција које се баве професионализацијом кадрова у јавној управи. Посебно је значајно успостављање критерија квалитета универзитетског образовања и регулисање питања приватних високошколских установа, с обзиром на то да нису прописани адекватни стандарди и механизми контроле. Најзад, искуство показује да се сви успешни системи, као и програми реформи, ослањају на специјализовану стручну организацију – Институт за јавну управу, за чијим оснивањем већ дуго постоји упорно залагање. 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.

Након исцрпне анализе, кандидаткиња указује да је јачање капацитета (*capacity-building*) потребно на свим нивоима, а да би професионализацију требало разумети као процес који, пре свега, треба да консолидује наше схватање професионализма. Професионализам би требао да „освоји“ рад парламента, да из правосуђа „зрачи“, а да се на нивоу државне управе и локалне самоуправе 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. Затим, истиче да би требало на одговарајући начин ускладити, односно спречавати разлике у развоју процеса професионализације, што се обезбеђује јасним и стабилним правним оквиром и организованим и планским образовањем и стручним усавршавањем. Створена извесна „неравнотежа“ капацитета између републичког, покрајинског и локалног нивоа 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 транзиције под утицајем неолибералних тенденција и под дејством светске економске кризе.

Стога је трећи одељак, назван „*Потребе за перманентим праћењем резултата професионализације*“, посвећен краћем излагању методолошких питања која су у вези са истраживањем професионализма, односно процеса професионализације у нашој јавној управи и јединицама локалне самоуправе, посебно у вези са емпиријским истраживањем, сложеном и захтевном методолошком задатку кога усложњава актуелно стање и односи у јавном сектору.

У **Закључку** (од 420. до 430. стране) кандидаткиња сумира резултате истраживања и образлаже остварене доприносе.

## **5. Остварени резултати и научни допринос дисертације**

Остварени резултати истраживања представљају оригинални научни допринос који се састоји у продубљеном, ширем тумачењу појма професионализма, у контексту реформи којима је изложено наше друштво у транзицији и развоја јавно-службеничког система. Кандидаткиња мр Зорица Урошевић, после опсежне научне, упоредно-правне, историјске, социо-политиколошке, социо-психолошке и позитивно-правне анализе, изложила је и образложила своје, знатно шире виђење феномена професионализма у односу на уобичајено тумачење у нашој правној литератури. У складу са дефинисаним предметом и циљем истраживања, постављеним и потврђеним хипотезама и резултатима истраживања, кандидаткиња мр Зорица Урошевић значајно је унапредила теоријска знања у одабраној области истраживања.

*Значајан научни допринос* дисертације се огледа у исцрпној анализи свих елемената који чине садржај овог сложеног појма, који се очигледно може у потпуности разумети само мултидисциплинарним приступом истраживању. Професионализам је схваћен као велико подручје у коме се сусрећу право, политика, историја развоја управних система, социологија, социо-психолошко испитивање стварања колективних ставова. Истраживање система односа у којима функционише 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. Ове карактеристике одликују овај рад и библиографско истраживања широке, стране и домаће литературе. Историјском и упоредном анализом процеса професионализације, теоријских концепата и усвојених међународних стандарда и препорука које се односе на развој јавне управе и локалне самоуправе, као и на правни положај јавних службеника на начелима деполитизације и професионализма, кандидаткиња је дошла до квалитативно другачијег става према професионализму, у контексту времена у коме је вршила испитивања. Отуда је *најзначајнији научни допринос* понуђено тумачење професионализма као система који обухвата три основна елемента, уз указивање на психолошко-емотивне, психо-социјалне и културне чиниоце који утичу на садржину професионализма.

*Значајан допринос* дисертације огледа се у историјској и упоредној анализи развоја система образовања, посебно у контексту потребе прилагођавања образовних програма и образовних институција развојним потребама јавне управе у земљама транзиције.

Дисертација доприноси разматрању утицаја интеграционих процеса на облике децентрализације и развој начела доброг управљања у европским земљама, као и локалне самоуправе у Србији. Кандидаткиња указује на узроке, различите појавне облике и правце развоја регионализације, што разматра кроз пажљиво изабране примере. Такође, указује на изазове и кључне претпоставке успешног концепта регионализације (и децентрализације уопште), што је од великог значаја за пројекцију будућих решења у Србији.

Анализа локалне самоуправе у Србији из историјског угла и у садашњем тренутку представља *веома значајан допринос* дисертације. Наиме, у складу са ставом кандидаткиње да су веома значајна упоредна искуства и тенденције, али само ако се пропусти кроз критичко сагледавање и прилагођавање националним приликама, управо је потпуна и правилна дијагноза стања у овој области, уз сагледавање суштинских узрока датог модела и специфичних проблема, нужна претпоставка правилног преноса иностраних решења. Са аспекта успешног јавно-приватног партнерства, ауторка са правом истиче енормни значај стручних знања и способности, што захтева посебно оспособљавање за успостављање и испуњавање каузе ових уговора у дугом временском периоду. Повезана са тим је и изузетно важна улога лидера, нарочито када институције нису довољно јаке због чега кандидаткиња оправдано наглашава да су, осим јасног правног амбијента у коме делују, потребна и знања, вештине и способности којима их треба снабдети, до утицаја на ставове, мотиве и вредности које усвајају.

*Значајан допринос* дисертације огледа се и у исцрпној анализи о степену усклађености правних решења статуса државних односно јавних службеника у нашој земљи, будући да је развој елемената новог, рационалног јавно-службеничког система један од циљева реформе. У томе је и практичан значај и допринос дисертације, имајући у виду тек донети Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, и потребу његовог складног и ефикасног увођења у живот. Вештином искусног практичара, са смислом за анализу и синтезу, ауторка даје значајан подстрек напорима да процес професионализације, не само у локалној управној пракси, тече у складу са пуним разумевањем јавног интереса и одговорности кључних носилаца развоја „нове јавне управе у служби грађана“ и у нашој земљи.

У *значајан допринос* дисертације може се сврстати и приложена литература, коју чини укупно 340 библиографских јединица и њихова релевантност. Поред изразитог смисла за анализу и синтезу заиста обимне и сложене материје, кандидаткиња показује узорну обавештеност и владање обиљем савремене меродавне библиографије. Коришћена литература је коректно интерпретирана, а посебан квалитет раду дају примери из управне праксе. Складно су уклопљени теоријски концепти, одабрана правна регулатива, међународни стандарди и управна пракса.

## 6. Закључак

На основу свега наведеног, Комисија је утврдила да је дисертација кандидаткиње мр Зорице Урошевић, под насловом „**Професионализација, стручно усавршавање и процеси развоја локалне самоуправе**“ у свему урађена према одобреној пријави како у погледу предмета, циља и метода истраживања, тако и у погледу садржаја и представља самостално и оригинално научно дело. Закључак ове Комисије је да се рукопис докторске дисертације мр Зорице Урошевић може несумњиво повољно оценити својим бројним квалитетима достиже респектабилна универзитетска мерила. Рад испуњава све потребне услове за јавну одбрану, што је и наш предлог Већу

ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ:

др Драгољуб Кавран

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

др Добросав Миловановић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

др Марко Давинић

ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду