

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

мр Андреа З. Вукоичић

РЕФОРМА И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ
УПРАВЕ У СРБИЈИ
са посебним освртом на стандарде добре
управе

докторска дисертација

Београд
2020.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF LAW

LL.M. Andrea Z. Vukoičić

REFORM AND MODERNIZATION OF PUBLIC
ADMINISTRATION
IN SERBIA

with a special reference on the standards of good
administration

Doctoral Dissertation

Belgrade,
2020.

ПОДАЦИ О МЕНТОРУ И ЧЛАНОВИМА КОМИСИЈЕ

Ментор:

Проф. др Добросав Миловановић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Проф. др Зорица Вукашиновић-Радојичић

ванредни професор Криминалистичко-полицијског Универзитета у Београду

др Вук Цуцић

доцент Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

У Београду,

РЕФОРМА И МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ - СА ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СТАНДАРДЕ ДОБРЕ УПРАВЕ

Резиме

Реформа јавне управе представља детаљно планиран и обликован процес увођења мањих или већих измена, или иновација у рад јавне управе како би се произвеле позитивне промене у оријентацији, структури и начину функционисања јавне управе. Успешно спровођење процеса реформе јавне управе је важно јер условљава ваљано одвијање реформских процеса и у другим областима друштва. Модернизација јавне управе представља један од специфичних појавних облика процеса реформе јавне управе. Појам модернизације је ужи и конкретнији од појма реформе и подразумева конкретно процес увођења иновација у рад јавне управе како би се процеси њеног рада ускладили са развојем савременог друштва и његових потреба. Данас се под модернизовањем јавне управе превасходно мисли на техничко-технолошко осавремењивање јавне управе увођењем савремених информационо-комуникационих технологија (скраћено: ИКТ) у њен рад.

Предмет дисертације је процес реформе и модернизације јавне управе у Србији уз посебан осврт на стандарде „добре управе“. Истраживање је усмерено на испитивање различитих фактора који утичу на ток и обликовање процеса реформе српске јавне управе у последње две деценије, кроз анализу околности под којима се спроводила реформа, односно вршила модернизација јавне управе у циљу идентификације свих предности и мана затеченог стања, као и потенцијалних даљих корака за успостављање кориснички оријентисане јавне управе у Србији која почива на европским вредностима и стандардима „добре управе“. Сходно томе, у истраживању тумачи се значење појма стандарда „добре управе“ и указује се да, у иностраним и домаћим изворима, постоје одређена преклапања и недоумица у поимању садржине стандарда „добре управе“ и принципа „добре управе“, те се приступа њиховој дистинкцији. Како би се идентификовали и што боље сагледали чиниоци који утичу на развој јавне управе, у дисертацији, проучавају се активности међународних организација, пре свега Уједињених нација и Европске уније, које су у многоструком утицале на обликовање и ток процеса реформе јавне управе у Србији. Како је идеја да се увођењем савремених ИКТ унапреди и осавремени рад јавне управе и створи модерна, рационална јавна управа у Србији, имплементирана у све фазе процеса реформе српске јавне управе у 21. веку. Стога, у истраживању проучава се и процес успостављања и развоја електронске управе у Србији у контексту стандарда „добре“ јавне управе.

Дисертација садржи Увод, три дела и Закључак у коме се сумирају резултати истраживања.

Како до данас није успостављена јединствена општеприхваћена дефиниција јавне управе, у првом делу докторске дисертације сагледава се теоријски појам јавне управе у организационом и у функционалном смислу, као и схватања јавне управе као скупа активности са интегралног и менаџерског становишта, а затим се приступа одређењу позитивно-правног појма јавне управе у функционалном и организационом смислу. У

наставку градуално се проучава процес реформе јавне управе – полази се од проучавања изазова са којима се сусреће савремена јавна управа како би се идентификовали спољашњи и унутрашњи фактори који утичу на јавну управу и покрећу процес реформе, анализира се стратешки приступ процесу реформе, сагледава се утицај ИКТ, као и истакнутих управних доктрина на обликовање модела реформе јавне управе са посебним освртом на значај и утицај који је доктрина „добре управе“ имала на усмеравање и обликовање процеса реформи јавне управе на међународном нивоу. Други део дисертације посвећен је прегледу савремених тенденција реформи управе. У овом делу приступа се анализи смерница за реформу управе кроз призму аката Уједињених нација и Европске уније, као и упоредноправној анализи процеса модернизација јавних управа одабраних држава чланица Европске уније ради идентификације потенцијално добрих решења која се могу применити у процесу модернизације рада српске јавне управе. У трећем делу, детаљно се анализира процес реформе јавне управе у Србији – у истраживању се сагледава утицај процеса евроинтеграције Србије и европских стандарда „добре управе“ на обликовање и развој реформе јавне управе у Србији, проучава се процес модернизације јавне управе у Србији и анализира значај који увођење савремених ИКТ има за успостављање модерне, рационалане јавне управе у Србији и износе се препоруке које се могу применити у даљем процесу модернизације јавне управе, а која ће бити изложена у Закључку.

Кључне речи: реформа, јавна управа, модернизација, електронска управа, ИКТ, добра управа, отвореност, транспарентност, ефикасност, делотворност

Научна област: право

Ужа научна област: управноправна научна област

УДК број:

Reform and modernization of public administration in Serbia – with a special reference on the standards of good administration

Summary

Public administration reform is a thoroughly planned and shaped process that consists of making positive changes on a smaller or larger way, or innovations in the structural and functional level of public administration, as well as in its orientation. The successful implementation of public administration reform is very important, because the proper functioning of public administration is a key element for successful reforms in different areas. Modernization is specific type manifestation of the reform of public administration. Modernization is narrower and more concrete concept, that presumes implementing innovations in functioning of public administration with intention to harmonize its functioning with the needs of the modern society. Nowadays, the public administration modernisation concept primarily refers to the process of technical and technological modernization of the public administration that consists of implementing modern information and communication technologies (ITC) in functional level of public administration.

The subject of dissertation is the reform and modernization process of public administration in Serbia with a special reference on the standards of „good administration”. The research is focused on examining various factors of influence on the Serbian public administration reform within last two decades, by analyzing the processes of reform and modernization with the aim to examine all the circumstances that defined the reform and modernization process of public administration and to determine all advantages and disadvantages of the current situation, as well as potential further steps for establishing a user-oriented public administration in Serbia based on European values and „good administration” standards. The research includes the analysis of the standard of „good administration” concept that pointed to the existence of certain overlaps and uncertainties between understanding the concepts of standards of „good administration” and principles of „good administration” that is present in foreign and domestic sources. With intention to look more thoroughly the factors that influence on public administration development, this dissertation included analysis of the activities of international organizations, primarily UN and EU, that influenced in so many ways on the form and direction of public administration reform in Serbia. The idea to modernize and improve functioning of public administration in Serbia by implementing modern ICT in its system to establish modern, rational public administration is implemented in all stages of the Serbian public administration reform process in 21st century. Therefore, the research also studies the process of establishing and developing e-government in Serbia in the context of the standards of "good" public administration.

Dissertation contains an Introduction, three Parts and the Conclusion that summarizes the results of the research.

The first Part, for the reason that till today there is no one universally accepted definition of public administration is dedicated to: examination of concept of public

administration as organization; examination of functional concept of public administration; examination of different perceptions of the concept of public administration as a scope of activities (integral and managerial approach); determining organizational and functional concept of public administration in positive law. Further research is dedicated to gradual analysis of the public administration reform process – analysis starts with examining the challenges that modern public administration faces with a propose to detect external and internal factors of influence on the reform process, as well the triggers of the reform process. On the other hand the analysis examines the strategic approach to the reform process and the influences of ICT, as well as prominent administrative doctrines on development of the public administration reform model on international level. The second Part is dedicated to analysis of the of modern trends of administrative reform. Analysis starts with examining the guidelines for administrative reform through the prism of acts of the United Nations and the European Union, as well to comparative analysis of modernization processes in selected EU member states, with a propose to detect potentially good solutions that could be implemented in the process of modernization of public administration in Serbia. The third Part of the dissertation is devoted to analysis of the public administration process in Serbia – the research examines the influence of euro integration process on Serbia and the influence of European „good administration” standards on the shape and development of the public administration reform process in Serbia; as well to analysis that examines the process of public administration modernization in Serbia and analysies of the significance of the ICT for developing modern, rational public administration in Serbia and recommendations are made that can be applied in the further process of modernization of public administration, which will be presented in the Conclusion.

Key words: reform, public administration, modernization, electronic government, ICT, good administration, openness, transparency, efficiency, efficiency

Scientific field – Law

Narrow scientific field – Administrative Law

UDC number –

САДРЖАЈ

УВОД	12
ДЕО I КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	17
1. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ У ПРАВНОЈ ТЕОРИЈИ.....	17
1.1. Поимање јавне управе у организационом смислу.....	20
1.2. Поимање јавне управе као скупа активности	26
1.2.1. Функционални појам јавне управе у материјалном и формалном смислу	26
1.2.2. Интегрално и менаџерско схватање природе активности јавне управе).....	28
2. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ У ПОЗИТИВНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	30
3. САВРЕМЕНИ ИЗАЗОВИ ЈАВНЕ УПРАВЕ	33
4. ПОКРЕТАЧИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	36
5. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ПРОЦЕСА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	37
6. УТИЦАЈ УПРАВНЕ ДОКТРИНЕ НА ПРОЦЕС РЕФОРМЕ УПРАВЕ	40
7. СТАНДАРДИ „ДОБРЕ УПРАВЕ“	45
7.1. Појам „добре управе“ у правној теорији.....	45
7.2. Теоријско одређење појма стандарда „добре управе“	49
7.3. Савет Европе и стандарди „добре управе“	53
7.4. Европска унија и стандарди „добре управе“	55
8. МОДЕРНИЗАЦИЈА СИСТЕМА ЈАВНЕ УПРАВЕ УВОЂЕЊЕМ САВРЕМЕНИХ ИНФОРМАЦИОНО-КОМУНИКАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА У ЊЕН РАД – ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ.....	62
ДЕО II САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ РЕФОРМЕ УПРАВЕ	65
1. СМЕРНИЦЕ ЗА РЕФОРМУ УПРАВЕ КРОЗ ПРИЗМУ АКТА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	65
1.1. Смернице Уједињених нација о унапређењу јавне управе	65
1.2. Смернице Европске уније о потребама развоја јавне управе	70

1.2.1. Управна конвергенција и савремене тенденције реформе управе у државама чланицама Европске уније	70
1.2.2. Стандарди Европске уније о модернизацији управе у земљама чланицама – развој е-управе.....	72
1.2.3. Модернизација управе – одабрани примери земаља чланица Европске.....	78
1.2.3.1. Италија.....	79
1.2.3.2. Шведска.....	84
1.2.3.3. Финска.....	90
1.3. Стандарди SIGMA о потребама развоја јавне управе.....	97

ДЕО III РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ 103

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА О САВРЕМЕНИМ ТЕНДЕНЦИЈАМА РАЗВОЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ СРБИЈЕ.....	103
---	-----

2. РЕФОРМА УПРАВЕ СРБИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОИНТЕГРАЦИЈСКОГ ПРОЦЕСА И СТАНДАРДИ „ДОБРЕ УПРАВЕ".....	105
---	-----

2.1. Основни стратешки оквир за успостављање „добре управе" у складу са стандардима Европске уније.....	108
---	-----

2.1.1. Стратегија реформе државне управе.....	108
---	-----

2.1.2. Стратегија реформе јавне управе.....	109
---	-----

2.2. Принципи реформе јавне управе у Републици Србији.....	110
--	-----

2.2.1. Поузданост и предвидљивост.....	110
--	-----

2.2.2. Отвореност и транспарентности.....	113
---	-----

2.2.2.1. Транспарентност.....	113
-------------------------------	-----

2.2.2.2. Отвореност.....	115
--------------------------	-----

2.2.3. Одговорност.....	118
-------------------------	-----

2.2.4. Ефикасност и делотворност.....	121
---------------------------------------	-----

2.2.5. Децентрализација.....	122
------------------------------	-----

2.2.6. Демолитизација и професионализација.....	125
---	-----

2.2.7. Рационализација.....	126
-----------------------------	-----

2.2.8. Модернизација.....	127
---------------------------	-----

3. ОРГАНИЗАЦИОНО И ФУНКЦИОНАЛНО РЕСТРУКТУРИРАЊЕ И ОПТИМИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ ПРИМЕНОМ МЕТОДЕ ФУНКЦИОНАЛНЕ АНАЛИЗЕ.....	129
---	-----

4. ПОБОЉШАЊЕ КВАЛИТЕТА И СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА И УСЛОВА ЗА УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ ЈАВНОСТИ.....	134
5. УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА УПРАВНОПРАВНИХ ПРОПИСА И ЊИХОВО УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ.....	138
5.1. Инструменти реформе за унапређење квалитета прописа.....	139
5.1.1. Анализа ефеката прописа (АЕП).....	139
5.1.2. Мултикритеријумска анализа и модел стандардног трошка.....	140
5.2. Усклађивање нормативног оквира са стандардима „добре управе“ Европске уније.....	141
5.2.1. Закон о државној управи.....	142
5.2.2. Закон о инспекцијском надзору.....	142
5.2.3. Закон о општем управном поступку.....	144
5.2.4. Закон о заштити података личности.....	146
6. РАЗВОЈ ЈАВНО-СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА И ЈАЧАЊЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА.....	149
6.1. Успостављање усклађеног система радних односа и плата у јавној управи.....	149
6.2. Унапређење система за управљање људским ресурсима у јавној управи.....	152
6.3. Унапређење система за стручно усавршавање јавних службеника.....	154
7. УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И ЈАВНИМ НАБАВКАМА.....	156
7.1. Унапређење управљања јавним финансијама.....	156
7.2. Унапређење система јавних набавки.....	160
8. ЈАЧАЊЕ МЕХАНИЗАМА ЗА НАДЗОР НАД РАДОМ ЈАВНЕ УПРАВЕ СА АСПЕКТА СТАНДАРДА „ДОБРЕ УПРАВЕ“.....	165
8.1. Изазови за делотворно поштовање стандарда „добре управе“ – лоше управно поступање.....	165
8.2. Унапређење механизма надзора над радом јавне управе.....	167
8.2.1. Заштитник грађана.....	168
8.2.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.....	170
8.2.3. Агенција за спречавање корупције.....	172
9. МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ КРОЗ РАЗВОЈ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ.....	174

9.1. Уводна разматрања – информационо-комуникационе технологије као средство за успостављање „добре управе“ у Србији	174
9.2. Успостављање институционалног оквира за координисани развој електронске управе	176
9.3. Нормативни оквир „добре“ електронске управе	178
9.4. Основни предуслови за успостављање и развој „добре“ електронске управе	181
10. УПРАВЉАЊЕ ПРОЦЕСОМ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ	191
ЗАКЉУЧАК	194
РЕФЕРЕНЦЕ	200

УВОД

Реформа јавне управе је континуирани, детаљно планирани и обликовани процес који се испољава кроз увођење мањих или већих измена или иновација у рад јавне управе како би се произвеле позитивне промене у оријентацији, структури и начину функционисања јавне управе.

Основна претпоставка од које се полази у раду јесте да успешно спровођење процеса реформе јавне управе доприноси успостављању квалитетне јавне управе која је у стању да одговори на бројне савремене изазове који произилазе из њеног унутрашњег и спољашњег окружења и поставља основе за ваљано одвијање реформских процеса и у другим областима друштва.

Анализом стратешких аката, правних прописа и праксе у Републици Србији константује се да је реформа јавне управе усмерена на успостављање модерне јавне управе која ће, по европским стандардима „добре управе“, пружати квалитетне јавне услуге својим грађанима и привредним субјектима и која ће својим деловањем производити позитивне друштвено-економске ефекте како у земљи, тако и на наднационалном нивоу. Стога, посебна пажња у раду посвећена је истраживању шта то једну јавну управу чини „добром“ и које услове јавна управа треба да испуни да би се окарактерисала као „добра.“

У истраживању проучава се процес модернизације јавне управе у Србији као један од конкретних облика у коме се реформа јавне управе може испољити. Данас се под модернизовањем јавне управе превасходно мисли на техничко-технолошко осавремењивање јавне управе увођењем савремених ИКТ у њен рад. Стога, у раду анализира се значај који увођење савремених ИКТ има за успостављање модерне, рационалне јавне управе у Србији – посебно се испитује успостављање и развој електронске управе (скраћено: е-управе) у Србији као инструмента за унапређење ефикасности, економичности, делотворности, отворености и транспарентности јавне управе.

У истраживању се полази од претпоставке да ИКТ у раду јавне управе унапређују њену ефикасност и делотворност.

Електронска управа омогућава континуирано пружање управних информација и услуга у дигиталном облику чиме се услуге јавне управе приближавају корисницима, унутрашњи рад јавне управе се унапређује, а истовремено се и омогућава лакша, бржа и економичнија комуникација како између органа јавне управе, тако и између јавне управе и корисника.¹ Из наведеног произилази допунска претпоставка од које се пошло

¹ Dion Curry, *Trends For The Future Of Public Sector Reform: A Critical Review Of Future-Looking Research In Public Administration*, COCOPS, 2014, pp. 12-18.

у истраживању – да је развој електронске управе директно пропорционалан са унапређењем економичности и ефикасности јавне управе.

Претпоставка за успостављање ефикасне и економичне електронске управе јесте да поред дигитализације основних база података и управних поступака мора постојати и координисана сарадња у размени и коришћењу знања, информација и податка између органа у систему јавне управе.

Унапређењем ефикасности и економичности рада јавне управе не искључује се остваривање начела законитости, већ се доприноси успостављању флексибилне јавне управе која одговара на захтеве грађана и привредних субјеката, уз истовремену заштиту јавног интереса, односно доприноси се успостављању „добре“ јавне управе у којој постоји равнотежа јавног интереса и интереса грађана.

Ефикасно, економично и делотворно функционисање система јавне управе подразумева постојање оптималног броја сврсисходних организационих облика. Прекомеран број органа и организација у систему јавне управе носи са собом ризик од појаве прекомерног броја запослених; преклапања послова и задатака које врше различити органи и организације управе у истој области рада, као и нерационалног располагања јавним средствима.

За успостављање ефикасне, делотворне и транспарентне јавне управе неопходно је симплификовати сложене управне процедуре. Основна претпоставка јесте да се симплификацијом управних процедура долази до административног растерећења корисника услуга јавне управе. Тежина административног оптерећења мери се утрошеним временом и финансијским издацима које је грађанин или привредни субјекат утрошио како би испунио своју обавезу према одређеном органу јавне управе. Ефикасна и делотворна је она јавна управа која на брз (уз максималну уштеду времена), квалитетан и приступачан начин благовремено пружа квалитетне и економичне јавне услуге корисницима.

Ниједна јавна управа не може функционисати оптимално и квалитетно уколико у њој постоји значајан степен корупције и других облика лошег управног поступања. Лоше управно поступање, попут дискриминације и ћутања управе, битно угрожава остваривање стандарда „добре управе“ и зато га је потребно минимизовати. Корупција као вишедимензионалан друштвени феномен узрокује негативне економске, политичке и социјалне последице на друштво.² Сходно томе, у истраживању се полази од тога да је корумпирана јавна управа неефикасна, дискриминишућа и нетранспарентна. Претпоставка је да је за смањење степена корупције важно ојачати начело законитости кроз деполитизацију јавне управе. Међутим, да би деполитизована јавна управа пружала квалитетне услуге корисницима неопходно је да унутар ње делује стручан, одговоран и ефикасан кадар – из чега произилази да се јачањем професионализације у јавној управи повећава квалитет њених јавних услуга.

Предмет истраживања јесте проучавање процеса реформе и модернизације јавне управе који у Србији, са посебним освртом на утицај стандарда „добре управе“ на обликовање и развој реформе српске јавне управе. Стога се истраживање спроводи пре

² Ari-Veikko Anttiroiko, *Good governance in context: Learning from anti-corruption policies of Finland and Singapore*, München, 2014, p. 5.

свега у циљу испитивања: унутрашњих и спољашњих фактора који утичу на ток и обликовање процеса реформе јавне управе у Србији у последње две деценије; аналитичког и хронолошког сагледавања процеса реформе и процеса модернизације јавне управе у Србији како би се истражиле све околности под којима се спроводила реформа, односно вршила модернизација јавне управе и у циљу идентификације и критичког сагледавања свих предности и мана затеченог стања, као и идентификације потенцијалних корака које треба предузети у даљем процесу реформе и модернизације, како би се јавна управа у Србији обликовала и развијала према стандардима „добре управе“.

Процес реформе јавне управе у Србији тесно је повезан са процесом евроинтеграција. Србија, као кандидат за чланство у Европској унији, дужна је да својим грађанима обезбеди „добру управу“ и квалитетне јавне услуге по европским стандардима. Како би одговорила на постављене изазове Србија је преузела низ активности на промени функционалног и организационог оквира система јавне управе како би домаће законодавство синхронизовала са стандардима, принципима и вредностима европског управног простора и својим грађанима, као будућим грађанима Европске уније, обезбедила једнак или бар приближно једнак квалитет јавних услуга који уживају грађани држава чланица Европске уније (скраћено: ЕУ) у својим земљама.³

Сходно томе, у истраживању помоћу методе правне аксиологије приступа се проучавању европских „принципа, вредности и стандарда“⁴ и процеса њихове имплементације у позитивно управно право Србије ради успостављања „добре управе“. Такође, у истраживању примењена је и компаративна метода, те се у другом делу врши упоредноправни преглед модернизација јавних управа одабраних држава чланица Европске уније, како би се идентификовала иновативна решења, препреке и примери добре праксе и како би се што боље сагледали чиниоци који могу утицати на обликовање и ток процеса осавремењивања рада јавне управе.

Процес приближавања Србије правним тековинама Европске уније узроковао је динамичну нормативну активност у области јавне управе, те је истраживање реформе јавне управе у Србији немогуће спровести без примене правне методе и анализе релевантних међународних правних извора и домаћих законских, подзаконских правних прописа, као и стратешких докумената којима се утврђују правци реформе јавне управе и планирају реформативне нормативне активности.

Бројни унутрашњи и спољашњи фактори делују на јавну управу и мењају је, како у организационом, тако и у функционалном смислу. Но, као што је јавна управа подложна утицају различитих фактора, она исто тако својим деловањем утиче и изазива бројне промене, како на националном нивоу, тако и на међународном нивоу. Сходно томе, у истраживању приликом сагледавања фактора спољне и унутрашње средине који су утицали и даље утичу на ток и обликовање процеса реформе и модернизације јавне управе у Србији у последње две деценије, као и у проучавању ефеката деловања јавне управе након имплементираних реформских мера и активности усмерених на успостављање „добре управе“ примењена је куазално-експликативна метода.

³ Стеван Лилић, Катарина Голубовић, *Европско управно право, Београд, 2011, стр. 63.*

⁴ *Ibid.*

Сазнања до којих се дошло у истраживању добијена су првенствено применом методе правне логике, односно резултат су процеса индукцијског и дедукцијског закључивања. Наведена сазнања синтетизована су у Закључку.

Може се издвојити неколико разлога оправданости и релевантности ове студије. Први разлог почива на чињеници да се савремена јавна управа у динамичном окружењу константно развија и постаје све сложенија, њен константан развој прати континуирано подешавање њене структуре и начина њеног рада увођењем промена и иновација, како би се прилагодила савременим изазовима и одговорила на савремене захтеве корисника, што доприноси континуираном одвијању процеса реформе јавне управе како у Србији, тако и у другим земљама. Више од деценију и по, упоредо са евроинтеграцијским процесима, реформа јавне управе је један од водећих приоритета државе Србије, што се може видети у динамичној нормативној активности која је обележила наведени период.

Континуиран процес реформе јавне управе у Србији (сензитиван на активности међународних организација), ефекти новоусвојених закона и подзаконских аката, као и планских докумената којима се уређује ова област произвео је доста „свежег“ материјала којим се актуелизује значај ове теме и оправдава израда ове студије која доприноси континуираном процесу истраживања реформе и модернизације јавне управе у Србији. Такође, ово истраживање треба да допринесе проучавању теоријског одређења појма реформе јавне управе и појма модернизације јавне управе, као и теоријском образложењу њихових одлика и узајамне повезаности. Посебно релевантано у истраживању јесте приступ тумачењу значења и допринос теоријском одређењу појма стандарда „добре управе“.

Рад, поред увода и закључка истраживања, садржи три дела.

У првом делу дисертације сагледава се теоријски појам јавне управе у организационом и у функционалном смислу, сагледавају се схватања јавне управе као скупа активности у интегралном и менаџерском смислу, затим утврђује се позитивно-правни појам јавне управе у функционалном и организационом смислу. Такође, у овом делу градуално се проучава процес реформе јавне управе – полази се од проучавања изазова са којима се сусреће савремена јавна управа, како би се идентификовали спољашњи и унутрашњи фактори који утичу на јавну управу и покрећу процес реформе; анализира се стратешки приступ планирања процеса реформе; сагледава се утицај истакнутих управних доктрина на обликовање модела реформе јавне управе. Посебна пажња у истраживању посвећена је анализи концепта „добре управе“ и стандарда „добре управе“ у правној теорији, односно у референтним међународним актима.

Други део дисертације посвећен је прегледу савремених тенденција реформи управе. У овом делу приступа се анализи смерница за реформу управе кроз призму аката Уједињених нација и Европске уније, као и упоредноправној анализи процеса модернизација јавних управа одабраних држава чланица Европске уније са циљем да се идентификују међународни стандарди и смернице за техничко-технолошко осавремењивање јавне управе кроз увођење савремених ИКТ у њен рад.

Трећи део посвећен је истраживању и детаљној анализи процеса реформе јавне управе у Србији у последње две деценије. Посебна пажња се посвећује проучавању утицаја који процес евроинтеграција Србије и стандарди „добре управе“ имају на обликовање и развој процеса реформе српске јавне управе. Средишњи део треће главе дисертације посвећен је прегледу тока и ефеката процеса реформе јавне управе. Процес модернизације јавне управе у Србији у раду проучава се са аспекта преласка јавне управе са традиционалних на савремене информационе системе управљања. Сходно томе, приступа се анализи значаја које савремене информационо-комуникационе технологије имају за успостављање модерне, рационалане јавне управе у Србији. На основу налаза добијених спроведеним истраживањем у наведеним главама дисертације формулисан је закључак рада.

ДЕО I

КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

1. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ У ПРАВНОЈ ТЕОРИЈИ

Први трагови јавне администрације (управе)⁵ могу се назрети у развијеним друштвима предхришћанске ере попут Старог Египта⁶ и античке Кине.⁷ Ове облике организованог вођења јавних послова одликовале су претежно ауторитарна и елитистичка обележја. Мали број службеника служио је владару за спорадичне активности управног карактера попут одржавања реда и убирања пореза.⁸

Као одговор на неограничену централизовану власт у рукама апсолутистичких владара, током 18. века јачају идеје о правно-политичком начелу поделе власти у чијем контексту јавна управа почиње да се схвата као једна од три основне функције државне власти које се међусобно ограничавају и узајамно контролишу ради успостављања равнотеже моћи.⁹

⁵ Изрази управа и администрација представљају вишезначне, сложене термине, саджински веома сличне, те се у нашем језику често употребљавају као синоними. Термин администрација произилази из латинске речи *administratio* која се сходно Оксфордском латинском речнику преводи као управа, менаџмент, извршавање, вођење послова (P G W Glare, *Oxford Latin Dictionary*, Oxford [Oxfordshire]: Clarendon Press, 1982.). Утицај латинске терминологије посебно је био осетан у нашем праву све до II светског рата када су изрази администрација и административно право превладавали над изразима управа и управно право. Крајем прошлог и почетком овог века у домаћој литератури покушало се изразу администрација дати уже и стручније значење, међутим упливом англицизама кроз страну стручну литературу, радна документа међународних организација и међународне прописе, по којима се администрација схвата у контексту енглеске речи *administration* као процес или активности управљања организацијом, вођење послова, руковођење јавним пословима, влада, управа итд. (види: Stevenson, A. (ed.), *Oxford Dictionary of English*, 3rd Revised edition, Oxford University Press, 2010), изрази управа и администрација поново се све више употребљавају као синоними, што је приметно и код превођења иностранизама (нпр. *public administration* се преводи са енглеског на српски као јавна управа), стога за потребе овог рада термини управа и администрација користе се као синоними. За више детаља види: Стеван Лилић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995, стр. 2-3.

⁶ Срђан Кораћ, *Етичка димензија јавне управе*, докторска дисертација, Београд, 2013, стр. 25-27.

⁷ *Ibid.*, стр. 64-67.; Драгољуб Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, Програм за развој Уједињених нација, Савет за државну управу, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2003, стр. 62.

⁸ Детаљније у: Rumki Basu, *Public Administration – Concepts and Theories*, New Delhi, 2004.

⁹ Шарл Луј Монтескје у свом делу „О духу закона“ из 1748. године детаљно разрађује данас најзаступљенију, тријалистичку теорију поделе власти на законодавну, извршну (управну) и судску функцију државне власти. Детаљније у: Шарл Луј Монтескје, *О духу закона*, Београд, 1989.; Види још и упореди: Сања Ђурић, „Монтескјеова теорија поделе власти“, *Пословне студије*, Бања Лука, 2010, стр. 87-99; Давор Трлин,

На обликовање наведеног поимања јавне управе, значајно је утицала индустријска револуција, која је подстакла наглу урбанизацију и развој трговине и привреде, што је заједно са уздицањем буржоазије представљало талас друштвено-економско-политичких промена које су резултирале друштвено-државним преображајем на Старом и Новом континенту.¹⁰

Друга половина деветнаестог века обележена је уздицањем социјалне државе и умножавањем броја њених функција, што је довело до формирања свеобухватне, разгранате јавне администрације која је примарно установљена на основу закона и тежи да обезбеди благостање народа.¹¹ Но, она се временом отуђила од својих првобитних хуманистичких циљева – бирократски апарат и трошкови његовог одржавања су се вишеструко увећали што је створило климу за нове идеје и промене у домену јавне управе. Различите политичке идеје почев од тоталитарних, социјалистичких до демократских схватања мењале су концепт јавне управе кроз време.

Јавна управа је присутна у сваком друштву, а начин њеног организовања, као и вредности и принципи по чијим основама функционише, умногоме зависе од политичког система, правне традиције и културе једне земље.¹²

Модерна јавна управа поред основних функција примене права, одржавања реда и мира, прикупљања пореза, обезбеђује и низ јавних услуга, политичку стабилност, представља покретач друштвено-економских промена, привредног раста, а такође обавља и низ других задатака који се непрестано умножавају како расту очекивања грађана.¹³

Сходно наведеном, можемо закључити да јавна управа не постоји у вакууму – она се развија у динамичном правно-политичком, привредно-економском и културолошком окружењу које подстиче константно умножавање циљева, функција, задатака, прописа и субјеката унутар националних јавних управа, што доприноси њиховој сложености и знатно отежава дефинисање појма јавне управе.

Шарл-Жан Батист Бонен (*Charles-Jean Baptiste Bonnin*)¹⁴, француски политички мислилац и оснивач науке о јавној управи у модерном смислу, јавну управу дефинише

„Теорија подјеле власти у систему државне власти Босне и Херцеговине“, *Управа*, Факултет за јавну управу Сарајево, 2012, стр.17-19.

¹⁰ Миодраг Петровић, „О појму јавне управе у савременој теорији“, *Зборник радова правно-економског факултета у Нишу* (уред. С. Поповић), бр. 2, Ниш, 1963, стр. 64; За више детаља вид.: Luis Humberto, Fernández Fuentes, *Foundations for Public Administration Science in the 21st Century*, INAP, 2016, р. 44; Добросав Миловановић и Драган Васиљевић, „Положај управе у демократској правној држави“, *Правни живот*, бр. 10, том II, 2012, стр. 173-175.

¹¹ Види: Sidney Bradshaw Fay, “Bismarck's Welfare State”, *Current History*, vol. XVIII, Philadelphia, 1950, pp. 1-7; Anton Ravnić, "Socijalna država i država blagostanja", *Revija za socijalnu politiku*, Pravni fakultet Sveučilište u Zagrebu, 1996, pp.239-249; Сенад Јашаревић, „Социјална сигурност и социјална држава“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (уред. Д. Дракић), 3/2009, стр. 158-164.

¹² Parchi Juneja, Nature and Scope of Public Administration, *MSG*, 2015, available at: <https://www.managementstudyguide.com/public-administration-nature-and-scope.htm> (30.12.2017.).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Иако плодан правни писац Шарл-Жан Батист Бонен је релативно недавно добио шире признање научне заједнице за своја дела, након што је његово дело Принципи јавне управе (*Principes d'Administration Publique*) из 1808. године објављено у електронској верзији на интернету на француском и шпанском језику,

као друштвену творевину насталу удруживањем људи, чији је основни циљ одржање формиране заједнице. Сходно Бонену јавна управа се схвата као друштвено деловање усмерено на управљање заједницом, које се огледа у деловању јавне власти на појединце и на јавну имовину кроз извршавање прописа у циљу заштите општег интереса и успостављања социјалног реда.¹⁵

Леонард Д. Вајт (*Leonard D. White*), утемељитељ науке о јавној управи на америчком тлу, јавну управу дефинише као „све операције које имају за циљ испуњење или примену јавних политика“¹⁶, а које се испољавају кроз управљање људима и материјалним ресурсима, тако да се на најефикаснији могући начин остваре циљеви државе. Сходно Вајту управљање је ништа друго до „уметност“ (...) „усмеравања, координисања и контроле великог броја људи ради испуњења одређене сврхе или постизања одређеног циља.“¹⁷

Ф. Негро и Л. Нигро (*F. Negro and L. Nigro*) дају свеобухватну дефиницију јавне управе и политичког и социјалног система, дефинишући јавну управу као „кооперативни групни напор у јавном окружењу“, који „обухвата све три гране власти: егзекутиву, легислативу и судство (и њихове међувезе), има важну улогу у формулисању јавне политике, те је стога и део политичког процеса; значајно се разликује од приватне управе и блиско је повезана са бројним приватним групама и појединцима кроз пружање услуга заједници.“¹⁸

Данас се све чешће усваја, како у иностранству, тако и у домаћој литератури, становиште да јавна управа, поред извршне, има и услужну, регулативну и организацијску улогу, односно да вршење управних послова не подразумева само обављање управне власти, већ такође подразумева и обављање послова који су неауторитативне природе.¹⁹

после чега је 2004. публиковано од стране мексичке непрофитне издавачке куће Fondo de Cultura Económica. Управо мексичка публикација је након два века привукла пажњу светске заједнице и Боненових сународника на његов рад, те га данас француски правни писци, попут Данијеле Лушак (*Danièle Lochak*) означавају као оца француске науке о управи и оснивача науке о јавној управи у модерном смислу. Међутим, скоро две деценије раније, пре него што је Омар Гереро (*Omar Guerrero*) објавио у Мексику компилацију Боненових радова и привукао пажњу светске јавности, амерички аутор Данијел В. Мартин (*Daniel W. Martin*) је у свом раду *Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration* из 1987. указао на то да се почеци јавне управе као науке не могу везивати за рад Вудра Вилсона *The Study of Administration* из 1887. године, јер све што је наведено у том раду, као и у радовима осталих америчких аутора у области јавне управе све до 1937. је већ виђено у француској литератури која датира из раног и средњег 19 века, наводећи међу њом и Боненове Принципе јавне управе: Вид. Omar Guerrero, "Biografía", Charles-Jean Baptiste Bonnin, 2011, available at: <http://www.cjbonnin.org/BIO/index.html> (22.12.2018.); Daniel W. Martin, "Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration", *Public Administration Review* 47, No. 4, 1987, pp. 297–303.

¹⁵ Charles-Jean Bonnin, *Principios de Administracion Publica*, Mexico, FCE, 2004, цитирано према: L. Humberto, F. Fuentes, *op.cit.*, pp. 47-49; Детаљније у: С. J. Bonnin, *Principes d'Administration Publique*, edition seconde, Paris, 1809, available at: <http://www.cjbonnin.org/OBRA%20ESCRITA/BonninPAP1809.pdf> (03.01.2019.).

¹⁶ Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, 1955, pp. 1-5.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Felix A. Negro and Lloyd G. Nigro, *Modern Public Administration*, 7th Edition, New York: Harper & Row, Publishers, Philippine copyright, HarperCollins Publishers Inc., 1992, p. 11.

¹⁹ Стеван Лилић, Предраг Димитријевић, Милан Марковић, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2007, стр. 144-145.

Тако Павле Димитријевић сматра да се јавна управа у организационом смислу састоји од „државне“ и „друштвене“²⁰ (недржавне) управе. Један од заступника овог становишта је и Стеван Лилић који приликом дефинисања јавне управе полази од њеног организационог аспекта наводећи да јавна управа обухвата како државну управу (органе управе и управне организације стриктно утврђене законом, чија је основна делатност обављање управних и стручних послова), тако и организације које на основу законом поверених јавних овлашћења „обављају поједине управне послове“²¹ (управни послови им нису примарна делатност, али на основу законом поверених јавних овлашћења обављају послове управног карактера).²² Организације са повереним јавним овлашћењима за обављање делатности управног карактера Лилић назива „недржавном управом“²³ која обухвата јавне агенције, јавне установе и јавна предузећа.

Драгољуб Кавран дефинише јавну управу као „систем органа, организација, тела и међузавистан скуп надлежности, послова и задатака, специфично повезан и вођен са циљем примене правних норми, организацијских инструмената, метода управљања, процеса и процедура ради испуњења мандата изабране власти“ наводећи да поред извршне, јавна управа има и регулативну, организаторску и услужну улогу.²⁴

Сагледавајући, горе наведене респектабилне дефиниције приметно је да се поимање јавне управе разликује од аутора до аутора, те да не постоји једна универзална, општеприхваћена дефиниција јавне управе. Разлог за то лежи у чињеници да је јавна управа сложена, временом променљива друштвена творевина на коју делују бројни унутрашњи и спољашњи фактори који је обликују (више речи о унутрашњим и спољашњим факторима који делују на јавну управу биће у 3. *Савремени изазови јавне управе*).

Како би се што боље разумело шта јавна управа подразумева у наставку анализира се поимање јавне управе као организације и као скупа активности и приступа се утврђивању појма јавне управе у позитивном праву Србије.

1.1. Поимање јавне управе у организационом смислу

Савремени свет Петер Друкер²⁵ (*Peter Drucker*) дефинише као друштво организација, наводећи да држава кроз велики број организација предузима низ

²⁰ Павле Димитријевић, *Јавна управа*, Ниш, 1964.

²¹ Стеван Лилић, *Управно право - управно процесно право*, Београд, 2014, стр. 165-166.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

²⁴ Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, стр. 62.

²⁵ Постоји дуализам у изговору имена и презимена наведеног аутора, те је у домаћим изворима могуће пронаћи како американизовану верзију његовог имена и презимена: „Питер Дракер“, тако и немачку верзију: „Петер Друкер“. Узимајући у обзир да је Друкер рођен у Бечу, односно немачком говорном подручју, у раду ће се користити немачка верзија.

активности путем којих спроводи своје циљеве, пружа јавне услуге, примењује ограничења и намеће своје вредности како грађанима, тако и привредним субјектима.²⁶

Без организације нема администрације. Администрацију Х. А. Сајмон (*H. A. Simon*) дефинише као групе људи које приликом вршења својих радних задатака међусобно сарађују ради остварења заједничких циљева.²⁷ Стога, да би те групе људи оствариле своје заједничке циљеве, оне се организују, планирају расподелу послова, задатака, времена, утврђују систем контроле, планирају расподелу финансијских, људских и материјалних ресурса ради остваривања циљева организације у оквиру које делују. Сходно томе, кроз организовано деловање групе људи који међусобно сарађују ради остваривања циљева власти државе (попут одржавања реда, примене закона, скупљање пореза и др.) остварује се и јавна управа у пракси. Из тог разлога многи аутори јавну управу дефинишу као најважнији инструмент власти, односно као неполитичку бирократску машинерију власти која служи за спровођење њених закона и политика у дело.²⁸

Проучавање јавне управе као организације почива на методама анализе које настоје да објасне и утврде факторе који утичу понашање људи у различитим облицима организација и да на основу донетих претпоставки изведу и предвиде потенцијалне ефекте које одређени облик организације има на понашање људи. Међу најистакнутијим организационим теоријама, које нуде смернице за успостављање организационог облика јавне управе који функционише на оптималан и рационалан начин, спадају:

- **Научни менаџмент** – овај концепт развијао се с краја 19-ог и почетком 20-ог века и првобитно се заснивао на проучавању приватних организација, но временом његови основни елементи нашли су своју примену и код организација у јавном сектору. Родоначелником научног менаџмента сматра се Фредерик Тејлор (*Frederick Taylor*).²⁹ Он заступа приступ управљања организацијом на основу научних метода. Полазна теза научног менаџмента јесте да се путем научне анализе могу утврдити најподеснији начини за извођење операција, односно обављање послова. Према Тејлору да би се постигло оптимално функционисање организације неопходно је утицати на повећање ефикасности запослених како би обавили што више посла у што мање времена, са што мањим утрошком ресурса и што мање губитака, чиме се повећава продуктивност организације, а самим тим се остварују и бољи резултати.³⁰ Продуктивност организације је уско повезана са зарадом коју запослени у организацији остварује. Како би се подстакло преузимање веће

²⁶ Peter Drucker, "Organisational Development in New Society of Organisations", *Harvard Business Review Magazine*, Vol. 70 No. 5, 1992, pp. 95-104.

²⁷ Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg and Victor A. Thompson, *Public Administration*, 12th edition, A. A. Knopf: New York, 1971, цитирано према: S. B. M. Marume, "Meaning of Public Administration", *Quest Journals- Journal of Research in Humanities and Social Science*, Volume 4 ~ Issue 6, 2016, pp. 15-20.

²⁸ F. A. Negro and L. G. Nigro, *op. cit.*, 1992, p. 11; Alan S. Cajes, Introduction to Public Management: Clarification of Terms, 2008, available at: http://alsalca.blogspot.rs/2008/08/introduction-to-public-management_15.html (12.10.2017).

²⁹ Azeez Olalowo Oladejo, Ebenezer Oluwole Oni, „Principles of Public Administration”, in: *Chapter in Fundamentals of Politics and Governance*, Lagos, 2016., pp. 308-310.

³⁰ *Ibid.*

иницијативе у раду од стране запослених, Тејлор предлаже увођење варијабилног система плаћања.³¹

Научни менаџмент се залаже за функционални тип организације у којој се настоји да свако лице, од руководећег положаја па наниже, врши што је мање функција могуће, а најбоље једну.³² Менаџмент се, сходно овом концепту, треба ограничити на обављање послова „попут планирања, организовања, контроле, утврђивања метода пословања“³³, док остале запослене треба оставити да раде свој посао у складу са својом струком и вештинама. Сходно наведеном, као основне одлике научног менаџмента издвајају се: стандардизација метода рада; специјализација и једнака подела послова и задатака између управе и запослених; узајамна сарадња радника и менаџмента (како би се увећала продуктивност и ефикасност организације); селекција запослених научном методом која подразумева да се најпре анализирају природа и захтеви сваког радног места понаособ, а потом се приступа анализи вештина, знања и карактера запослених ради утврђивања најподеснијих кандидата за одређена радна места и програме обука и усавршавања.³⁴

- **Бироократија** – према Максу Веберу (*Max Weber*) представља најефикаснији облик организације који има хијерархијску структуру у оквиру које се функције и овлашћења распоређују на основу формалних прописа и правила по нивоима чиме се успоставља ланац командовања унутар организације (бирократе нижег ранга одговарају бирократама вишег ранга).³⁵ Вебер дефинише организацију као континуирано, специфично деловање које је усмерено ка остварењу одређеног циља.³⁶ У оквиру организације као ентитета³⁷ делује група индивидуа (чиновника) организована у „скупину са управним апаратом“ која континуирано и константно предузима радње ради реализације циља због којег је та организациона група формирана.³⁸ Ефикасност ове организације, према Веберу, лежи у њеном рационалном и професионалном приступу. Активности које се предузимају почивају на низу закона, правила и процедура што даје организацији легитимитет који почива на рационално-легалном ауторитету.³⁹ Бирократа поступа строго објективно, на основу правила, остављајући своје субјективно мишљење и интересе по страни. Он рутински обавља свој део посла који му је поверен – посао за који је специјализован.⁴⁰ Све предузете активности се бележе и документују, што доприноси одговорности

³¹ Ондреј Јашко *et al.*, *Основи организације и менаџмента*, ФОН Београд, 2014, стр. 29-34.

³² *Ibid.*, стр. 33.

³³ А. Oladejo, Е. О. Oni, *op. cit.*, pp. 308-310.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*, pp. 296-321; Max Weber, "Bureaucracy", *Classics of Public Administration* (eds J. M. Shafritz and, A. C. Hyde), Thomson Wadsworth, Boston, 2007, pp. 43-48.

³⁶ Макс Вебер, *Привреда и друштво*, Том I, Просвета, Београд, 1976, стр. 26-39.

³⁷ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр.4.

³⁸ Упореди: Дарко Матијашевић, *Стратешко управљање – Стратегија, систем, организација, држава*, Бања Лука, 2018, стр.72; Види.: М. Вебер, *Привреда и друштво*, стр.26-39.

³⁹ О. Јашко *et al.*, *op.cit.*, стр. 54; Ж. Нарашић, „Ауторитет и суд“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, 2/2015, str. 408- 409.

⁴⁰ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 54-57.

бирократа. Међутим, временом су правила и папирологија, односно строго формалне ствари постале важније од саме сврхе организације, којој се често због тога замера да је нефлексибилна због чега се бирократија често посматра негативно иако у суштински представља темељ за професионално обављање послова унутар организације.⁴¹

- **Теорија административног менаџмента (административног управљања)** – често се назива и теоријом затворене организације и залаже се за формализовану административну структуру где постоји јасна подела рада и моћи.⁴² Анри Фајол (*Henri Fayol*), креатор теорије административног менаџмента посматра организацију као затворену целину за чије ефикасно функционисање је кључан људски фактор. Знање којим кадрови располажу битно је приликом запошљавања и расподеле функција у организацији. Организација се прилагођава знању којем њени кадрови располажу. Фајол истиче да места у организацији треба додељивати у складу са знањем (образовањем и вештином) које неко лице поседује како би се обезбедила максимална ефикасност тог лица на додељеном месту.

Фајол заступа линијски тип организације у којој постоји јасна подела рада и (хијерархијски) пирамидални ланац заповедања где наређења иду одозго на доле, односно наређења се примају од непосредно надређеног чиме се остварује принцип јединствене команде.⁴³ Како би се координисале све активности у оквиру организације, поред јединства команде мора постојати и јединство управљања, односно вођење свих међувезаних послова који се врше ради достизања истог циља су одговорност једног руководиоца. Фајол посебну пажњу поклања положају подређених и надређених лица сматрајући да њихов однос директно утиче на ефикасност саме организације. Надређено лице поседује ауторитет на основу којег има право да издаје команде и захтева послушност. Улога ауторитета јесте одржавање дисциплине унутар организације и осигуравање ваљаног функционисања организације. Нарушавање дисциплине битно угрожава остваривање циљева организације. Сходно томе, према Фајолу у свакој ефикасној организацији постоји одређени степен централизације, односно концентрације моћи, ауторитета и одговорности у неколико појединаца.⁴⁴ Највећу моћ, ауторитет и одговорност има сам врх хијерархијског ланца, односно најважније одлуке се доносе на врху пирамиде.⁴⁵ Колики ће бити степен централизације у једној организацији зависи од њене сложености – што је организација мања (броји мањи број људи) јачи је степен централизације, док са порастом броја људи и процеса унутар организације повећава се степен децентрализације.⁴⁶ Фајол наводи да је за ефикасну организацију потребно да она функционише на одређеним принципима, а то су поред већ наведене: поделе рада; ауторитета; дисциплине;

⁴¹ С. Кораћ, *op. cit.*, стр. 6-75.

⁴² О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 43.

⁴³ Pere Sikavica, Fikreta Bahtijarević-Šiber, *Menadžment: Teorija menadžmenta i veliko empirijsko istraživanje u Hrvatskoj*, Zagreb, 2004, str. 192.

⁴⁴ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 43.

⁴⁵ P. Sikavica, F. Bahtijarević-Šiber, *op. cit.*, стр. 193.

⁴⁶ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 42-45.

јединства команде; јединства управљања; хијерархије и централизације – и награђивање; дух заједништва; подређивање личних, појединачних интереса заједничком општем интересу организације; постојање реда (свако лице унутар организације заузима одређено место и положај, материјални ресурси организације такође имају свој ред); иницијатива; сталност запослења и једнако и правично поступање према запосленима.⁴⁷

Након Фајола даљи развој теорије административног управљања наставили су Линдал Арвик (*Lyndall Urwick*) и Лутер Галик (*Luther Gulick*). Они су посебну пажњу посветили проучавању фактора који доприносе порасту степена рационалности у организацији. Тежња да се циљеви организације постигну на максимално ефикасан и економичан начин, према Галику и Арвику остварује се поделом посла и његовим груписањем по секторима и одељењима. Међутим, оваква парцијализација посла захтева координисање рада образованих јединица у којима се групишу одређени послови, што такође представља трошак по организацију. Сходно томе, за рационално функционисање организације неопходно је наћи праву меру између специјализације посла и његовог груписања и трошкова координације образованих јединица груписаних послова.⁴⁸ Са становишта Арвика и Галика елементи административног менаџмента су: планирање послова и задатака, унутрашња организација, људство, руковођење, координација, извештавање и вођење буџета.⁴⁹

- **Теорија о међуљудским односима** – неокласична теорија која се разликује од претходне три горе наведене класичне теорије организације у томе што се акценат ставља на људе који чине организацију, а не само на формално-техничке аспекте организације и бави се проучавањем шта мотивише људе и шта их подстиче на одређено понашање, залажући се за то да једна од основних квалификација надређених буду социјалне вештине, односно да се умећу са људима да предност у односу на експертизу у координисању послова. Једно од основних обележја ове теорије јесте систем „награде и казне“. Ова теорија је указала на важност социјалног фактора у подизању продуктивности. Оснивачем ове теорије сматра се Е. Мајо (*Elton Mayo*)⁵⁰ који је спровео низ експеримената заснованих на теорији људских односа у једној америчкој електротехничкој компанији.⁵¹

Стеван Лилић даје доста широку дефиницију јавне управе у организационом смислу, наводећи да се под јавном управом подразумева „организациони систем управних органа и управних организација у једној земљи.“⁵² Организациони систем јавне управе може се даље поделити на два основна сегмента – државну управу и недржавну управу. **Зоран Томић** наводи да државну управу која је хијерархијски устројена чине, на основу закона основани, државни органи управе (који су такође засебне организационе

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ А. Oladejo, Е. О. Oni, *op. cit.*, pp. 312-313.

⁵⁰ *Ibid.*; О. Јашко, *et al.*, *op. cit.*, стр. 44-46.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² С. Лилић, *Управно право - управно процесно право*, стр. 165-166.

целине) и државне (посебне)⁵³ управне организације (којима је обављање управних послова основна делатност)⁵⁴, док недржавна управа обухвата: а) по принципу територијалне децентрализације, органе управе територијалне аутономије и органе управе локалне самоуправе⁵⁵ и б) по принципу функционалне децентрализације, обухвата јавна предузећа, јавне установе и јавне агенције којима управни послови нису примарна делатност, али на основу законом поверених јавних овлашћења обављају „послове државне управе тј. управну делатност.”⁵⁶

Но како сваки „управни орган”⁵⁷ представља посебну организацију за себе **Иван Копрић** не прави изричиту дистинкцију између „управних органа” и „управних организација” и **јавну управу** дефинише као: „скуп управних организација које обављају јавне послове. Јавни су послови они који се обављају у интересу локалне, регионалне или националне политичке заједнице те су као такви одређени прописом државног, регионалног или локалног карактера.”⁵⁸ Управне организације **Еуген Пусић** дефинише као посебне врсте сложених организација унутар чијих међуповезаних структурних елемената континуирано делују запослена лица тако што, у складу са повереним дужностима и овлашћењима, обављају одређене друштвене послове ради постизања колективног циља ради којег је организација и установљена.⁵⁹ Стога, управна организација као ентитет има своју **структуру, односно састоји се од међусобно повезаних структурних елемената који чине управну организацију као целину.** ⁶⁰ Унутар управне организације и њених структурних елемената, користећи материјална средства којима та управна организација располаже, континуирано организовано делују људи – професионална лица запослена у управној организацији – који обављају поверене им послове ради остваривања колективног циља, који уједно представља и сврху оснивања дате организације. Управна организација као целина, као и сви сегменти и процеси унутар ње функционишу по основу унапред установљених правила и прописа.

Стјепан Иванишевић, по врсти задатака које обављају и начину на који те задатке обављају, идентификује три типа управних организација.⁶¹ На првом месту су регулативне, односно организације чији је задатак да регулишу друштвене односе и имају инструменталну улогу у спровођењу програма, јавних политика и других одлука носиоца јавне власти. Затим, ту су услужне организације које су добиле назив од „service” што на енглеском значи „услуга” и самим тим означавају оне организације које се баве пружањем јавних услуга корисницима. На крају имамо координативне

⁵³ *Ibid.*, Зоран Томић, *Опште управно право*, Београд, 2017, стр. 158.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ З. Томић, *Опште управно право*, стр. 149.

⁵⁶ *Ibid.*; С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *op. cit.*, стр. 144-145.

⁵⁷ *Ibid.*, стр. 58.

⁵⁸ Ivan. Koprić, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, 2015, dostupno na: https://www.academia.edu/11586329/Suvremena_javna_uprava_i_njezino_proučavanje_kompleksnost_i_integracija (06.01.2018.), стр. 3.

⁵⁹ Д. Матијашевић, *op.cit.*, стр. 91-92.; Еуген Пусић, *Наука о управи*, Књига I, VIII издање, Правни факултет Загреб, Центар за стручно усавршавање и сарадњу са удруженим радом Новинско издавачке организације „Пословна политика”, Београд, 1986, стр. 1-9.

⁶⁰ С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *op. cit.*, стр. 44-47.

⁶¹ I. Koprić, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, стр.3; Упор. Stjepan Ivanišević, *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, 1987.

организације чији задатак јесте да обезбеде правилно функционисање управног система, односно да координишу управним функцијама унутар саме јавне управе.⁶²

Сумирајући наведено и полазећи од чињенице да савремена јавна управа подлеже нормама објективног права,⁶³ јавна управа у организационом смислу представља ништа друго до на закону заснован, хијерархијски устројен организациони систем одређених правних субјеката у једној земљи који се на основу позитивних прописа те земље узајамно повезују и успостављају своју унутрашњу организацију ради обављања управне делатности.

1.2. Поимање јавне управе као скупа активности

1.2.1. Функционални појам јавне управе у материјалном и формалном смислу

Да би остварила сврху свог успостављања свака организација мора да функционише, што се одвија кроз предузимање низа сврсисходних активности. Исто важи и за јавну управу као организацију.

У зависности од природе, односно унутрашњих обележја основних активности које врши јавна управа разликујемо – **уже схватање** по којем јавна управа врши „управну функцију“, односно скуп активности ауторитативног карактера које су правно регулисане и које се манифестују као власт и **шире схватање** по којем јавна управа обавља „управну делатност“ (као једну од државних делатности) вршењем активности ауторитативног и неауторитативног карактера ради обављања својих свакодневних послова и задатака,⁶⁴ односно вршењем скупа „особених активности (...) којима се остварују општи интереси, односно потребе друштва и његових чланова.“⁶⁵

Становиште да јавна управа обухвата шири скуп активности заступа и Кавран који наводи да јавна управа поред извршне (управне)⁶⁶ има и услужну, регулативну и организаторску функцију.⁶⁷

Уже и шире поимање јавне управе као „управне функције“ и „управне делатности“, засновано на карактеру (унутрашњој природи) скупа основних

⁶² *Ibid.*

⁶³ Вид. и упор. Д. Миловановић и Д. Васиљевић, *op. cit.*, стр. 180-181.

⁶⁴ Павле Димитријевић, Ратко Марковић, *Управно право 1*, Београд 1986, стр.13-22 и 47-51.; С. Лилић, *Управно право - управно процесно право*, стр. 42-47.

⁶⁵ П. Димитријевић, Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 47.

⁶⁶ Више о разликовању извршне и управне функције види у: З. Томић, *Опште управно право*, стр. 41-45.

⁶⁷ Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, стр. 62.

активности које јавна управа врши, представљају два различита схватања **материјалног појма** јавне управе у функционалном смислу.⁶⁸

Полазећи од Томићевих разматрања садржине (унутрашње природе) активности које чине управну делатност, могу се издвојити четири карактеристичне концепције материјалног појма јавне управе у функционалном смислу, по којима се јавна управа поима као: 1) *јавна власт* – управна делатност се испољава као скуп (државно) ауторитативних активности; 2) *јавна служба* – односно као скуп активности, ауторитативног и неауторитативног карактера (при чему се акценат ставља на активности услужног карактера), усмерених на организовање и обезбеђивање континуираног и квалитетног функционисања јавних служби, тј. „задовољавања јавних потреба“;⁶⁹ 3) *комбинација јавне власти и јавне службе* – односно поима се као скуп активности ауторитативног и неауторитативног карактера усмерених на „задовољење јавног интереса.“ Овде су присутне две потконцепције: прва, где се активности јавне управе као јавне власти посматрају као средство за омогућавање вршења активности јавне службе чиме се остварује јавни интерес и друга, где се јавна управа посматра као скуп активности јавне власти и јавне службе које врше органи јавне управе;⁷⁰ и 4) *стваралачко-практична (државна) делатност* – где се не прави разлика између активности ауторитативног и неауторитативног карактера, већ се подразумевају активности које органи јавне управе, у оквиру закона, предузимају ради „обезбеђивања државног поретка и благостања друштвене заједнице.“⁷¹

Појам јавне управе у функционалном смислу може се одредити и на основу спољашњих карактеристика тј. елемената форме (начину извршавања активности, начину манифестовања резултата активности (форме акта), начину контроле над вршењем датих активности и сл.) утврђених правним прописима.⁷²

Када приликом одређења појма јавне управе у **функционалном смислу** пођемо од спољашњих (формалних) карактеристика као критеријума за одређивање које државне активности се могу сврстати у скуп активности које врши јавна управа добијемо **формалан појам** јавне управе.⁷³

Како се формална обележја утврђују правним прописима, произилази да се приликом одређења формалног појма јавне управе мора приступити тумачењу важећих правних прописа, те се може рећи да је формалан појам управе у функционалном смислу **варијабилан** – мења се временом заједно са прописима и другачији је од земље до земље.⁷⁴

⁶⁸ Више о материјалном појму јавне управе у функционалном смислу видети у: С. Лилић, *Управно право - управно процесно право*, стр. 42-47.

⁶⁹ З. Томић, *Опште управно право*, стр. 42-44.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Детаљно у: П. Димитријевић, Р. Марковић, *op. cit.*, стр. 13-22 и 47-51.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Упореди: С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *op. cit.*, стр.31-33.

1.2.2. Интегрално и менаџерско схватање природе активности јавне управе

Поред наведеног, ужег и ширег схватања, у иностраној теорији издвојила су се још два становишта природе активности јавне управе – интегрално и менаџерско становиште – где се као критеријум одређивања које активности врши јавна управа узимају не само материјална, садржинска обележја, већ и формална обележја (ко врши активности јавне управе).

Према **интегралном приступу** јавна управа обухвата **све активности** – менаџерске, техничке, канцеларијске и физичке послове – које су предузете од стране свих нивоа запослених у јавној управи ради остварења одређеног циља.⁷⁵ Главни заступници интегралног, свеобухватног становишта које се залаже да јавна управа представља **скуп активности свих запослених** од највиших руководиоца, па све до радника који обављају физичке послове (попут одржавања чистоће зграда и ношења пошљици) су Леонард Вајт, Анри Фајол и Маршал Димок (*Marshall Dimock*).⁷⁶

Анри Фајол сматра да јавна управа (исто као и приватна) обухвата вршење техничке, комерцијалне,⁷⁷ финансијске,⁷⁸ рачуноводствене,⁷⁹ сигурносне и административне функције, стављајући акценат на административну (управну) функцију као најважнију функцију организације. Вршење управне функције, према Фајолу, подразумева обављање активности: предвиђања (планирања унапред); организовања (средстава и људи како би усмерено деловали ка остварењу одређеног циља); командовања (покретање процеса у организацији); координације (тежи да обезбеди узајамно функционисање организационих целина, као и да усклади процесе унутар самих организационих целина) и контроле (надзор над процесима унутар организације како би се све одвијало према унапред израђеном плану и омогућило да се на време идентификују и исправе грешке како би се обезбедило како ваљано функционисање сегмената организације, тако и организације у целини).⁸⁰

Са друге стране, **менаџерски приступ** сматра да када говоримо о јавној управи подразумевамо обављање **послова** који су **искључиво менаџерске природе**, односно она обухвата послове као што су планирање, организовање, координирање, наређивање и контролисање рада унутар јавне управе, чиме се јавна управа ограничава на активности службеника вишег ранга.⁸¹ Познати заступник овог становишта је Лутер Галик који сматра да јавна управа обухвата узак скуп активности везаних за извршну

⁷⁵ Parchi Juneja, What is Public Administration? Meaning and its Definition, MSG, available at: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm> (26.02.2018.).

⁷⁶ Pardeep Sahni, Etakula Vayunandan, *Administrative Theory*, New Delhi, 2010, p. 13.

⁷⁷ Вршење послова набавке, размене итд.

⁷⁸ Оптимално располагање материјалним ресурсима.

⁷⁹ Прати економски статус организације.

⁸⁰ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 39-45.

⁸¹ Р. Juneja, What is Public Administration? Meaning and its Definition. Упореди са: S. B. M. Marume, *op. cit.*, pp. 15-20.

функцију власти и означава их акронимом *POSDCORB: planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*,⁸² што када преведемо са енглеског значи да подразумева скуп активности који обухвата: планирање, организовање, управљање кадровима, руковођење, координирање, извештавање и вођење буџета.⁸³

Но, уколико водећи се менаџерским приступом јавну управу ограничимо само на активности службеника вишег ранга, произилази да службеници нижег ранга, који непосредно одговарају на захтеве и пружају услуге корисницима, заправо врше послове који се не могу подвести под јавну управу, те као такви представљају активности које се налазе изван организационог система јавне управе. Стога, сумирајући горе изнете аргументе, између ова два становишта предност треба дати интегралном приступу по којем се јавна управа поима као скуп активности свих запослених у систему јавне управе, како запослених који обављају послове менаџерске природе, тако и оних који непосредно пружају услуге корисницима, као и лица која не пружају директно јавне услуге, али врше послове који омогућавају њихово пружање и представљају битан елемент за функционисање јавне управе (попут компјутерских техничара који одржавају системе електронске управе и преводиоца који су неизоставни елемент када се нпр. пред јавном управом нађе страном физичко или правно лице као странка, или се обрађује документација за конкурсе при страним фондацијама и сл.), али изузимајући активности лица која врше строго физичке послове, која нису директно и индиректно повезана ни са једном конкретном услугом јавне управе, попут одржавања хигијене и обезбеђења.

⁸² Luther H. Gulick, "The Integrated Executive", in: *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo* (ed. Brian R. Fry), Chatham House Publishers Inc., Chatham, New Jersey, 1989, pp. 90-91.; Ана Трбовић, Драган Ђукановић, Борисав Кнежевић, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд, 2010, стр. 26-27.

⁸³ Luther H. Gulick, *op. cit.*, pp. 90-91; U. Sharma, S. K. Sharma, *Public Administration*, New Delhi, 2002, pp. 11-12.

2. ПОЈАМ ЈАВНЕ УПРАВЕ У ПОЗИТИВНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Позитивно-правно одређење појма јавне управе у **организационом смислу** подразумева утврђивање оних правних субјеката који на основу позитивног права Србије успостављају своју унутрашњу организацију ради обављања управне делатности и узајамно се повезују, образујући тиме један хијерархијски устројени систем који почива на закону.

Из анализе позитивног законодавства Србије произилази да јавна управа у организационом смислу обухвата вршиоце управне делатности који се могу поделити на:

1. **Државну управу** – коју чине државни органи управе који врше „управне послове у оквиру права и дужности Републике Србије“⁸⁴ тј. органи државне управе. За органе државне управе је карактеристично да је њихово оснивање, устројство и делокруг утврђен законом.⁸⁵

Сходно Закону о државној управи (скраћено: ЗДУ) „органи државне управе“ деле се на: 1) *Министарства* – која представљају једини самостални облик органа државне управе у Републици Србији, у смислу да за свој рад директно одговарају Влади и да нису подвргнута надзору неког другог управног органа.⁸⁶ Према чл. 22 ЗДУ министарства врше „послове државне управе у једној или више међусобно повезаних области.“⁸⁷ Образовање министарстава, њихов број и делокруг уређени су Законом о министарствима⁸⁸ (скраћено: ЗОМ); 2) *Органе управе у саставу министарстава* – које се могу образовати као управе (за извршне и с њима повезане инспекцијске и стручне послове), инспекторати (за инспекцијске и с њима повезане стручне послове) и дирекције („за стручне и с њима повезане извршне послове који се, по правилу, односе на привреду“⁸⁹);⁹⁰ 3) *Посебне организације* – (секретаријати и заводи) које се оснивају за обављање стручних послова и са њима повезаним извршних послова „чија природа захтева већу самосталност од оне коју има орган у саставу“⁹¹ министарства.

⁸⁴ Закон о државној управи (ЗДУ), *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (др. закон), 47/2018-7, чл. 1.

⁸⁵ З. Томић, *Опште управно право*, стр. 152-153.

⁸⁶ Зоран Томић, *Управно право-приручник за правосудни*, Београд, 2017, стр. 18.

⁸⁷ ЗДУ, чл. 22.

⁸⁸ Закон о министарствима (ЗОМ), *Службени гласник РС*, бр.44/2014-3, 14/2015-3, 54/2015-13, 96/2015-11 (др. закон), 62/2017-3.

⁸⁹ ЗДУ, чл. 29.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ ЗДУ, чл. 33.

Њихово образовање и делокруг уређује се ЗОМ, а „може се утврдити и посебним законом.“⁹²

2. Недржавну управу – која обухвата органе управе територијалне аутономије; органе управе локалне самоуправе и имаоце управних јавних овлашћења, односно недржавне субјекте којима вршење управних послова није примарна делатност, али на основу законом поверених јавних овлашћења обављају одређене управне послове.⁹³

Одредба 4. ЗДУ предвиђа да се законом вршење одређених послова државне управе може поверити: а) по принципу територијалне децентрализације: „аутономним покрајинама, општинама, градовима и граду Београду“⁹⁴ и б) по принципу функционалне децентрализације: јавним агенцијама, јавним установама, предузећима и другим облицима организовања утврђеним законом.⁹⁵

Одређење јавне управе у функционалном смислу налазимо у Стратегији реформе јавне управе Републике Србије из 2014. године према којој јавна управа обухвата све оне активности које се предузимају ради обављања управних послова и управних јавних овлашћења, изворног или повереног карактера, независно од субјеката (органа, организација, институција – у даљем тексту: органи јавне управе) који их обављају.⁹⁶ Међутим, позитивно законодавство Србије не уређује изричито функционални појам јавне управе, већ се он изводи **посредно**, употребом методе анализе, из важећих уставних и правних аката, како би се утврдили сви управни послови, изворни или поверени, које обављају државни и недржавни вршиоци јавне управе. Сходно томе, позитивно-правни појам јавне управе у функционалном обухвата све активности које се предузимају ради обављања: 1) управних послова „у оквиру права и дужности Републике Србије“⁹⁷ које обављају органи државне управе,⁹⁸ као и 2) управних послова које обављају субјекти недржавне управе, а који се могу поделити на: а) поједине послове државне управе чије је вршење законом **поверено** органима локалне самоуправе, односно територијалне аутономије;⁹⁹ б) управне послове које недржавни субјекти јавне управе **изворно** врше по конкретном правном основу (нпр. посебном закону, попут Народне Банке Србије која изворно врши одређене управне послове на

⁹² ЗОМ, чл. 1.

⁹³ З.Томић, *Опште управно право*, стр. 149, 181-194.; С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *op. cit.*, стр. 144-145.

⁹⁴ ЗДУ, чл. 4.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, 54/2018-4.

⁹⁷ ЗДУ, чл. 1 ст. 1.

⁹⁸ Законом о општем управном поступку (*Службени гласник РС*, бр. 18/2016-10, 95/2018-441) проширен је појам управне ствари тако да сходно чл. 2 овог Закона обухвата: управне и гарантне акте, управне уговоре, управне радње, јавне услуге, као и сваку другу ситуација која је законски одређена као управна ствар. Међутим, посматрајући одредбе ЗДУ о пословима државне управе, примећује се извесна неусклађеност у наведеним сегментима између ова два прописа. Стога, препоручује се да се изврши измена и допуна ЗДУ како би се послови које врши државна управа ускладили са проширеним појмом управне ствари.

⁹⁹ ЗДУ, чл. 4.

основу Закона о Народној банци Србије)¹⁰⁰; в) **поверене** управне послове које на основу управних јавних овлашћења врше недржавни вршиоци јавне управе чија је изворна делатност друштвеног, регулаторног и профитног карактера (предузећа¹⁰¹, установе, регулаторна тела, друге организације).¹⁰²

Тешкоће у прецизном одређењу позитивно-правног појма јавне управе у функционалном смислу указују нам на потребу за доношењем Закона о јавној управи којим би се на свеобухватан начин регулисала обимна и сложена правна област јавне управе.

Предности доношења Закона о јавној управи огледају се, с једне стране, у томе што би његовим одредбама могло да се утврде принципи на којима би се заснивало деловање јавне управе у Србији независно од вршиоца послова јавне управе, односно **да се на једном месту уреде** одређена битна правна питања која у пракси изазивају правне недоумице и тиме уносе правну несигурност (на пример, утврдити принципе за делегирање овлашћења за управно одлучивање и др.), а са друге стране обезбедила би се боља усклађеност правних прописа којима се посебно детаљније регулишу одређени сегменти јавне управе.

¹⁰⁰ Детаљније у: З. Томић, *Управно право-приручник за правосудни*, стр. 21-24; Закон о Народној банци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – одлука УС и 44/2018.

¹⁰¹ Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016.

¹⁰² З. Томић, *Опште управно право*, стр. 149, 181-194.

3. САВРЕМЕНИ ИЗАЗОВИ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Како би одговорила на све изазове са којима се суочава, поготово на промене друштвено-економске климе, јавна управа се константно прилагођава новим условима кроз увођење мањих или већих промена у свој рад.

Бројни унутрашњи и спољашњи фактори утичу на јавну управу и мењају је, како у организационом, тако и у функционалном смислу. Најважнији унутрашњи фактори који обликују организацију и рад јавне управе, пре свега, су: економија, политика, правна традиција и друштво једне земље. Међу најважније спољашње факторе спадају: демографске промене (нпр. миграције становништва), климатске промене, политика међународних организација (попут Светске банке, Међународног монетарног фонда, Европске уније и др). Међутим, исто као што је јавна управа подложна утицају различитих фактора, она исто тако својим деловањем утиче и изазива бројне промене, како на националном нивоу (нпр. у економији, друштвено-политичкој ситуацији земље...), тако и на међународном нивоу (поставља стандарде, примере добре управне праксе итд.).¹⁰³

Велики број јавних управа европских земаља се носи са демографским проблемима попут старења становништва, великог броја незапосленог младог становништва (Србија, Грчка, Португал), ниским природним прираштајем (Данска, Србија), исељавањем домаћег становништва (Хрватска, Бугарска), тешко контролисаном приливу избеглица и економских миграната (Грчка, Француска, Немачка, Шведска).¹⁰⁴

Глобална рецесија која је захватила свет у периоду између 2007. и 2008. године дубоко се одразила на функционисање већине јавних управа у земљама света. Државе су биле принуђене да предузму разноврсне мере штедње попут смањења зарада у јавном сектору, смањења пензија, смањења броја запослених у јавној управи, увођења привремене забране запошљавања у јавној управи и др. како би умањиле последице кризе. Тако су и државе чланице Европске уније након избијања светске економске кризе спровеле неопходне реформе на својим националним јавним управама. Међутим, иако су спроведене мере донекле повећале економичност рада јавне управе, са друге стране имале су и контраефекат у смислу да су се прилично негативно одразиле на квалитет јавних услуга и положај јавних службеника. То се може објаснити тиме да се на европском нивоу паралелно са промовисањем отворености и транспарентности јавне управе, одвијала и политика „стега каиша“, како би се смањило оптерећење буџета, што је узроковало смањење мотивације јавних службеника, јер су „резови“ у виду смањења зарада, смањења броја запослених, „замрзавања“ радних места допринели смањењу интересовања службеника за посао који обављају, због повећања могућности да постану вишак запослених; да буду преоптерећени послом услед

¹⁰³ D. Curry, *op. cit.*, pp. 8-11.

¹⁰⁴ *Ibid.*

смањења запослених, а да притом не буду адекватно плаћени у односу на обим посла који обављају и слично.¹⁰⁵

Природне непогоде попут великих поплава, које су последице климатских промена, могу довести до уништења постојеће инфраструктуре, спречити планирану изградњу, активирати клизишта, отежати водоснабдевање домаћинства пијећом водом, могу узроковати и исељење становништва. Исто тако велике суше могу довести до одумирања вегетације на одређеним подручјима, недостатка пијеће воде, пропасти рода пољопривредника што негативно утиче како на животни стандард људи који се баве пољопривредом, тако и на економску моћ читавих региона у којима је пољопривреда претежна делатност. Сходно томе, и климатске промене умногоме утичу на рад јавне управе, због чега је важно унапредити механизме за управљање природним ресурсима, ојачати капацитете овлашћених субјеката за управљање ванредним ситуацијама, просторног планирања и др.¹⁰⁶

Такође, јавна управа мора да буде спремна да предвиди и надолазеће друштвене изазове, како би благовремено реаговала и спречила негативне последице друштвених промена по животни стандард грађана и функционисање привреде.

Како би одговорила на изазове са којима се суочава јавна управа мора правремено прилагођавати своју организацију и начин пружања јавних услуга помоћу способног руководства државе (слабо руководство повлачи ригидност јавне управе и неспособност да се адекватно одговори на новонастале ситуације), односно мора да приступи правременој реформи јавне управе.

Реформа јавне управе је дугорочан процес који тежи постизању позитивне промене у правцу, структури и начину функционисања јавне управе чијим се успешним спровођењем подстиче и омогућава ваљано одвијање реформских процеса и у другим друштвеним сегментима.¹⁰⁷

Каква ће се организација јавне управе једне државе успоставити након завршетка процеса реформи зависи од много фактора: правне традиције, историје, културе, циљева којима се тежи, расположивих финансијских средстава, потреба и трошкова организације итд. Данас се траже нови облици организације који могу остварити жељене циљеве и оптимизовати расподелу средстава. Један од модерних трендова организовања јавне управе на које су усмерени процеси реформе подразумева стварање „умрежене управе“¹⁰⁸ која се заснива на сарадњи и координацији, односно

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ European Commission, European Semester Thematic Factsheet – Quality Of Public Administration, 2017, available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration_en_0.pdf (31.12.2017.) pp. 8-11.

¹⁰⁷ Vláda České republiky, Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky, Říjen 1998, k dispozici na adrese: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm>, (11.01.2017.); Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Београд, 2004, доступно на: <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2004-Strategija-reforme-dr%CS%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji.pdf>, (13.03.2016.)

¹⁰⁸ На нивоу ЕУ јавне управе држава чланица повезују се у оквиру Солвит (SOLVIT) мреже услуга која помаже у решавању проблема када органи јавне управе једне од држава чланица Европске уније прекрше права грађанина или предузетника који долази из друге земље чланице. Солвит је пре свега бесплатна услуга на мрежи, али има и свој центар у свакој држави чланици, као и на Исланду, Лихтенштајну и Норвешкој. Детаљније на: Европска комисија, SOLVIT – Rješenja problema sa vašim pravima u EU-u, dostupno na:

подразумева међусобно дељење података, знања, садржаја, алата, средстава, инфраструктуре и процеса. Међутим, у току процеса стварања „умрежене управе“ долази „олабљивања“ институционалних оквира, те би требало pazити да се одржи равнотежа између сарадње и хијерархије органа јавне управе, како не би дошло до урушавања формалне структуре без које нема одговорности јавне управе, као ни њене ефикасности.¹⁰⁹

За успешну реформу јавне управе, мора постојати одговарајућа политичко-друштвена клима, истинска решеност и политички консензус да се промене заиста спроведу – просто копирање прописа и модела институција из других земаља није решење ако немају услова да заживе у пракси. Сходно томе, реформе јавне управе које се заснивају на усвајању правних транспланата из правних система других земаља, као што је случај код реформи јавних управа држава кандидата за чланство у ЕУ, остаће само „мртво слово на папиру“ уколико се њихово усвајање врши искључиво про форме, без истинске воље да се они заиста спроведу. Такође, да би планиране реформе биле успешне оне се морају спровести до краја. Делимично спроведене реформе и процес осавремењивања јавне управе има за последицу рађање партикуларизма¹¹⁰ који ради за индивидуалне интересе, односно интересе појединих група, док се расподела јавних ресурса одвија на неетички начин који се огледа кроз фаворизовање кандидата, намерно одржавање неповољне климе на тржишту како би се ослабила конкуренција и сличне појаве.¹¹¹

Реформа јавне управе је веома сложен процес, који носи бројне ризике и неизвесност. Стога, током одвијања реформског процеса неопходно је превазићи бројне изазове који коче ефективно спровођење реформи, као и сачекати догледно време у коме ће се показати резултати спроведених реформи и оценити њихова корисност. Изазови се могу јавити у виду: а) превисоких трошкова процеса реформи; б) постојања високог степена ризика да планиране реформе имају контраефекат од очекиваног; в) постојања правних препрека које отежавају изводљивост планираних реформи; г) недовољне политичке подршке процесу реформе; д) одсуства јасне визије циљева који се реформом желе постићи; е) сукоба идеја (у ком правцу треба усмерити реформе); е) ендемске корупције;¹¹² ж) доминирања личних интереса приликом креирања плана реформе; з) незаинтересованости јавности за планиране реформе; и) да је реформа планирана по диктату врха без дијалога, те као наметнута идеја наилази на отпор политичких неистомишљеника, цивилног друштва или запослених у јавној управи; ј) нефлексибилног приступа владе реформи (чврсто се држати за већ утемељене идеје без давања могућности новим опцијама); к) слабе координације реформама; л) мањка институционалних капацитета; љ) мањка финансијских ресурса и др.¹¹³

http://ec.europa.eu/solvit/index_hr.htm, (16.02.2018.); Florian Hauser (Editor), European Commission, The Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners, Luxembourg, 2017, pp. 10-11.

¹⁰⁹ European Commission, European Semester Thematic Factsheet – Quality Of Public Administration, p. 9.

¹¹⁰ Детаљније у: Alina Mungiu-Pippidi, "Learning from Good Governance Virtuous Circles", *Anti-Corruption Policies Revisited. Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption: "Corruption and governance improvement in global and continental perspectives"*, 2016, p. 4.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² F. Hauser (Editor), European Commission, *op. cit.*, p.11.

¹¹³ *Ibid.*, pp. 10-13.

4. ПОКРЕТАЧИ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Под покретачем реформе, у смислу овог рада, подразумевамо одређени сет околности који произилази из једног или више горе наведених спољно-унутрашњих фактора који утичу на рад јавне управе, и који је као такав условио покретање иницијативе за реформу њеног система од стране одређених актера, како би се на систему јавне управе спровеле одређене промене које су потребне да би се обезбедило да јавна управа на ваљан начин одговара на захтеве корисника и успешно остварује постављене циљеве.

Према њиховој природи, „покретаче“ процеса реформе јавне управе, можемо поделити на: а) **политичко-правне**, попут промене власти (на чело државе долазе лидери са новим идејама и вредностима), условљених донација страних влада и међународних организација (нпр. приступ ЕУ фондовима је условљен испуњењем одређених услова), спољашњег утицаја међународних организација (Светске Банке, Организације за економску сарадњу и развој и др.); б) **економске**, као што су финансијска и економска криза,¹¹⁴ економски раст земље, нестабилност националног и светског тржишта, међународни дуг земље и др.; в) **друштвено-демографске** – када до покретања процеса реформе долази због захтева ангажованог цивилног друштва за променом (нпр. да се стане на пут корупцији – протестима, петицијама...); медијске критике (предуслов су постојање слободних и независних медија); избегличке кризе; пада броја радно способног становништва итд.; г) **научно-техничке** – реформа је подстакнута развојем информационо-комуникационих технологија које могу да допринесу ефикаснијем, економичнијем и грађанима и привреди приступачнијем раду јавне управе. Такође реформе могу бити подстакнуте и потребама за јачањем система сајбер заштите дигитализоване јавне управе; д) **природно-еколошке** – природна катастрофа, заштита животне средине; ђ) **управне** – унутар система јавне управе појавила се потреба за унапређењем њеног рада, односно за увођењем промене која је у јавном интересу.¹¹⁵

Иницијатива за покретањем процеса реформе јавне управе може потећи од: 1) политичких актера – нпр. представника власти, опозиције, међународних организација; 2) друштвених актера – нпр. организација цивилног друштва, медија; 3) професионалаца – као иницијатор реформе јавља се сама јавна управа која предлаже промену. Разлог за покретање иницијативе често је угледање на успешне јавне управе других земаља и тежња да се неке методе њиховог рада (које су идентификоване као успешне), односно организационог повезивања инкорпорирају у националну јавну управу како би се унапредило њено функционисање.¹¹⁶

¹¹⁴ Детаљније о финансијској и економској кризи у: Маринко Бошњак, *Глобална финансијска и економска криза и њен утицај на привреду и финансије Србије*, Београд, 2011.

¹¹⁵ ACCA, *Professional accountants – the future: 50 drivers of change in the public sector*, London, 2016, pp. 8-12.

¹¹⁶ *Ibid.*; F. Hauser (Editor), *European Commission, op. cit.*, pp. 15-18.

5. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ПРОЦЕСА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Реформа јавне управе је усмерен, детаљно планиран и обликован процес који се може састојати у увођењу мањих или већих измена или иновација у рад јавне управе како би се променила њена оријентација, односно како би се унапредило њено функционисање и организациона структура.

Стратешко планирање, сходно Предрагу Димитријевићу представља процес свесног одређивања приоритетних поља деловања, „избора и разраде циљева и метода рада, али и претходног утврђивања критеријума за контролу реализације онога што је циљ управног рада“¹¹⁷ коме се приступа како би се јавна управа прилагодила савременим изазовима и промењеним околностима са којима се суочава.¹¹⁸

Пре израде стратешког плана реформе спроводи се **анализа стања**, где се на основу пажљиво прикупљених и систематизованих податка врши детаљно аналитичко сагледавање положаја и стања у коме се јавна управа затекла у време отпочињања реформе. Анализира се традиција јавне управе која се реформише, као и вредности на којима она почива. Такође, анализирају се и сви унутрашњи и спољашњи фактори који утичу на функционисање и обликовање структуре јавне управе, у циљу идентификације свих предности и мана затеченог стања, као и потенцијалних могућности и претњи по рад јавне управе.¹¹⁹

Након спроведене анализе стања, ради успешног спровођења иницираног процеса реформе, приступа се стратешком планирању њеног тока, односно изради стратегије реформе јавне управе у којој су садржани основни елементи процеса реформе управе и управљања реформом.

Суштински део, бит стратегије реформе јесу **циљеви**. Постављању и формулисању циљева реформе јавне управе приступа се након сумирања резултата анализе стања. Формулисање циља реформе јавне управе представља јасно формулисање промене која се жели постићи у раду или организационој структури јавне управе након спроведене реформе. Циљеви чијем остварењу стратегија тежи деле се по нивоима у три групе. Први на лествици јесу *стратешки циљеви* који представљају *опште* циљеве којима се осликава свеукупан ефекат који се планираном реформом жели постићи. Разрадом стратешких циљева издвајају се **приоритетне области** које реформа треба да захвати да би остваривање стратешког циља било могуће и на основу њих формулишу се *приоритети*, односно детаљније разрађени циљеви. Разрадом приоритета долази се до трећег нивоа, тј. специфичних (посебних) циљева којима се конкретизују у детаље жељени ефекти реформе јавне управе. Циљеви којима стратегија тежи би требало да буду: релевантни, усаглашени, међуповезани, њихово остваривање узајамно условљено

¹¹⁷ Предраг Димитријевић, „Стратешко планирање јавном управом“, *Администрација и јавне политике*, год. IV бр. 1/2018, стр. 5-7, 10-11.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Петер Болтон, *Водич за стратешко планирање за градове и општине*, Врање, 2007, стр. 8, 17-19.

и могуће. Циљеви се у стратегији излажу по хијерархијском и логичком редоследу, уз постављање временских одредница до када се очекује њихова реализација.¹²⁰

Пошто се формулишу циљеви, приступа се утврђивању **принципа** на којима ће се заснивати процес реформе јавне управе. На основу одабраних принципа могуће је идентификовати која је управна доктрина утицала на избор модела реформе јавне управе, но понекад се у стратегији реформе недвосмислено наводи да стратегија почива на принципима нпр. „добре управе“.

Један од нужних предуслова за делотворно спровођење процеса реформе јесте успостављање адекватних и ефикасних механизма за вршење координисаног, континуираног и конзистентног стратешког и оперативног **управљања процесом реформе** јавне управе, као и механизма за вршење континуираног мониторинга и евалуације успешности процеса имплементације мера и активности утврђених акционим планом за спровођење стратегије реформе.¹²¹

Након што се стратешким актом утврде сви основни елементи процеса реформе управе и управљања реформом приступа се изради **акционог плана**. Акциони план прецизно разрађује стратегију и чини њен саставни део. Акционим планом утврђује се шта, ко и како треба да чини да би одређени стратешки циљ био реализован и врши се објективна процена висине потенцијалних трошкова и времена који су потребни да се мере и активности за реализацију циљева стратегије успешно спроведу.¹²²

Не постоји један универзални модел стратегије који је применљив на јавне управе свих земаља света. Конкретан облик и садржина стратегије јавне управе зависи од земље у којој се доноси и њеног правног система, економске ситуације, политичког система, социјалног окружења и многобројних других фактора.

Према садржини, Кавран издваја пет карактеристичних врста стратегија управних реформи које се у пракси неретко међусобно комбинују приликом планирања процеса реформе јавне управе. На првом месту ту су *институционално-легалистичке* стратегије код којих обим, садржина и врста реформе се уређује од стране креатора политике у Влади и парламенту, а њено спровођење се реализује доношењем „закона, подзаконских аката и других прописа.“ На другом месту налазе се *експериментално-пројективне* стратегије које су ништа друго до пробне стратегије чији се предложени модел реформи испробава како ће функционисати у пракси на једном мањем сегменту система јавне управе, како би се проверило да ли се планиране реформе могу успешно спровести и да ли ће изазвати жељене позитивне ефекте. Уколико се експериментална реформа покаже неуспешном у пракси не приступа се њеној широј имплементацији. На трећем месту налазе се *компензаторно-партиципативне* стратегије реформе јавне управе чија се садржина одликује дебиروقратизацијом, децентрализацијом, национализацијом или денационализацијом, као и дерегулацијом и подстицањем партиципације цивилног друштва у раду јавне управе. Четврте су, *организационо-процесне* стратегије где је реформа усмерена на реструктурирање јавне управе, односно измену организационог и функционалног подсистема јавне управе, затим на стручно усавршавање кадрова и примену нових метода и техника управљања. На последњем,

¹²⁰ *Ibid.*; Милан Коларевић *et al.*, „Методологија израде стратегије одрживог развоја“, *Међународна научна конференција-Менаџмент*, Крушевац, 2010, стр. 174-175.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² П. Болтон, *op. cit.*, стр. 18-21; М. Коларевић, *et al.*, *op. cit.*, стр.174-175.

петом, месту према Каврану, налазе се *нови системи јавног управљања*, односно стратегије засноване на доктрини новог јавног менаџмента (о коме ће више речи бити у поглављу: *6. Утицај управне доктрине на процес реформе управе*).¹²³

По обиму стратегије реформе јавне управе могу се поделити на парцијалне (њима се планира реформа само одређеног сегмента јавне управе, а не целог система) и свеобухватне, а по приступу процесу реформе стратегије могу се поделити на инкременталне и радикалне.

Инкрементални приступ подразумева константно постепено увођење промена по сегментима (парцијално) у систем јавне управе чиме се постиже њен стални развој (јавна управа еволуира временом). Међутим за неке државе инкрементални приступ може бити исувише спор (нпр. јер стање у земљи захтева бржу и корениту промену како би се превазишли изазови пред којем се наша њихова јавна управа), па се одлучују за радикалан приступ и спровођење свеобухватне реформе јавне управе.¹²⁴

Радикалан приступ подразумева увођење коренитих промена функционалног и организационог подсистема јавне управе и вредности на којима почива. Неретко се дешава да држава отпочне инкрементални процес реформе да би временом прешла на радикални приступ (нпр. у другом мандату владајуће политичке партије).¹²⁵

¹²³ Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, стр. 273-280.

¹²⁴ UNDP, *Public Administration Reform-Practice Note*, New York, 2004, pp. 24; Упоредити са: Geert Bouckaert, Vitalis Nakrošis and Juraj Nemec, "Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results", *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2011, p. 17; F. Hauser (Editor), *European Commission, op. cit.*, pp. 19-35.

¹²⁵ *Ibid.*

6. УТИЦАЈ УПРАВНЕ ДОКТРИНЕ НА ПРОЦЕС РЕФОРМЕ УПРАВЕ

Управна доктрина представља скуп идеја како и на којим вредностима организовати управу и засновати њено деловање. Управне доктрине постављају практичне препоруке за унапређење функционалног и организационог подсистема јавне управе, те се приликом планирања процеса реформе јавне управе неретко полази од идеја одређене управне доктрине као основе за изградњу модела реформе. Најважније управне доктрине су камерализам, веберијанска доктрина, доктрина новог јавног менаџмента, доктрина „добре управе“ и неовеберијанска доктрина.¹²⁶

По начину свог настанка управна доктрина може бити: а) индуктивна - настаје систематизацијом прикупљених искустава из примера добре управне праксе на основу којих се изводе стандарди¹²⁷ који карактеришу ту доктрину; б) дедуктивна – из основних вредности јавне управе изводе се конкретне препоруке које треба да допринесу успостављању добрих управних пракси. На развој управних доктрина утичу обележја времена у коме настају – од друштвено-политичког окружења, културе, економије и др.¹²⁸

Камерализам, иако је настао у 16. веку представља најутицајнију управну доктрину на европском тлу током 18. и 19. века. Заснива се на тези да се ефикасност јавне управе мери њеном економичношћу, залаже се за унапређење практичних вештина управљања државом и даје упутства како унапредити њену ефикасност.¹²⁹

На **веберијанској доктрини** почива традиционални организациони модел јавне управе – бирократија. Веберова бирократија је „легалистичка, монолитна и хијерархијски устројена“¹³⁰ друштвена организација која континуирано делује и „ограничава личну слободу ради општег добра.“¹³¹

Бирократска организација одликује се хијерархијом ауторитета. У оквиру њене хијерархијске структуре врши се, на основу формалних прописа и правила, јасна расподела компетенција и одговорности по нивоима, чиме се успоставља ланац командовања и контроле унутар организације. Бирократе (чиновници) нижег ранга одговарају и покоравају се бирократама вишег ранга који контролишу њихов рад.¹³² Покоравање бирократе чиновнику вишег ранга није везано за личност чиновника који се налази на вишој позицији, већ за његов ауторитет који произилази из надлежности које су му додељене на основу правила, тј. безличног поретка. Бирократа који се налази на врху пирамиде је такође ограничен утврђеним правилима и покорава се безличном

¹²⁶ I. Koprčić, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, str. 12-14.

¹²⁷ *Ibid.*, str. 2.

¹²⁸ *Ibid.*, str. 12-14.

¹²⁹ *Ibid.*, str. 15.

¹³⁰ F. Hauser (Editor), *European Commission, op. cit.*, pp.3-4.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² M. Weber, *“Bureaucracy”*, pp. 43–48.; A. Oladejo, E. O. Oni, *op. cit.*, pp. 296-321.

поретку.¹³³ Сходно томе, власт која се обавља путем бирократског апарата представља најчистији облик легалне власти.¹³⁴

Дакле, бирократски управни апарат сачињен је од појединачних чиновника¹³⁵ који дисциплиновано, стручно и непристрасно на основу јасно утврђених писаних правила и прописа врше своје дужности. Бирократа рутински обавља свој део посла (по принципу поделе рада) који му је поверен – посао за који је едукован и специјализован. Он се поставља у службу у оквиру бирократског управног апарата на основу свог знања стеченог школовањем и искуством и представља „стручног чиновника“ коме је вршење послова јавне управе професија (позив) – има радно време и за свој рад добија плату и могућност да се усавршава и напредује на хијерархијској лествици, остварује право на пензију.¹³⁶ У вршењу својих дужности чиновници предузимају активности у јавном интересу које почивају на низу закона, рационално установљених правила и процедура (које мора поштовати бар већински део чиновника у организацији, а идеално сви, да би она била функционална) што организацији даје легитимни ауторитет.¹³⁷ Све предузете активности се бележе и документују, што доприноси одговорности чиновника, али и одржавању континуитета бирократске организације.

Нови јавни менаџмент¹³⁸ је направио велики заокрет у пољу управних доктрина када је ступио на сцену крајем 80-их година прошлог века – одмах је побрао симпатије великог броја политичара, научника и међународних организација. Ова доктрина деловала је као одговор на економску кризу која је обележила 70-те године прошлог века, промовишући преузимање принципа из приватног сектора и њихову инкорпорацију у јавни сектор, као и свођење јавне управе на економске вредности које се данас често жаргонски називају „Три Е“ и обухватају економичност, ефикасност и ефективност (делотворност).

Реформе засноване на доктрини новог јавног менаџмента одликују се менаџеријализмом, односно увођењем метода и техника из приватног сектора у рад јавне управе (као и у рад јавног сектора у целини). Предност се даје предузетничком облику управљања и увођењу конкуренције. Јавни менаџери имају већу слободу у деловању и одлучивању од бирократа и лично одговарају за остварене резултате органа јавне управе у којима су задужени за тактичко и стратешко планирање, управљање људским ресурсима, одређивање правца и усклађивање процеса обављања активности унутар тих организација уз истовремену обавезу да врше надзор и контролу над спровођењем датих активности.¹³⁹

Дакле, усмереност је на остваривање резултата, а не на процедуру. Управно деловање почива на принципу легалитета и легитимитета.¹⁴⁰ Нови јавни менаџмент (скраћено: НЈМ) се залаже за јачање тржишне утакмице кроз приватизацију, односно да се обављање одређених послова и задатака јавне управе пренесе на приватан сектор.

¹³³ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 50.

¹³⁴ *Ibid.*; Irina Kovačević, „Racionalizacija i birokratija“, *Svarog*, br. 4, Banja Luka, maj 2012, str. 169 – 182.

¹³⁵ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 50.

¹³⁶ М. Вебер, *Привреда и друштво*, стр. 173.

¹³⁷ О. Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр.54.

¹³⁸ Види више у: I. Koprić, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, str.15.

¹³⁹ Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, стр. 64.

¹⁴⁰ А. Трбовић, Д. Ђукановић, Б. Кнежевић, *op.cit.*, стр. 46-47.

Увођење приватног сектора може се јавити и у виду: ангажовања спољних партнера из приватног или непрофирног сектора ради пружања одређених јавних услуга; франшиза; јавно-приватних партнерстава итд,¹⁴¹ с циљем повећања ефикасности, економичности и квалитета пружених јавних услуга. Стога, у основи новог јавног менаџмента лежи идеја да се јавна власт јавља у улози одлучиоца који бира да ли ће вршење одређених јавних услуга поверити јавној, приватној или непрофитној организацији, на основу анализе и оцене ко је од њих најподеснији за пружање датих услуга, узимајући у обзир конкретну спецификацију циља (за чије се остварење ангажују), резултате који се желе постићи (нпр. смањење трошкова, брже пружање услуга...), као и могућности надзора, односно контроле над пружањем поверених услуга.¹⁴² Контрола постигнутих резултата пружаоца јавних услуга утврђује се на основу прецизно дефинисаних показатеља учинка, што су поједини аутори доживели као оживљавање Тејлоровог научног менаџмента.¹⁴³

Још једна важна одлика НЈМ јесте дебиروقратизација којом се настоји одговорити на спорост, нефлексибилност, скупоћу и преобимност бирократског управног апарата, у циљу постизања веће економичности, ефикасности и ефективности рада јавне управе. Како би се то постигло у процесима реформи јавних управа најчешће се приступа: а) дерегулацији односно уклањању и поједностављењу правила и прописа са циљем симплификације процедура и уклањања административних препреки како би се постигла већа брзина и ефикасност у вршењу послова јавне управе, као и веће задовољство корисника јавних услуга (степен задовољства корисника представља основно мерило квалитета рада јавне управе), затим б) „*downsizing*”-у, односно редуковању броја органа у систему државне управе¹⁴⁴ и броја запослених у њима (уз поштравање услова за пријем нових кадрова), чиме се не само остварује смањење трошкова, већ се и слаби моћ јавних службеника, као и в) дисагрегацији¹⁴⁵ обимних, вишефункционалних јавних тела на мање јединице тј. нове ентитете са тачно одређеном функцијом, што је праћено деволуцијом вршења одређених послова и задатака јавне управе на приватан и непрофитан сектор¹⁴⁶ и децентрализацијом (ради приближавања јавних услуга грађанима) јавне управе. Иако је главна тежња била да се кроз примену принципа дисагрегације, деволуције и децентрализације постигне разбијање дотадашње монолитне структуре јавне управе у пракси је дошло до слабљења координације унутар јавне управе, дуплирања послова и задатака, а самим тим и пораста трошкова.¹⁴⁷

¹⁴¹ Jelena Budak (ured.) *et al.*, *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb, 2011, str. 16-19.

¹⁴² Erik-Hans Klijn, “New Public Management and Governance: A Comparison”, *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012, p. 205.

¹⁴³ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: an Introduction*, London, 2018, p. 100; Christopher Pollitt, *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?*, 2nd ed, Blackwell Business, 1993.

¹⁴⁴ Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, стр 64-65; F. Hauser (Editor), *European Commission, op. cit.*, p. 30.

¹⁴⁵ Steven Van de Walle and Gerhard Hammerschmid, “The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 12, No. 2, 2011, pp. 194.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p.192; Д. Кавран, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, стр. .65.

¹⁴⁷ S. Van de Walle and G. Hammerschmid, *op. cit.*, pp. 192-194.

Иако је много обећавала, лоши резултати и контра-ефекти које су реформе засноване на неолибералној доктрини НЈМ изазвале у друштвено-економском животу многих земаља довели су до развоја нових управних доктрина– доктрине „добре управе“ и неовеберијанске доктрине.

„Добра управа“ као нова управна доктрина, током 90-их година прошлог века почела је све више да преузима предност над доктрином НЈМ. За њен развој најзаслужније су међународне организације које су „добрну управу“ испрва анализирале уједно са људским правима и основним слободама, демократијом и владавином права.¹⁴⁸ Доктрина „добре управе“ редефинише однос управе и грађана/привредних субјеката. Њен фокус је на кориснику на кога не гледа само као клијента, већ и као сарадника чије поверење жели да придобије и задржи. Доктрина „добре управе“ се поима као скуп идеја који настоји да успостави праксу „најбољег“ могућег управног поступања и утврди стандарде за добро управно поступање „у које би била уграђена темељна начела на којима би се она као доктрина требала темељити“¹⁴⁹. Више детаља о „доброј управи“ биће изнето у наредној глави.

Са друге стране, поред доктрине „добре управе“, као алтернативни одговор на НЈМ, јавља се и **неовеберијанска доктрина**. Сматра се да су Кристофер Полит (*Christopher Pollitt*) и Герт Букер (*Geert Bouckaert*) 2004. године први увели у теоријске расправе концепт нововеберијанске управе, док су анализирали ефекте реформи јавних управа које су биле базиране на доктрини НЈМ у више земаља.

Неовеберијанска управа је, сходно Политу и Букеру, емпиријско-аналитички, а не нормативни модел јавне управе, којим се објашњавају случајеви европских земаља које су спровеле модернизацију својих јавних управа без спровођења радикалних реформи заснованих на НЈМ.¹⁵⁰

Неовеберијанска јавна управа представља усавршени модел Веберове бирократије који у себи спаја: 1) елементе традиционалног веберијанског модела управе, попут: начела законитости; хијерархије, професионализма и стручности јавних службеника; писане комуникације; реафирмисања улоге државе као главног покретача и носиоца промена¹⁵¹ и 2) позитивне елементе НЈМ-а, као што су ефикасност; оријентисаност ка

¹⁴⁸ Duško Lozina, Mirko Klarić, "Dobra uprava kao doktrina u Evropskoj uniji", *Pravni vijesnik*, br.2, Osijek, 2012, str. 23-28; А. Трбовић, Д. Ђукановић, Б. Кнежевић, *op. cit.*, стр. 45-57.; UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration, Resolution Adopted by the General Assembly, 18 September 2000, A/RES/55/2, New York, 2000, available at: <https://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>, (12.2.2017.); Daniel Beck, Thomas Conzelmann, "Zwischen Sanktionierung und Dialog: Die Durchsetzung von Good Governance in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP", in: *Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme* (hg. F. U. Pappi, E. Riedel and R. Vaubel), Frankfurt am Mein, 2004., pp. 286-303.

¹⁴⁹ Дејан Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019, стр. 179; D. Lozina, M. Klarić, *op. cit.*, str. 23-24; Зоран Јовановић, Карактеристике новог јавног менаџмента у појединим европским земљама, *Гласник права*, бр. 3/2015 (online) доступно на: <http://www.jura.kg.ac.rs/qp/17/l/clanci/jovanovic.htm> (25.04.2020.).

¹⁵⁰ Vedran Đulabić, „Mogućnosti i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi“, u: *7. Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga* (Ured. A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, str.12, fn.4.; Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2nd edition, 2004, pp. 99-100.

¹⁵¹ *Ibid.*; Србобран Бранковић, „Савремене концепције државе“, *Српска политичка мисао*, 1/1997, стр. 13; Wolfgang Drechsler, "Towards a Neo-Weberian European Union? Agenda and Public Administration", *Halduskultuur-Administrative Culture*, No.10, Tallinn University of Technology, Institute of Public Administration, 2009, pp. 12-18.

клијентима; развој механизма којима се подстиче и омогућава учешће грађана у раду јавне управе; промовисања бирократе који није само стручњак за прописе, већ „професионални менаџер који је усмерен да изађе у сусрет потребама грађана као корисника.“¹⁵²

Реформа јавне управе која почива на неовеберијанској доктрини тежи да модернизацијом јавне управе (али без нужне и радикалне имплементације принципа приватног сектора) допринесе реафирмацији репрезентативне демократије (пре свега увођењем савремених технологија којима се олакшава поступак грађанског учешћа), унапређењу нивоа професионализма и већем квалитету јавних услуга.¹⁵³ Коришћење савремених ИКТ ради унапређења рада јавне управе је једно од кључних обележја реформи заснованих на неовеберијанској доктрини. Стога, Дрекслер (*Drechsler*) истиче да су реформе усмерене на развој електронске управе које су захватила како ЕУ, тако и остале земље, доказ да неовеберијанска доктрина све више обликује јавне управе европских земаља, јер развој е-управе заправо није повезан са НЈМ, како се то често погрешно сматра, наводећи да ИКТ има моћ да олакша поступак грађанског учешћа, поделу рада, вршење контроле и координације, креирање писаних записа, те представља средство за успостављање неовеберијанске јавне управе.¹⁵⁴

¹⁵² *Ibid.*; Christopher Pollitt, "An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)", *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy – Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Volume I, Number 2, Bratislava, NISPAcee Press, 2008, p. 15; Andrea Petković, *Upravne doktrine*, završni rad, Veleučilište u Šibeniku, 2015, str. 3-26.

¹⁵³ V. Đulabić, *op. cit.*, str. 12, fn.4; C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, pp. 99-100.; W. Drechsler, *op. cit.*, pp. 12-14.

¹⁵⁴ W. Drechsler, *op. cit.*, pp.12-18.

7. СТАНДАРДИ „ДОБРЕ УПРАВЕ“

7.1. Појам „добре управе“ у правној теорији

Не постоји јединствена и општеприхваћена дефиниција „добре управе“.

Непотребност универзалног дефинисања „добре управе“ заступа Жан-Клод Гарсија-Замор (*Jean-Claude García-Zamor*) који сматра да овај појам треба дефинисати за сваку државу и за сваки временски период засебно.¹⁵⁵ Гарсија-Замор „добрну управу“ проучава са аспекта етике, тј. филозофске дисциплине која „добро“ проучава као вредносни појам.¹⁵⁶

Сходно телеолошким етичким теоријама „добро“ се схвата као вредност која описује „крајњу сврху људског делања“.¹⁵⁷

Како су друштвене вредности променљива категорија, која се битно разликује у различитим епохама и на различитим територијама, тако се и поимање шта је то „добро“ мења у простору и времену заједно са људским друштвом. С обзиром да је управа сложена друштвена појава која се, под утицајем бројних спољшњих и унутрашњих фактора, константно, у мањој или већој мери, мења (о чему је детаљно говорено у поглављима: 1. *Појам јавне управе у правној теорији* и 3. *Савремени изазови јавне управе*), произилази да је појам „добре управе“ ништа друго до спој две променљиве категорије који се дефинише у зависности од актуелних општеприхваћених друштвених вредности на одређеној територији, те је као такав и сам по себи променљив.

Становиште да „добра управа“ прелази оквире правне науке и улази у домен филозофије деле бројни аутори попут Марка Давинића, Бојана Влашког и Дејана Миленковића. Они наводе да „добра управа“, осим што је терминолошки одређује вредносни појам „доброг“, такође се ослања и на систем вредности (попут моралности, праведности и правичности) који је усвојен у одређеној социјалној средини и који одређује њену садржину. Сходно томе, они истичу да појам „добре управе“ поседује вредносну димензију дефинисану конкретним системом вредности у одређеној средини на основу које овлашћена лица у датом простору и времену субјективно дефинишу појам „добре управе“.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Jean-Claude García-Zamor, *Administrative Ethics and Development Administration*, University press of America: Lanham-New York-Oxford, 2001, p. 74.

¹⁵⁶ *Ibid.*, pp. 22-25,43-51.

¹⁵⁷ Јован Бабић, „Етика и морал“, *Theoria*, 1/2008, стр. 43.

¹⁵⁸ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 181.; Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација, Београд, 2008, стр. 99.; Бојан Влашки, „Садржина и

Сходно томе, Влашки сматра да се клице идеје „добре управе“ могу назрети још у теорији природног права, што се јасно може видети у ослањању концепта „добре управе“ природно-правне вредности, пре свега моралности (суздржавања од лошег, неваљаног поступања) и правде (која је једнака, непристрасна, доступна, недискриминаторска). Сходно томе, он „добрну управу“ дефинише као својеврстан спој општих правних правила којима се обезбеђује законитост, сврсисходност и ваљаност управног деловања, као и ванправних правила која се заснивају на принципима изведених из природно-правне вредности – правде.¹⁵⁹

Хули Понче (*Juli Ponce*) даје негативно одређење појма „добре управе“. Он наводи да је „добра управа“ оно што је супротно од „лоше управе“ (*maladministration*).¹⁶⁰ При одређењу шта „лоша управа“¹⁶¹ подразумева, Понче указује на дефиницију Џона Гринвуда и Дејвида Вилсона (*John Greenwood and David Wilson*) који сматрају да „суштински, *maladministration* подразумева недостатке у управним процедурама, а не недостатке у суштини или садржини одлука“¹⁶² и наводи примере неправилности које се могу јавити у раду јавне управе које су пописане у тзв. Кросмановом каталогу, који представља списак примера, попут „пристрасности, занемаривања, непажње, кашњења, некомпетентности, неподобности, перверзности, прагматичности, арбитрарности...“¹⁶³ итд.¹⁶⁴

Са друге стране, Ахти Саренпа (*Ahti Saarenpää*) сматра да се појам „добре управе“ може тумачити на најмање два начина: као концепт и као законска обавеза. Као концепт, сходно Саренпи, „добра управа“ је тесно повезана са добром управном праксом савременог друштва, од којих су неки примери добре праксе нашли своје место и у правним прописима. Сходно томе, он „добрну управу“ описује као својеврстан кодекс сачињен од различитих елемената који се константно развија и временом мења заједно са људским друштвом на које се он примењује. Саренпа наводи да иако је „добра управа“ отворен концепт, да је његова садржина у сваком тренутку позната, јер се у

прав(н)а природа концепта добре управе", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Бр. 71, година LIV, 2015, стр. 281.

¹⁵⁹ Б. Влашки, „Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе“, стр. 277-292.

¹⁶⁰ Juli Ponce, "Good Administration and Administrative Procedures," *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12 : Iss. 2 , Article 10, 2005, p. 555.

¹⁶¹ Појам „лоше управе“ први пут се јавио 1967. године у британском Закону о Парламентарном поверенику којим се уређује надлежност британског омбудсмана и којим се прописује да омбудсман, односно Парламентарни повереник за управу, представља орган контроле над јавном управом који штити права грађана у односу на извршну власт и по притужбама грађана истражује поступке „лоше управе“ који се могу манифестовати кроз различите видове неправилности у раду органа управе. Британски законодавац не прецизира шта се конкретно под „лошом управом“ подразумева како не би умањио флексибилност омбудсманових овлашћења. Сходно томе, приликом утврђења неправилности у раду органа управе у Великој Британији се најчешће користи Кросманов каталог који представља списак примера неправилности рада јавне управе. Упоредити: Hilaire Barnett, *Constitutional & Administrative Law*, Eight Edition, Routledge, New York, 2011, p. 820.; Parliamentary Commissioner Act, UK, 1967, доступно на: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13> (12.11.2017.); Вид. Зорица Мршевић, „Лоша управа“, доступно на: www.ombudsman.rs/attachments/638LosuUprava.ppt (10.01.2018.).

¹⁶² John R. Greenwood & David J. Wilson, *Public Administration in Britain Today*, Taylor & Francis Books Ltd, 1989, p. 313.

¹⁶³ U.K., H.C., Parliamentary Debates, vol. 734, 1966-1967, col. 51-52.

¹⁶⁴ J. Ponce, *op. cit.*

складу са потребама обликује од стране правних експерата.¹⁶⁵ Сходно Саренпи, „добра управа“ схваћена као законска обавеза представља спону између државе и основних права грађана зајемчених уставом. Поимање „добре управе“ као законске обавезе поставља основу за даље проучавање принципа „добре управе“ којима се дато право прецизира (о принципима „добре управе“ више речи биће у следећем поднаслову), при том наглашавајући да принципи „добре управе“ нису и „никада неће бити потпуно нов феномен“ – као ни сам појам „добре управе“ – те су као такви „нужно повезани са старијим принципима утврђеним у управном праву“.¹⁶⁶ Оно што је специфично за Саренпу јесте да он не прави стриктну разлику између појма „добре управе“ (*good administration*) и „доброг управљања“ (*good governance*). То се може јасно видети у његовим делима где говори: „...добра управа или – како се то преводи на енглески – *good governance*...“, односно: „...шта се може сматрати добром управом или, генерално речено, добром владавином?“¹⁶⁷

Слична схватања налазимо и у правној теорији бивших југословенских република где, услед неусаглашеног и нестандардизованог превода правног иностранства „*good governance*“, неретко долази до поистовећивања појмова „добра владавине“¹⁶⁸, „доброг

¹⁶⁵ Ahti Saarenpää, "E-government and Good Government: An Impossible Equation in the new Network Society?", *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 47, Stockholm, 2004, p. 252.

¹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 252-253.

¹⁶⁷ *Ibid.*, pp. 251-252.

¹⁶⁸ Уједињене нације под појмом *владавине* подразумевају вршење делатности свих органа јавне власти и који обухвата формалне и неформалне учеснике и актере који улазе, односно структуре које учествују у процесима креирања, доношења и спровођења одлука. Сходно томе, јавна управа представља само део те структуре, односно једног од учесника процеса *владавине* који је задужен за вршење управне делатности којом држава своје социјалне циљеве спроводи у дело. Према документима Уједињених нација, „добра владавина“ подразумева да се одлуке креирају, доносе и спроводе у складу са владавином права и на транспарентан, одговоран, ефикасан и ефективан начин. „Добра владавина“ своје одлуке заснива на консензусу и успоставља квалитетне механизме који ће грађанима омогућити да учествују у њиховом обликовању. Такође, добра је она владавина која уз пуно поштовање владавине права активно доприноси сузбијању свих облика корупције и успешно одговара на захтеве својих грађана. Управо због наведених кључних обележја „добра владавине“, у теорији развила су се другачија схватања односа „добра владавине“ (која се у домаћој теорији често преводи као „добро управљање“) и „добре управе“. Неки аутори, попут Саренпе, сматрају да је реч о истом појму и да је разлика настала услед различитог схватања садржине наведених појмова при преводу на различите језике. Други, попут Миленковића разликују појам „добре управе“ у ширем смислу (тумачи се у контексту енглеског термина *good governance*) и појам „добре управе“ у ужем смислу (тумачи се у контексту енглеског термина *good administration*). Трећи, попут Ковача, Томажевић, Лебен и Аристовик, сматрају да се концепт „добре управе“ временом развио из концепта „добра владавине“. Четврти, попут Влашког приступају самосталној анализи концепта „добре управе“. Контроверзе настале при разграничењу „добре управе“ од „добра владавине“, односно „доброг управљања“, имају корен у поимању термина „управа“, за коју Лилић износи да се може схватити као „управљање стварима“ и „владање људима“. Тумачење концепта „добро управљање“ у контексту енглеског термина *good management* ствара додатне потешкоће за разграничење ових појмова. У овом контексту, Тановић тумачи „добро управљање“ као општи организациони принцип који потиче из научне дисциплине менаџмента и који пренесен у област јавне управе утврђује низ правила како организовати обављање послова јавне управе да би се постигло континуирано ефикасно, ефективно и квалитетно испуњење постављених циљева. Из наведеног видимо, да само разграничење наведених појмова зависи преваходно од субјективног мишљења аутора, што у пракси, приликом израда јавних политика на пример, може представљати проблем. Стога, указује се на потребу да се на националном нивоу изради један **речник правних иностранства**, са појашњеним значењем појмова. Такав речник требало би да изради група правника са познавањем страног језика, јер филолог никада не може ваљано увидети све нијансе правних термина. Израдом таквог речника постигла би се унификација тумачења и примена правних иностранства у истом контексту свих аутора на српском језику. Вид. и упор.: United Nations: Economic and Social

управљања" и „добре управе", што резултира тиме да се фактички третирају као синоними.¹⁶⁹

Тако Душко Лозина и Мирко Кларић шире дефинишу концепт „добре управе" (који проучавају у контексту енглеског појма „*good governance*") и наводе да: „добра управа не бави се само добрим праксама јавног управљања, него и његовом демократском димензијом, која укључује активну партиципацију грађана, јавност рада, отвореност у доношењу политичких одлука, те укључености невладиних институција и приватног сектора у обављању јавних послова".¹⁷⁰

Дејан Миленковић проучавање појма „добре управе" такође везује за изучавање „доброг управљања" (*good governance*). „Добра управа/управљање"¹⁷¹, сходно Миленковићу, схвата се „као општи оквир правилног административног понашања јавне управе, у којем кроз интензивну сарадњу са грађанима, цивилним и приватним сектором долази до настанка, креирања и спровођења оних јавних политика које обезбеђују остваривање људских права, владавине права и демократије."¹⁷² Даље у својој анализи, Миленковић, „добрну управу" везује за „електронску управу", наводећи да је „добра управа" усмерена на успостављање ефикасне бирократије која оптимизује вршење управне делатности на такав начин да не дира у права грађана, што се остварује превасходно радом који почива на дигитализованим базама података и умреженим информационим системима, те „добра управа" као таква „представља суштину е-управе".¹⁷³

Из свега наведеног може се извести закључак да колико има правних аутора, толико постоји и различитих схватања појма „добра управа". Немогуће је дати јединствену дефиницију „добре управе" која ће важити сад и за сва времена, јер је реч о, у простору и времену променљивом¹⁷⁴, скупу идеја које су усмерене ка истом циљу, а то је успостављање управе која је способна да све постојеће и будуће потребе друштва испуни на најбољи могући начин.¹⁷⁵

Но, узимајући у обзир елементе изнетих ставова, можемо сумирати да савремена „добра управа", у контексту овог рада, представља, на логици заснован и уређен, скуп идеја о основним обележјима, односно начинима организовања и деловања јавне

Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?, available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (24.05.2020.); С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *op. cit.*, стр. 29.; А. Saarenpää, *op. cit.*, 251-252.; Polonca Kovač, Nina Tomažević, Anamarija Leben and Aleksander Aristovnik, "Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration", *Int. J. Public Policy*, Vol. 12, Nos. 3/4/5/6, 2016, pp. 130-148. С. Лилић, *Управно право – управно процесно право*, стр. 24.; Merima Tanović, „Uloga primjene principa „Good Governance“ u procesu reforme javne uprave", *Uprava*, br. 7, Sarajevo, 2013, str. 109-121.

¹⁶⁹ А. Трбовић, Д. Ђукановић, Б. Кнежевић, *op. cit.*, стр. 76-77.

¹⁷⁰ D. Lozina, M. Klarić, *op. cit.*, str. 34.

¹⁷¹ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 175-176.

¹⁷² *Ibid.*, стр. 180.

¹⁷³ *Ibid.*, стр. 208.

¹⁷⁴ Када се суочи са новим изазовима (у одређеном временском периоду или на одређеној територији) јавна управа, како би одговорила на њих, прилагођава своју структуру и деловање новонасталој ситуацији, што условљава да се временом и на различитим територијама, рађају нове идеје о „доброј управи" и преобликују постојеће.

¹⁷⁵ D. Lozina, M. Klarić, *op. cit.*, str.24.

управе која је отворена, ефикасна, етична, усмерена ка кориснику и услужна и која настоји да кроз, на закону засновано, *добро* поступање: ојача поверење грађана, сарађујући са њима и укључујући их у своје процесе, затим да ефикасним пружањем квалитетних услуга постигне веће задовољство својих корисника, ојача правну сигурност, минимизује неправилности у раду управе и произведе позитивне социјал-економске ефекте како на националном, тако и на наднационалном нивоу.¹⁷⁶

7.2. Теоријско одређење појма стандарда „добре управе“

Сваки концепт „добре управе“ обухвата сет одређених стандарда, односно принципа који обликују његову садржину. Међутим, велики број различитих дефиниција „добре управе“ условио је подједнако широк спектар разноврсних поимања садржине „добре управе“. Општи теоријски појам стандарда „добре управе“ и поред напора одређених аутора да га дефинишу, још је увек недовољно одређен. Одсуство јединствене, општеприхваћене дефиниције стандарда „добре управе“ и одређена научна суздржаност да се јасно утврди граница и однос између појмова стандарда и принципа „добре управе“, условило је да се у теорији и пракси јављају одређена преклапања, односно поистовећивања њихових садржина.

Сходно томе, за потребе овог рада приступићемо дефинисању општег теоријског појма стандарда „добре управе“ и разлучењу његове садржине од садржине појма принципа „добре управе“, као и сагледавању њиховог узајамног односа.

Значај дефинисања општих појмова стандарда и принципа „добре управе“ лежи у томе што се на тај начин омогућава прецизније утврђење њихове правне природе, те се у складу са тиме лакше проналазе одговори на одређена битна питања, попут оних која се тичу извора из којих произилазе (да ли су елемент тврдог или меког права), њихове правне обавезности и сл. Поред тога, успостављање јасног општег теоријског појма доприноси стандардизацији правне терминологије, што у пракси омогућава творцима правних аката да на адекватан начин употребљавају ваљано именоване појмове, односно олакшава правним теоретичарима да при одређењу субјективног концепта „добре управе“ лакше обликују конкретне стандарде и принципе на којима он почива.

У правној теорији налазимо одређена настојања да се дефинише појам стандарда „добре управе“. Тако Џон МекМилан (*John McMillan*) при одређењу наведеног појма приступа техници номенклатуре, у смислу да не утврђује општи појам, већ утврђује конкретне стандарде које означава као основне стандарде „добре управе“. Основних стандарда „добре управе“, сходно МекМилану, има четири и то су: 1) управно поступање мора бити у складу са законом; 2) управни поступци морају бити фер и разумни; 3) мора да постоји добро развијени управни систем који минимизује лоше управно поступање и који подстиче доношење ваљаних одлука и 4) фокус

¹⁷⁶ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012, str. 126 – 127.

(оријентација) управе мора бити на кориснику. Стандард оријентисаности управе ка кориснику условљен је порастом очекивања корисника од управе, као и настојања јавне управе да одговори на захтеве савременог друштва које данас чешће и разноврсније комуницира са њом, него што је то био случај у прошлости, и захтева да јавна управа на потребе својих корисника одговара уљудно, благовремено и ефикасно, односно да проблеме са којима се суочи решава на брз и практичан начин, као и да при развоју јавних услуга и креирању јавних политика узме у обзир перспективу корисника.¹⁷⁷

Са друге стране Марк Елиот (*Mark Elliott*) и Роберт Томас (*Robert Thomas*) стандарде „добре управе“ дефинишу као широк скуп норми којима се утврђује како би институције управе требало да се понашају да би одговориле на очекивања оних којима се управља. Даље они наводе да стандарди „добре управе“ од надлежних лица очекују да се понашају како законито, тако и на начине који нису строго правно уређени – нпр. искрено, директно, компетентно, несебично итд. Сходно томе, они сматрају да не постоји коначан, општеприхваћен сет стандарда „добре управе“.¹⁷⁸

Најкомплетнији приступ у дефинисању појма стандарда „добре управе“ и његовом разграничењу од појма принципа „добре управе“ налазимо у радовима Дејана Миленковића, о чијој концепцији „добре управе“ смо говорили у претходном поглављу. Но, што се стандарда „добре управе“ тиче, Миленковић сматра да су то управни стандарди који се могу поделити у две групе: 1) *професионалне стандарде* чија је улога да допринесу реализацији циљева „добре управе“ и 2) *етичке стандарде*, којима службеници треба да се руководе приликом „доброг“ (ваљаног) вршења поверених послова, односно приликом комуницирања са корисницима. Миленковић даље наводи, да се стандарди „добре управе“ под утицајем међународних организација и кроз унапређење демократских вредности континуирано надограђују тако да доприносе унапређењу приступачности, транспарентности, ефикасности и услужности јавне управе, као и јачању механизма и подстицању учешћа заинтересоване јавности у њеном раду.¹⁷⁹ Са друге стране, он принципе „добре управе“, дефинише као појмове који утврђују шта управа треба и шта не треба да чини у свом непосредном односу са корисницима да би је они „доживели као свој сервис“.¹⁸⁰

У наставку ћемо се за потребе анализе осврнути на неколико дефиниција принципа „добре управе“.

Хеики Кула (*Heikki Kulla*) сматра да правни принципи повезани са идејом правде¹⁸¹ чине срж концепта „добре управе“ и да као такви истовремено представљају и стандарде њеног квалитета.¹⁸²

¹⁷⁷ John McMillan, Can Administrative Law Foster Good Administration? The Whitmore Lecture – 2009, available at: https://www.ombudsman.gov.au/data/assets/pdf_file/0010/31303/16-September-2009-Can-administrative-law-foster-good-administration.pdf (05.06.2020.).

¹⁷⁸ Mark Elliott, Robert Thomas, *Public Law*, Oxford University Press, 2017, pp. 381-382.

¹⁷⁹ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 180.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ Детаљно у: Љиљана Јовановић, *Правно - социолошки аспект међународне заштите достојанства као етичке вредности и извора људских права*, докторска дисертација, Правни Нови Сад, 2015, стр. 15-30.

¹⁸² Heikki Kulla, *Hallintomenettelyn perusteet*, Helsinki 1999, p. 69-70. Наведено према: А. Saarenpää, *op. cit.*, p. 255.

Саренпа, као што је већ поменуто, на принципе „добре управе“ не гледа као на потпуно нов феномен, већ сматра да они чине сет како новодефинисаних, тако и редефинисаних, већ постојећих принципа управног права путем којих се реализује законска обавеза „добре управе“ (више речи о овоме изнето је у поглављу: *Појам „добре управе“ у правној теорији*).¹⁸³

Оли Маенпа (*Olli Mäenpää*) принципе „добре управе“ дели у пет група: а) законитост рада управе; б) поштовања и заштите основних људских права; в) „владавину чиновника“ државне службе (превасходно се мисли на принципе савремене бирократске организације, попут хијерархије, стручности, одговорности итд.)¹⁸⁴; г) опште принципе управног права; д) права на приступ документима у поседу органа јавне управе.¹⁸⁵

Хенк Адинк (*Henk Addink*) сматра да су принципи „добре управе“ исто што и принципи „доброг управљања“. Он принципе „добре управе“ назива минималним стандардима који морају да буду испуњени да би се јавне услуге које пружа управа, односно понашање службеника јавне управе на раду могло окарактерисати као „добро“ (ваљано, квалитетно). Те као такви имају значајну улогу при идентификацији случајева „лоше управе“.¹⁸⁶

Узимајући у обзир наведено, као најочљивији пример да се иста садржина од стране различитих аутора третира као другачији појам, може се издвојити *поступање јавне управе у складу са законом*. Тако одређени аутори, попут МекМилана, законитост рада управе третирају као стандард „добре управе“, док други, попут Маенпе, третирају као принцип „добре управе“. Са друге стране, нејасна граница између појма стандарда и принципа „добре управе“ може резултирати и одређеним степеном поистовећивања наведених појмова од стране аутора, што је посебно приметно код Куле и Адинка који сматрају да принципи „добре управе“ истовремено представљају и стандарде квалитета, односно минималне стандарде „добре управе“.

Наведена разлика у схватањима захтева да се вратимо на почетак и осврнемо на основне појмове увода у право како бисмо ваљано дефинисали општи појам стандарда „добре управе“ и разлучили његову садржину од принципа „добре управе“. Детаљну анализу основног појма стандарда у праву налазимо у делима Џозефа Раза (*Joseph Raz*). Сходно Разу, стандарди понашања деле се на: стандарде понашања који нису правни (*non-legal standards*)¹⁸⁷ и правне стандарде, који посредно усмеравају понашање правног субјекта.¹⁸⁸ Правни стандарди могу се јавити у виду фактичких¹⁸⁹ и вредносних¹⁹⁰

¹⁸³ A. Saarenpää, *op. cit.*, pp. 252-253.

¹⁸⁴ Ондреј Јашко *et al.*, *op. cit.*, стр. 52, 57.

¹⁸⁵ Olli Mäenpää, *Hyvän hallinnon perusteet*, Helsinki, 2002, saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/163823/Hyv_hallinto_Kolumni.pdf?sequence=1 (06.03.2020.); Olli Mäenpää, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, Helsinki 2003., pp. 75-76.

¹⁸⁶ Henk Addink, "Principles of Good Governance: Lessons from administrative Law", *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance* (edit. Deirdre Curtin, Ramses A. Wessel, Intersentia nv, 2005, pp. 29-30.

¹⁸⁷ Опширније о стандардима који нису правне природе у: Joseph Raz, "Legal Principles and the Limits of Law", *The Yale Law Journal*, Vol. 81, 1972, pp. 823-854.

¹⁸⁸ J. Raz, *op. cit.*

појмова.¹⁹¹ Правне стандарде понашања Раз даље разлаже на: • *законе који нису нормe* (нпр. општи закони којима се утврђује територијална сфера важења права)¹⁹² и • *правне нормe* које обухватају: а) опште нормe – које се даље деле на правне принципе и правна правила и б) појединачне правне нормe.¹⁹³ Правни принцип Радомир Лукић дефинише као „најопштију” норму правног поретка која утврђује „оквире, границе значења мање опште нормe.”¹⁹⁴ Лилић даље додаје да се принципи „примењују у ситуацијама када постоји дилема да ли треба применити неку одредбу закона или не”.¹⁹⁵

Сумирајући наведено произилази да правни стандард као нормативни појам у себи, између осталог, обухвата сет правних принципа који су са њим усаглашени. Основна карактеристика правног стандарда као нормативног појма јесте да се његова садржина другачије обликује и прилагођава сваком засебном случају на такав начин да не мења своју суштину.¹⁹⁶

Савремено демократско друштво, у коме важи неприкосновеност људских права, од јавне управе захтева да поступа ваљано, исправно, етички оправдано, квалитетно и у складу са важећим законским прописима.¹⁹⁷ Поступањем у складу са наведеним захтевима јавна управа стиче легитимитет и легалитет свог деловања. Јачање легитимитета јача поверење грађана у власт. Како би очувала једном успостављени легитимитет и легалитет, јавна управа мора континуирано да ради на сузбијању лоших појава у управи (*maladministration*) попут неправедног, пристрасног, неуредног, некоректног, дискриминаторског поступања према корисницима. Стога, како би придобила и одржала поверење својих грађана савремена јавна управа настоји да обезбеди квалитетне јавне услуге и добро управно поступање својих органа, односно службеника, утврђујући низ стандарда којима органи, односно службеници треба да се руководе како би се њихово поступање, односно ниво квалитета јавних услуга које пружају могли окарактерисати као „добри”.

Сходно томе, узимајући у обзир наведене основне појмове увода у право и основна обележја из наведених дефиниција правних аутора, општи појам стандарда „добре управе”, у контексту овог рада, тумачићемо као правне стандарде понашања који по својој садржини представљају својеврсна „упутства” којима се понашање јавне управе у њеном контакту са грађанима и привредним субјектима **посредно умерава** ка „добром” управном поступању, односно „упутства” којима се вршење управне

¹⁸⁹ За детаљно објашњење правног стандарда као фактичког појма видети: Милош Прица, „Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и “унутрашњег правног система””, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 80, година LVII, 2018, стр. 159, фн. 28.

¹⁹⁰ За детаљно објашњење правног стандарда као вредносног појма видети: *Ibid.*, стр. 159, фн. 29.

¹⁹¹ *Ibid.*, стр. 159.

¹⁹² J. Raz, *op. cit.*

¹⁹³ *Ibid.* Упореди са: Бојан Спаић, „Два поимања правних принципа”, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2017, година LXV, Београд, 2017, стр. 109-112.

¹⁹⁴ Радомир Лукић, *Тумачење права*, Београд, 1961, стр. 124.

¹⁹⁵ С. Лилић, *Управно право - управно процесно право*, стр. 446. Више детаља о правним принципима вид.: Riccardo Guastini, *Sintaksa prava*, 2. izd., Naklada Breza, Zagreb, 2018, str. 29-45; Jadranko Jug, *Primjena pravnih načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske*, Rijeka, 2014, str. 10-15.

¹⁹⁶ Миодраг Јовановић, *Правна норма*, доступно на: <http://ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/jovmio/Dokumenti/Pravna%20norma.htm> (13.03.2019.).

¹⁹⁷ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 175-182.

делатности од стране органа јавне управе и запослених у њима **посредно усмерава**, тако да се ниво јавних услуга које они пружају корисницима може окарактерисати као веома квалитетан, тј. „добар“.

Стандарди „добре управе“ реализују се кроз принципе „добре управе“ којима се непосредно утврђује како управа треба да поступа да би јавне услуге пружала на квалитетан начин, односно непосредно одређује како управа треба да се понаша према корисницима, а каквог понашања треба да се суздржи, да би се оно сматрало ваљаним, исправним и како би ојачала поверење својих корисника у њу. Принципи „добре управе“ имплементацијом у писане, опште правне акте стичу правну обавезност.

7.3. Савет Европе и стандарди „добре управе“

Деведесетих година прошлог века, на нивоу међународних организација, почеле су се развијати различите концепције „добре управе“ које су тежиле да идентификују која су то правила по којима би јавна управа и њени службеници требало да поступају да би се конституисали стандарди „добре управе“.¹⁹⁸ По ефектима које су произвеле на јавне управе својих чланица, као најутицајније, могу се издвојити концепције „добре управе“ обликоване на нивоу Савета Европе и Европске уније.¹⁹⁹ Стога, у наставку рада приступићемо анализи наведене две концепције.

Зачеци концепције „добре управе“ Савета Европе налазе се у *Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода* (позната још под називом Европска конвенција о људским правима, скраћено: ЕКЉП), која је усвојена 1950. године, у Риму. Одредбама чланова 40. и 50. ЕКЉП: 1) уређује се оснивање Европског суда за људска права (скраћено: ЕСЉП); 2) даје право грађанима да траже заштиту пред ЕСЉП у случају кршења њихових загарантованих права и слобода; 3) гарантује право на јавну расправу и приступ документима пред ЕСЉП;²⁰⁰ 4) обавезује суд да образложи своје пресуде и одлуке.²⁰¹ Наведене одредбе заједно са одредбама из члана 6. ЕКЉП којим се гарантује право на правично суђење²⁰² и члана 13. ЕКЉП којим се утврђује „право на делотворни правни лек“²⁰³, заједно грађанима јемче заштиту у односима пред државом. Принципи промовисани ЕКЉП представљају суштину „добре управе“ и стога

¹⁹⁸ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 182.

¹⁹⁹ Б. Влашки, „Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе“, стр. 278.

²⁰⁰ Савет Европе, Европска конвенција о људским правима (ЕКЉП), Рим, 1950, доступно на: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf, (12.03.2017.), чл. 40.

²⁰¹ ЕКЉП, чл. 50.

²⁰² ЕКЉП, чл. 6.

²⁰³ ЕКЉП, чл. 13.

су узети као основа за низ препорука Комитета министара и резолуција Савета Европе усмерених на унапређење рада управе и положаја појединца пред њом.²⁰⁴

Иако не одређује експлицитно шта подразумева „добра управа“, Резолуција 77 (31) Савета Европе о заштити појединца у односу на акте управних органа прописује да би државе при имплементацији принципа за заштиту појединца у управном поступку требало да поштују захтеве „добре и ефикасне управе“.²⁰⁵

Анализом садржине Препоруке Комитета министара Савета Европе бр. Р (2000) 10 о кодексима понашања јавних службеника уочава се да се њене одредбе, иако то није изричито речено, односе на „добру управу“ и увиђа се њихов утицај на обликовање Кодекса о добром понашању запослених у управи донетог годину дана касније од стране парламентарне институције Европске уније у сврху успостављања „добре управе у институцијама, органима, канцеларијама и агенцијама Европске уније“²⁰⁶ (више речи о Кодексу о добром понашању запослених у управи биће у наредном поглављу).

Препорука Комитета министара Савета Европе Р(2007)7 о доброј управи²⁰⁷ експлицитно истиче концепт „добре управе“ као „један од аспеката добре владавине“²⁰⁸ који се не бави само правним питањима, већ и квалитетом саме јавне управе, наводећи да се она мора организовати и функционисати тако да на ефикасан, ефективан и исплатив начин²⁰⁹ одговара на основне потребе друштва, избалансирано штити јавни и приватни интерес, као и да благовремено сузбија све форме корупције.²¹⁰

Овом Препоруком препоручује се државама чланицама да „добру управу“ промовишу у контексту владавине права и демократије, истичући да „добра управа“ почива на квалитетним правним прописима, који пружају једнаку, ефикасну и адекватну и приступачну правну заштиту, као и на ваљано одабраном и квалитетно обученим људским кадровима. Као пример на који се треба угледати при утврђивању права на „добру управу“ на националном нивоу, Комитет министара препоручује државама чланицама да се руководе начином на које је право на добру управу утврђено у Повељи о основним правима Европске уније (о којој ће више речи бити у наставку), као и принципима садржаним у кодексу који чини саставни део Препоруке бр. Р(2007)7, а конкретно принципима законитости, једнакости, непристрасности, сразмерности,

²⁰⁴ Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak, “Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space”, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br. 5, Zagreb 2011, str. 1534-1535.; Бојан Влашки, „Неки елементи развојне димензије концепта добре управе“, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, бр. 35, Бања Лука, 2013, стр. 167-170; J. Ponce, *op. cit.*, p. 558.

²⁰⁵ Council of Europe: Committee of Ministers, Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities, 28 September 1977, доступно на: <https://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>, (12.03.2017.).

²⁰⁶ Европски ombudsman, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи, Brussel, 2015, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510> (10.11.2017.).

²⁰⁷ Council of Europe: Committee of Ministers, 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, Strasbourg, 2007, available at: https://search.coe.int/cm/Pages/resultdetails.aspx?ObjectId=090000_16805d5bb1 (15.5.2018.).

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ Подразумева да се средства која су уложена у развој јавне управе морају оправдати квалитетом услуга које она пружа. *Ibid.*

²¹⁰ *Ibid.*

правне сигурности, одлучивања у разумном року, учешћа, поштовања приватности и транспарентног поступања.²¹¹

Стандарди „добре управе“ Савета Европе обликују се из принципа промовисаних наведеним актима и дефинишу меру квалитета јавних услуга које пружа „добра управа“, односно који је то ваљан („добар“) ниво културе опхођења јавне управе према својим грађанима. Сходно томе, од држава чланица Савета Европе очекује се да успоставе „добру управу“ која поштује: 1) стандарде квалитета „добре управе“, што подразумева да управа на основне социјалне потребе одговара квалитетним јавним услугама. Квалитет јавних услуга које се пружају утврђује се степеном примене стандарда ефикасног, ефективног, поузданог, транспарентног и исплативог пружања јавних услуга. Конкретизација професионалних стандарда у „доброј управи“ спроводи се процесним приступом, тј., кроз утврђивање конкретних процесних принципа за успостављање „доброг“ система управних процедура;²¹² и 2) етичке стандарде „доброг“ управног поступања, сходно којима се од управе очекује да се према грађанима опходи без дискриминације, са уважавањем њиховог психо-физичког интегритета и пуним поштовањем њиховог достојанства.²¹³

7.4. Европска унија и стандарди „добре управе“

Прве јасне обресе концепта „добре управе“ ЕУ можемо наћи у споразуму склопљеном између ЕУ и скупа земаља Африке, Кариба и Пацифика (скр. АКП), у Котонуу 2000. године.²¹⁴ Анализом одредаба чл. 33 Котонушког споразума²¹⁵ – којима се утврђује сарадња и подршка земаља АКП у: унапређењу транспарентности и одговорности јавне управе; сузбијању мита и корупције; јачање сарадње са актерима цивилног друштва кроз унапређење система за размену информација и консултација између јавних институција и цивилног друштва; реформисању државно-службеничког система; унапређењу управљања јавним финансијама и јавном својином; унапређењу

²¹¹ *Ibid.*

²¹² Council of Europe: Committee of Ministers, 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, Strasbourg, 2007, available at: https://search.coe.int/cm/Pages/resultdetails.aspx?ObjectId=090000_16805d5bb1 (15.05.2018.); Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 184; Wolfgang Rusch, "Citizens First – Good Administration through General Administrative Procedures", *Modernising Administrative Procedures: Meeting EU Standards*, Regional School of Public Administration, 2011. pp. 3-14.

²¹³ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 180; Милан Антонијевић *et al.* *Заштитник грађана – препоруке у пракси*, Београд, 2013, стр. 19-21.

²¹⁴ D. Lozina, M. Klarić, *op. cit.*, str. 27. Упореди: Tanja Börzel, *Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood*, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science, Frei Universität Berlin, 2009, p. 11.

²¹⁵ 2000/483/EC: Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 - Protocols - Final Act – Declarations, *Official Journal L 317*, 15.12.2000, p. 3–353.

система јавних набавки и унапређењу ефикасности у пружању јавних услуга, преваходно кроз спровођење рационализације и модернизације како јавне управе, тако и читавог јавног сектора – увиђа се да су њима постављене основе за касније дефинисање концепта „добре управе“ ЕУ и критеријума који морају бити испуњени за њено успостављање на нивоу државе чланице.

У оквиру ЕУ, 2000. године, усвојена је *Повеља о основним правима Европске уније*, која грађанима Уније гарантује **право на „добру управу“**, обавезујући чл. 41 ст. 1: „органе, тела, канцеларије и агенције ЕУ“ (у даљем тексту: институције ЕУ) да према захтевима грађана „поступају непристрасно, поштено и у разумном року“²¹⁶, док чл. 41 ст. 2 гарантује грађанима право на изјашњавање; образложење донетих одлука; право грађанина на увид у свој досије; право на накнаду штете која му је неоправдано проузрокована од стране институције или службеника ЕУ током обављања службе и гарантује се право сваком грађанину ЕУ да са институцијама ЕУ општи на сопственом језику, односно на једном од службених језика Уније.²¹⁷

Ступањем на снагу Лисабонског уговора 2009. године, правна снага Повеље о основним правима Европске уније изједначена је са правном снагом оснивачких уговора ЕУ, чиме су њене одредбе, укључујући и фундаментално право на „добру управу“, постале правно обавезујуће.²¹⁸

Право на „добру управу“ утврђено Повељом Луик Азуле (*Loïc Azoulay*) посматра као „сет субјективних права утврђених са намером да ограничи арбитражност у управном поступању Уније“.²¹⁹ Азулов став свој основ налази у чл. 43 Повеље у коме се утврђује да свако физичко лице које има пребивалиште, односно свако правно лице које има боравиште на територији ЕУ има право да поднесе притужбу Европском омбудсману на лоше управно поступање институција ЕУ, са изузетком Суда правде Европске уније када врши своју судску функцију.²²⁰

Државе чланице ЕУ обавезне су да на националном нивоу својим грађанима обезбеде „добру управу“, која је у складу са правом на „добру управу“ утврђеним у Повељи о основним правима Европске уније. Руководећи се правом утврђеном овом Повељом, свака држава у саставу ЕУ обликује сопствени концепт „добре управе“ и успоставља механизме њене заштите у складу са: основним обележјима свог правног поретка; економским стањем и друштвено-политичком климом у земљи. С обзиром да је „добра управа“ у Повељи о основним правима Европске уније фундаментално право

²¹⁶ Povelja Europske unije o temeljnim pravima 2007/C 303/01, *Službeni list Europske unije*, Special edition in Croatian, Chapter 01, Volume 007, p. 104 – 119, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>, (05.05.2016.).

²¹⁷ *Ibid.*, Вид. EEC Council, Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community, *Official Journal* 017, 1958, P. 0385 – 0386, available at: [http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj), (13.02.2018.).

²¹⁸ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal* C 306, 17.12.2007, p. 1–271; Margarita Cheshmedzhieva, "The Right to Good Administration", *American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 4, No. 8, 2014, pp. 64-67.

²¹⁹ Loïc Azoulay, "Le principe de bonne administration" in: *Droit Administratif Européen* (ed. J. B. Auby, J. Dutheil de la Rochere), Bruxelles, 2007, pp. 493-518. Наведено према: Joana Mendes, *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, Florence, 2009, p. 3.

²²⁰ Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ* C 326, 26.10.2012, p. 391–407 .

грађана ЕУ оно се не може умањити на националном нивоу, али чланице ЕУ су слободне да исто право надограде.

Но, без обзира какву ће крајњу садржину имати концепт „добре управе“ сваке чланице ЕУ понаособ, оно што је заједничко за све концепте јесте да „добра управа“ у себи спаја бројне вредности, стандарде и принципе проистекле из извора тзв. меког права (за које веже своје почетке и развој) и принципе тврдог права. Основа сваке „добре управе“ јесу *квалитетни* правни прописи, јер само законито поступање јавне управе, не подразумева нужно *добро* поступање. Уколико важећи законски прописи нису ваљани (квалитетни) тј. нису усклађени са реалним стањем у друштву које уређују, поступање јавне управе у складу са одредбама таквих закона неретко производи негативне правне последице, које се могу испољити у виду неправичног, неједнаког и несразмерног поступања.²²¹

Кључни стандарди „добре управе“ ЕУ кодификовани су у *Кодексу доброг управног понашања запослених у Европској комисији у односу са јавношћу и Европском кодексу о добром понашању запослених у управи*.

Кодекс доброг управног понашања запослених у Европској комисији у односу са јавношћу, који је усвојен 2000. године од стране Европске комисије, у свом почетном делу утврђује дужност Комисије и њених запослених да, служећи интересу Уније, служе јавном интересу. Овим Кодексом „добра управа“ се одређује као стандард којим ће се Комисија и њени запослени водити у свом раду, поштујући притом етичке стандарде доброг управног поступања, како би успешно одговорили на захтеве друштва које легитимно очекује квалитетне јавне услуге и управу која је отворена, приступачна и ваљано вођена. Квалитет јавних услуга осигурава се љубазним, објективним и непристрасним поступањем Комисије и њених запослених. Добро управно поступање, такође, подразумева да ће Комисија и њени запослени: брзо и ефикасно одговорати на упите јавности; давати образложења својих одлука; омогућити странци да се изјасни; штитити личне и поверљиве информације до којих дође у свом раду; пружити заинтересованој јавности благовремено информације о управним поступцима Комисије, као и да ће у свом раду поштовати опште управне принципе: а) законитости (поступање Комисије и њених запослених мора бити у складу са важећим правним прописима који се на њих односе како би постојала правна сигурност њихових поступака и одлука)²²²; б) недискриминације и једнаког поступања (овај принцип је у тесној вези са одредбама чл. 20 и 21 Повеље о основним правима Европске уније којима се промовише једнакост пред законом и забрана било какве дискриминације по основу националности, верских убеђења, расе, физичких карактеристика и тд.)²²³; в) пропорционалности (подразумева да Комисија предузима мере сразмерне циљу који жели постићи, на такав начин да не долази до несразмерног административног или буџетског преоптерећења субјекта на који се овај Кодекс примењује); г) конзистентности (подразумева да се Комисија и њени службеници држе уобичајене

²²¹ Марко Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, стр. 90, 91, 106.; Бојан Влашки, „О присуству и примјени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске“, *Модерна управа*, Бања Лука, 2013, стр. 131-133.

²²² W. Rusch, *op. cit.*, p. 5.; С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 67.

²²³ Povelja Europske unije o temeljnim pravima 2007/C 303/01, *Službeni list Europske unije*, Special edition in Croatian, Chapter 01, Volume 007, p. 104 – 119, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>, (05.05.2017.).

управне праксе у свом раду и да од ње одступају једино у оправданим случајевима).²²⁴ Уколико понашање Комисије, односно њених запослених не одговара стандардима понашања утврђеним овим Кодексом, заинтересовано лице може поднети притужбу Генералном секретаријату Европске комисије или Европском омбудсману о постојању случаја „лоше управе“ на основу члана 228. Уговора о функционисању Европске уније.²²⁵

Обликовању стандарда „добре управе“ какви данас постоје на нивоу Европске уније, сходно Алексу Бренинкмејеру (*Alex Brenninkmeijer*)²²⁶, највише је допринела делатност Европског омбудсмана, који стандарде „добре управе“ успоставља кроз кодекс „добре управе“, али и конзистентношћу свог одлучивања. Тако успостављени стандарди усмеравају рад јавне управе, односно њених запослених. Поред тога, постојање кодификације омогућава заинтересованој јавности увид у добре управне „стандарде које има право да очекује од институција ЕУ“, а самим тим и препознавање лошег управног поступања.²²⁷

*Европски кодекс о добром понашању запослених у управи*²²⁸ (у даљем тексту: Европски кодекс)²²⁹ одобрен је резолуцијом Европског парламента 2001. године. Европски омбудсман дефинишући и кодификујући низ стандарда „добре управе“ у Европском кодексу, службеницима запосленим у институцијама ЕУ даје конкретне смернице како треба да поступају према грађанима и правним субјектима са којима, вршећи службу, долазе у непосредни контакт, односно како треба да се опходе према колегама са којима сарађују и према служби коју обављају, да би се идеја „добре управе“ реализовала у пракси.²³⁰

Европски кодекс наводи да је сваки службеник који „добро“ поступа дужан да се у свом раду руководи високим етичким стандардима, који су у овом кодексу уобличени у

²²⁴ Code of Good Administrative Behaviour for Staff of European Commission in Their Relations with the Public, *Official Journal of European Commission*, december 2000, L 308/32-34, available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20131125-code-good-administrative-behaviour-en_1.pdf (07.06.2020.); Ulf Bernitz, Joakim Nergelius, Cecilia Cardner, Xavier Groussot, *General Principles of EC Law in a Process of Development (Reports from a conference in Stockholm 23-24 March 2007, organised by Swedish Network for European Legal Studies)*, Kulwer Law International, 2008, pp. 254-255.

²²⁵ Европска комисија, Кодекс доброг управног понашања и притужбе, доступно на: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_hr (07.06.2020.); Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PART SIX - Institutional And Financial Provisions Title I - Institutional Provisions Chapter 1 – The Institutions Section 1 - The European Parliament Article 228 (ex Article 195 TEC), *OJ C 202*, 07.06.2016, p. 150–151.

²²⁶ Професор права на холандском универзитету, бивши потпредседник управног суда, омбудсман Холандије и председник Европског одбора директора међународног института омбудсмана.

²²⁷ Alex F. M. Brenninkmeijer, “Traditions in setting standards of good administration: National Ombudsman of the Netherlands”, Plenary Session III: The 10th IOI World Conference held in Wellington, New Zealand, 2012, доступно на: [file:///C:/Users/User/Downloads/Wellington%20Conference_26.%20Plenary%20III_Alex%20Brenninkmeijer%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Wellington%20Conference_26.%20Plenary%20III_Alex%20Brenninkmeijer%20(1).pdf) (03.01.2018.); Европски омбудсман, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи, Brussel, 2015, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510> (10.11.2017.).

²²⁸ A. F. M. Brenninkmeijer, *op. cit.*

²²⁹ Европски омбудсман, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи.

²³⁰ *Ibid.*; Alex F. M. Brenninkmeijer, “Traditions in setting standards of good administration: National Ombudsman of the Netherlands”.

пет начела јавне службе, у која се убрајају: посвећеност Европској унији и њеним грађанима; интегритет; објективност; поштовање других и транспарентности.²³¹ Сходно томе, службеник који поштује наведене етичке стандарде, дужан је да у свом раду поступа са поштовањем, на љубазан и предусретљив начин, како према грађанима, тако и према својим колегама, као и да покаже посвећеност ЕУ и њеним грађанима, служећи њиховим интересима на оптималан и професионалан начин са интегритетом, што подразумева да се у свом раду службеници воде осећајем за исправно и да поступају у складу са њим. Такође, административно понашање службеника ЕУ, сходно Европском кодексу, мора бити конзистентно.²³² Такође, он је дужан да према свим грађанима који се нађу у истој ситуацији поступа на једнак начин, јер сваки облик неоправдане дискриминације је понашање „лоше управе“²³³ и представља основ за притужбу Европском омбудсману.²³⁴ Службеник који „добро“ поступа дужан је да одлуке доноси: у разумном року;²³⁵ у складу са прописима и процедурама утврђеним у законодавству ЕУ (начело законитости); на објективан, праведан, непристрасан и независан начин; са дужном пажњом и уз пуно поштовање начела пропорционалности (све мере предвиђене одлуком морају бити сразмерне циљу који се жели постићи и мора постојати равнотежа између општег интереса и интереса приватних лица).²³⁶ Пре него што донесе одлуку, службеник који „добро“ поступа у складу са Европским кодексом омогућава странкама да изнесу чињенице које сматрају релевантним за доношење дате одлуке, а своју службу обавља на транспарентан начин (што подразумева вођење записника који је на располагању заинтересованим странама на увид; спремност службеника да образложи своје поступке и донете одлуке, као и да заинтересованом омогући приступ информацијама и документима)²³⁷ институција

²³¹ *Europoski ombudsman, Europoski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*, čl. 1-27.

²³² Вид. *Ibid.*, čl. 10.

²³³ Детаљније о лошој управи у: М. Давинић, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*.

²³⁴ *Europoski ombudsman, Europoski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*, čl. 5, 7.

²³⁵ Европским кодексом утврђује се да сме проћи највише два месеца од дана пријема захтева или притужбе до дана доношења одлуке. Уколико постоје изузетни разлози због којег се одлука не може донети у датом периоду, службеник мора подносиоца дописа или притужбе да обавести о томе у најкраћем могућем року. *Ibid.*, чл. 17.

²³⁶ *Ibid.*, čl. 4, 6, 8, 9, 11, 12.

²³⁷ Да би се остварило право на приступ документима није потребно давање никаквих образложења, већ се само подноси захтев. Ако институција ЕУ утврди да тражени документ не постоји, подносилац захтева може побијати дату тврдњу прибављеним валидним доказима, у супротном сматраће се да су наводи институције истинити. Међутим, право на јавни приступ документима није неограничено чл. 4. Уредбе 1049/2001 о јавном приступу документима Европског парламента, Већа и Комисије утврђују се ограничења права на јавни приступ информацијама и наводи се да се приступ документима може ограничити ради заштите „јавног интереса у односу на међународне односе“, затим у циљу „заштите финансијске, монетарне и економске политике“, где се ограничење приступа одређује на основу дискреционе оцене институције од које се тражи документ. Такође, истим чланом у ставу два и три се наводи да се приступ подацима ограничава када је неопходно заштитити информације у вези ревизија, инспекцијских и других истрага, затим када је поступак у току – све до доношења одлуке, а у изузетним случајевима ограничење се по захтеву државе чланице може продужити и након доношења одлуке, уколико би приступ траженом документу знатно угрозио јавни интерес. Вид. *Ibid.*, čl. 22-23.; Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *Official Journal of the European Union*, L 145, 31.05.2001., P. 0043 – 0048.

ЕУ).²³⁸ Службеник који „добро“ (ваљано) врши своју службу себи неће дозволити да се нађе у ситуацији која представља сукоб интереса и своја поверена овлашћења не користи у сврхе које нису прописане законом или нису у јавном интересу.²³⁹

Начела јавне службе ЕУ чине суштину радне етике јавних службеника ЕУ. Она у себи садрже упутства којима се индиректно усмерава понашање службеника запослених у управи ЕУ.²⁴⁰ Да би се *начела јавне службе* могла примењивати у пракси, односно да би могла правилније да усмере јавног службеника ЕУ ка „добром“ (очекиваном) управном понашању, неопходна је њихова даља разрада на „детаљнија правила“. Разрађена правила, изведена из *начела јавне службе* ЕУ, изнета су у Европском кодексу и своју правну обавезност стичу имплементацијом у тзв. тврде изворе права ЕУ. Стога, ако узмемо у обзир Разово²⁴¹ схватање да правни стандарди не усмеравају директно понашање, већ се то чини њиховим даљим прецизирањем, можемо се сложити са Бренинкмејером да су наведена *начела јавне службе ЕУ* **заправо стандарди „добре управе“ ЕУ.**²⁴²

Истовремено са Европским кодексом усвојена и резолуција која Европском омбудсману даје овлашћење да примени Европски кодекс приликом утврђивања постојања случаја „лоше управе“. Уколико се утврди да постоје неправилности деловања институција ЕУ (изузимајући Суд Европске уније) Европски омбудсман, на сопствену иницијативу или по притужби грађанина ЕУ, покренуће поступак на основу члана 228. Уговора о функционисању Европске уније, односно чл. 43 Повеље о основним правима Европске уније.²⁴³

Из наведеног увиђамо да у оквиру ЕУ не постоји прецизна систематизација стандарда и принципа „добре управе“, нити њихово прецизно одређење и разликовање. Стога, неретко се у пракси дешава да се ови термини преплићу, а да се притом односе на исто. Тако се, на пример, „добра управа“ у *Повељи о основним правима Европске уније* третира као фундаментално право и правнообавезујући општи²⁴⁴ принцип, а непристрасност као један од посебних принципа којим се она, као општи принцип, конкретизује. Истовремено, у *Кодексу доброг управног понашања запослених у Европској комисији у односу са јавношћу „добра управа“* третира се као правно необавезујући стандард којим се Комисија и њени запослени руководе у свом раду, а непристрасност се третира као етички стандард доброг управног поступања. Сходно томе, полазећи од навода Џоане Мендес (*Joana Mendes*) да нејасноће које постоје приликом одређења концепта „добре управе“ ЕУ и њених елемената (стандарда и принципа) произилазе из чињенице да је „добра управа“ ЕУ „комплексан, вишеслојан

²³⁸ Европски ombudsman, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи, чл. 22-23.; Европски ombudsman, *Dobra uprava u praksi: odluke europske ombudsmanice u 2013 HR, EU, 2014*, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/mt/publication/hr/56331>, (11.11.2017).

²³⁹ *Ibid.*, чл. 5, 7.

²⁴⁰ *Ibid.*

²⁴¹ J. Raz, *op. cit.*

²⁴² Упореди: Alex F. M. Brenninkmeijer, *op. cit.*

²⁴³ Европски ombudsman, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи.

²⁴⁴ EU Charter of Fundamental Rights, Explanations, available at: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration> (08.06.2020.).

концепт" чија је једна од основних карактеристика „тежња да ваљано и ефикасно остварује јавни интерес, док истовремено поштује права и интересе лица са којима се повезује, као и да буде на услузи заједници чије поверење ужива" и Саренпиног поимања „добре управе", можемо извести закључак да је „добра управа" како на нивоу ЕУ, тако и уопште, отворен концепт чија се садржина, константно обликује у складу са потребама Уније и захтевима њених грађана.²⁴⁵

²⁴⁵ J. Mendes, *op. cit.*, p. 4; A. Saarenpää, *op. cit.*, p. 252.

8. МОДЕРНИЗАЦИЈА СИСТЕМА ЈАВНЕ УПРАВЕ УВОЂЕЊЕМ САВРЕМЕНИХ ИНФОРМАЦИОНО-КОМУНИКАЦИОНИХ ТЕХНОЛОГИЈА У ЊЕН РАД – ТЕОРИЈСКИ ОСВРТ

Реформа јавне управе има за циљ да унапреди функционисање и организациону структуру јавне управе. Предлози за спровођење реформских процеса, новијег су датума, али су тенденције развоја присутне деценијама (нпр. елементи традиционалног Веберовог модела управе). Са друге стране, модернизација јавне управе подразумева искључиво имплементацију иновативних, модерних решења ради успостављања јавне управе која, сходно савременим светским трендовима, на ефикасан, делотворан и квалитетан начин одговара на потребе савременог друштва. Стога, модернизација јавне управе испољава се као конкретизовани, ужи појам у односу на реформу јавне управе.

Трећа индустријска, односно дигитална револуција, која је отпочела почетком 70-тих година прошлог века откривањем микрочипа и производњом првих персоналних рачунара, обележена је динамичним развојем дигиталних технологија и појавом иновативних производа (попут интернета и паметних телефона) који неповратно обликују људско друштво и начин његовог функционисања. Сходно томе, јавна управа као друштвена појава није остала изолована на нове трендове које диктира дигитално доба, те је уследио талас процеса модернизација јавних управа у свету, праћен процесом дигитализације података и управних поступака, који траје и данас.²⁴⁶ Развој информационог друштва произвео је нова очекивања и захтеве корисника од јавне управе. Стога, она приступа моденизацији која се огледа у све већем преласку, са традиционалних на савремене информационе системе управљања.

Стога, данас када говоримо о модернизацији јавне управе превасходно мислимо на њено техничко-технолошко осавремењивање увођењем савремених ИКТ у рад јавне управе ради успостављања и константног унапређења електронске управе.

Е-управа омогућава континуирано пружање управних информација и услуга у електронском облику чиме се услуге јавне управе приближавају корисницима, унутрашњи рад јавне управе се унапређује, а истовремено се и омогућава лакша, бржа и економичнија комуникација како између органа јавне управе, тако и између јавне управе и корисника. Сходно томе, Дион Кари (*Dion Curry*) наводи да се електронском управом трансформише и реорганизује узајамна интеракција органа јавне управе, као и интеракција органа јавне управе са физичким и правним лицима којима пружају јавне услуге, а самим тим се трансформише и редефинише улога јавне управе која све више постаје сервис грађана и привредних субјеката.²⁴⁷

Ари Веико Антироико (*Ari-Veikko Anttiroiko*) сматра да се увођење ИКТ у рад јавне управе данас своди на идеју да се креира демократска, кориснички оријентисана електронска управа која представља технолошки посредовану (од стране овлашћених

²⁴⁶ Ari-Veikko Anttiroiko "Democratic E-Governance." *Encyclopedia of Information Science and Technology, Second Edition*, edited by Mehdi Khosrow-Pour, D.B.A., IGI Global, 2009, pp. 990-991.; Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

²⁴⁷ D. Curry, *op. cit.*, pp.12-13.

институција) интеракцију између органа јавне управе и грађана и привредних субјеката. Демократска, кориснички оријентисана електронска управа омогућује грађанима да на транспарентан начин учествују у процесу креирања јавних политика, а такође подстиче и развој других облика ангажовања цивилног друштва, што олакшава пружање и подстиче развој јавних услуга и развој демократских механизма контроле.²⁴⁸

Сходно Коприћу развој е-управе може се поделити на четири фазе: 1) омогућавање грађанима и привредним субјектима да до свих релевантних информација о јавним услугама дођу брзо, лако и у сваком тренутку коришћењем интернета; 2) успостављање једносмерне интеракције управе са корисницима, односно омогућавањем грађанима и привредним субјектима да преузимају различите формуларе са званичних интернет страница органа јавне управе; 3) успостављање двосмерне комуникације, односно омогућује се кориснику не само да преузима обрасце у дигиталном облику, већ и да их електронски попуњава и предаје на дигиталном шалтеру и 4) кориснику се омогућава комплетно онлајн пружање јавних услуга, односно омогућује се дигитално вођење управних предмета, доношење решења у електронском облику, достављање управних одлука и извода из електронских службених регистара и евиденција електронским путем, електронско плаћање такси итд.²⁴⁹

Електронска управа почива на принципу да се јавне услуге у електронском облику пружају путем дигиталног јединственог управног места (*one-stop-shop*) где корисници путем дигиталног шалтера (*front office*) приступају информацијама, попуњавају и предају електронске обрасце, док се у позадини (*back office*) врши правно регулисана и правно-технички заштићена размена и обрада података.²⁵⁰

Како би се обезбедило одрживо функционисање и развој електронске управе, неопходно је, поред дигитализације основних база података јавне управе; отварања информација од јавног значаја јавности путем интернета; успостављања механизма електронске размене података и докумената; симплификације и дигитализације управних поступака, да процес модернизације јавне управе прате и одговарајуће промене и унапређења правног оквира и стручног образовања кадрова. Предуслов за успостављање јединственог управног места јесте интероперабилност, односно постојање узајамне размене и коршћење знања, информација и податка путем информационо-комуникационих система у управи и путем пословних процеса који се одвијају посредством тих информационо-комуникационих система, чиме се управи омогућава да лакше, ефикасније и квалитетније управља својим интерним пословима.²⁵¹ Интероперабилност се остварује како кроз интерну интеракцију

²⁴⁸ A. V. Anttiroiko, "Democratic E-Governance", pp. 990-991.

²⁴⁹ Ivan Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, 2017, доступно на адреси: [https://www.academia.edu/31069260/Jedinstveno upravno mjesto one-stop shop u europskom i hrvatskom javnom upravljanju](https://www.academia.edu/31069260/Jedinstveno_upravno_mjesto_one-stop_shop_u_europskom_i_hrvatskom_javnom_upravljanju), (03.05.2018.).

²⁵⁰ *Ibid.*, str. 1-2.

²⁵¹ Neven Vrčec, Anamarija Musa, "E-Uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu", *Uprava u digitalno doba. Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost* (ured. A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013, str. 9-15; Божидар Раденковић *et al.*, *Електронско пословање*, Факултет организационих наука, Београд, стр. 53.; Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Национални оквир интероперабилности, 2014, доступно на: <http://mtt.gov.rs/dokumenti/nacionalni-okvir-interoperabilnosti/> (11.11.2017.), стр. 4-7.; European Commission,

информационо-комуникационих система у органима управе (*Government to Government*, скр. *G2G*), тако и кроз интеракцију управе са: грађанима (*Government to Citizens*, скр. *G2C*), привредним субјектима (*Government to Business*, скр. *G2B*) и запосленима у управи (*Government to Employees*, скр. *G2E*). Када се интеракција информационо-комуникационих система у органима управе одвија са корисницима из других земаља онда говоримо о прекограничној интероперабилности.²⁵²

Гледиште по коме су електронска и „добра управа“ тесно повезане налазимо у радовима Дејана Миленковића и Ахти Саренпе.

Миленковић е-управу посматра као доминантан „имплементациони механизам“²⁵³ принципа европског управног простора који доприноси успостављању „добре управе“, тиме што омогућава не само брзо пружање квалитетних услуга са дистанце, већ такође брзо и ефикасно елиминише последице и сузбија праксе лоше управе (нпр. електронско подношење захтева за исправку, односно електронско улагање притужби омбудсману или пријава инспекцијама).²⁵⁴

Саренпа наводи да модерна управа користи све могућности које су јој се отвориле развојем савремених информационих система, што је условило трансформацију „добре управе“ у електронску управу. Сходно томе, он под сматра да је „електронска управа много више од конвенционалне управе“, у смислу да представља „тело“ у оквиру којег се одвијају информациони процеси „доброг“ управљања.²⁵⁵

Из наведеног произилази, да је услуге и информације у дигиталном облику лакше и брже добити него у физичком облику. Стога, е-управа доприноси већој ефикасности и економичности рада јавне управе, омогућавајући кориснику да из свог дома, са радног места или 'пак јавне површине са бежичном интернет конекцијом добије жељене информације или е-услугу од јавне управе без чекања у реду, без шетања од шалтера до шалтера, без трошења времена и новца на физички одлазак до органа јавне управе и сл. Обједињавањем више јавних услуга на истом дигиталном месту подстиче се ефективност рада јавне управе, док публикувањем информација од јавног значаја у електронском облику на званичним интернет страницама органа јавне управе, тако да свако ко има интернет везу може да им приступи и изврши увид у отворене базе података, подстиче се отвореност и транспарентност рада јавне управе.

Рад управе се деперсонализује путем електронског поступања, те се отежава могућност јавног службеника да индиректно или директно условава свој рад недозвољеном коришћу од лица о чијем праву или обавези одлучује, као и да фаворизује или дискриминише корисника на основу пола, расе или било ког другог основа. Следствено томе, е-управа доприноси сузбијању лошег управног поступања. Из свега наведеног истиче се важност улоге коју електронска управа има у остваривању стандарда „добре управе“ у пракси.

European interoperability framework for pan-European e-Government services version 1.0, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004, available at: <https://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doccd552.pdf> (11.11.2017.), p. 5.

²⁵² *Ibid.*; Види још: Ivan Kos, „E-uprava“, *Pravnik : časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 51, No. 102, Zagreb, 2017, str. 84.

²⁵³ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 206.

²⁵⁴ *Ibid.*, стр. 206-208.

²⁵⁵ А. Saarenpää, *op.cit.*, pp. 255,270, 277.

ДЕО II

САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ РЕФОРМЕ УПРАВЕ

1. СМЕРНИЦЕ ЗА РЕФОРМУ УПРАВЕ КРОЗ ПРИЗМУ АКТА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1.1. Смернице Уједињених нација о унапређењу јавне управе

Организација Уједињених нација (скраћено: УН) већ деценијама активно промовише међународну размену искустава из области јавне управе и земљама чланицама (нарочито онима које су у развоју или у процесу транзиције) пружа подршку у јачању капацитета за спровођење управне реформе. Својом подршком УН настоје да помогну државама у унапређењу транспарентности, ефикасности и механизма надзора јавне управе; успостављању ваљаног функционисања система јавних финансија и система креирања јавних политика, као и промовисању инклузивне управе у чијем раду суделује оснажено цивилно друштво. Сходно томе, усмеравајући обликовање процеса управне реформе, УН теже да државама чланицама олакшају процес успостављања модерне јавне управе која је способна да се успешно носи са изазовима 21. века, а кроз то и да допринесу успешној имплементацији наднационално прихваћених „миленијумских“ циљева и циљева одрживог развоја.²⁵⁶

Јавна управа, сходно Миленијумској декларацији која је потписана на Миленијумском самиту 2000. године под окриљем УН, има кључну инструменталну улогу у промовисању демократије и људских права, као и остваривању тзв. „миленијумских“ развојних циљева.²⁵⁷ Декларација позива да се у националне стратегије реформи јавних управа инкорпорирају циљеви који настоје да путем

²⁵⁶ UNPD, Good Governance, available at: <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/democratic-governance-and-peacebuilding.html>, (14.06.2020.); United Nations Technical Cooperation, Governance and public administration, available at: https://esa.un.org/techcoop/adserv_detail.asp?ServID=pubadmin (14.06.2020.).

²⁵⁷ Детаљно о развојним циљевима Миленијумске декларације у: Millennium Development Goals, available at: https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgoverview/mdg_goals.html (12.07.2017.); UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration, pp. 2-9.

демократске „добре“ владавине²⁵⁸ успоставе ефикасну, транспарентну, поштену (без корупције) и одговорну јавну управу која ће одговарати на захтеве корисника (према којима ће поступи равноправно) и подстицати учешће цивилног друштва и привредни развој, те на тај начин ће допринети правилном функционисању нација и сузбијању сиромаштва.²⁵⁹

Творци Миленијумске декларације сматрају да развој капацитета у јавној управи мора бити усмерен на: 1) јачање и развој институционалих капацитета (који одређују начин на који јавна управа општи са својим корисницима и на који пружа јавне услуге грађанима и привредним субјектима); 2) развој капацитета на индивидуалном нивоу (што се постиже успостављањем потребних услова који јавним службеницима омогућавају да се правовремено прилагоде надолазећим променама кроз континуирани процес учења, односно кроз континуирано усавршавање); 3) развој капацитета на друштвеном нивоу (како би се успоставио однос јавне управе и грађана заснован на повратним информацијама, односно како би се успоставила јавна управа која је одговорна јавности, која подстиче грађане да се што више ангажују у надзирању њеног рада и која је способна да учи из повратних информација које добија од грађана).²⁶⁰

На нивоу Уједињених нација утврђене су основне смернице које би државама чланицама УН-а требало да послуже као водич за планирање реформе јавне управе која је усмерена на реализацију Миленијумских развојних циљева, у периоду од 2000. до 2015. године. Смернице УН за реформу јавне управе односе се на:

1. *Реформу државне службе* – која настоји да унапреди капацитете државне службе кроз: јачање интегритета и професионалности њених службеника; сузбијање политизације и корупције; подстицање мотивације и бољег радног учинка службеника. Посебан акценат се ставља на обуку кадрова, јер понекад недовољно искусно и неадекватно квалификовано особље брзо напредује на високе положаје и неопходно им је усавршавање²⁶¹ – ово се посебно односи на земље које су у процесу транзиције и развоја. Поред тога, наводи се да је неопходно успоставити посебан вид контроле која треба да води рачуна о броју запослених у државној служби, како би се спречило неетичко понашање у виду кумулације „запослених духова“²⁶² који се налазе на платном списку, иако фактички нису запослени у државној служби и како би се тиме спречио одлив значајног дела финансијских средстава на приватне рачуне. Увођење система запошљавања на основу заслуга представља још једну од мера реформи државно-службеничког система. Сходно томе, УН у овој публикацији издају препоруку да се државе конкретно определе који ће модел система

²⁵⁸ Бивши генерални секретар УН-а, Кофи Анан (*Kofi Annan*) је „добру владавину“ окарактерисао као: „силу која обезбеђује поштовање људских права и владавину права, ојачава демократију, промовише транспарентност и јача капацитете јавне управе“. Вид. Thomas G. Weiss, „Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges,“ *Third World Quarterly* 21, no. 5, 2000, pp. 795-796.

²⁵⁹ UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration, pp. 2-9.; UNDP, Public Administration Reform-Practice Note, pp. 1-3.

²⁶⁰ UNDP, Public Administration Reform-Practice Note, pp. 5-6.

²⁶¹ *Ibid.*, pp. 7-8.

²⁶² Запослени духови могу бити стварне или фиктивне особе, или особе које су заиста радиле, али су преминуле или су отишле у пензију или напустиле радно место, али се и даље налазе на платном списку. Оне могу бити на платном списку са или без њиховог знања.

запошљавања по заслугама преузети и инкорпорирати – систем каријере или систем позиције.²⁶³ Међутим, иако се истиче да политичко постављање кадрова треба заменити системом заслуга који доприноси континуитету и неутралности рада државне управе, пре свега јер политизација доводи до запошљавања неадекватних кадрова чиме се умањује квалитет и професионалност у пружању услуга. Међутим, треба напоменути да постоји супротстављено становиште које политизацију државне управе види као позитивну ствар и залаже се за систем патроната, истичући да се тако ствара лојалан и ефикасан кадар. УН истичу да патронатизација у државној служби ипак мора бити изузетак, а дискрециона моћ политичара у погледу запошљавања и унапређивања кадрова ограничена.²⁶⁴

2. *Унапређење система креирања јавних политика* – подразумева јачање капацитета за планирање и спровођење јавних политика, унапређење транспарентности самог процеса креирања јавних политика, отварајући га за заинтересоване актере цивилног друштва (нпр. путем успостављања јавних консултација).²⁶⁵
3. *Реструктурирање јавне управе* – сходно УН функционална анализа представља један од алата за успешно спровођење структурних реформи јавне управе.²⁶⁶ Она се спроводи како би се идентификовале све функције (односно групе послова и задатака који се обављају унутар органа јавне управе²⁶⁷), као и евентуална дуплирања, недостатак важних функција или непотребност одређених послова и задатака унутар органа јавне управе, док истовремено указује и на недоследности и празнине у правним прописима које отежавају вршење тих функција.²⁶⁸ Извештаји спроведених функционалних анализа служе Влади као основа и водич у ком правцу треба усмерити даље реформе, како груписати и извршити расподелу и прерасподелу послова и задатака на нивоу органа јавне управе. Промене делокруга и надлежности повлаче промене организационе структуре јавне управе које се манифестују кроз оснивање нових органа или укидање постојећих (који су се показали као неделотворни, неефикасни и неекономични или је за њима временом престала потреба), те кроз промене организационих облика како би се успоставио најподеснији облик који ће омогућити ефикасно, транспарентно и економично остваривање постављених циљева и обављање поверених послова и задатака.²⁶⁹ Сходно наведеном, УН истичу да је спровођење структурних реформи заснованих на децентрализацији најподесније за остваривање развојних циљева Миленијумског самита. Такође, поред значаја функционалне анализе истиче се и значај ИКТ као новог инструмента за спровођење структурних реформи, зато што оне „отварају нове могућности за бољу координацију различитих грана власти и за успостављање

²⁶³ UNDP, Public Administration Reform - Practice Note, pp. 9.

²⁶⁴ *Ibid.*, pp. 11-12.

²⁶⁵ *Ibid.*, pp. 12-13.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

²⁶⁷ Предраг Димитријевић, „Организација државне управе у Републици Србији“, у: *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (уредник П. Димитријевић), LXII, Ниш, 2012, стр. 79.

²⁶⁸ UNDP, Public Administration Reform - Practice Note, pp.13-14.

²⁶⁹ *Ibid.*; Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, 54/2018-4.

директније везе између грађана и владе".²⁷⁰ Сходно томе, наглашава се важност развоја електронске управе која развија интеракцију јавне управе са физичким и правним лицима којима пружа услуге. Задатак е-управе јесте да јавне услуге приближи својим клијентима, побољша и учини економичнијим и ефикаснијим своје пословање, али и да побољша унутрашњи рад јавне управе и омогући лакшу, бржу и економичнију комуникацију између њених органа.²⁷¹

4. *Унапређење система управљања јавним финансијама* – потрошња јавних средстава мора бити балансирана, рационална и адекватна. Јавна средства се морају распоређивати у складу са приоритетима, што подразумева анализу и планирање како да се жељени циљеви постигну уз што мање трошкове. Сходно томе, реформа у овој области усмерена је на увођење промена у процесу планирања и доношења буџета, затим на управљање јавним приходима и расходима, као и на унапређење механизма финансијске контроле и система јавних набавки.²⁷²

Агенда одрживог развоја од 2015. до 2030. (скраћено: Агенда 2030) и њени циљеви²⁷³ одрживог развоја (које су се државе потписнице обавезале да остваре од 2015. до 2030. године) представљају следбенике Миленијумске декларације и „миленијумских“ развојних циљева. Агенда 2030 у својим препорукама ставља акценат на модернизацију, истичући значај ширења ИКТ и глобалног умрежавања као средства које треба да допринесе целокупном напретку људског друштва²⁷⁴

Генерална скупштина УН полази од става да ИКТ имају значајну улогу у јачању транспарентности, одговорности, ефикасности, отворености и инклузивности јавне управе, чиме значајно доприносе остваривању стандарда „добре управе“ у пракси.²⁷⁵

Основни циљ е-управе, према Агенди 2030, јесте да: а) обезбеди што приступачније и ефикасније јавне услуге које су прилагођене потребама људи и б) да омогући грађанима да на што разноврсније и приступачније начине учествују у процесу доношења одлука, чиме се доприноси повећању одговорности и транспарентности рада органа јавне управе. Да би е-управа заиста имала значајан друштвени ефекат неопходно је превазићи дигиталну неједнакост између грађана, односно обезбедити да и најсиромашније средине имају приступ дигиталној управи.²⁷⁶

²⁷⁰ UNDP, Public Administration Reform - Practice Note, p. 13.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 14.

²⁷² *Ibid.* pp. 15-16.

²⁷³ Агенда одрживог развоја 2030 садржи 17 општих и 169 посебних циљева, који су доступни на адреси: SeConS, Ciljevi održivog razvoja, Beograd, 2016, доступно на: [http://www.ciljeviodrzivog_razvoja.net/un-ciljevi-odrzivog-razvoja/\(07.06.2017.\)](http://www.ciljeviodrzivog_razvoja.net/un-ciljevi-odrzivog-razvoja/(07.06.2017.)).

²⁷⁴ UN, United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development, New York, 2016, available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf> (03.06.2017), pp. 1-6.; The General Assembly of UN, The 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 2015, available at: [https://www.proq-ocean.org/our-work/agenda-2030/\(04.06.2017.\)](https://www.proq-ocean.org/our-work/agenda-2030/(04.06.2017.)).

²⁷⁵ *Ibid.*

²⁷⁶ *Ibid.*

Одељење за економска и социјална питања Уједињених нација у Извештају о е-управи УН-а за 2018. годину наводи да, сходно процени стручњака УН, од 2014. године свих 193 држава чланица УН имају е-управу у неком облику, али се степен њеног развоја веома разликује од земље до земље. У истом Извештају даље се наводи да је 40 земаља према индексу развоја е-управе оцењено као „веома развијено“, што је чак 11 земаља више у односу на 2016. годину. Такође, исти Извештај наводи да је 140 држава, од 193 држава чланица УН-а, обезбедило барем једну онлајн услугу која омогућава корисницима да путем е-управе обаве електронске трансакције (плаћање такси, пореза и сл.).²⁷⁷

Агенда 2030 истиче значај **отварања података органа јавне власти** путем интернета, указујући да се тиме омогућава бесплатан надзор јавности над њиховим радом што доприноси да органи јавне власти постану инклузивнији и одговорнији, а њихов рад транспарентнији и ефикаснији. С обзиром да е-управа представља моћан алат који доприноси унапређењу основних јавних услуга (образовних, здравствених, социјалних итд.), који помаже малим земљама у развоју да буду спремне на климатске промене и олакшава превенцију и управљање катастрофама, е-управа је данас постала показатељ развоја држава.²⁷⁸

Сходно наведеном, УН указују на то да је реформа јавне управе спор и дугорочан процес и да је ретко потпуно успешна у смислу да је дала све очекиване резултате у предвиђеном року, али то не треба да буде разлог за одустајање, већ само додатна мотивација. Препорука УН је да се реформе јавне управе спроводе по принципу „кратко и једноставно“ („*Keep it Short and Simple – KISS*“²⁷⁹), али да треба избегавати слепо преписивање иностраних модела, занемарујући друштвено-политичко-економску климу државе у којој се реформа спроводи, јер то само доводи до неуспеха.²⁸⁰

²⁷⁷ UN, United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies, New York, 2018, pp. 25-26.

²⁷⁸ The General Assembly of UN, The 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 2015, available at: <https://www.proq-ocean.org/our-work/agenda-2030/> (04.06.2017.); UN, United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development, New York, 2016, available at: <https://publicadministration.un.org/eqovkb/Portals/eqovkb/Documents/un/2016Survey/Executive%20Summary.pdf> (03.06.2017), pp. 1-6.

²⁷⁹ UNDP, Public Administration Reform - Practice Note, p. 15-16.

²⁸⁰ *Ibid.*, p.18.

1.2. Смернице Европске уније о потребама развоја јавне управе

1.2.1. Управна конвергенција и савремене тенденције реформе управе у државама чланицама Европске уније

Управна конвергенција земаља чланица Европске уније подстакла је стапање и узајамно мешање традиционалних управних модела, што је резултирало стварањем европског управног простора који представља „скуп управних принципа, вредности и стандарда који чине контуре европског управног права”²⁸¹ у складу са којима се организују и функционишу јавне управе које почивају на *acquis communautaire*.²⁸² Европски управни простор се заснива на идеји да се свим грађанима Европске уније, ма у којој држави ЕУ живели, обезбеди једнак или бар приближно једнак квалитет јавних услуга, као и да се цивилном друштву обезбеди реална могућност да активно учествује у креирању јавних политика које утичу на квалитет живота грађана и пословања привредних субјеката на нивоу ЕУ.²⁸³

Сходно, Јиргену Шварцу (*Jurgen Swarze*) највећи број управних принципа, који је данас у примени на нивоу ЕУ, проистекао је из праксе Европског суда правде. У недостатку писаних правила Европски суд се приликом одлучивања руководио општим принципима управног права – попут: законитости рада управе, сразмерности, правне сигурности, заштите легитимних очекивања, права странке на изјашњавање, забране дискриминације, благовременог управног поступања – који су заједнички за све чланице ЕУ, а које је дефинисао широко, на отворен начин (*blank concept*)²⁸⁴, чиме је остављен простор и потреба за њиховим даљим прецизирањем.²⁸⁵ Стога, није могуће направити прецизну листу свих управно-правних принципа које је дефинисао Европски суд правде. Ипак, у правној литератури можемо наћи одређене класификације у којима

²⁸¹ С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 63-66; Опширније у: I. Koprić, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, стр. 10-12.

²⁸² Драгољуб Кавран, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе”, *Правни живот*, бр. 9, 2004. Наведено према: Драгољуб Кавран, Зорица Вукашиновић, „Европски управни простор и реформа јавне управе”, *Наука • безбедност • полиција*, Vol. IX, No. 2-3, Београд 2004, стр. 10.

²⁸³ Међутим, идеја стварања европског управног простора није свуда наишла на одобравање, те се у оквиру ЕУ развило и негативно схватање по коме се на европски управни простор гледа као на претњу по националне јавне управе и суверенитет држава чланица. Вид. Ivan Koprić, "European Administrative Space – myth, reality, and hopes", in: *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities* (ed. I. Koprić, P. Kovač), Bratislava, NISPACE, 2017, pp. 31-50.

²⁸⁴ За више детаља о „отвореном концепту” вид.: С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 64.

²⁸⁵ Jürgen Schwarze, "Enlargement, the European Constitution, and Administrative Law", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, no. 4, 2004, p. 970. Више детаља у: Jürgen Schwarze, *European administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 1992.; Упореди са: *Ibid.*; SIGMA, *European Principles for Public Administration*, SIGMA papers: No.27, 1999, доступно на: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf> (19.02.2017.).

се наведени принципи селектују. Тако крајем прошлог миленијума *SIGMA*²⁸⁶ у документу бр. 27 под називом „Европски принципи за јавну управу“ издваја сет општих принципа који су се као „производ националних уставних уређења, законодавне активности националних парламената, одлука националних надлежних управних органа и пресуда националних судова“ (...) „традиционално дефинисали и редефинисали унутар граница суверених држава“²⁸⁷, а које је као заједничке свим државама чланицама издвојио Европски суд правде. *SIGMA* је спровела наведену класификацију како би указала кандидатима за чланство у ЕУ којим општим европским принципима би требало да се руководе при спровођењу управних реформи ради ступања у Европски управни простор.²⁸⁸ *SIGMA* документ бр. 27 издваја опште принципе: а) поузданости и предвидљивости; б) отворености и транспарентности; в) одговорности; г) ефикасности и делотворности – и наводи, али не ограничава, низ посебних принципа (законитости, пропорционалности, заштите легитимних очекивања, једнакости, благовремености поступања, недискриминације, заштите података, доступности информација и др.) којима се дати општи принципи могу конкретизовати и реализовати у пракси њиховом уградњом у уставне и законске акте држава чланица, односно кандидата за чланство ЕУ (више о садржини наведених принципа биће речи у: *Принципи реформе јавне управе у Републици Србији*).²⁸⁹

Процес управних реформи, последњих неколико година, на нивоу држава чланица ЕУ, најчешће је покренут услед: потребе за продуженим процесом евроинтеграција, у смислу да је неопходно прилагођавање новоусвојеним актима ЕУ или новим изазовима као што су нпр. миграције; затим промена власти; економска криза; деловање међународних организација итд.²⁹⁰

У оквиру студије²⁹¹ Европске комисије која се спроводила у периоду од 2015. до 2018. године на нивоу ЕУ спроведена је и упоредна анализа²⁹² реформских трендова који су забележени код држава чланица²⁹³ ЕУ са циљем идентификовања и извођења

²⁸⁶ Nota Bene: Иако је *SIGMA* (*Support for Improvement in Governance and Management*) заједничка иницијатива УН и *OECD* -а, узимајући у обзир чињеницу да се претежно финансира из средстава ЕУ и да је превасходно усмерена на пружање подршке потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, садржина њених програма изнетих у студији анализираће се у контексту Европске уније. Вид. *SIGMA at a glance*, available at: <http://www.sigmaweb.org/about/>, (18.05.2020.).

²⁸⁷ *SIGMA*, *European Principles for Public Administration*, *SIGMA papers*: No.27, 1999.

²⁸⁸ С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 64-65.

²⁸⁹ *Ibid.*; Ивица Лазовић, „Специфичности државне управе и управљања људским ресурсима у Европској Унији - осврт на републике СФРЈ у ЕУ“, *Администрација и јавне политике*, год. IV бр. 3/2018, стр. 20; Сузана Медар, „Скица за промишљање општих начела Европске Уније“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, год. LIV, Ниш, 2015, стр. 179-181; *SIGMA*, *European Principles For Public Administration*, *SIGMA papers*: No.27, 1999.

²⁹⁰ Alexander Heichlinger, Nick Thijs, Gerhard Hammerschmid and Karin Attström, *Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy*, European Commission, Brussels, 2018, pp. 10-11.

²⁹¹ Детаљније о студији вид. Nick Thijs and Gerhard Hammerschmid, *Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction*, European Commission, Brussels, 2018, p. 1.

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ Nota bene: Велика Британија је званично иступила из Европске уније 31. јануара 2020. године. С обзиром да је наведена упоредна анализа спроведена пре тога, она је обухватила и Велику Британију, те носи назив *Public administration characteristics and performance in EU28*, иако данас званично броји 27 чланица. Више

кључних обележја ЕУ приступа реформи јавне управе.²⁹⁴ Резултати анализе показали су да већина држава чланица при спровођењу реформи јавне управе приступа: 1) имплементацији препорука иницијативе Партнерства за отворену управу и јачању транспарентности кроз увођење промена у прописе којима се уређује: право на слободан приступ информацијама; област јавних набавки; механизми за откривање и сузбијање корупције и тд.; 2) реформи државно-службеничког система кроз: редукацију трошкова и броја запослених; усвајање кодекса доброг управног понашања; јачање меритократије и др.; 3) модернизацији јавне управе кроз развој и унапређење система електронске управе и развој електронских јавних услуга; 4) јачању управно-координативних капацитета центра Владе и укидању, односно спајању одређених независних регулаторних тела која су већином успостављена у време реформи новог јавног менаџмента, како би се редуковао њихов број; 5) управљању перформансама како би се осигурало да активности које се предузимају у оквиру система јавне управе доприносе ефикасној и делотворној реализацији њених циљева;²⁹⁵ као и предузимањем реформских мера усмерених на унапређење продуктивности и фокусираности на резултате; 6) унапређењу процеса израде прописа и јавних политика, превасходно кроз извршење анализа њиховог утицаја како *ex-ante*, тако и *ex-post*, као и веће ангажовање цивилног друштва; 7) предузимању неопходних мера за постизање административног растерећења корисника јавне управе.²⁹⁶

Реформе имају за циљ управно поједностављење, које се постиже спровођењем низа мера попут дерегулације; развоја информационих управних система и електронских услуга; употребе једноставног, лако разумљивог језика; спречавањем организационе раштрканости и тд. Тежња ка симплификацији налази свој основ у сложености управне организације, задатака управе и бројности процедура који је чине тешко прегледном.²⁹⁷

1.2.2. Стандарди Европске уније о модернизацији управе у земљама чланицама – развој е-управе

На нивоу ЕУ дигитализација рада јавне управе посматра се као један од кључних фактора за управно поједностављење и успешно функционисање јединственог тржишта. Како би се повећао квалитет услуга јавне управе, као и ефикасност, отвореност, транспарентност и флексибилност њеног рада, али и смањило

детаља о иступању Велике Британије вид.: Brexit in brief, available at: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/brexit-brief_en (03.06.2020.).

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Gerard McMahon, "Performance Management: Chapter 7 in Human Resource Management", *Human Resource Management*, (Carbery, R., Cross, C. eds), Palgrave Macmillan, 2013, available at: <https://arrow.tudublin.ie/cqi/viewcontent.cgi?article=1018&context=buschmanbk> (03.06.2020.).

²⁹⁶ Alexander Heichlinger, Nick Thijs, Gerhard Hammerschmid and Karin Attström, Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, pp. 10-11.

²⁹⁷ I. Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju", str. 1-7.

административно оптерећење грађана и привредних субјеката ЕУ, важно је успешно спровести процесе модернизације и међуповезивања националних јавних управа држава чланица ЕУ.

Директива 2006/123/ЕЗ Европског парламента и Савета о услугама на унутрашњем тржишту директно доприноси симплификацији пословног окружења залажући се за стварање **јединственог управног места** које треба да омогући: 1) предузетницима да приступе свим прописима и информацијама о органима јавне управе; 2) електронско вођење поступка; 3) усвајање концепта да ћутање управе значи одобрење; 4) уклањање претерано сложених и неефикасних управних поступака; 5) краће рокове за доношење управних одлука и давања одговора корисницима; 6) дебиروقратизацију, као и уклањање свих осталих видова препрека које могу непотребно отежати пословање. Овом Директивом била је уведена и обавеза за све државе чланице ЕУ да од краја 2009. године формирају своје јединствено управно место.²⁹⁸ Мађарска је специфичан пример у реализацији ове обавезе. Иако је код ње тзв. кориснички улаз за све регистроване кориснике интернет портала који пружа управне услуге у електронском облику установљен још 2005. године, она је 2011. основала тзв. „владине шалтере“, односно посебне физичке канцеларије за пружање већег броја јавних услуга грађанима у скоро тристотине места. Дакле, Мађарска се определила и за физички и дигитални облик јединственог управног места, с тим да је физичко јединствено управно место у Мађарској образовано шест година након дигиталног јединственог управног места. Онлајн је могуће покренути око три стотине управних поступака у Мађарској, а комплетирати само осам.²⁹⁹

У ЕУ велика пажња је уложена у планирање мера и активности усмерених на спровођење процеса дигитализације јавне управе у складу са стандардима „добре управе“. Сходно томе, у протеклој деценији Европска комисија је на основу релевантних стратешких докумената усвојила два акциона плана ЕУ о електронској управи.³⁰⁰ Први акциони план, који се спроводио у периоду од 2011-2015. године, имао је за циљ успостављање отворене и флексибилне европске јавне управе која сарађује са грађанима и привредним субјектима и која пружањем и константним развојем електронских услуга ефикасно и ефективно врши своје управне послове и одговора на захтеве корисника.³⁰¹ Наведени акциони план имао је позитиван ефекат на развој е-управе на нивоу ЕУ у смислу да је дошло до усклађивања стратегија развоја е-управе

²⁹⁸ *Ibid.*; Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *Official Journal of the European Union*, L 376/36, 27.12.2006, p. 36–68.

²⁹⁹ I. Koprić, „Јединствено управно мјесто (one-stop shop) у европском и хрватском јавном управљању“, стр. 1-7.

³⁰⁰ Европска комисија 2010. године, на основу Дигиталне агенде за Европу за 2010-2020. доноси Европски акциони план о е-управи за 2011-2015. – „Коришћење ИКТ-а за промовисање паметне, одрживе и иновативне управе“, а на основу Стратегије јединственог дигиталног тржишта за Европу из 2015. године доноси нови Акциони план ЕУ о е-управи за период од 2016-2020. године са поднасловом „Убрзавање дигиталне трансформације управе“. Вид. European Commission, A Digital Agenda for Europe, Brussels, 2010, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>, (10.12.2017), p. 3; European Commission, The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government, Brussels, 2010, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF>, (10.12.2017), p. 3.; Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Digital Single Market Strategy for Europe COM/2015/0192 final, Brussels, 2015, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=HR> (13.02.2018.).

³⁰¹ *Ibid.*

држава чланица Уније, као и унапређења размене добрих управних пракси у овој области између држава чланица.³⁰² Међутим, евалуација резултата његове имплементације показала је да потенцијали е-управе нису максимално искоришћени, те је донет нови акциони план о е-управи за период од 2016-2020. године који је усмерен на успостављање јединственог дигиталног тржишта на нивоу ЕУ.³⁰³ У наведеном акционом плану полази се од претпоставке да се економичан и ефикасан процес развоја електронских управа на нивоу ЕУ почива на консензусом усвојеним решењима, заједничким стандардима и техничким спецификацијама, као и на следећим принципима:

- 1. Дигитално по „default“-у³⁰⁴,** односно дигитализација као подразумевана вредност. Сходно овом принципу дигитално пружање услуга од стране јавне управе представља примаран, основни облик комуникације јавне управе са корисницима, док су други начини (попут физичког подношења образаца) алтернативни и они се примењују у случају потребе (нпр. клијент је остао без дигиталног уређаја или интернет везе). Како би се остварио овај принцип неопходно је успостављање и континуирано усавршавање једношалтерског система, односно јединственог управног места у дигиталној верзији које ће корисницима бити лако доступно и на коме ће информације бити доступне у машински читљивом облику (чиме се олакшава располагање датим информацијама).³⁰⁵
- 2. Принцип „само једном“** налаже да се подаци достављају само једном јавној управи, а на управи је да те податке потом размењује између себе (уколико не постоје законом утврђења ограничења у располагању датим информацијама), како се грађанима и фирмама не би трошило време на поновно достављање већ једном достављених података, уз наравно поштовање прописа о заштити личних података.³⁰⁶
- 3. Приступачност и инклузивност електронске јавне управе.** Сходно овом принципу, тежи се ка успостављању електронске управе која ће бити приступачна

³⁰² Patrick Wauters *et al.*, Mid-term Evaluation of the e-Government Action Plan 2011–2015 Implementation – SMART 2012-0060/20, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, available at: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/mid-term-evaluation-e-government-action-plan-2011-2015-implementation-smart-2012-006020> (02.03.2018.); Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final, Brussels, 2016, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>, (13.02.2018.).

³⁰³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³⁰⁴ "Digital by default", односно "дигитална услуга се подразумева". *Default* (енг): а) као прилог у енглеском језику значи: без спољњег утицаја; б) као именица: подразумевана, стандардна вредност – у ИКТ означава вредност која се подразумева уколико се корисник није изричито определио за неку од понуђених алтернатива, па се узима стандардна вредност тј. вредност по "default"-у.

³⁰⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³⁰⁶ *Ibid.*, p. 3.

за коришћење не само просечним грађанима, већ и грађанима у годинама, као и грађанима са специјалним потребама (нпр. кроз креирање посебних софтвера за слепе и слабовиде).³⁰⁷ Такође приступачност се повећава креирањем и мобилне верзије електронске управе како би се омогућило да грађани електронским услугама управе приступе са било ког места на коме имају интернет везу, без обзира да ли се на њу конектују путем мобилног телефона, таблета, преносивог или десктоп рачунара. Како је бежични интернет све присутнији како на приватним, тако и јавним површинама грађани све више прелазе са употребе компјутера на веће коришћење мобилних телефона који у себи имају све потребне софтвере за интернет претраживање и комуникацију. Једноставно мобилни телефони су мањи, компактнији, свеобухватнији у функцијама и лакши за ношење, те грађани чешће дају предност куповини мобилног телефона, наспрам компјутера. Стога, неопходно је да сви јавни веб-сајтови на којима су доступне услуге е-управе имају своју мобилну верзију како би се спречила дискриминација грађана који поседују само мобилни телефон, у смислу немогућности приступа електронским услугама (скраћено: е-услуга) без компјутера.³⁰⁸

4. **Отвореност и транспарентност електронске јавне управе** – која се обезбеђује разменом података између управе и заинтересованих страна. Приступ информацијама олакшава контролу истих, омогућујући њихову правовремену исправку.³⁰⁹
5. **Прекогранични приступ дигиталним јавним услугама треба бити подразумеван (прекограничност као подразумевана вредност)**. Сходно овом принципу, неопходно је обезбедити да све важне е-услуге буду доступне грађанима ЕУ како у њиховој земљи, тако и ван њихове земље свуда на територији ЕУ. Прекограничним приступом информацијама и услугама јавних управа држава чланица ЕУ унапређује се ефективност њиховог рада и олакшава се мобилност физичких и правних лица на територији ЕУ, чиме се стварају услови за ефикасно функционисање јединственог тржишта Европске уније.³¹⁰
6. **Интероперабилност као подразумевана вредност**. Сходно овом принципу јавне услуге треба да раде беспрекорно на јединственом тржишту, тако да се подаци и дигиталне услуге могу неометано кретати у оквиру Европске уније. Да би се интероперабилност подразумевала потребно је радити на елиминисању две основне препреке – прва је мањак информација и услуга на интернету за стране правне субјекте који желе да отпочну сопствени посао у другој земљи, а друга препрека јесте језик – која се може превазићи успостављањем вишејезичних интернет портала. Поимање интероперабилности на нивоу ЕУ утврђено је у Европском оквиру интероперабилности.³¹¹

³⁰⁷ *Ibid.*

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ *Ibid.*

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ European Commission, European Interoperability Framework – Implementation Strategy. COM/2017/0134 final, Brussels, 2017, available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-134-F1-EN-ANNEX-2-PART-1.PDF> (14.02.2018.).

7. Поузданост и сигурност електронске јавне управе. Овај принцип подразумева да све предузете активности морају бити у складу са правним прописима којима се штите лични подаци и приватност грађана, као и да треба обезбедити сигурност информационо-комуникационих система е-управе од спољних претњи.³¹²

Спровођењем мера заснованих на наведеним принципима државе чланице ЕУ настоје да на националном нивоу развију електронску јавну управу која је отворена, ефикасна и инклузивна. Дигитализација јавних управа захтева редефинисање улоге јавне управе, као и редизајнирање управних процедура и начина на који се пружају јавне услуге.³¹³

Сходно томе, даљи развој е-управе на европском нивоу усмерен је на спровођење мера ради убрзавања процеса развоја и пуштања у примену тзв. *eIDAS* услуга (*electronic Identification, Authentication and trust Services*), односно услуга електронске идентификације, аутентикације и поверења. Ова мера је директно повезана са Уредбом Европске уније из 2014.³¹⁴ године о електронској идентификацији и услугама поверења за електронске трансакције на унутрашњем тржишту (скраћено: Уредба *eIDAS*)³¹⁵ којом су документа у дигиталном облику правно изједначена са документима у физичком, папирном облику, уз прописивање обавезе узајамног признавања електронских услуга поверења (е-потпис, е-жиг, електронска услуга доставе, аутентикација на веб сајт), чиме се стварају услови за успоставу јединственог дигиталног тржишта у ЕУ на коме ће функционисати интеоперабилне услуге е-управе.³¹⁶ Е-идентификација треба да гарантује недвосмислену идентификацију особе која захтева услугу и да омогући да се услуга достави особи која је ту услугу заиста и захтевала.³¹⁷

Принцип „дигитализација као подразумевана вредност“ подразумева прелазак на пуну употребу система електронских јавних набавки и електронских регистара уговора.³¹⁸ Да би се то постигло неопходан је уједначен развој електронских алата за јавне набавке на националним нивоима држава чланица ЕУ, преваходно: 1) е-Сертификата (*e-Certis*) за мапирање сертификата који се издају као докази непоходни

³¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³¹³ *Ibid.*

³¹⁴ Уредба ЕУ бр. 910/2014 ступила је на снагу 01.07.2016. чиме је престала да важи ЕУ директива о електронским потписима 1999/93/EC из 1999. Види: Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, *Official Journal of the European Union*, L 257, 28.8.2014, p. 73–114.

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ Међуповезивањем националних система еИД обезбеђује се прекогранична размена података у оквиру мреже националних идентификација *eIDAS*, што значајно доприноси уштеди времена грађана и пословних субјеката који користе ову мрежу. Крајем септембра 2018. завршено је спајање свих *eIDAS* дигиталних чворова држава чланица ЕУ, чиме је отпочела пуна примена Уредбе *eIDAS*. Вид.: Gordjen Knezović, „S uspostavom mreže *eIDAS* uskoro i primjena ePoslovanja u Hrvatskoj”, *Mreža*, 2018, доступно на: <https://mreza.bug.hr/s-uspostavom-mreze-eidas-uskoro-i-primjena-eposlovanja-u-hrvatskoj/> (18.08.2018.); *Ibid.*

³¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³¹⁸ *Ibid.*

за учешће на јавним тендерима широм ЕУ и осталим поступцима везаним за јавне набавке на територији ЕУ; 2) е-Фактурисања.³¹⁹ Од априла 2019. све јавне управе држава чланица ЕУ дужне су да омогуће електронско фактурисање, односно да својим добављачима омогуће да им достављају е-фактуре и 3) *e-ESPD (European Single Procurement Document* – Европски јединствени документ о набавци) који служи за електронско пријављивање на тендер путем посебног обрасца. Овај алат игра велику улогу у административном растерећењу привредних субјеката с обзиром да само конкурент који добије тендер подноси стварну, физичку документацију којом доказује да испуњава све услове тендера, односно доказује истинитост података наведених у обрасцу поднетом путем *e-ESPD* алата.³²⁰

Сходно ставу Европске комисије, за даљи развој прекограничне мобилности и интероперабилних јавних услуга неопходно је: 1) унапређење портала е-правосуђе;³²¹ 2) образовање и обавезно међуповезивање пословних регистара – како би се подигла транспарентност информација везаних за привредна друштва на територији ЕУ и смањило административно оптерећење привредних субјеката; 3) образовање и обавезно међуповезивање стечајних електронских регистара држава чланица ЕУ;³²² 5) израда посебног предлога за успостављање **јединствене дигиталне тачке приступа** као места на коме ће се повезивати релевантни европски интернет портали, мреже, услуге и системи како би се грађанима и привредним субјектима омогућило да преко једног корисничког интерфејса (заједничког за све државе ЕУ) приступају информацијама, управним процедурама и услугама подршке у случају потешкоћа како из сопствене земље, тако и прекогранично.³²³

³¹⁹ Панајотис Зафиropулос, Василис Смоковитис, Новак Анђелић, *Водич за е-фактурисање. Питање и одговори – Увод у електронско фактурисање и његове аспекте*, Београд, 2017, стр. 10-11.

³²⁰ *Ibid.*; Pietro Costanzo, "EU Catalogue of ICT Standards: draft contents and consultation launched", Joinup, 2017, available at: <https://joinup.ec.europa.eu/news/eu-catalogue-ict-standards> (01.03.2018.); Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³²¹ На нивоу ЕУ указује се на потребу за даљим развијањем европског портала е-правосуђе као јединствене тачке за приступ информацијама преко које ће заинтересована лица моћи путем интернета да приступе уређеним информацијама о правосуђу ЕУ, као и да добију одговоре у вези правних прописа и правних процедура држава чланица. Вид. Council of the EU, Draft updated roadmap on e-CODEX, Brussels, 2018, available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5634-2018-INIT/en/pdf> (30.01.2018.); Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³²² Вид. Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings, *Official Journal of the European Union*, L 141, 5.6.2015, pp. 19–72.

³²³ Детаљно у: European Commission, Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on establishing a single digital gateway to provide information, procedures, assistance and problem solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012, COM/2017/0256 final - 2017/086 (COD), Brussels, 2017, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0256> (13.01.2018.); European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012, PE/41/2018/REV/2, *Official Journal of the European Union*, L 295, 21.11.2018, p.1–38.; European Commission, The single digital gateway, Brussels, 2019, available at: https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway_en (03.03.2019.); EURES, The European job mobility portal, available at: <https://ec.europa.eu/eures/public/homepage> (11.02.2018.).

Ради унапређења и подизања квалитета електронске комуникације између управе и корисника, на нивоу ЕУ, приступа се: 1) преобликовању интернет страница којима управља Европска комисија тако да се, с једне стране, путем њих грађанима и привредним субјектима омогући већи степен учешћа у програмима ЕУ и процесу креирања јавних политика, а са друге стране постигне виши степен транспарентности рада јавне управе. Наведено преобликовање подразумева успостављање висококвалитетних, приступачних онлајн услуга које су оријентисане ка корисницима; 2) убрзавању развоја и омогућењу примене инфраструктуре података из *Директиве о успостављању инфраструктуре за просторне информације у Европској унији (INSPIRE Directive)*³²⁴, како би се корисницима омогућио приступ квалитетним, интероперабилним подацима који се могу виšekратно користити кроз креирање нових услуга у вези са просторним подацима (нпр. подаци из катастра, подаци о заштићеним зонама и др.); 3) сагледавању могућности за примену принципа да се подаци достављају „само једном“ и принципа „прекограничности“ електронских услуга, узимајући у обзир европску *Облак иницијативу (The European Cloud Initiative)*³²⁵. Ова Иницијатива предлаже образовање заједничког дигиталног „Облака“ као инфраструктуре на којој ће се складишити отворени подаци у електронском облику јавних управа држава чланица ЕУ и на којој ће корисницима бити доступне електронске услуге, што доприноси већој отворености, економичности и квалитету рада јавне управе која све више постаје сервис грађана.³²⁶

Сврха имплементације наведених мера јесте да се обезбеди уједначени развој е-управа држава чланица ЕУ и да се на тај начин заустави даља фрагментација на европском нивоу, која отежава успостављање јединственог дигиталног тржишта, а до које долази приликом неуједначеног одвијања процеса модернизација јавних управа држава чланица.³²⁷

1.2.3. Модернизација управе – одабрани примери земаља чланица Европске уније

Модернизација јавне управе подразумева специфичан процес осавремењивања рада јавне управе, како би се обезбедило да она иде у корак са развојем савременог друштва. Под модерном европском управом данас се подразумева управа која је увек доступна, инклузивна, једноставна (процедуре су симплификоване, тако да се

³²⁴ European Parliament and of the Council, Directive 2007/2/EC establishing an infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Strasbourg, 2007, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:l28195>, (10.10.2016.).

³²⁵ European Commission, European Cloud Initiative – Building a competitive data and knowledge economy in Europe, Brussels, 2016, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/european-cloud-initiative-building-competitive-data-and-knowledge-economy-europe>, (01.02.2017.).

³²⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government COM/2016/0179 final.

³²⁷ *Ibid.*

корисници у њима могу брзо и лако снаћи), кориснички је оријентисана и организује се и функционише сходно принципима „добре управе“. Стога, процес модернизације данас се не може замислити без дигитализације рада јавне управе. У савременом информационом друштву електронска управа постала је носећи стуб модерне управе који пружа незаменљиву подршку у обављању свакодневних управних активности, ефикасном одговору на кризне ситуације, развоју партиципативне демократије, као и у имплементацији циљева управних реформи на делотворан начин.³²⁸

Ток процеса модернизације јавне управе најбоље се може сагледати кроз примере конкретних земаља. Стога, у наставку кроз примере Италије, Шведске и Финске сагледаћемо спољне и унутрашње чиниоце који могу утицати на обликовање и усмеравање модернизацијског процеса, али и иновативна решења, препреке и примере добре праксе који су се издвојили у процесу анализе. Италијански процес модернизације јавне управе тежи ка симплификацији и дигитализацији целокупног система јавне управе и карактерише се високим степеном иновативност и амбициозности са једне стране и ниским степеном заинтересованости и информационе писмености корисника за коришћење потенцијала е-управе са друге стране. Шведски приступ модернизацији одликује се дигитализацијом рада јавне управе којом се тежи унапређењу квалитета и симплификавању поступка пружања јавних услуга, као и успостављању проактивно транспарентне јавне управе чија се отвореност подразумева. Међутим, административни дуализам и децентрализованост управних послова по агенцијама отежавају постизање жељене симплификације рада јавне управе и административног растерећења корисника. Финска континуирано и инкрементално спроводи потребне управне реформе како би обезбедила да се њена јавна управа благовремено прилагођава и одговара на све савремене изазове са којима се суочава. Сходно томе, ток процеса модернизације њене јавне управе може пружити увид у низ квалитетних, делотворних решења, односно примера добре праксе за успостављање модерне, демократске управе која права појединца штити на најбољи могући начин и доприноси јачању поверења грађана у државу.³²⁹

1.2.3.1. Италија

Током осамдесетих година прошлог века у Италији није постојао конкретан пакет реформи јавне управе који се може приписати одговарајућем моделу. Промене у јавној управи уводиле су се путем разноврсних иновација у служби унапређења управљања, буџетирања и планирања на локалном нивоу.³³⁰ Почетком деведесетих година донети су прописи који прокламују принцип транспарентности рада јавне управе, док су у истом периоду јединице локалних самоуправа добиле већу аутономију у организовању јавних услуга. Прва половина последње деценије 20. века у Италији обележена је таласом реформи заснованих на НЈМ који пропагира либерализацију тржишта, приватизацију и увођење принципа приватног сектора у рад јавне управе. У том

³²⁸ Rhys Andrews, Gerhard Hammerschmid, Steven van de Walle, Introduction: Public Administration Reforms in Europe, 2019, available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02287229v2/document> (15.06.2020.).

³²⁹ A. Saarenpää, *op. cit.*, pp. 254-255.

³³⁰ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford – New York, 2011, p. 287.

периоду спроведене су реформе управљања јавним финансијама и реформе Националне канцеларије за ревизију која се огледа у сужавању њених овлашћења и стављањем акцента на ревизију учинка и вршења накнадних контрола, уместо спровођења претходних контрола.³³¹ Други талас реформе јавне управе који се одиграо деведесетих година прошлог века обележен је децентрализацијом (велики број надлежности је пренет на регионалне и локалне власти), реструктурирањем система државне управе, симплификацијом управних процедура, формирањем јединствених управних места за привредне субјекте и др.³³²

У том периоду Италија је започела постепену имплементацију савремених информационих система управљања и развој услуга електронске управе.³³³ Декретом бр. 82 из 2005. године успостављен је тзв. Кодекс дигиталне управе. Овим Кодексом редефинише се однос између грађана и управе и постављају се основе и смернице за развој е-управе и њених услуга. Одредбама Кодекса дигиталне управе утврђује се да су органи управе дужни да обезбеде квалитетне јавне услуге којима ће грађани бити задовољни. Сходно томе, од њих се очекује да приступе реорганизацији и осавремењивању свог рада имплементирањем савремених информационо-комуникационих технологија. Такође, овим Кодексом прописује се да грађани имају право да посредством интернет технологија учествују у управним поступцима, врше плаћања, приступају управним документима и подацима, као и да исте размењују, затим уређује се електронски сертификат, промовише успостављање савремених се партиципативних механизма електронске демократије, утврђују принципи приступачности и инклузивности интернет страница јавне управе и др.³³⁴

Међутим, одсуство систематизованог присуства у овом виду модернизовања рада јавне управе, резултирао је увођењем иновативних решења која нису праћена адекватним капацитетима за њихову ефикасну примену.³³⁵ Ток увођења иновација у рад јавне управе, све до 2013. године, одвијао се успорено по систему „крени-стани“. Разлог за то може се пронаћи делимично у недовољности финансијских ресурса, незаинтересованости и недовољно распрострањеној информатичкој писмености корисника и службеника, а понајвише у одсуству истинске политичке воље да се осавремењивање заиста ефективно спроведе.³³⁶

Реформе спроведене у последњој деценији превасходно су биле усмерене на обезбеђивање ефективне имплементације захтева концепта „добре управе“ ЕУ на националном нивоу, као и на благовремено прилагођавање функционисања и организовања италијанске јавне управе савременим друштвеним потребама за

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid.*

³³³ Denita Cepiku, "Public administration characteristics and performance in EU28: Italy", in: *The Public Administration in the EU 28* (Edit. Nick Thijs and Gerhard Hammerschmid), European Commission, Brussels,, 2018, pp. 494-530.

³³⁴ Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale. (G. U. 16 maggio 2005, n. 112 - S. O. n. 93), disponibile a: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/leggi_decreti_direttive/dl-7-marzo-2005-82_0.pdf, (21.03.2019.), art. 4-9.; Andrea Lisi, "The Digital Administration Code in Italy: Light and Shade", available at: https://old.upm.ro/facultati_departamente/ea/RePEc/curentul_juridic/rci09/recjurid091_3F.pdf (13.12.2019.).

³³⁵ D. Cepiku, *op. cit.*, pp. 494-530.

³³⁶ *Ibid.*

квалитетним (добрим) јавним услугама, као и изазовима са којима се јавна управа суочава како би обезбедила делотворну заштиту уставом зајемчених права на: закониту, ефикасну, непристрасну и одговорну управу у којој делују одговорни службеници.³³⁷

2014. године покренуте су веб-консултације ради оптималнијег обликовања реформских циљева и мера током којих је прикупљено је око четрдесет хиљада мишљења³³⁸ у вези питања како унапредити управљање кадровима у јавном сектору; мера за рационализацију организације јавне управе (како би се унапредила њена ефикасност и ефективност) и како успоставити јавну управу која је „пријатељски“ оријентисана ка корисницима. Што се тиче кадровских питања, идентификована је потреба за флексибилности пензионисања кадрова (прикупљена мишљења указала су да је немогуће стандардизовати границе за одлазак у пензију), као и потреба за унапређењем мобилности, стручности и професионалности кадрова јавне управе. Мере предложене за унапређење ефикасности јавне управе биле су пре свега смањење броја чланова особља премијеровог кабинета и јачање улоге премијера у доношењу одлука; формирање јединствених територијалних канцеларија државне управе, уместо децентрализованих канцеларија засебних министарстава; идентификовање и уклањање преклапања послова и задатака у јавној управи, као и јачање овлашћења Националног тела за борбу против корупције.³³⁹ И на крају, константовано је да симплификација и дигитализација управних процедура доприноси да јавна управа буде више оријентисана ка корисницима. Стога, мере у овом домену претежно су се заснивале на имплементацији италијанске Агенде за симплификацију за период од 2014. до 2017. године која се фокусира на пет стратешких области: дигитално држављанство; социјалну и здравствену заштиту; опорезивање; изградњу и бизнис.³⁴⁰ Агенда за симплификацију требала је да допринесе смањењу административних терета, како за грађане тако и за предузећа, кроз подстицање дигитализације управних поступака, као и кроз подстицање сарадње између различитих нивоа власти формирањем националне инфраструктуре која обухвата електронске регистре становништва, разне врсте електронских алата попут е-плаћања, е-сертификате, е-фактуре итд.³⁴¹

Исте године, 2014. усвојена је и Стратегија за дигитални раст са периодом имплементације до 2020. године. Значај наведене Стратегије огледа се у томе што је промењен приступ модернизацији јавне управе. Тако долази до напуштања приступа у коме је фокус на техничким правилима и препорукама, а у први план се ставља сам процес модернизације који треба да обезбеди: а) ваљану координацију процесима дигитализације рада управе, б) подршку информационом описмењавању, в) централизовано планирање јавне потрошње у овој области и г) успешну реализацију циљева у којима се тежи да електронски облик услуга управе постане примаран. Сходно, наведеној Стратегији електронска управа треба да почива на инфраструктури изграђеној на отвореним стандардима која омогућава потпуни приступ корисницима,

³³⁷ Senato della Repubblica, Constitution of the Italian Republic – Costituzione italiana: edizione in lingua inglese, 2nd edition, *Parliamentary Information: Archives and Publications Office of the Senate Service for Official Reports and Communication*, Rome, 2018, Art. 97-98.

³³⁸ Dipartimento della funzione pubblica, *Public Administration Reform in Italy*, Rome, 2014, p. 2.

³³⁹ *Ibid.*, pp. 9-10

³⁴⁰ Ministry of Economy and Finance, *Italy's Strategy for Reforms*, Rome, 2016, p. 40.

³⁴¹ Dipartimento della funzione pubblica *op. cit.*, pp. 11-12.

интероперабилност података и услуга, смањење трошкова, бољи квалитет е-услуга, и др.³⁴² Како би се спровела успешна дигитализација јавних услуга неопходно је отварање јавних података, што истовремено доприноси већој транспарентности и одговорности органа јавне управе, као и повећању учешћа грађана (јер им је увид у рад јавне управе доступнији путем интернета).³⁴³

Усвајањем закона бр. 124 из 2015. године омогућена је свеобухватна реорганизација јавне управе. Овим законом доприноси се симплификацији и дебиروقратизацији рада јавне управе тиме што се грађанима даје могућност да одређене послове у вези са управом обаве сами електронским путем, без физичког одласка код надлежног службеника (нпр. да изврше електронска плаћања административних такси и сл.) и поставља се основа за усвајање тзв. *Повеље о дигиталном држављанству* којом се грађанима и привредним субјектима гарантује право да посредством савремених информационих технологија приступе електронским јавним документима и подацима од значаја.³⁴⁴

Једно од основних права које произилази из *дигиталног држављанства* јесте право корисника на избор *дигиталног дома* из кога ће комуницирати електронским путем са органима јавне управе. *Дигитални дом* је суштински сертификована мејл адреса која је активирана и верификована на посебан начин како би се загарантовала сигурност корисникових података на мрежи. Размена писмена посредством *дигиталног дома* производи исто дејство као она која је извршена на традиционални начин.³⁴⁵

Како би се заштитила права корисника која произилазе из дигиталног држављанства успостављен је тзв. *дигитални омбудсман* који настоји да сузбије лоше управно поступање на информационо-комуникационој мрежи јавне управе. Институција *дигиталног омбудсмана* представља јединствену приступну тачку Агенције за дигиталну управу путем које се утиче на пружаоце електронских јавних услуга, позивајући их да уклоне све препреке које ометају корисничко потпуно уживање права која произилазе из *дигиталног држављанства*.³⁴⁶

Да би електронска управа била функционална у пракси неопходно је умањити дигитални јаз; обезбедити инклузивност њених услуга и минимизовати правну неизвесност у случајевима ћутања управе. Тим за дигиталну трансформацију Италије наводи да само четвртина грађана користи интернет услуге јавне управе, што указује на дубоку „дигиталну поделу“ између корисника у погледу њиховог интересовања и идентификовања корисности и могућности које пружају савремене технологије и услуге електронске управе. Стога, истиче се да је није довољно само развити иновативне е-услуге, већ је неопходно подстаћи и већу инклузивност корисника у раду

³⁴² D. Cepiku, *op. cit.*, pp. 494-530.

³⁴³ Dipartimento della funzione pubblica, *op. cit.*, pp. 11-12.

³⁴⁴ D. Cepiku, *op. cit.*

³⁴⁵ What Is Digital Citizenship, Advantages and Features, available at: <https://www.e-medine.org/what-is-digital-citizenship-advantages-and-features/> (15.06.2020.).

³⁴⁶ *Ibid.*; Guido Scorza, Diego Piacentini, "The Digital Administration Code (CAD): promises we've kept and targets we've missed", *Team per la Trasformazione Digitale*, 2018, available at: <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/italian-digital-administration-code-corrective-decree-cad-council-of-ministers-pa-reform-8df2a923ef5a> (15.06.2020.).

е-управе, наводећи да феномен тзв. „дигиталне нужде“ може бити одговор на многе социјал-економске проблеме са којима се Италија суочила последње деценије.³⁴⁷

Сагледавајући актуелну ситуацију са пандемијом вируса КОВИД-19, закључује се да је Тим за дигиталну трансформацију ваљано сагледао значај и потенцијале дигитализације рада јавне управе када је константовао да живимо у времену „дигиталне нужде“. У ванредним ситуацијама као што је ова, када се од грађана захтева социјално дистанцирање, а од службеника рад од куће, ИКТ и електронска управа су те на које се држава ослања како би обезбедила економску одрживост и континуирано вршење есенцијалних јавних послова.

Како би се минимализовала правна неизвесност у случајевима ћутања управе, физичке и електронске, реформским мерама из 2015. године регулисане су ситуације када органи јавне управе пропуштају да предузму законом прописане радње. Уводи се позитивно решење код ситуација када орган управе не поступи по својим овлашћењима или не донесе своје мишљење у року од 30 дана – тада се примењује правило да „ћутање значи одобравање“. Притом, новим прописима уведена је сигурносна мера како би се спречиле евентуалне злоупотребе овог решења дајући управним органима могућност да пониште могуће нелегитимне радње у року од годину и по дана од прећутног усвајања захтева. Уколико се то не деси, у прописаном периоду од 18 месеци акт остаје важећи, чиме се грађанима улива додатна сигурност.³⁴⁸

Италија, као чланица Партнерства за отворену управу, активно спроводи мере за унапређење механизма за учешће јавности. Тако је 2016. године успостављена интернет страница „www.partecipa.gov.it“ за спровођење јавних консултација са грађанима, а којим руководи влада. Исте године, усвојен је декрет бр. 97 тј. Закон о слободи информисања који обавезује јавну управу да испоручи све информације и документа које грађани захтевају у року од 30 дана. Сврха овог декрета јесте да смањи притисак на органе јавне управе да објављују велики број информација и докумената у кратком року, како је то било утврђено претходним прописима.³⁴⁹

Мере реформи из друге половине 2016. године су добрим делом усмерене на дигитализацију јавне управе. Њима је предвиђено креирање јединственог ПИН кода за све електронски умрежене органе јавне управе које ће тај ПИН код користити приликом комуникације са другим органима јавне управе, као и проширивање капацитета за електронско плаћање услуга јавној управи. Такође, исте године построжена су правила којим се уређују кадровска питања у јавној управи, како би се елиминисало дуплирање радних места.³⁵⁰

Свеобухватна реформа јавне управе у Италији одобрена је од стране парламента августа 2016. године давањем зеленог светла имплементацији законских уредби Владе које се односе на: симплификацију управних процедура, модификацију Кодекса

³⁴⁷ G. Scorza, D. Piacentini, *op. cit.*; Luca Attias, Erika Miglietta, Guido Scorza, "Una Repubblica Digitale e inclusiva per tutti i cittadini", *Team per la Trasformazione Digitale*, 2019, available at: <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/una-repubblica-digitale-e-inclusiva-per-tutti-i-cittadini-36ae7aee1d1a> (15.06.2020.).

³⁴⁸ The Road Map of the Reform of Public Administration, 24 ORE, 2015, available at: www.ilsole24ore.com/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/QUOTIDIANO_INSIDE_ITALY/Online/OggettiCorrelati/Documenti/2015/08/24/20150824_riformaPa.pdf?refresh_ce=1 (05.05.2017.).

³⁴⁹ D. Cepiku, *op. cit.*, pp. 523-524.

³⁵⁰ *Ibid.*

дигиталне управе, правила запошљавања и отпуштања у јавном сектору, реорганизацију прописа о државним предузећима, пружање комуналних услуга, сузбијање корупције, подстицање транспарентности и друго.³⁵¹

Измена и допуна Кодекса дигиталне управе је један од кључних елемената реформе која се спроводила у периоду од 2014. до 2017. године. Сврха измене и допуне овог Кодекса јесте, преваходно, текстуално растерећење, како би се обезбедило да он буде лакши за читање и разумевање. Сходно томе, приступило се брисању сувишних одредби које је су очигледне, па самим тим и непотребне у његовој садржини. Чињеница је да се технологија брже мења од прописа, стога су важећи прописи или на заласку или им је неопходна промена. Основна идеја текстуалног растерећења јесте да се успостави пропис који ће садржати само правне принципе добре, кориснички оријентисане, електронске управе, те ће као такав бити дугорочно довољно флексибилан да се прилагођава убрзаном технолошком развоју.³⁵²

1.2.3.2. Шведска

Управне реформе у Шведској одвијају се прилично споро због усађеног управног дуализма који произилази из политичке аутономије локалних власти, које често имају знатно важнију улогу за свакодневни живот грађана од органа централне власти и њихових агенција. Централна власт одређује националну политику, циљеве и смернице функционисања јавних услуга кроз спровођење јавних политика и расподелу ресурса на јавне агенције преко којих се имплементирају усвојене реформе. Иако су под контролом министарстава, јавне агенције поседују широку аутономију у свом раду и надлежни министри могу да утичу на њих само усвајањем политика и давањем смерница, никако наредби. Позитивна страна управног дуализма се огледа у томе што доприноси деполитизацији јавне управе. Међутим, ни у том случају није у потпуности могуће сузбити политички утицај на агенције, с обзиром да се на чело јавних агенција именује директор на период од 6 година који често долази из политичких средина и председава одбором агенције који именује влада.³⁵³

Агенција за јавну управу *Statskontoret* представља саветодавно тело састављено од експерата који Владу и њене министре саветују како да развију и унапреде управљање и организацију у јавној управи на основу детаљно спроведених анализа и истраживања.³⁵⁴

Агенција за јавну управу, по угледу на Организацију за економску сарадњу и развој (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, скраћено: *OECD*), сачињава сопствене извештаје у којима се бави компаративном анализом јавних управа

³⁵¹ Детаљније у: G20, Growth Strategy Italy, Hangzhou, 2016, pp. 21-22; Ministry of Economy and Finance, Italy's Strategy for Reforms, p. 37.

³⁵² G. Scorza, D. Piacentini, *op. cit.*

³⁵³ Тако је својевремено социјалдемократска партија била на мети критика медија да политички манипулише агенцијама путем именовања директора и чланова одбора. Вид. Niklas Eklund, "Administrative Reform in Sweden: Administrative Dualism at the Crossroad", in: *Handbook of Administrative Reform an International Perspective* (edit. J. Killian, N. Eklund), CRC Press, Florida, 2008, pp. 116 -132.

³⁵⁴ Види: Statskontoret, доступно на: <http://www.statskontoret.se> (14.05.2017.).

и механизмима политичког одлучивања који утичу на рад јавне управе како би одредила ниво шведске јавне управе у односу на друге земље у свету и пронашла потенцијална добра решења из међународних примера за изазове са којима се суочава шведска јавна управа.³⁵⁵

Данас Агенција активно ради на унапређењу ефикасности јавне управе и њеном прилагођавању друштвено-економским изазовима са којима се носи.³⁵⁶ Од 2017. године, поред асистирања Влади у развоју јавне управе, *Statskontoret* има задатак координатора и промотера имплементације добре управне праксе.³⁵⁷ Реформа јавне управе у Шведској се претежно изучава у склопу реформе јавног сектора, јер се сагледава његов централни и кључни део.

Јавна управа Шведске често у компаративним анализама добија веома високе оцене због високог нивоа транспарентности њеног рада и стабилних јавних финансија. У неким студијама као мерило високих оцена шведске јавне управе се наводи и поверење грађана у јавне институције, међутим истовремено појављују се многи индикатори који указују на то да је поверење грађана током последњих година знатно опало, а да власти мало чине да то поверење поврате. На пад проверења грађана утицали су бројни унутрашњи фактори, попут чињенице да се, уназад неколико година, у Шведској издвојило чак 61 небезбедно подручје у којима је полицијским службеницима тешко да одрже ред и мир и од којих се трећина сматра „веома осетљивим“ подручјима због јаког утицаја организованих криминалних група.³⁵⁸ Мигрантска криза је такође појачала поделу у шведском друштву, што се негативно одразило на поверење грађана у власт и њену политику.³⁵⁹ Сходно томе, поједини шведски политички коментатори³⁶⁰ истичу да отворена и флексибилна политика пријема избеглица, уз наглашену позитивну дискриминацију у Шведској, наноси велику штету сигурности и економској стабилности земље. При томе, наглашена неједнакост поступања према локалном становништву, као и неједнакост у расподели терета финансирања јавних трошкова и социјалних бенефиција изазива поделу у шведском друштву. Све то доприноси знатном порасту неповерења у власт и њене институције, а самим тим и осећају да домаћа јавна управа не делује у корист својих грађана-држављана.³⁶¹ Како се јавне услуге у Шведској грађанима пружају путем великог броја појединачних јавних агенција, тако и количина проверења коју свака од

³⁵⁵ DPADM, Kingdom of Sweden: Public Administration Country Profile, United Nations, 2006, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023323.pdf> (13.12.2017), pp. 2-14.

³⁵⁶ Види: Statskontoret, доступно на: <http://www.statskontoret.se> (14.05.2017.).

³⁵⁷ Statskontoret, Swedish public administration from an international perspective, Stockholm, 2014, p.13-14.

³⁵⁸ Више о унутрашњим проблемима Шведске на: Nima Gholam Ali Pour, "Sweden: Not Everyone Can Say #MeToo", *Gatestone Institute*, 2018, available at: <https://www.gatestoneinstitute.org/11727/sweden-sexual-assault-metoo> (02.02.2018.); The Local, So... are they no-go zones? What you need to know about Sweden's vulnerable areas, 2017, available at: <https://www.thelocal.se/20170621/no-go-zones-what-you-need-to-know-about-swedens-vulnerable-areas> (02.02.2018.).

³⁵⁹ Вид. Nima Gholam Ali Pour, "Welcome to Sweden: Eldorado for Migrants", *Gatestone Institute*, 2017, available at: <https://www.gatestoneinstitute.org/9901/sweden-migrants-costs> (02.02.2018.).

³⁶⁰ Нпр. Нима Гхолам Али Пур.

³⁶¹ *Ibid.*; ТТ, "М: Redovisa kostnaderna för invandringen", *Dagens Nyheter*, 2018, available at: <https://www.dn.se/nyheter/politik/m-redovisa-kostnaderna-for-invandringen/> (10.02.2018.).

тих агенција ужива варира од агенције до агенције.³⁶² Најмање поверења ужива Агенција социјалног осигурања, што се може оправдати горе наведеним факторима.

Сходно наведеном, видљиво је да се шведска јавна управа носи са великим бројем изазова током последње деценије. Према *OECD* извештајима Шведска заједно са другим земљама у непосредној будућности суочиће се, пре свега, са демографским изазовима. Са једне стране имамо проблем појачане миграције и трошкова интеграције и депортације, а са друге стране имамо велики пораст броја пензионера. Становништво Шведске стари, према проценама стручњака за мање од двадесет година број становника старијих од 80 година ће се удвостручити, што значи да ће се увећати и притисак на институције које пружају социјалну и здравствену заштиту, а самим тим и на буџет земље. Раст броја припадника старије популације је директно пропорционалан са падом броја радно способног становништва, чиме се доводи у питање будућа стабилност шведских јавних финансија, јер се од Шведске очекује да својим грађанима пружи висок квалитет јавних услуга.³⁶³

Сходно томе, када год се појаве већи друштвено-економски изазови за државу, јавна управа се мора прилагодити датим променама како би ефикасно функционисала у датом времену и простору.³⁶⁴

У погледу приступа Шведске управним реформама, историјски посматрано, он није био уједначен, нити заснован само на једном моделу.

Седамдесете године прошлог века у Шведској су представљале период потпуне трансформације економије и друштва, што је изазвало убрзани раст, како јавне управе, тако и јавног сектора³⁶⁵ у целини. Акцент реформи био је на побољшању основног образовања, социјалне заштите и тржишта рада. Током ове декаде држава благостања је била на врхунцу, али њен нагли раст је условио истовремени раст јавног дуга и пореза што је условило и нову фазу реформи. Већ следеће декаде, акценат реформи је стављен на децентрализацију, дерегулацију и реорганизацију, како би се побољшала ефективност и ефикасност јавне управе. Осамдесете је обележио талас реформи заснован на принципима новог јавног менаџмента који је тежио смањењу јавних трошкова кроз рационализацију јавне управе и редуковање јавног сектора који је оцењен као преобиман и прескуп. Истовремено смањени су порези који су преоптерећивали грађане и извршене су приватизације у пружању јавних услуга из области енергетике, саобраћаја итд. У 90-те се ушло са новим сетом реформи, такође заснованих на НЈМ, које су настојале да ублаже последице финансијске кризе која је у том периоду захватила Шведску. У том периоду грађанима је омогућено да бирају хоће ли користити приватне или јавне услуге, а такође дошло је и до делегирања надлежности, попут финансирања основног и средњошколског образовања на јединице

³⁶² Statskontoret, Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv, 2014, available at: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/offentliga-sektorns-uteckling-internationellt_2014.pdf (02.02.2018.), pp. 131-132.

³⁶³ Вид. Prime Minister's Office Sweden, Sweden's national reform programme 2016: Europe 2020 – the EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Stockholm, 2016, pp. 2-6.; DPADM, *op. cit.*, pp. 2-14.

³⁶⁴ Вид. Ministry of Finance Sweden, Budget Bill for 2018: Building our society – investing for the future, Government Offices of Sweden, 2017, available at: <http://www.government.se/press-releases/2017/09/budget-bill-for-2018-building-our-society-investing-for-the-future/>, (12.12.2017.).

³⁶⁵ Приближно милион и по људи (од 10 милиона становника) запослено је у шведском јавном сектору, а од тог броја само око две и по стотине је запослено у државној управи. DPADM, *op. cit.*, p. 10.

локалне самоуправе, затим до склапања јавноприватних партнерстава и даље децентрализације социјалне државе која је довела до пораста неједнакости у друштву, како финансијске, тако и статусне – више не постоји минимална плата на националном нивоу, већ на секторском, а њена висина у јавном сектору, као и у јавној управи, сада зависи од учинка, а не дужине стажа.³⁶⁶

Шведска је на почетку овог миленијума поставила амбициозан циљ да својим грађанима обезбеди најједноставнију и најефикаснију модерну управу на свету, која је доступна својим корисницима 24 часа дневно 7 дана у недељи.³⁶⁷ Сходно томе, она је предузела низ мера реформе усмерених на унапређење отворености и транспарентности рада јавне управе, као и на промену дотадашњег начина комуникације и интеракције управе са грађанима како би, у складу са актуелним процесима европеизације и демократизације, ојачала улога цивилног друштва у унапређењу рада јавне управе.³⁶⁸

Стога, како је 21. век - век нових технологија, мере за остваривање наведених циљева реформе превасходно су усмерене на модернизацију рада јавне управе, кроз дигитализацију њених процеса и успостављање и одржавање високог нивоа е-управе, која, у складу са концептом „добре управе“ ЕУ, успешно одговара на савремене изазове и захтеве друштва. Реформе усмерене на развој електронске управе спроводиле су се, и даље се спроводе, превасходно са циљем да се оптимизује и осавремени начин обављања управне делатности.

Како би то постигла, Шведска је предузела низ реформских мера које су имале за циљ да: • унапреде отвореност, транспарентност и ефикасност рада јавне управе; • рационализују систем управљања политикама; • обезбеде да се грађанима и привредним субјектима пружају високо квалитетне јавне услуге које су лако доступне и економичне, као и да им се пружи могућност да учествују у раду управе путем ефикасних механизма електронске партиципације; • обезбеде успешну имплементацију препорука за развој е-управе које су креиране на нивоу ЕУ (више у: *1.2.2. Стандарди Европске уније о модернизацији управе у земљама чланицама – развој е-управе*).³⁶⁹

Стога, у време спровођења реформи усмерених на успостављање модерне управе за грађане је креиран низ електронских услуга попут електронског подношења захтева за: путне исправе, дозволе за рад, боравишне дозволе, повраћај ПДВ-а, пријава на осигурање за случај незапослености, регистрацију возила и др. С друге стране, за привредне субјекте успостављене су е-услуге за; плаћање пореза путем интернета, добијање дозвола од агенција за заштиту животне средине, као и низ е-услуга у вези царинских декларација (попут пријаве за извоз, субвенције и информисање о статусу

³⁶⁶ N. Eklund, *op. cit.*, pp.116 -132; Daniel Hinšt, "Kako je Švedska napravila zaokret i što bi Hrvatska iz toga mogla naučiti", *Liberal*, 2017, dostupno na: <http://liberal.hr/clanak.php?id=801> (28.11.2017.).

³⁶⁷ Helena Wockelberg & Shirin Ahlbäck Öberg, "Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden", in: *The Public Administration in the EU 28* (Edit. Nick Thijs and Gerhard Hammerschmid), European Commission, Brussels,, 2018, p. 1025.

³⁶⁸ *Ibid.*

³⁶⁹ *Ibid.*

декларирани робе), а такође су развијене и електронске јавне набавке и још много тога.³⁷⁰

Проблем са којим се шведска електронска јавна управа суочава јесу одсуство законске обавезе да се примени принцип „само једном“, што за кориснике неретко представља велико оптерећење због великог броја агенција које међусобно не размењују податке. Сарадња органа јавне управе се спроводи у одређеним случајевима на основу препорука владе и уобичајене праксе.³⁷¹

Последње деценије предузети су изразити реформски напори да се превазиђе реактивни приступ транспарентности који је дубоко укорењен у правној традицији³⁷² ове земље где заинтересовано лице прво подноси захтев за одређеном информацијом, односно документом, како би му се оне тек накнадно доставиле на увид. Стога, реформе у овој области имају за циљ успостављање проактивно транспарентне управе која је отворена по "default"-у, тако да свако ко жели приступ јавним подацима и документима може доћи до њих без посебног писаног захтева.³⁷³

Приликом спровођења мера реформи јачања отворености управе, полази се од претпоставке да ваљано отварање података почива на осам основних принципа: 1) комплетности – податак се приказује у целости, осим у законом утврђеним оправданим случајевима; 2) примарности податка – не смеју бити модификовани; 3) инстант су, тј. доступни у најкраћем могућем року, а идеално тренутачно у реалном времену; 4) приступачни – за шири круг корисника; 5) машински читљиви; 6) недискриминаторски – приступа им се без регистрације и посебних захтева; 7) нису предмет ексклузивних права и 8) бесплатни су.³⁷⁴

С обзиром да је велики број државних резерви података већ превела у електронски облик, Шведска је сматрала да може да заузме лидерску позицију у објављивању података на интернет мрежи, тако да свако ко има техничка средства и приступ интернету може да их користи. Међутим, административни дуализам и децентрализованост управних послова по агенцијама довели су до тога да у пракси само око половина агенција објављује тј. отвара своје податке. Сходно наведеном, изводи се закључак да је неопходно да се у будућности агенције обавезу да поштују принцип отвореност као норма, а затвореност само када оправдани и безбедносни разлози то захтевају.³⁷⁵

³⁷⁰ European Commission, Digital Government Factsheets – Sweden, available at: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital Government Factsheets Sweden 2019.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital%20Government%20Factsheets%20Sweden%202019.pdf) (05.02.2020.).

³⁷¹ *Ibid.*

³⁷² Традиција транспарентности потиче из Закона о слободи штампе из 1766. и Темељног закона о слободи изражавања из 1991. у којима је утврђен принцип приступа јавности јавним документима. Вид. Н. Wockelberg & S. Ahlbäck Öberg, *op. cit.*, p. 1021.

³⁷³ *Ibid.* pp. 1021-1026.

³⁷⁴ Sweden's Open Government Partnership Action Plan 2019–2021, available at: <https://www.regeringen.se/4ad5d7/contentassets/0e4dc8996f374895b54f9f994e6c5fd2/sweden-ogp-action-plan-2019-2021.pdf> (14.06.2020.); Alina Ostling, Independent Reporting Mechanism (IRM): Sweden End-of-Term Report 2016-2018, 2019, available at: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Sweden_End-Term_Report_2016-2018_EN.pdf (14.06.2020.).

³⁷⁵ *Ibid.*

Коришћење савремених ИКТ аутоматизује процес отварања државних резерви података и на тај начин доприноси дебиروقратизацији и оптимизацији рада управе. Отварање јавних података има вишеструки значај који се, превасходно, огледа у подстицању: 1) успостављања двосмерне комуникације између управе и јавности, што олакшава развој кориснички оријентисаних јавних услуга; 2) унапређења транспарентности тиме што се заинтересованој јавности даје могућност приступа и увида у информације шта њена влада ради; 3) веће ефикасности, која је неопходна како би се обезбедило да координација процеса унутар система електронске управе омогућава лако проналажење, анализу и комбиновање отворених података; 4) иновативности у пружању јавних услуга и општења са корисницима, јер податак је у савременом информационом добу кључни ресурс за социјалне и комерцијалне активности – данас све од редова возње градског саобраћаја, доступности термина за издавање личних докумената и слично, зависи од доступности информацијама којима рукује јавна управа.³⁷⁶

Сходно томе, септембра 2018. године успостављена је владина Агенција за дигиталну управу чија је одговорности да подржава и координира процесима дигитализације јавне управе. Ова Агенција преузима одговорност за развој информационе инфраструктуре електронске управе и иновативних решења; врши мониторинг над развојем е-услуга и стара се да буду приступачне за људе са дисабилитетом и промовише и развија системе отворених податка.³⁷⁷

Актуелни реформски напори у области јачања отворене управе имају за циљ успостављање делотворног механизма за координацију отвореним подацима на националном нивоу који обезбеђује да публиковани сетови података подстичу сарадњу управе и корисника и отварају могућности за развој иновативних решења е-управе; њихову комерцијалну експлоатацију, као и веће учешће заинтересоване јавности у раду управе. Први предуслов за остварење наведених циљева јесте да се отварају подаци који приказују реално стање, односно слику друштва и државе.³⁷⁸

Цивилно друштво има широку експертизу у многим областима и може да искористи предност отворених података за креирање квалитетних предлога јавних политика и иницијатива. Међутим, иако су јавне консултације са организацијама цивилног друштва одвећ рутина у процесима креирања прописа и докумената јавних политика, и иако постоје одређени облици фокусираних дискусија између владе и организација цивилног друштва – познатих као *sakråd* (које имају за циљ да влада искористи знања и сагледа перспективе заинтересованих страна у одређеним питањима и да на тај начин унапреди квалитет одлука и политика које доноси) и даље је мало урађено по питању охрабривања учешћа заинтересованих појединаца.³⁷⁹

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Developing a New Format for Dialogue with CSOs (SE0016), available at: <https://www.opengovpartnership.org/members/sweden/commitments/SE0016/> (18.06.2020.); Sweden's Open Government Partnership Action Plan 2019–2021, available at: <https://www.regeringen.se/4ad5d7/contentassets/0e4dc8996f374895b54f9f994e6c5fd2/sweden-ogp-action-plan-2019-2021.pdf> (14.06.2020.); A.Ostling, *op. cit.*

1.2.3.3. Финска

Финска³⁸⁰ административна (и уопште правна) култура одликује се пре свега снажном улогом државе.³⁸¹ Иако је спровела бројне структурне реформе, које су обухватиле приватизацију и либерализацију тржишта, држава је у важним сегментима економског сектора остала главни пружалац услуга и тиме сачувала поверење својих грађана. Поред тога, у финској административној култури јако је битан консензус који се огледа у широко распрострањеном учешћу цивилног друштва у одлучивању. Снажна легалистичка традиција из доба руске империје оставила је траг до данашњих дана у виду употребе врло детаљних закона који уређују понашање грађана и улогу јавне власти у друштву.³⁸²

Фински аутори³⁸³ сматрају да се систем јавне управе мора константно развијати, и поред добрих оцена које добија за успешну примену демократије и сузбијање корупције, из једноставног разлога јер се друштво непрестано мења. Људско друштво није статично, оно се шири, развија, користи савремена средства комуникације. Технологија је постала неизоставни део свакодневних послова, а јавна управа мора ићи у корак са друштвеним и технолошким развојем како би корисницима пружила јавне услуге на најефикаснији, најекономичнији и најквалитетнији начин (како то и налажу принципи добре управе). На јавну управу утиче све од економских до демографских и технолошких промена, те оно што се јуче показало као добар образац у раду јавне управе већ сутра може наићи на препреке.

Финска се суочава са бројним економским и друштвеним изазовима који ће потрајати и наредних година. Економски раст је спор и конкурентност привреде је ослабила. Увођење санкција Русији 2014. године и контра-мере које је она предузела у виду ембарга на увоз прехранбених и пољопривредних производа из ЕУ негативно су се одразиле на извоз Финске.³⁸⁴ Поред тога, иако заузима поприличну територију,

³⁸⁰ Након седам векова под шведском влашћу Финска 1809. године потпада под власт Руске Империје. Руска владавина је оставила дубок траг у финској административној култури. Финска је након стицања своје независности од Русије децембра 1917. имала полупредседнички систем власти, међутим након измена устава 2000. године овлашћења председника су знатно умањена у корист парламента и Финска постаје парламентарна република. Више детаља вид.: Jaakko Nousiainen, "From semi-presidentialism to parliamentary government: political and constitutional developments in Finland", *Scandinavian Political Studies*, 24 (2), Wiley, 2001, pp. 95–109.

³⁸¹ OECD, *Regulatory Reform in Finland: Government Capacity to Assure High Quality Regulation*, Paris, 2003, p. 5.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ Ari-Veikko Anttiroiko, *Good governance in context: Learning from anti-corruption policies of Finland and Singapore*, pp. 1-3, 12; Niklas Wilhelmsson, "Implementation of e-democracy in Finland - new opportunities for effective, transparent and collaborative governance", *E-Democracy, E-Governance And Public Sector Reform Revisited – Experiences of The Main Themes of the PADOS project in Finland and Estonia* (ed. S.Kivistö), Ministry for Foreign Affairs of Finland (Ulkoministeriö), Painotalo Casper, Kurikka, 2016, p. 11; Juhani Korhonen, "E-Government in Finland - success stories and lessons from Finland", *E-Democracy, E-Governance And Public Sector Reform Revisited – Experiences of The Main Themes of the PADOS project in Finland and Estonia* (ed. S.Kivistö), Ministry for Foreign Affairs of Finland (Ulkoministeriö), Painotalo Casper, Kurikka, 2016, p. 31.

³⁸⁴ Санкције су нарочито погодиле на млекарску индустрију и пољопривредно-сточарска газдинства која су већи део својих производа извозила у суседну Русију. Више видети на: Jyrki Niemi, Perttu Pyykkönen, *The*

Финска броји свега пет и по милиона становника. Природни прираштај је низак, те се држава више од деценију суочава и са проблемом старења становништва и вероватноћом да ће у будућности доћи до смањења радне снаге и повећања трошкова здравствене заштите. Такође, то указује и на могућност да ће се у будућности влада Финске такмичити са приватним сектором за исте запослене. Са друге стране, актуелна мигрантска криза је додатно оптеретила буџет Финске и јавну управу. Суочавајући се са овим проблемима, Влада је решила да предузме низ реформских мера ради подизања продуктивности како у јавном, тако и у приватном сектору. Најефикаснији начин за то јесте модернизација јавне управе кроз дигитализацију њеног рада.³⁸⁵

Развој свеобухватних електронских услуга за грађане, привреднике и органе власти, као и развијање најсавременијих алата електронске демократије (скраћено: е-демократије) представљали су један од кључних реформских циљева чијем се остварењу тежило у протеклој деценији, упоредо уз рад на подстицању заједничког коришћења информација; унапређења компатибилности информационих система (кроз уклањање препрека које постоје приликом размене података унутар јавне управе) и унапређења отворености јавне управе.³⁸⁶

Уложени напор у осавремењивање јавне управе кроз њену дигитализацију најбоље се види у високим оценама које (на више међународних рангирања) електронска управа Републике Финске добија већ годинама уназад, те се котира као једна од најквалитетнијих у свету. Стога, финска е-управа може се узети као пример успешне имплементације савремених ИКТ у рад јавне управе.³⁸⁷

Корхонен Јухани (*Korhonen Juhani*) наводи да је за успостављање продуктивног модела е-управе, попут финског, који је кориснички оријентисан и штеди финансијске ресурсе потребно да буду испуњени следећи услови: а) стратегије које доноси влада морају бити конзистентне, са јасно дефинисаним визијама и општим циљевима како би их лако разумеле све заинтересоване стране. Корхонен, при том истиче да треба избегавати доношење превише стратегија у релативно кратком року, како се визија и општи циљ развоја е-управе којима се тежи, услед превише посебних циљева који се спроводе у исто време, не би изгубили из вида; б) мора постојати интероперабилност, односно сарадња између органа јавне управе у размени података, како би се избегло поновно прикупљање података и усложњавање процедура; в) мора постојати промишљеност приликом дигитализације јавних услуга, како би се избегло дигитализовање оних услуга које су сувишне и у свом традиционалном облику; г) е-управа мора бити кориснички оријентисана и услужна. Стога, приликом дизајнирања електронских јавних услуга битно је заузети перспективу корисника; д) мора постојати политичка воља и подршка развоју е-управе и на крају њ) кључ успешног развоја електронске управе јесте да се он одвија у малим корацима – велики пројекти носе и велики ризик од неуспеха, нпр. да неће бити довољно финансијских средстава да се спроведу до краја или да неће бити завршени у предвиђеном року. Сходно томе,

impact of difficulties in EU-Russia trade relations on the Finnish foodstuffs sector, available at: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/presentation-by-jyrki-niemi.pdf> (15.06.2018.).

³⁸⁵ N. Wilhelmsson, *op. cit.*, p. 11.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Видети: „E-Government Development Index” и „E-Participation Index” на порталу: United Nations E-Government Development Database, доступном на адреси: <https://publicadministrationun.org/egovkb/en-us/> (15.1.2018.).

Корхонен сматра да све велике пројекте развоја треба поделити на више мањих, а потом их спроводити један по један.³⁸⁸

Да би се једном успостављени високи квалитет рада е-управе одржао и временом додатно унапредио неопходно је константно прилагођавање и осавремењивање рада јавне управе, тако да рад јавне управе иде у корак са технолошким иновацијама и захтевима савременог информационог друштва.

Спровођење десетогодишњег програма реформи који акценат ставља на дигитализацију јавних услуга као најефикаснијег начина за подизање продуктивности како у јавном, тако и у приватном сектору у Финској отпочет је 2015. године. Основни циљ планираних реформи јесте да кроз процес дигитализације јавних услуга и уклањање сувишних прописа, као и изменом постојећих (како би ишли у корак са променама) до 2025. године јавне услуге у Финској постану примарно електронске.³⁸⁹ Да би електронске јавне услуге дале свој пуни ефекат у подизању продуктивности и квалитета јавне управе неопходна је њихова стална промоција. Јер, иако данас велики број људи у Финској користи онлајн услуге е-управе то ипак није довољно – истичу фински аутори, наводећи да шира јавност још увек није довољно упозната са свим јавним услугама којима могу приступити путем интернета због тога што живимо у времену у ком смо преплављени информацијама, па је пажња грађана расута на више страна.

Као једна од потписница *Гуро декларације*³⁹⁰, Финска усваја став да последња фаза развоја е-управе јесте успостављање електронске демократије (е-демократије) која се спроводи помоћу алата е-партиципације. Такође, Финска у складу са одредбама *Гуро декларације* препознаје е-управу као средство за брзо и квалитетно пружање јавних услуга и информација грађанима и препознаје значај њене улоге у унапређењу транспарентности, одговорности и ефикасности јавне управе кроз ангажовање грађана у процесима креирања јавних политика.³⁹¹

Сходно Ари-Веику Антироику (*Ari-Veikko Anttiroiko*), електронска демократија подразумева коришћење савремених информационо-комуникационих технологија у циљу јачања демократије; демократских институција и демократских процеса кроз израду електронских механизма за размену и отварање информација; подстицање демократских расправа; политичко и технолошко оснаживање грађана, као и других механизма којима се електронским путем подржава демократија.³⁹² Међутим, фински теоретичари, полазећи од препорука *OECD* о е-демократији истичу да, иако

³⁸⁸ J. Korhonen, *op. cit.*, pp. 37-38.

³⁸⁹ European Commission, eGovernment in Finland, Edition 18.0, ISA Editorial Team: Kurt Salmon S.A., European Union, 2016, available at: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%2018_00%20-%20v2_00.pdf, (31.01.2017), pp. 8-13; J. Korhonen, *op. cit.*, p. 31.

³⁹⁰ Године 2007. у округу Гуро у Јужној Кореји одржан је интернационални форум о е-партиципацији који је окупио градоначелнике, представнике међународних организација и стручњаке из 37 земаља света, укључујући и Финску. Форум је окончан доношењем тзв. Гуро декларације у којој су садржане смернице за развој е-управе. Вид.: Ari-Veikko Anttiroiko, "E-Participation Forum Promotes Democracy and Regional Development", *I-WAYS*, Digest of Electronic Government Policy and Regulation 30, IOS Press, 2007, pp. 77, 81.

³⁹¹ *Ibid.*

³⁹² Ari-Veikko Anttiroiko, "E-Participation Forum Promotes Democracy and Regional Development", pp. 77-79; 83-86; A.V. Anttiroiko, "Democratic E-Governance", pp. 990-991.

информационо-комуникационе технологије омогућавају лакши приступ и пренос информација, ипак технологија никако није решење само по себи, већ само средство за укључивање грађана које уједно и јача њихово поверење у државу.³⁹³ У том контексту, е-демократија се остварује путем различитих електронских алата, као што су: е-гласање; е-референдум; е-консултације; електронске иницијативе грађана и омладине; е-иницијативе јединица локалних самоуправа; онлајн праћење политичких кампања и сл.³⁹⁴

У периоду до 2015. године у Финској³⁹⁵ основни реформски правци били су усмерени на успостављање свеобухватних висококвалитетних, ефективних, интероперабилних, кориснички оријентисаних јавних услуга на националном нивоу које ће грађанима и привредним субјектима омогућити ефикасније и јефтиније јавне услуге, као и најмодерније алате за електронску демократију.³⁹⁶ Као резултат, до краја 2015. године у Финској су успостављене нове и унапређене електронске услуге од којих су за развој е-демократије посебно значајне услуге електронске партиципације, попут електронског прикупљања подршке за иницијативе грађана и општина, као и електронске консултације.³⁹⁷ Наведене услуге којима се омогућује остваривање партиципативне демократије електронским путем и везе до сајтова на којима се те е-услуге налазе окупљене су на сајту „*Demokratia.fi*” као јединственој приступној тачки. Сајт „*Demokratia.fi*” одржава Министарство правде Финске.³⁹⁸

Попут Италије и Шведске, Финска такође већ неколико деценија уназад активно ради на развоју и промовисању транспарентности и отворености јавне управе. Отвореност је основна вредност финске јавне управе. То се може приметити како у самој структури управе; оснаженим локалним самоуправним јединицама где је доношење одлука максимално приближено грађанима, тако и у њеној чврстој утемељености у законским прописима. Тако *Закон о отворености државних активности*³⁹⁹, прописује отвореност поступка, право грађана да приступе информацијама из званичних докумената, али и обавезу носилаца власти да промовишу отвореност својих активности тако што ће пружати информације о својим активностима и обезбедити увид јавности у све релевантне информације. Отворена држава која обавља своје активности на транспарентан начин гради поверење својих грађана према државној власти. Отвореност и поверење у државу су узајамно повезани. Да би е-услуге јавне управе биле коришћене у пракси, корисник мора бити сигуран да су његови подаци сигурни и да ће се са њиховим захтевима поступати благовремено и са дужном пажњом. Е-управа мора бити поуздана. Непоуздана е-управа одбија кориснике, а е-управа без довољног броја корисника је само бескорисна, скупа

³⁹³ OECD, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*, Paris, 2003, available at: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf> (11.01.2018.); N. Wilhelmsson, *op. cit.*, p. 11-29.

³⁹⁴ A. V.о Anttiroiko, "Democratic E-Governance – Basic Concepts", pp. 83-89.

³⁹⁵ Ministry of Finance of Finland, SADe programme organization, available at: https://vm.fi/sade-ohjelmanorganisointi?p_p_id=56_INSTANCE_SSKDNE5ODInk&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column2&p_p_col_count=1&56_INSTANCE_SSKDNE5ODInk_lanquaqeld=en_US (11.01.2018.); N. Wilhelmsson, *op. cit.*, pp.11-15; J. Korhonen, *op. cit.*, p. 32.

³⁹⁶ N. Wilhelmsson, *op. cit.*, pp.11-15; J. Korhonen, *op. cit.*, p. 32.

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ *Ibid.*

³⁹⁹ Act on the Openness of Government Activities (621/1999), available at: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621_20150907.pdf (11.01.2018.).

инвестиција. Тиме можемо закључити да са порастом позданости рада електронске управе, расте и њена економичност.⁴⁰⁰

Финска је 2013. године постала чланица иницијативе Партнерство за отворену управу и од тада до данас усвојила је четири акциона плана мера за отворену управу. Анализирајући њихову садржину можемо као есенцијалне издвојити мере реформе које су усмерене на: јачање права на приступ информацијама; отварање јавних података; отварање процедура и коришћење јасног језика.

Приликом планирања тока реформе за јачање отворености управе пошло се од става да је неопходно проширити право на приступ информацијама. Стога, од 2017. године информације о јавним набавкама су постале доступне јавности, јер – грађани имају право да знају шта држава купује, са колико новца, као и одакле се тај новац узима. Како би се то омогућило предвиђен је посебан интернет сервис коме сваки грађанин, односно предузеће може приступити и у реалном времену пратити на шта се користи јавни новац.⁴⁰¹

Значајан део реформских мера за унапређење отворености и транспарентности рада јавне управе био је усмерен на отварање јавних података њиховим објављивањем на интернету у машински читљивом облику (чиме се гарантује могућност аутоматске експлоатације отворених података).⁴⁰² Сврха спровођења реформе у овој области јесте да се корисницима олакша праћење рада јавне управе и омогући једноставан и лак начин да изврше увид у информације које јавна управа има о њима.⁴⁰³ Отварање података подразумева да поред одлука, и информације, и аналитичке методе које су довеле до доношења тих одлука требају бити јавно доступне на интернет мрежи (то се наравно законом може ограничити у оправданим случајевима).⁴⁰⁴ Стога, полазећи од чињенице да услед великих финансијских издатака није могуће пребацити у електронски облик и отворити све базе података за кратко време, на основу годишњих предлога министара, приступило се изради листа приоритетних база података које треба отворити и учинити их доступним на интернету.⁴⁰⁵

⁴⁰⁰ *Ibid.*, pp. 35-38.

⁴⁰¹ Ministry of Finance of Finland, Open Government III Action Plan 2017–2019: Finland, 2017, available at: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Finland_NAP_2017-2019_EN.pdf (15.07.2017.), p. 2-6.

⁴⁰² Сходно наведеном, 2014. године у Финској лансиран је веб сајт *Avoindata.fi* који представља заједничку интернет платформу за отворене податке и интероперабилне услуге. Вид. OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, доступно на: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf, (12.03.2017.), p. 9.

⁴⁰³ Увид у информације о личности, које је јавна управа прибавила, грађанин може извршити путем електронских регистара. Јавна управа је дужна да штити право на приватност лица чије податке прикупља. Лични подаци о грађанима у отвореним јавним регистрима морају имати одређени степен анонимности, односно морају се отворити тако да се не може идентификовати појединац из отворених података. Вид. OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, доступно на: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf, (12.03.2017.), p. 9.

⁴⁰⁴ OGP, Ministry of Finance, Finland's Action Plan on Open Government: Open government and enhancing engagement/participation in Finland, Helsinki, 2013.

⁴⁰⁵ OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, pp. 9-10.

Коришћење јасног (разумљивог) језика представља једно од основних грађанских права и начела финске „добре“ управе.⁴⁰⁶ Огранициона структура јавне управе је веома сложена, као и језик који она користи у свом раду. Стога, ради јачања транспарентности у овој области обликован је низ реформских мера усмерених на унапређење праксе коришћења јасног и једноставног језика. Наведене мере можемо поделити у неколико група – оне које се односе на: а) успостављање јасних и лако разумљивих описа свих реформи и нових јавних услуга које припрема влада;⁴⁰⁷ б) унапређење начина изражавања службеника, како писаног, тако и усменог – званично изражавање треба да буде тачно, јасно и лако за разумевање;⁴⁰⁸ в) обликовање одлука тако да их већина грађана може разумети, у смислу да морају разумети процес њиховог доношења, разлоге због којих су донете, као и њихову садржину;⁴⁰⁹ г) успостављање јасне, грађанима разумљиве, структуре органа јавне управе како би грађани знали тачно ком органу јавне управе треба да се обрате за неко питање;⁴¹⁰ д) додељивање концизног наслова свим нацртима закона, још у припремној фази, као и да, када је могуће, буде направљена једноставна језичка верзија у виду сижеа најважнијих одредби закона и кључних питања за која се тај закон доноси.⁴¹¹

У области отворених процедура подстицање отворености јавне управе и учешћа заинтересованих страна постиже се кроз даље унапређење отворености припремних процеса приликом израде државних пројеката и правних прописа. Активности за даље отварање процедура усмерене су на то да се свим грађанима, организацијама и предузетницима омогући брз и лак приступ свим информацијама и прописима везаним за процедуре које их интересују, као и увид у све фазе државних пројеката који их интересују.⁴¹² Остале мере и активности усмерене су на унапређење отворених процедура и подразумевају усавршавање вештине дијалога јавних службеника и јачање проактивне комуникације. Како би се то остварило, Влада је предвидела мере попут тренинга за унапређење комуникације, као и увођење обавезе да се захтеви за вештином дијалога јавног службеника имплементирају у описе радних места у јавној управи, те да се вештина дијалога користи као критеријум за оцену кандидата који конкуришу за посао у јавној управи, али и за оцењивање рада већ запослених јавних службеника. Такође, у периоду између 2013-2015. године предузет је низ мера како би се унапредило партиципативно буџетирање, као вида отворених процедура. Развијено партиципативно буџетирање има за циљ да омогући грађанима да дефинишу и формирају листу приоритета у које треба уложити средства из буџета – било државног, било општинског – и тиме Финцима омогући да тачно знају на шта се њихов новац троши, а самим тим и да доприносе порасту транспарентности и поверења у државне

⁴⁰⁶ *Ibid.*, pp. 7-9; Daria Pritup, "Finland End-of-Term Report 2015-2017", OGP, 2018, available at: <https://www.opengovpartnership.org/report/finland-end-of-term-report-2015-2017-year-2> (25.07.2018.).

⁴⁰⁷ OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, p. 4.

⁴⁰⁸ *Ibid.*, pp. 7-9.

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, p. 7-9.

⁴¹¹ Itsenäinen Raportointimekanismi, Suomen Edistymisraportti 2013 - 2014 – Ensimmäinen edistymisraportti, Oxford Research, 2015, s. 8.

⁴¹² Још пре приступања иницијативи Партнерство за отворену управу, на нивоу државне управе, био је развијен електронски регистар пројеката „*hare.fi*“, али се он није добро показао у пракси, јер је био тежак за разумевање и коришћење. Сходно томе, посебна пажња се посветила проучавању могућности за даљи развој електронског државног регистра пројеката, са задатком да се он учини употребљивијим и шире познатим у јавности, како би се повећао број његових корисника. Вид. *Ibid.*

активности.⁴¹³ Закон о отворености државних активности прописује да све активности јавне управе морају бити отворене и да свим грађанима и другим друштвеним актерима мора бити дата могућност: да надзиру употребу јавних средстава; да дају мишљење и да користе утицај како би заштитили своја права и потребе. Дигитализација је донекле увећала отвореност процедура јавне управе, али истовремено је дошло и до пораста очекивања корисника од јавне управе.⁴¹⁴ Сходно томе, даљи напори који се предузимају у овој области усмерени су ка томе да се ради успостављања електронских, кориснички оријентисаних отворених поступака, е-услуге јавне управе „дизајнирају, тестирају и имплементирају у сарадњи са будућим корисницима ових услуга“.⁴¹⁵

Финска влада традиционално сарађује са невладиним организацијама приликом израде закона путем одбора и радних група. У Финској процес консултација је отворен и свако може поднети свој предлог и мишљење о актуелном предметном питању. На тај начин се повећава број регулаторних опција и омогућава се израда висококвалитетних прописа и обезбеђује се отвореност јавне управе. Консултације јачају поверење грађана у владу и јачају легитимитет њених одлука. Да би консултације имале ваљаног ефекта, заинтересоване стране треба укључити у сваки корак доношења прописа, почев од саме идентификације проблема за који се пропис доноси. Да би додатно олакшала процес консултација и учинила их транспарентнијим Влада је креирала две интернет странице са електронским алатима који треба да потпомогну процес израде закона.⁴¹⁶

Први је сајт „*Otakantaa.fi*“ који омогућава јавним службеницима и јавности да започну различите дискусије како о изради нових закона, тако и о новим идејама за јавне политике, а такође служи и за мапирање потреба грађана и постављање упитника и анкета. Овакав вид е-партиципације је отворен за све и доступан је великом броју заинтересованих страна, притом је лак, брз и изискује мање времена и физичког ангажовања (што омогућава учешће старијих, болесних људи, људи са инвалидитетом и људи који живе у удаљеним подручјима). Управо због тога је овај онлајн сервис, који је уведен још 1999. (и од тада развијан и измењен више пута), *OECD* означио као пример добре праксе у својим извештајима.⁴¹⁷

Други сајт „*Lausuntopalvelu.fi*“ је нешто новији, уведен је 2014. године и представља електронски сервис на коме грађани, организације цивилног друштва и органи јавне власти могу како подносити захтеве за прибављање званичних мишљења и саопштења, тако и давати званична мишљења и саопштења за јавности која се прикупљају на једном месту и стављају се јавности на увид у складу са начелом отворености, транспарентности и пратиципације грађана, као и правом на приступ информацијама од јавног значаја.⁴¹⁸

⁴¹³ *Ibid.*

⁴¹⁴ OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, pp. 11-15.

⁴¹⁵ Ministry of Finance, Finland's Action Plan on Open Government Open government and enhancing engagement/participation in Finland, p. 7.

⁴¹⁶ N. Wilhelmsson, *op. cit.*, pp. 11-29.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁴¹⁸ Oikeusministeriö, Lausuntopalvelu sähköistäää lausunnotmenettelyn: Ohjeet, saatavilla osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/Fi/Instruction/Instruction?section=About> (10.03.2018); N. Wilhelmsson, *op. cit.*, pp. 23-24.

Међутим, да би се грађанима омогућило учешће у електронском облику на ваљан начин, држава мора обезбедити добро дефинисане процесе; законе и јавне политике; континуитет пружања е-услуга, као и њихову промоцију како би информисала ширу јавност о њиховом постојању. Финска има сет правних прописа којима се уређују јавне консултације. Правна основа за консултације налази се у Уставу Финске⁴¹⁹, Закону о отворености државних активности, Закону о управном поступку⁴²⁰, док су детаљна правила прописана у Смернице за консултације за израду законских прописа. Такође, само увођење консултација про форме може бити контрапродуктивно, јер консултације су једино продуктивне када имају сврху, односно када су везане за доношење одлука о јавним политикама и израду прописа.⁴²¹

Уставним амандманом из 2012. године Финска је увела грађанску иницијативу као нови облик учешћа грађана на државном нивоу, пошто је пре 2012. једини облик директне демократије у Финској био консултативни референдум који се за 100 година од проглашења независности Финске организовао само два пута. Стога, Влада је одлучила да својим грађанима омогући већи степен учешћа у одлучивању уводећи грађанске иницијативе за доношење, укидање и измену прописа. Своје предлоге (пошто прикупе најмање 50 000 потписа грађана са правом гласа) покретачи иницијативе подносе парламенту на одлучивање. Парламент је дужан да о грађанској иницијативи расправља и гласа. У року од 6 месеци од покретања иницијативе морају се прикупити потписи, који се могу скупљати како физички, тако и електронски. Од увођења грађанских иницијатива тек око десетак иницијатива се нашло пред парламентом, иако их је покренуто више од 500, док је само је једна грађанска иницијатива одобрена од стране парламента. Оно што је значајно јесте да је око 90% потписа прикупљено путем е-сервиса, што указује на значај дигитализације управе. Праћење грађанских иницијатива путем интернета и давање подршке електронским путем доступно је на електронском сервису „*Kansalaisaloite.fi*“.⁴²²

1.3. Стандарди SIGMA о потребама развоја јавне управе

Све државе које су у статусу кандидата за чланство ЕУ обавезале су се да спроведу реформе својих јавних управа како би своје управно право хармонизовале са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*). При томе треба напоменути да нигде није прецизно одређен поступак који кандидати треба да следе на том путу, нити су утврђена посебна правила. Кандидатима се намеће тзв. „обавеза резултата“, односно јавне управе држава кандидата дужне су да покажу да поседују адекватне управне

⁴¹⁹ The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999), amendments up to 817/2018 included), available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (11.11.2018.).

⁴²⁰ Administrative Procedure Act (434/2003; amendments up to 893/2015 included), available at: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf> (11.11.2018.).

⁴²¹ Oikeusministeriö, Lausuntopalvelu sähköistä lausuntomenettelyn: Ohjeet.; N. Wilhelmsson, *op. cit.*, p. 23-24.

⁴²² N. Wilhelmsson, *op. cit.*, pp. 17-20.; Oikeusministeriö, Kansalaisaloite, saatavilla osoitteessa: <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>, (12.03.2019.).

капацитете, као и тражени квалитет и успешност у примени правних тековина ЕУ пред Комисијом ЕУ, како би доказале да су спремне да ефективно учествују (након пријема у чланство) у обликовању и спровођењу политика ЕУ.⁴²³

ЕУ заједно са *OECD* 1992. године покреће заједничку иницијативу *SIGMA* која има за циљ да идентификује могућности за даље унапређење јавне управе која подржава друштвено-економски развој, као и да постави конкретне смернице за квалитетно обликовање и успешно спровођење управних реформи. Првобитно, *SIGMA* је активно сарађивала са земаљама које су у процесу приступања ЕУ, пружајући им помоћ у обликовању процеса реформе јавне управе како би оне што успешније своје национално управно право хармонизовале са правним тековинама ЕУ. Данас *SIGMA* пружа подршку у управним реформама како државама кандидатима, тако и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, али и земаљама које нису ни у једном од та два статуса, али су у суседству ЕУ, те је квалитет рада њихових јавних управа значајан за узајамну сарадњу.⁴²⁴

Сходно томе, *SIGMA* је приступила систематизацији управних стандарда за развој јавне управе и принципа управне реформе. Она то чини, пре свега, како би помогла кандидатима за чланство у ЕУ обезбеђујући им конкретне смернице за хармонизацију њиховог националног управног права са правним тековинама ЕУ, односно приближавајући и појашњавајући им која је то очекивана мера квалитета јавних услуга коју би њихова јавна управа требало достигне током евроинтеграцијског процеса. А, такође, и како би олакшала рад Европској комисији, успостављајући конкретна мерила за оцењивање напретка држава кандидата у процесу усклађивања управног права.⁴²⁵

Дефинисани стандарди за развој усмеравају активности кандидата ка успостављању заједничког модела јавне управе обликованог на нивоу ЕУ. Они се испуњавају имплементацијом мера реформе које су обликоване према сету препоручених *SIGMA* принципа. *SIGMA* принципи приликом имплементације у национално законодавство државе кандидата обликују се и прилагођавају правној традицији и систему владавине државе која их имплементира. Сходно томе, на националном нивоу могу се испољити и у виду низа посебних принципа.

Важећа *SIGMA* систематизација из 2017. године утврђује актуелне стандарде за развој јавне управе и принципе реформе, које групише у шест области које би реформа јавних управа држава обухваћених процесом проширења морала да покрије како би испуниле услове за приступање.⁴²⁶

Прва област подразумева *успостављање ваљаног стратешког оквира реформе јавне управе*, који је праћен политичком вољом за његово спровођење. Од државе кандидата за чланство у ЕУ очекује се да утврди систем за управљање процесом реформе, одговорност за њено спровођење, као и да обезбеди да усвојени стратешки оквир омогућава да се планиране реформске активности спроводе у складу са финансијским могућностима државе. При спровођењу управне реформе сходно

⁴²³ Neven Šimac, „Europski upravni prostor i europska načela javne uprave“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 49, 2/2012, str.351.-368.; Д. Кавран, З. Вукашиновић, *op. cit.*

⁴²⁴ SIGMA, European Principles for Public Administration, SIGMA papers: No. 27, 1999.; SIGMA at a glance, available at: <http://www.sigmaxweb.org/about/>, (18.05.2020.).

⁴²⁵ SIGMA, European Principles for Public Administration, SIGMA papers: No. 27, 1999.

⁴²⁶ *Ibid.*

наведеним стандардима, држава кандидат би требало да се руководи принципима: • развијања ефикасног плана реформе јавне управе којим се одговара на кључне изазове; • сврсисходности реформе јавне управе (резултати имплементације утврђених циљева реформе се редовно прате)⁴²⁷; • постојања чврстих и функционалних управљачких структура за координисање процесом израде и спровођења реформе, како на политичком тако и на административном нивоу⁴²⁸; • финансијске одрживости и делотворности планираних реформских активности.⁴²⁹

Друга област обухвата *унапређење механизма за планирање, креирање, координирање јавних политика*. У овој области потребно је да држава кандидат успостави централну владу која је у стању да испуњава све кључне улоге за функционисање конзистентног, компетентног и добро организованог система планирања и израде јавних политика, као и да усваја делотворне јавне политике које су у складу са финансијском ситуацијом у земљи. У овој области држава, која се кандидује за чланство у ЕУ, требало би да се руководи принципима: • централна влада има капацитете за конзистентно, компетентно и добро организовано функционисање система планирања и израде јавних политика; • координисаног спровођења јасних хоризонталних процедура за управље евроинтеграцијским процесом на националном нивоу; • делотворности јавних политика које су у складу са финансијском ситуацијом у земљи, што се остварује постојањем усклађеног средњерочног планирања (владини циљеви се планирају на јасан начин и у складу су са њеним финансијским могућностима, а секторске политике су у складу са владиним циљевима и средњерочним буџетским оквиром); • систем планирања процеса у области евроинтеграција је усклађен, средњерочан и уграђен у национални систем планирања политика; • континуираног праћења процеса рада владе; • прописи у области јавне управе и одлуке Владе су транспарентне, правно усаглашене и доступне јавности; • парламентарне контроле процеса израде политика Владе; • делотворности организационе структуре, процеса и распореда кадрова у министарства за спровођење усвојених прописа, политика и циљева Владе; • интегрисаности евроинтеграцијских процедура и институционалног устројства у процесу израде политика на националном нивоу (ради благовременог и систематског транспоновања правних тековина ЕУ); • правни акти и јавне политике креирају се на основу утврђених чињеница, уз доследну примену анализе ефеката управних прописа и јавних политика; • процеси креирања прописа и јавних политика су инклузивни (постоји партиципација цивилног друштва); • законски прописи су доступни јавности, једноставни за разумевање и имају конзистентну структуру, стил и терминологију, а методолошка правила за израду прописа се доследно примењују од стране министарства.⁴³⁰

Трећа област јесте *јачање одговорности јавне управе*, у којој се од кандидата за чланство очекује да достигне стандард *делотворног система одговорности јавне управе*. Сходно томе, SIGMA за ову област поставља следеће принципе за спровођење реформе управе: • постојање рационално организоване централне владе која следи утврђене прописе и јавне политике и поседује одговарајући систем одговорности; •

⁴²⁷ Подразумева да су дефинисани циљеви ка којима је усмерен процес реформе, као и да се процес њихове реализације прати. Вид. SIGMA, *The Principles of Public Administration*, 2017 edition, доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (22.05.2020.).

⁴²⁸ SIGMA, *The Principles of Public Administration*, 2017 edition.

⁴²⁹ *Ibid.*

⁴³⁰ *Ibid.*

право на приступ информацијама је заштићено законом чије се одредбе доследно спроводе у пракси; • постоје делотворни механизми који упоредо штите и јавни интерес и право појединца на добру управу; • правичности управног спора (постоје адекватни правни лекови); • постоји одговорност органа јавне управе за законитост свога деловања и донетих одлука и право на накнаду штете прозороковане од стране органа, односно службеника јавне управе приликом вршења управне делатности кориснику, односно постоји одговорност за штету коју јавни службеник претрпи на раду.⁴³¹

У четвртој области – *пружање услуга*, од кандидата за чланство у ЕУ се очекује да успостави управу која пружа квалитетне, приступачне и кориснички оријентисане јавне услуге, руководећи се следећим реформским принципима: • утврђивања и имплементације јавних политика које су фокусиране на корисника; • основни циљ политике јавне управе за пружање јавних услуга јесте спровођење концепта „добре управе“ у пракси; • постојања механизма за осигурање квалитета јавних услуга и • доступности јавних услуга.⁴³²

Пета област обухвата стандарде који се односе на *јавнослужбенички систем и управљање људским ресурсима*. У овој области од кандидата за чланство у ЕУ очекује се да успостави јасно дефинисан и у пракси спроводив делокруг послова органа јавне управе, што подразумева постојање адекватне политике, правног и институционалног оквира за професионалну јавну управу, као и обезбеди професионалан јавнослужбенички систем који се руководи стандардима „добре управе“ и добрим праксама управљања људским ресурсима. Принципи реформе које је *SIGMA* утврдила за ову област су: • послови који улазе у делокруг органа јавне управе су прикладни, јасно дефинисани и спроводиви у пракси; • постоји политички, нормативни и институционални оквир који подржава професионално и кохерентно пружање јавних услуга, а институционално устројство омогућава конзистентно и делотворно управљање кадровима; • јавни службеници се запошљавају и напредују по заслугама и у тим процесима се једнако третирају, а критеријуми за деградирање и престанак радног односа службеника су изричито утврђени; • деполитизовано руководство (сузбијене су могућности за посредно и непосредно политичко утицање на руководиоце); • систем плата јавних службеника је фер, транспарентан и заснован на систематизацији радних места; • професионализације – спроводи се континуирано стручно усавршавање службеника, а радна места су јавним службеницима доступна по једнаким, прецизно утврђеним критеријумима; • постоје механизми за заштиту професионалног интегритета, сузбијање коруптивног понашања и одржавање дисциплине јавних службеника.⁴³³

У последњој, шестој области утврђују се стандарди за *успостављање ваљаног управљања јавним финансијама*. У овој области *SIGMA* од државе кандидата за чланство у ЕУ очекује: 1) транспарентно усвајање одрживог средњорочног буџета; 2) законито, централизовано и транспарентно управљање јавним финансијама; 3) јачање транспарентности и механизма јавног надзора кроз унапређење рачуноводствене праксе и система извештавања; 4) спровођење интерних ревизија на нивоу целокупног система јавног сектора које су у складу са међународним стандардима; 5) спровођење

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² *Ibid.*

⁴³³ *Ibid.*

јавних набавки на ваљан начин у складу са важећим прописима и политикама у овој области, а који су у складу са стандардима ЕУ у овој области; 6) успостављање транспарентног, делотворног, независног и ефикасног система заштите права у поступцима јавних набавки који је у складу са стандардима ЕУ у овој области; 7) обезбеђење да јавни наручиоци поседују одговарајуће ресурсе и кадровски капацитет за спровођење јавних набавки, као и да њихово поступање буде у складу са важећим прописима и признатом добром праксом у овој области, а снабдевање посредством отвореног и конкурентног тржишта; 8) утврђивање уставним и законским прописима независности, мандата и организације Врховне ревизорске институције која, у складу са ЕУ стандардима у овој области, врши послове из своје надлежности, омогућавајући спровођење високо квалитетних ревизија које утичу на функционисање јавног сектора.⁴³⁴

Како би успешно имплементирале наведене стандарде за *ваљано управљање јавним финансијама* државама кандидатима за чланство у ЕУ препоручују се следећи реформски принципи:

- објављивање средњорочног буџетског оквира опште државе од стране Владе који важи за све буџетске кориснике, покрива период од минимум три године и заснива на веродостојним прогнозама;
- буџет се обликује у складу са националним нормативним оквиром и наводи све расходе – који морају бити усклађени са средњорочним буџетским оквиром и поштовани;
- постоји централизована контрола расподеле средстава са јединственог трезорског рачуна и готовинске ликвидности коју врши Министарство надлежно за финансије, односно надлежни орган трезора;
- стратегија управљања дугом је јасна и спроведена тако да је испоштована сврха свеукупног државног задуживања, а трошкови сервисирања дуга су под контролом;
- транспарентности и надзирања буџета;
- одговорности и овлашћења буџетских организација утврђују се оперативним оквиром за унутрашњу контролу који је усклађен са прописима којима се регулише управљање јавним финансијама и јавна управа уопште;
- интерне ревизије свих органа јавне управе спроводе се у складу са политиком из области финансијске (интерне) контроле;
- интерна ревизија спроводи се према оквиру који је у складу са међународним стандардима, а који буџетски корисници примењују према прописима из области јавне управе и финансијског управљања;
- сваки орган спроводи интерну ревизију у на начин који је за њега одговарајући, а у складу са политиком из области финансијске (интерне) контроле;
- јавне набавке се спроводе на ваљан начин у складу са важећим прописима и политикама у овој области који су у складу са стандардима ЕУ у овој области;
- постоје управни и институционални капацитети на централном нивоу који омогућавају делотворан и ефикасан развој, имплементацију и мониторинг политике из области јавних набавки;
- усклађеност националног система правних лекова са европским стандардима независности, поштења и транспарентности који стручно и брзо поступа по притужбама и санкционише недозвољено поступање;
- процес јавних набавки почива на основним принципима једнакости, забране дискриминације, пропорционалности и транспарентности, затим осигурава најефикасније могуће располагање јавним средствима, омогућава да се на најбољи начин употребе савремене технике и методе из ове области;
- јавни наручиоци поседују одговарајуће ресурсе и

⁴³⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2019) 260 final, Brussels, 29.5.2019, available at: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenja_maj_1_9.pdf (21.05.2020).; Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014 COM(2014) 700 final provisoire, available at: http://www.europa.rs/upload/2014-strategy-paper_en.pdf, (21.05.2020).

кадровски капацитет за професионално управљање целокупним током процеса јавних набавки; • уставним и законским прописима (који се поштују у пракси) утврђени су независност, мандат и организација Врховне ревизорске институције; • обезбеђена је неутрална и објективна примена стандарда од стране Врховне ревизорске институције, чиме се гарантује висококвалитетно вршење спољне ревизије и доприноси ваљаном раду јавног сектора.⁴³⁵

Осим што усмеравају земље у процесу прикључења ЕУ ка заједничком моделу јавне управе, стандарди које је уобличила *SIGMA* имају значајну улогу и у раду Европске Комисије која сваке године прати резултате реформи националних јавних управа кандидата и њихов напредак процењује по степену усаглашености њихових јавних управа са наведеним стандардима.⁴³⁶

⁴³⁵ *Ibid.*

⁴³⁶ SIGMA, The Principles of Public Administration, Paris, 2014, доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf> (18.03.2017.); SIGMA, The Principles of Public Administration, 2017 edition.

ДЕО III

РЕФОРМА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА О САВРЕМЕНИМ ТЕНДЕНЦИЈАМА РАЗВОЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ СРБИЈЕ

На обликовање и одређивање правца реформе јавне управе у Србији умногоме су утицале међународне организације и савремени међународни трендови друштвеног развоја, међу којима су посебно наглашени процеси глобализације и евроинтеграција.⁴³⁷

Као потписница Миленијумске декларације Уједињених нација (о којој је више речи било у: *Смернице Уједињених нација о унапређењу јавне управе*), Србија 2003. године усваја *Стратегију за сузбијање сиромаштва* у коју инкорпорира „миленијумске“ развојне циљеве.⁴³⁸ Полазећи од циља број осам о успостављању глобалних партнерстава за развој, Стратегија препознаје потребу за реформом јавне управе коју тесно повезује са процесом евроинтеграција.⁴³⁹ Важност приступања ЕУ ради постизања одрживог економског и укупног развоја земље изнета је и у *Оквиру за мониторинг миленијумских развојних циљева у Србији*. Наведени Оквир износи да развој глобалног партнерства са ЕУ има вишеструке користи, од којих је за садржину овог рада релевантна она која се огледа у заинтересованости ЕУ да помогне реформу јавне управе у Србији.⁴⁴⁰ Како се у Стратегији за сузбијање сиромаштва наводи: „добро организована и компетентна јавна управа јесте кључан фактор за успешну интеграцију у ЕУ. Основни правац реформе јавне управе у Србији јесте прелаз са ауторитарног административног одлучивања на управу као услужни сервис грађана, свима једнако доступан.“⁴⁴¹ Што се постиже кроз стручно усавршавање запослених у јавној управи, развој механизма за сузбијање корупције и јачање принципа територијалне децентрализације, ефикасности, транспарентности, модернизације и партиципације.⁴⁴²

⁴³⁷ Драгољуб Кавран, „Елементи стратегије управне реформе“, *Јавна управа*, бр. 1, Београд, 2002, стр.9.

⁴³⁸ United Nations Country Team in Serbia, Millennium Development Goals, available at: <http://rs.one.un.org/content/unct/serbia/en/home/mdqs-sdqs/millennium-development-goals/> (12.01.2020.).

⁴³⁹ Влада Републике Србије, Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, Београд, 2003, стр. 10.; Government of the Republic of Serbia, Millennium Development Goals in the Republic of Serbia Monitoring Framework, Belgrade, 2006, p. 54.

⁴⁴⁰ Government of the Republic of Serbia, Millennium Development Goals in the Republic of Serbia Monitoring Framework, pp. 54 – 55.

⁴⁴¹ Влада Републике Србије, Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, стр. 10.

⁴⁴² *Ibid.* 10-11.

Након протекла рока за имплементацију циљева Миленијумске декларације, УН усвајају Агенду 2030 (о којој је више речи било у: *Смернице Уједињених нација о унапређењу јавне управе*). Њени циљеви одрживог развоја надовезују се на „миленијумске“ циљеве и препознају значај савремених ИКТ за развој модерне јавне управе.⁴⁴³ Србија је ратификовала Агенду 2030 и задржала исти приступ, у смислу да имплементацију циљева одрживог развоја Агенде тесно везује за процес приступања ЕУ, настојећи да одрживост у земљи успостави руководећи се примерима добре праксе из ЕУ.⁴⁴⁴ У том контексту Влада реформу управе третира као начин за успешно имплементирање циљева Агенде, наводећи да се даљи развој управе у Србији мора, првенствено, усмерити ка: а) реформи државне управе и дигитализацији њеног рада; б) јачању капацитета јавне управе за ефикасно и делотворно пружање кориснички оријентисаних јавних услуга; в) увођењу родно одговорног буџетирања; г) реформи плата и др.

Из наведеног уочава се да је пријем у чланство ЕУ, већ годинама, примарни „спољнополитички приоритет“⁴⁴⁵ Србије који је условио да се савремене тенденције развоја јавне управе, које је Србија прихватила, имплементирају у складу са захтевима евроинтеграцијског процеса ради што потпунијег хармонизовања позитивног управног права Србије са правом ЕУ. Стога, у наставку, посветићемо се детаљнијој анализи утицаја евроинтеграција на реформу управе у Србији.

⁴⁴³ UN, United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development, New York, 2016, available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf> (03.06.2017), pp. 1-6.; The General Assembly of UN, The 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 2015, available at: <https://www.prog-ocean.org/our-work/agenda-2030/> (04.06.2017.).

⁴⁴⁴ Предраг Момчиловић, „Агенда 2030: Како учинити свет бољим местом за живот?“, БОШ, 2018, доступно на: <http://www.bos.rs/ekz/vesti/134/2019/10/21/agenda-2030-kako-uciniti-svet-boljim-mestom-za-zivot.html> (10.02.2020.); Влада Републике Србије, Добровољни национални извештај Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој, ка једнакости одрживих могућности за свакога и свуда у Србији прерастањем у одрживост, Београд, 2019, стр. 26, 35.

⁴⁴⁵ Министарство спољних послова Републике Србије, Политички односи Републике Србије и Европске уније, доступно на: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=cyr> (10.02.2020.).

2. РЕФОРМА УПРАВЕ СРБИЈЕ У КОНТЕКСТУ ЕВРОИНТЕГРАЦИЈСКОГ ПРОЦЕСА И СТАНДАРДИ „ДОБРЕ УПРАВЕ“

Успешна реформа јавне управе представља један од кључних предуслова за прикључење Европској унији. Од државе кандидата, односно потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ, очекује се да делотворно имплементира принципе управне реформе и достигне стандарде за развој јавне управе дефинисане од стране *SIGMA* иницијативе ради достизања „добре управе“ у пракси. Управна реформа у контексту евроинтеграција има за циљ успостављање модерне јавне управе која има адекватне капацитете да, у складу са критеријумима постављеним у Копенхагену⁴⁴⁶ и Мадриду⁴⁴⁷ од стране Савета ЕУ, делотворно транспонује и примењује правне тековине ЕУ.⁴⁴⁸

Доношење *Уредбе Савета Европске уније бр. 533/2004 о успостављању Европских партнерстава у оквиру процеса стабилизације и придруживања*⁴⁴⁹ марта 2004. године означило је почетак Европског партнерства са земљама западног Балкана.⁴⁵⁰ Успостављено Европско партнерство наметнуло је Србији обавезу да предузме напоре у: јачању демократије и владавине права; јачању капацитета јавне управе на нивоу државне управе и локалне самоуправе (истичући да је неопходно тежити успостављању деполитизованог и професионалног кадра државне управе); јачању антикорупцијских механизма, као и да предузме напоре на унапређењу управљања јавним финансијама, односно да генерално предузме напоре да достигне стандарде које поставља ЕУ како у заштити људских права, тако и у пољу квалитета услуга које пружа јавна управа.⁴⁵¹ Сходно томе, у другој половини 2004. године Народна скупштина Републике Србије усвојила је *Резолуцију о придруживању Европској унији* којом се

⁴⁴⁶ Више детаља о Копенхашким критеријумима видети у: The Copenhagen Criteria, Agenda 2000, For a stronger and wider Union, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 European Commission, Bulletin of the European Union, Supplement 5/97, pp. 39-47.; Д. Кавран, З. Вукашиновић, *op. cit.* 13-14.

⁴⁴⁷ Више детаља о Мадридским критеријумима видети у: Madrid European Council 15 And 16 December 1995: Presidency Conclusions, available at: https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm (15.06.2020.); Д. Кавран, З. Вукашиновић, *op. cit.* 13-14.

⁴⁴⁸ SIGMA, The Principles of Public Administration: Overview, 2017 edition, available at: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Serbian.pdf> (13.02.2019.).

⁴⁴⁹ The Council Of The European Union, Council Regulation (EC) No 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process, *Official Journal*, L 086, 24/03/2004 P. 0001 – 0002.

⁴⁵⁰ Одлука Савета 2006/56/ЕЗ од 30. јануара 2006. године о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором укључујући Косово, према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. године и престанку важења Одлуке 2004/520/ЕС, доступно на: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/evropsko_partnerstvo/evropsko_partnerstvo.pdf (15.3.2017.).

⁴⁵¹ *Ibid.*; European Commission, Standard Summary Project Fiche – IPA centralised programmes, Project number 1: Support to implementation of Public Administration Reform process, available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/municipalsupport_programme_081007_en.pdf (01.02.2018.).

обавезала да ће испунити „све неопходне предуслове потребне за убрзану интеграцију у Европску унију“, као и „да ће усклађивање законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ добити приоритет у раду Народне скупштине Републике Србије, укључујући и увођење посебних процедура за побољшање ефикасности тог процеса.“⁴⁵²

Смернице за даљи развој реформе државне управе у Србији садржане су у *Одлуци Европског савета (2008/213/ЕС) о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом укључујући и Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. и о укидању Одлуке 2006/56/ЕС*⁴⁵³ (у даљем тексту: Одлука 2008/213/ЕС). Одлуком 2008/213/ЕС Србија се обавезује да обезбеди усаглашеност реформских процеса са обавезама које буду произашле из Споразума о стабилизацији и придруживању и Привременог споразума и наводе се приоритетни правци ка којима Србија треба да усмери даље реформе државне управе у које спадају: потреба за даљим унапређењем система државне управе кроз јачање координације рада државних органа, развијање евроинтеграцијских капацитета у државној управи, развој одговорних и професионалних кадрова, унапређење заштите личних података, унапређење транспарентности јавних набавки, унапређење антикорупцијске политике и др.⁴⁵⁴ Два месеца након наведене Одлуке Србија је потписала са Европском унијом Споразум о стабилизацији и придруживању (у даљем тексту: ССП)⁴⁵⁵.

ССП је ратификован септембра 2008. од стране Народне скупштине Републике Србије усвајањем *Закона о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране.*⁴⁵⁶ Чланом 80 ССП-а Србија се обавезује да учврсти владавину права и ојача институционални капацитет на свим нивоима управе, док је члан 114. ССП конкретно посвећен државној управи као кључном фактору за функционисање јавне управе и наводи да сарадња између европских заједница⁴⁵⁷ и њихових држава чланица са једне стране и Србије са друге стране има „за циљ да се обезбеди развој ефикасне и одговорне државне управе у Србији“⁴⁵⁸ и да се подстакне владавина права и развој државних институција како би се обезбедило њихово правилно функционисање – како у корист српских грађана, тако и у корист изградње и јачања односа Србије са ЕУ.

⁴⁵² Резолуција о придруживању Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 112/2004.

⁴⁵³ Одлука 2008/213/ЕС Савета од 18. фебруара 2008. године о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом укључујући и Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. и о укидању Одлуке 2006/56/ЕС, доступно на: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/evropsko_partnerstvo/evropsko_partnerstvo_2008_sr.pdf (11.11.2016.).

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (ССП), у: Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008, чл. 3.

⁴⁵⁶ ССП је званично ступио на снагу тек 1. септембра 2013. године, након ратификације Европског парламента и држава чланица ЕУ. За више информација видети: Влада Републике Србије, Национални програм за интеграцију у Европску Унију (НПИ), Београд, стр. 9-10.; НБС, Сарадња са Европском унијом, доступно на: https://www.nbs.rs/internet/latinica/40/40_2/index.html, (15.01.2018.).

⁴⁵⁷ *Ibid.*

⁴⁵⁸ ССП, чл. 114.

Поред тога, чланом 114. ССП се наводи да је посебну пажњу потребно усмерити на јачање етике државних службеника и јачању непристрасности и транспарентности приликом запошљавања и напредовања кадрова у државној служби.⁴⁵⁹ ССП-ом Србија се такође обавезала да ће предузети неопходне напоре у циљу сузбијања корупције, сузбијању дискриминације физичких и правних лица у поступцима пред органима управе, затим да ће активно радити на јачању механизма заштите личних података и постепеном отварању података од јавног значаја и њиховој дигитализацији, као и на развоју информатичког друштва и усклађивању прописа у овој области са правом ЕУ, како би се успоставила ефикасна јавна управа која иде у корак са захтевима савременог друштва; пружа квалитетне услуге и доприноси привредном развоју.⁴⁶⁰

Марта 2012. године, након самита ЕУ одржаног у Бриселу, Србија је добила статус⁴⁶¹ кандидата за чланство у ЕУ и сходно томе на себе је преузела обавезу да својим грађанима обезбеди право на „добру управу“ које је загарантовано чланом 41. Повеље о основним правима Европске уније. Сходно томе, како би одговорила на постављене изазове, Србија је преузела низ активности на промени дотадашњег функционалног и организационог оквира система јавне управе како би домаће законодавство синхронизовала са стандардима, принципима и вредностима европског управног простора⁴⁶² и својим грађанима, као будућим грађанима Европске уније, обезбедила једнак или бар приближно једнак квалитет јавних услуга који уживају грађани држава чланица ЕУ.

Србија као кандидат за чланство у ЕУ, дужна је да пред Европском комисијом покаже да је способна да у својој земљи успостави делотворну и одрживу „добру управу“ која је у складу са стандардима „добре управе“ ЕУ и која поседује све потребне капацитете за ваљано транспоновање и примену *acquis communautaire*.⁴⁶³

Међутим, успостављање „добре управе“ у Србији није само спољнополитички приоритет, већ и реална потреба на унутрашњем нивоу. Развој демократских вредности унутар земље обликује стандарде „добре управе“ у подједнакој мери колико и утицај међународних организација.⁴⁶⁴ Свеобухватни циљ реформе јавне управе у Србији јесте да се успостави „добра управа“ која: • „успешно“ спроводи своје циљеве у дело уз пуно поштовање људских права и слобода; • корисницима пружа висококвалитетне услуге, на модеран начин; • поступа су у складу са прописима (легално) и оправдано (леgitимно), те стога ужива поверење својих грађана; • ефикасно сузбија праксу „лошег“ управног поступања и • својим деловањем производи позитивне друштвено-економске ефекте како у земљи, тако и на наднационалном нивоу.⁴⁶⁵

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*, чл. 80, 81, 105, 106, 107, 114, 126.

⁴⁶¹ Министарство за европске интеграције Републике Србије, Историјат односа између Србије и ЕУ, доступно на: <http://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/>, (13.12.2018.).

⁴⁶² С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр.63.

⁴⁶³ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁴⁶⁴ Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 180.

⁴⁶⁵ С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 116-118; Милан Марковић, „Реформа управе и управног законодавства – императив времена“, *Актуелна питања југословенског, судског, радног и управног законодавства*, Будва-Београд, 1998, стр. 277-290; Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

Стога, приликом планирања процеса управних реформи неопходно је израдити основни стратешки оквир који дефинише кључне области деловања, циљеве и принципе реформе за успостављање „добре управе“ на националном нивоу. Основни стратешки оквир представља полазну основу за обликовање садржине посебних стратешких планова који настоје да реформисањем одређеног сегмента јавне управе допринесу успостављању делотворне и одрживе „добре управе“ (нпр. стратегије за развој електронске управе). Да би се обезбедило да јавна управа, у пракси, поступа у складу са стандардима „добре управе“, неопходно је идентификовати појаве, односно примере лошег управног поступања који угрожавају њихову примену и успоставити делотворне механизме за сузбијање појавних облика „лоше управе“.⁴⁶⁶

2.1. Основни стратешки оквир за успостављање „добре управе“ у складу са стандардима Европске уније

2.1.1. Стратегија реформе државне управе

Стратегија реформе државне управе у Републици Србији из 2004. године (скраћено: Стратегија РДУ) донета је у време важења Устава Републике Србије из 1990. године. Како норме наведеног старог Устава нису пружале довољно простора за спровођење процеса управне реформе, приликом израде Стратегије РДУ пошло се од принципа модерне демократске државе (попут: владавине права, поделе власти, представничке демократије, ограниченог мандата и др.)⁴⁶⁷ и водећих међународних трендова развоја савременог друштва који утичу на обликовање државне управе (развој информационог друштва и дигитализација рада јавне управе; прелазак на светску економију са националне; управа у служби грађана; децентрализација, европеизација, отворена управа и др.).⁴⁶⁸

Основни циљеви Стратегије односе се на: а) изградњу демократске државе кроз успостављање „добре“ државне управе у складу са ЕУ стандардима и б) напуштање ауторитативног модела државне управе, по коме се државна управа посматра као инструмент власти, у тежњи да се успостави квалитетна и рационална државна управа која је оријентисана ка грађанима (државна управа као сервис грађана).⁴⁶⁹

⁴⁶⁶ *Ibid.*, Д. Миленковић, *Савремене теорије и модерна управа*, стр. 179-180.

⁴⁶⁷ Влада Републике Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*.

⁴⁶⁸ *Ibid.*

⁴⁶⁹ *Ibid.*; Стеван Лилић, „Модернизација српске државне управе“, у: *Реформе: политичка воља и административни капацитет* (уред. А.Трбовић), Фефа, Београд, 2011, стр.12-13.

Сходно томе, реформске активности⁴⁷⁰ Стратегије РДУ биле су превасходно усмерене на преузимање стандарда, вредности и принципа из европског управног оквира, као и на реализацију циљева Миленијумске декларације, како би се по окончању реформе успоставила модернија, рационалнија, професионалнија, децентрализована и деполитизована државна управа која својим грађанима пружа „висок квалитет услуга“ и гарантује право на „добру управу“.⁴⁷¹

2.1.2. Стратегија реформе јавне управе

Након што је Србија 2012. године стекла статус кандидата за чланство у ЕУ, питања реформе јавне управе и усклађивања законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ су још више добила на тежини.⁴⁷² Захтеви које је ЕУ ставила пред Србију и сложеност система јавне управе захтевали су усвајање новог стратешког плана реформи чији ће кључни правци деловања и дефинисани циљеви покрити целокупан систем јавне управе.⁴⁷³ Стога, како би успоставила функционално јединство и уједначен систем стандарда који треба да омогући обављање послова јавне управе на квалитетан и непрекидан начин, Србија 2014. године усваја *Стратегију реформе јавне управе у Републици Србији* (скраћено: Стратегија РЈУ).⁴⁷⁴

Стратегија РЈУ за општи циљ утврђује задатак да се јавна управа учини ефикасним, економичним, високо квалитетним сервисом грађана и поставља основне кораке које треба следити на путу ка успостави „добре управе“ у Србији која је на нивоу европских стандарда.⁴⁷⁵ Реализација општег циља Стратегије РЈУ остварује се испуњењем пет посебних циљева, на основу којих се у акционим плановима за спровођење реформе јавне управе утврђују конкретне мере и активности за њихову реализацију, а то су постизање: 1) унапређених организационих и функционалних подсистема јавне управе; 2) усклађеног јавно-службеничког система који почива на заслугама и побољшаних механизма за управљање људским ресурсима; 3) бољег управљања јавним финансијама и јавним набавкама; 4) већег степена правне сигурности, бољег пословног окружења и квалитета јавних услуга; 5) већег степена транспарентности, етичности и одговорности у раду јавне управе.⁴⁷⁶

⁴⁷⁰ Активности за имплементацију Стратегије реформе државне управе у Републици Србији утврђене су Акционим плановима за њено спровођење за 2004-2008. и 2009-2012. годину.

⁴⁷¹ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

⁴⁷² Министарство за европске интеграције Републике Србије, Историјат односа између Србије и ЕУ, доступно на: <http://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/>, (13.12.2018.).

⁴⁷³ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*

⁴⁷⁶ *Ibid.*

Основна улога овог документа јесте да обезбеди континуирано, планско спровођење процеса управних реформи усмерних на успостављање модерне „добре“ јавне управе у Србији која ће пружати квалитетне јавне услуге својим грађанима и привредним субјектима и која ће поседовати адекватни ниво унификације са системима јавних управа држава чланица ЕУ који је неопходан за узајамно повезивање управних система на европском тлу.⁴⁷⁷

2.2. Принципи реформе јавне управе у Републици Србији

Како би се у Србији успоставила „добра управа“ која је у стању да, у складу са стандардима „добре управе“ ЕУ, „ефикасно, делотворно и стручно одговори на потребе грађана и пружи квалитетне јавне услуге“⁴⁷⁸ неопходно је „унапредити етичке стандарде и одговорност при обављању послова јавне управе“⁴⁷⁹ и правилно обликовати и усмерити ток реформе ваљаним одабиром реформских принципа.

Процес реформе јавне управе, сходно наведеним основним стратешким документима, почива на сету општих принципа европског управног простора класификованих у складу са *SIGMA* стандардима (поузданости и предвидљивости; отворености и транспарентности; одговорности; ефикасности и делотворности), као и на сету принципа (на чије је одређење приметан утицај Миленијумске декларације) који обухвата децентрализацију, деполитизацију, професионализацију, рационализацију и модернизацију јавне управе, а који у контексту друштвено-политичко-економске климе у земљи имају кључну улогу у успостављању „добре управе“ у Србији.⁴⁸⁰ У наставку рада детаљно ћемо сагледати сваки од наведених принципа реформе.

2.2.1. Поузданост и предвидљивост

Поузданост и предвидљивост јавне управе подразумева постојање правне извесности и сигурности, као и одсуство арбитражности у вођењу јавних послова. Поузданост и предвидљивост јавне управе постиже се поштовањем владавине права

⁴⁷⁷ *Ibid.*; С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр.63.

⁴⁷⁸ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁴⁷⁹ *Ibid.*

⁴⁸⁰ *Ibid.*; С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр.67-84; Charter Of Fundamental Rights Of The European Union, (2010/C 83/02), *Official Journal of the European Union*, Volume 83, 2010.

што се манифестује, са једне стране, као деловање јавне управе на основу закона и у оквиру законом утврђених ограничења, а са друге стране, као гаранција грађанима и привредним субјектима да ниједно њихово право или интерес неће бити ограничено у односу на јавну управу, а да им претходно на правно ваљан начин није достављено обавештење о предмету у коме су означени као страна, дата могућност да се о наводима у истом изјасне и дато објашњење разлога на којима се заснива донета управна одлука, уз јасно означавање када и под којим условима она ступа на снагу, односно њено дејство престаје.⁴⁸¹

Владавина права се остварује кроз низ начела која доприносе успостављању поузданости и предвидљивости јавне управе у једној земљи, од којих ћемо за потребе рада издвојити и сагледати начело законитости, сразмерности, заштите легитимних очекивања и једнакости.

Начело законитости рада управе је најважније од наведених за успостављање поуздане и предвидљиве јавне управе. Начело законитости је на нивоу ЕУ детаљно разрађено у Европском кодексу о добром понашању запослених у управи који налаже да све одлуке службеника ЕУ морају бити засноване на прописима и процедурама утврђеним у законодавству ЕУ⁴⁸² и забрањује да службеник користи поверена овлашћења у сврхе које нису прописане законом или нису у јавном интересу (више речи о Европском кодексу било је у: *Европска унија и стандарди „добре управе“*).⁴⁸³

Начело сразмерности подразумева да све мере предвиђене управном одлуком морају бити сразмерне циљу који се доношењем дате одлуке жели постићи. Сврха начела сразмерности (пропорционалности) јесте да успостави равнотежу између јавног интереса и приватних интереса појединца тиме што органе јавне управе ограничава од несразмерног и недопуштеног располагања повереним овлашћењима, обавезујући их да пре доношења сваке одлуке размотре све одредбе којима се штити јавни интерес са једне стране и права и интереси појединца са друге стране, како би се обезбедило да изречене мере ограничавају права појединца, односно намећу му обавезе само онолико колико је то неопходно да би се остварио одређени циљ од јавног интереса.⁴⁸⁴

Начело заштите легитимних очекивања настоји да обезбеди владавину права и ојача сигурност физичког или правног лица у свој правни положај кроз увођење обавезе конзистентности управног поступања јавних службеника, у смислу да службеник не сме да одступи од уобичајене управне праксе, осим уколико за то не постоје оправдани разлози.⁴⁸⁵ Најефикаснији начин да се заштите стечена права

⁴⁸¹ N. Šimac, *op. cit.*, str. 363-369; С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 67; Европска Комисија, Комunikација Комисије Европском Парламенту, Европском Вijeћу I Вijeћу: Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji trenutаčno stanje i mogući sljedeći koraci, Bruxelles, 2019, COM(2019) 163 final, dostupno na: <http://ec.europa.eu/transparency/reqdoc/rep/1/2019/HR/COM-2019-163-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF> (05.04.2019.).

⁴⁸² Европски ombudsman, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи, чл. 4.

⁴⁸³ *Ibid.*, чл. 7.

⁴⁸⁴ Dario Đerđa, „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, (1991) v. 37, br. 1, Rijeka, 2016, str. 175-200.

⁴⁸⁵ Европски ombudsman, Европски кодекс о добром понашању запослених у управи, чл. 10.

правних субјеката и њихових легитимних очекивања јесте увођење забране ретроактивне примене правних прописа.⁴⁸⁶

Начело једнакости подразумева одсуство дискриминације (полне, расне, политичке итд.), односно подразумева дужност јавних службеника да поступају на једнак начин према свим грађанима који се нађу у истој ситуацији.⁴⁸⁷

Наведена начела у циљу хармонизације домаћег законодавства са законодавством ЕУ и успостављања поуздане и предвидиве јавне управе, инкорпорирана су у позитивно право Србије.

Законитост управе зајемчена је чланом 198. важећег Устава РС из 2006. године којим се прописује да „појединачни акти и радње државних органа, организација којима су поверена јавна овлашћења, органа аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, морају бити засновани на закону. Законитост коначних појединачних аката којима се одлучује о праву, обавези или на закону заснованом интересу подлеже преиспитивању пред судом у управном спору, ако у одређеном случају законом није предвиђена другачија судска заштита.“⁴⁸⁸

Поузданост и предвидљивост рада јавне управе у Србији јемче се и чланом 5. Закона о општем управном поступку (скраћено: ЗУП) из 2016. године кроз утврђивање начела законитости и предвидљивости општег управног поступка, којим се органи управе обавезују да поступају „на основу закона, других прописа и општих аката“.⁴⁸⁹ Ставом 2. истог члана ЗУП ограничава се дискреционо право органа управе у одлучивању, у смислу да му се брани, да када је законом овлашћен да одлучује по дискреционој оцени, да својом одлуком прекорачи законом утврђене границе повереног овлашћења, односно да донесе одлуку супротну циљу законом повереног овлашћења. Дакле, дискреционо одлучивање има своје основе и утврђени оквир у закону и управо га то разликује од арбитрарног одлучивања. Одлучивање по слободној оцени пружа неопходну флексибилност у примени права надлежном органу када се као предмет одлучивања појаве случајеви који нису предвиђени законом (закон не може обухватити све потенцијалне ситуације и околности које могу постати предмет одлучивања).⁴⁹⁰ Поред наведеног, став 3. члана 5. ЗУП утврђује дужност органа управе да приликом доношења одлуке узме у обзир претходне одлуке које су донете у вези истих или сличних управних ствари⁴⁹¹ чиме се јача предвидивост одлучивања.

Начело сразмерности зајемчено је чланом 6. ЗУП и оно прописује право органа да „ограничи право странке или утиче на њен правни интерес само поступањем које је неопходно да се њиме оствари сврха прописа“.⁴⁹² Сходно томе, орган је дужан да води рачуна о сразмерности мере коју изриче и циљевима које тим мерама жели да постигне.

⁴⁸⁶ Inga Vezmar Barlek, „Primjena načela legitimnih očekivanja upraksi upravnog suda republike Hrvatske“, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, (1991) v.32, br. 1, Rijeka, 2011, str. 569-581.

⁴⁸⁷ Europski ombudsman, *Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi*, čl. 5.

⁴⁸⁸ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁴⁸⁹ Закон о општем управном поступку (ЗУП), *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 95/2018, чл. 5.

⁴⁹⁰ С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 68.

⁴⁹¹ ЗУП, чл. 5.

⁴⁹² *Ibid.*, чл. 6.

При томе, уколико постоје алтернативне мере за постизање исте сврхе прописа, орган је дужан да изрекне мере које су повољније по странку.⁴⁹³

Уколико неко лице сматра да је надлежни орган својом одлуком повредио начело законитости у складу са чланом 24. Закона о управним споровима (скраћено: ЗУС) може покренути управни спор уколико на акт није правилно или није уопште примењен закон, други пропис или општи акт; уколико је акт донео орган који није био надлежан; уколико нису поштована правила поступка приликом његовог доношења; уколико је чињенично стање на којима се одлука заснива непотпуно или нетачно утврђено; уколико је из ваљано утврђеног чињеничног стања донет неправилни закључак у вези чињеничног стања и уколико је орган овлашћен да одлучује по дискреционој оцени прекорачио границе законског овлашћења или ако акт који се доноси по слободној оцени није донет у складу са циљем са којим је овлашћење дато.⁴⁹⁴

2.2.2. Отвореност и транспарентности

2.2.2.1. Транспарентност

Данас све више држава настоји да кроз отварање јавних података и утврђивање правила о њиховој поновној употреби и услова под којима је актерима цивилног друштва омогућен приступ тим подацима допринесе успостављању транспарентне јавне управе. Транспарентност стоји на путу затворености и тајности рада јавне управе, омогућавајући јавности да изврши увид у њен рад. Са аспекта прописа ЕУ, транспарентност се пре свега огледа у праву грађана на приступ информацијама од јавног значаја, чиме се подстиче учешће и контрола над радом јавне управе. Сходно томе, ради подстицања већег ангажовања цивилног друштва у процесу надзора над радом јавне управе, неопходно је развити правне механизме који утврђују оквир и начин партиципације грађана и других актера цивилног друштва у том сегменту.

Посматрајући транспарентност кроз призму права на приступ информацијама долазимо до тога да она има улогу инструмента за остваривање владавине права, уставом загарантованих права и слобода, те обезбеђује демократију, фер изборни процес и расподелу моћи, чиме подстиче одговорност јавне власти и јача њен легитимитет, док истовремено подстиче веће ангажовање грађана у контроли јавне власти код пласирања информација, поверавања јавних овлашћења, располагања јавним средствима, заштите личних података и тд.⁴⁹⁵

Сходно Муси, у **ширем** смислу, под транспарентношћу подразумевамо како скуп прописа којима се уређује право на приступ информацијама, тако и низ институција

⁴⁹³ *Ibid.*; С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 68.

⁴⁹⁴ Закон о управним споровима (ЗУС), *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.

⁴⁹⁵ Anamarija Musa, „Transparentnost – zašto i kako?“, у: 5. *Forum za javnu upravu: Transparentnost u javnom upravljanju* (Ured. A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014, стр. 7-22.

(попут Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података личности), као и других учесника⁴⁹⁶ који омогућавају и регулишу размену информација између актера цивилног друштва и органа јавне управе, док се у **ужем** смислу транспарентност посматра као проактивна делатност органа јавне власти која се састоји у објављивању јавних информација (у границама и на основама утврђеним законом).⁴⁹⁷

Велики корак ка јачању транспарентности јавне власти у Србији учињен је 2004. године усвајањем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (скраћено: ЗСПИЈЗ) 2004. године који гарантује сваком право да, под једнаким условима, на свој захтев изврши увид у документа која садрже тражену информацију, као и да себи, по основу овог права, прибави копију. Међутим, ово право није апсолутно. У ЗСПИЈЗ прописују се ограничења и право органа јавне власти да ускрати тражену информацију ради заштите живота, здравља и сигурности неког лица, националне и јавне безбедности, економске добробити и одбране земље, заштите судских и истражних поступака (како се не би угрозило право лица на правично суђење и фер поступање), те ради заштите државне, службене и пословне тајне, као и права на приватност лица.⁴⁹⁸ Такође, ЗСПИЈЗ прописује могућност органа да тражиоцу ограничи право на приступ информацијама уколико лице злоупотребљава ово право (репетитивно тражење исте информације или захтевање прекомерне, нерационалне количине података) или је тражена информација већ објављена и тиме јавно доступна на другом месту.⁴⁹⁹ Такође, овим законом уведена је институција Повереника за информације од јавног значаја (скраћено: Повереник), као независног и самосталног државног органа чија је надлежност да се стара о правилној примени прописа који уређују право на приступ информацијама од јавног значаја. Више детаља о ЗСПИЈЗ и Поверенику биће изнето у: *8.2.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности*.⁵⁰⁰

Такође, дужност органа државне управе да, у складу са законом, свим заинтересованим лицима омогуће приступ информацијама од јавног значаја⁵⁰¹, као и обавезу да штите тајне и личне податке у управном поступку утврђена је и Законом о општем управном поступку из 2016. године (о коме ће више речи бити у: *5.2.3. Закон о општем управном поступку*).⁵⁰²

⁴⁹⁶ Нпр. медији. Вид. *Ibid.*

⁴⁹⁷ *Ibid.*, стр. 12.

⁴⁹⁸ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (ЗСПИЈЗ), *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, чл. 9 и 14.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, чл. 10 и 13.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, чл. 1.

⁵⁰¹ ЗУП, чл. 15.

⁵⁰² *Ibid.*

2.2.2.2. Отвореност

Отвореност јавне управе подразумева јавну управу која је видљива и доступна грађанима и која поседује механизме који подстичу активно ангажовање цивилног друштва.⁵⁰³

Отварање јавне управе може се одвијати у три фазе: отварање података, отварање јавних услуга и отварање процедура.⁵⁰⁴

Отворене процедуре подразумевају да се сама управна процедура не одвија иза „затворених врата“ и да није доступна само „одабраним“ лицима, већ је доступна на увид и учешће свим заинтересованим лицима. Нпр. у поступцима јавних набавки отварање процедура треба да обезбеди да се кроз благовремену и широку доступност информација у вези расписаних тендера подстакну сви заинтересовани понуђачи да поднесу своје понуде. Наравно, битан предуслов за унапређење отворености и конкурентности у поступцима јавних набавки јесте да расписани тендери не садрже дискриминаторске техничке спецификације, јер у том случају само отварање ових процедура добија чисто формалан карактер.

Отварање јавних услуга подразумева да се пружање јавних услуга отвара ка заинтересованим провајдерима који се међусобно надмећу ко ће пружити бољу услугу, а све у циљу би се грађанима осигурало право избора у погледу које ће и какве јавне услуге користити.⁵⁰⁵

Отворени подаци јавне управе јесу подаци који су настали у њеном раду и доступни су јавности на увид и слободно коришћење путем интернета.⁵⁰⁶ Подаци се објављују на интернету како би се пре свега повећала транспарентност рада јавне управе. Када јавност има увид како јавна управа доноси своје одлуке, као и из којих разлога и како се распоређују јавна средства, повећава се вероватноћа да ће свако евентуално неетичко поступање носиоца јавне власти бити примећено и позвано на одговорност. Дакле, отвореност, транспарентност и одговорност су повезане и међусобно се условљавају и подстичу доношење одлука у јавном интересу.⁵⁰⁷

Отварање података јавне управе доприноси успостављању двосмерног односа између управе и грађана. Први смер се најчешће у страниој литератури означава као „*out-put*“ (изношење) информација, односно овде јавна управа дистрибуира јавне податке било на одређеном интернет порталу, где су доступни широкој јавности на увид, или их дистрибуира на захтев заинтересованог лица. Други смер је такозвани „*in-put*“ (прилив) информација, односно када јавна управа уместо да дели своје податке,

⁵⁰³ Petra Đurman, „Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti“, *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol.VII, No.1, Zagreb, 2016, str. 342-343.

⁵⁰⁴ Lucia Vesnic-Alujevic et al., *The Future of Government 2030+: A Citizen-Centric Perspective on New Government Models*. EUR 29664 EN. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019, p. 17.

⁵⁰⁵ Her Majesty Government, *Open Public Services White Paper*, Crown copyright, 2011, available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255288/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf (12.02.2020.), p. 9.

⁵⁰⁶ A. Musa, *op. cit.*, str. 17-18.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, str. 17-18.

узима податке од корисника, тј. прима повратне информације о свом деловању од њих. Овде се одвија двосмерна комуникација грађана и јавне власти – грађани износе своја мишљења, критике, учествују у процесу одлучивања, а јавна управа прикупља информације од грађана, прописује форме њиховог учешћа и поставља механизме који омогућују грађанима учешће (нпр. јавне консултације).⁵⁰⁸

Један од циљева отварања података јесте да оснажи партиципацију грађана и других заинтересованих субјеката, попут невладиних организација, да се више укључе у политички живот, дискусије и креирање јавних политика. Уважавањем мишљења јавности поверење грађана у јавну власт се оснажује, расте вера сваког појединца да је његово мишљење битно и да има снагу да утиче на креирање одлука о важним питањима од општег значаја. Такође отварање података подстиче економске иновације, стварајући могућности за формирање нових врста и облика услуга, које ће или заменити оне мање квалитетне форме или попунити простор тамо где недостају, А, истовремено, органима јавне управе омогућава да када објаве податке на интернету више не морају одговарати сваком кориснику на захтев понаособ, чиме се подстиче ефикасност и транспарентност њиховог рада.⁵⁰⁹

Међутим, како унапређење отворености и транспарентности рада јавне управе носи са собом и одређене изазове, попут умножавања безбедносних ризика који могу битно угрозити: право грађана на приватност, право интелектуалне својине, безбедност државе и др., неопходно је обезбедити њихову активну, функционалну заштиту. Поред наведених опасности, динамичан тренд отварања података повлачи за собом могућност да јавност буде засута масом информација, чиме је превид релевантних чињеница повећан. Уз то, прикупљање података, њихово груписање, превођење у дигитални облик и објављивање кошта. Што је више информација објављено, више је људи ангажовано на њихвом објављивању, више је утрошено времена и средстава, а неретко сви ти подаци морају бити редовно ажурирани – дакле остваривање начела отворености и транспарентности јавне управе може повући одређене негативне економске ефекте, односно изазвати велике трошкове по јавну управу.⁵¹⁰

Отварање јавних података путем ИКТ омогућава да се ти подаци користе на различите начине како унутар, између, тако и изван система јавне управе. Отворени подаци треба да буду бесплатни (јер тако привлаче већи број корисника и не дискриминишу се они мање имућни, а све то појачава жељене ефекте отварања); машински читљиви и свима доступни на коришћење, обраду и дистрибуирање.⁵¹¹ Стога, подаци који се објављују на интернету морају бити проверени, како би се обезбедила њихова истинитост. Такође, морају бити квалитетни – квалитет се мери њиховом корисношћу, односно употребном вредности и значајем за корисника.⁵¹²

⁵⁰⁸ A. Musa, *op. cit.*, str.11-13.; Mladen Varga, Tomislav Vračić, „Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj”, u: 8. *Forum za javnu upravu* (Urednica: A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015, str. 10.

⁵⁰⁹ *Ibid.*

⁵¹⁰ *Ibid.*

⁵¹¹ M. Varga, T. Vračić, *op.cit.*, 16-17.

⁵¹² *Ibid.*, 18

Процес отварања података може наићи на политичке, друштвене и техничке препреке. Сходно томе, да би се подаци успешно објавили на мрежи и ставили јавности на располагање, неопходно је обезбедити одговарајућу организацијску и техничку инфраструктуру и дизајнирати јединствени портал отворених јавних података, где ће на једном месту бити доступни сви подаци заинтересованим странама, док носиоци јавне власти морају организовати праћење активности на порталу, како би идентификовали где треба унапредити портал, које апликације треба развити, која јавна тела треба подстаћи да објаве, сертификую и ажурирају податке.

Србија је 2012. године приступила међународној иницијативи Партнерство за отворену управу (скраћено: ПОУ) којом се утврђују обавезе које државе чланице ове иницијативе морају да испуне како би допринеле: јачању транспарентности и отворености својих националних јавних управа; јачању цивилног друштва; спровођењу ефективне антикорупцијске политике и технолошком осавремењавању јавне управе на националном нивоу.⁵¹³ Из наведеног уочава се тесна повезаност између циљева и принципа реформе јавне управе у Србији и обавеза утврђених у ПОУ. Реформске мере и активности утврђене садржане у акционим плановима за имплементацију Стратегије РЈУ и акционих планова за спровођење ПОУ усмерене су ка реализацији општег циља реформе јавне управе тј. ка успостављању кориснички оријентисане јавне управе која, у складу са европским стандардима, пружа квалитетне јавне услуге и доприноси одрживом економском развоју и бољем животном стандарду у земљи.⁵¹⁴

Успостављање Портала отворених података (о коме ће више речи бити у: *Основни предуслови за успостављање и развој „добре“ електронске управе*) и образовање електронских огласних табли на званичним интернет страницама свих органа државне управе и локалне самоуправе знатно је допринело јачању отворености и транспарентности управе у Србији.⁵¹⁵ образовање електронских огласних табли треба да допринесе пуној примени одредбе ЗУП којом се уређује јавно достављање у случајевима утврђеним законом путем објављивања писмена, које другачије није могло бити достављено, на „веб презентацији и огласној табли.“⁵¹⁶ Међутим, процес образовања електронских огласних табли органа државне управе и локалне самоуправе у Србији одликује се спорашћу и спорадичношћу. Иако је првобитно планирано да до краја трећег тромесечја 2019. године овај процес буде окончан, протекла година се завршила тако да је тек око 5%⁵¹⁷ од укупног броја државних органа управе успоставило своје огласне табле у електронском облику (на којима ће

⁵¹³ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Јавни позив за учешће на консултативном састанку поводом израде акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018 – 2020. године у Шапцу, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/javni-poziv-za-ucisce-na-konsultativnom-sastanku-povodom-izrade-akcionog-plana-za-sprovodjenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-republici-srbiji-za-period-2018-2020-godine-u-sa/?script=lat> (11.10.2018.); Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године, *Службени гласник РС*, бр.105/2018.

⁵¹⁴ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Партнерство за отворену управу, доступно на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=cir#> (22. 03.2020.).

⁵¹⁵ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године.

⁵¹⁶ Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр.18/2016, 95/2018, чл. 78.

⁵¹⁷ Драгана Бајић *et al.*, *Механизам за независно извештавање (МНИ): Извештај о дизајну за Србију 2018-2020.*, ЦЕП, 2019, стр. 47.

достављати решења која нису успела бити достављена; објављивати конкурсе; објављивати планска документа и сл.), док је на локалном нивоу пилот верзија електронске огласне табле успостављена тек у десет градова и општина Србије, што је тек нешто мање од 6%⁵¹⁸ од њиховог укупног броја.⁵¹⁹

2.2.3. Одговорност

Одговорност јавне управе је кључни елемент „добре управе“. Одговорна јавна управа подразумева да су органи јавне управе, као и њихови функционери и службеници, одговорни пред јавношћу како за своје поступке, тако и за одлуке које доносе и сходно томе дужни су да се „потчине свакој контроли примереној њиховој функцији.“⁵²⁰

Да би се ојачала одговорност јавне управе неопходно је успоставити ефикасне механизме и институције које врше контролу над поступцима и донетим актима јавне управе, односно механизме који се старају да се рад јавне управе одвија ефикасно, благовремено и пре свега у складу са законом.⁵²¹ Контрола управе има за задатак да оцењује досад постигнуте резултате органа јавне управе и да осигура да поступање органа буде законито, целисходно и да не иде на штету права физичких и правних лица који су корисници услуга које органи јавне управе пружају.⁵²²

Одговорност јавне управе може се тумачити као одговорност органа јавне управе за свој рад и као одговорност службеника, односно управног функционера (који делује у оквиру одређеног органа) за свој рад.

Органи јавне управе дужни су да поступају на правилан и законит начин. **Одговорност органа јавне управе** који су својим незаконитим и неправилним радом проузроковали штету правним субјектима, утврђена је чл. 35 ст. 2 Устава Републике Србије којим се јемчи да свако лице које је претрпело скривљену штету од стране органа јавне управе има право на накнаду како материјалне, тако и нематеријалне

⁵¹⁸ Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007-3, 18/2016-32, 47/2018-26, 9/2020-32 (др. закон), чл. 16-24.

⁵¹⁹ Д. Бајић et al., *op. cit.*, стр.47-48.; Министарство управе и локалне самоуправе, Ружић: Апликација огласна табла за боље информисање службеника о реформи јавне управе, доступно на: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/ruzic-aplikacija-oglasna-tabla-za-bolje-informisanje-sluzbenika-o-reformi-javne-uprave/> (23.01.2020.).

⁵²⁰ Дејан Миленковић, „Стандарди добре управе и конкретни случајеви“, *Извештај о мониторингу рада Владе за област „добра управа“*, у оквиру пројекта: Могућа Србија, Европски покрет: Србија, 2012, доступно на: http://emins.rs/sr/aktivnosti/projekti/moguca-srbija/Moguca_Srbija_Dobra_uprava.pdf (10.06.2017.).

⁵²¹ С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр. 78-79.

⁵²² Детаљно о контроли управе у: З. Томић, *Опште управно право*, стр. 55-68., Стеван Лилић, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2012, стр. 317-369; С. Лилић, П. Димитријевић, М. Марковић, *op. cit.*, стр. 401-480.

штете.⁵²³ Сходно члану 5 ЗДУ за штету проузроковану физичким и правним лицима неправилним или незаконитим радом органа државне управе одговара Република Србија, док имаоци јавних овлашћења за обављање послова државне управе самостално одговарају за штету коју правном субјекту проузрокују својим неправилним или незаконитим радом.⁵²⁴

Одговорност службеника јавне управе може се, с једне стране, посматрати као дужност службеника да обавља послове и задатке за које је задужен у складу са повереним овлашћењима. Са друге стране, одговорност подразумева и обавезу службеника јавне управе да пружи информације, објашњења и оправдања свог поступања, односно да пружи информације, објасни и оправда разлоге из којих је донео одређену одлуку (спољном или интерном) органу који врши надзор. И са треће стране, подразумева одговорност за последице које је својим поступцима и одлукама изазвао, за шта може сносити дисциплинску, па чак и кривичну одговорност.⁵²⁵

Одговорност запосленог у државној управи за свој рад, односно у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе утврђена је чланом 6 Закона о државним службеницима (скраћено: ЗДС), односно чл. 17 Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе⁵²⁶ (скраћено: ЗЗАПЈЛС) којима се прописује да „службеник одговара за законитост, стручност и делотворност свог рада”.⁵²⁷ У глави девет ЗДС, односно глави једанаест ЗЗАПЈЛС детаљно се уређује дисциплинска одговорност службеника за законом утврђене случајеве лакше и теже повреде дужности из радног односа насталих услед некавалитетног, неблаговременог, неефикасног или неетичког обављања поверене дужности, као и одговорност службеника за штету проузроковану трећем лицу или државном органу, односно за штету која је службенику проузрокована на раду.⁵²⁸

Стога, одговорност јавних службеника и управних функционера може се поделити на:

1. **Правну одговорност** – која се може испољити као: а) дисциплинска – која се не односи на управне функционере, а постоји када службеник својим понашањем учини повреду правила којима се уређују понашање и дужности службеника на раду и у вези са радом, а који се обавезао да поштује (тј. када повреди радну дисциплину), за шта подлеже дисциплинским мерама које су утврђене прописима;⁵²⁹ б) материјална – која се испољава као одговорност за штету причињену органу јавне управе или трећем лицу од стране и кривицом

⁵²³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁵²⁴ *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 и 30/2018 – др.закон).

⁵²⁵ Antonio Bar Cendón, "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments", in: *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, (ed.M.Kelly), Maastricht, 1999, pp. 24-25.

⁵²⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе (ЗЗАПЈЛС), *Службени гласник РС*, бр. 21/2016-3, 113/2017-294, 113/2017-298 (др. закон), 95/2018-377.

⁵²⁷ Закон о државним службеницима (ЗДС), *Службени гласник РС*, бр. 79 /2005, 81 / 2005 - исправка, 83 /2005 - исправка, 64 / 2007, 67 / 2007 - исправка, 116 / 2008, 104 / 2009, 99 / 2014, 94 /2017, 95/ 2018.

⁵²⁸ ЗДС, чл. 107-109 и ЗЗАПЈЛС, чл. 135-138.

⁵²⁹ Александра Илић Петковић, Миле Илић, „Одговорност државних службеника и заштита њихових права", *Годишњак Педагошког факултета у Врању*, књига VIII, Врање, 2017, стр. 93-104.

службеника или управног функционера, односно одговорност за штету причињену службенику/управном функционеру на раду или у вези са радом. Да би постојала одговорност јавног службеника за причињену штету (материјалну и нематеријалну) морају бити испуњени следећи услови: штета мора бити стварна, мора постојати узрочна веза између делања службеника/управног функционера и причињене штете, као и постојање његове кривице за причињену штету;⁵³⁰ в) кривична – постоји када службеник или управни функционер својим противправним чињењем или нечињењем скриви законом предвиђено кривично дело (нпр. трговина утицајем, превара у служби, примање мита и др.)⁵³¹ и г) прекршајна одговорност – постоји када је службеник или функционер извршио противправно дело које је законом или другим важећим прописом надлежног органа означено као прекршај, а у складу са тим и санкционисано.⁵³²

2. **Ванправну одговорност** – која је регулисана друштвеним, а не правним нормама, стога није ни обухваћена конкретним правним прописима. Ванправна одговорност може се испољити као: а) морална одговорност – која је последица кршења моралних норми. Моралне норме су друштвено прихваћена неписана правила о исправном (добром) и неисправном (лошем) понашању које настају спонтано и њихово вршење не зависи од спољне принуде, већ су усађене у свест човека. Управо због тога што проистиче из свести човека, морална одговорност, представља срж свих осталих врста одговорности. Од моралних норми зависи систем вредности у једном друштву, те иако нису правно санкционисане, подлежу друштвеној реакцији и последицама у виду стида, друштвеног презира, бојкота околине и сл.⁵³³ Сходно томе, када говоримо о моралној одговорности јавних службеника говоримо о њиховој моралној дужности да поступају у складу са неписаним правилима којима се уређује службеничка етика;⁵³⁴ и б) политичка – која подразумева одговорност управних функционера за нецелисходно и неправилно вршење своје функције пред јавношћу (којој одговарају за свој рад и информишу је о њему), односно одговорност за нецелисходно и неуспешно вођење политике пред органом који га је изабрао, односно именовано на дату функцију. Последице политичке одговорности могу се испољити у виду укора, опомене, критике и изгласавања неповерења ради смене са функције.⁵³⁵

⁵³⁰ С. Лилић, *Управно право – управно процесно право*, стр. 373-376, 384-386.; Александра Илић, „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника у правном систему Републике Србије”, *Годишњак Правног факултета у Нишу*, бр.1, Ниш, 2012, стр. 377-391.

⁵³¹ А. Илић Петковић, М. Илић, *ор. cit.*, стр. 100. Види. Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3, чл. 359-369.

⁵³² А. Илић Петковић, М. Илић, *ор. cit.*, стр. 100.; Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013-6, 13/2016-12, 98/2016-98 (УС), чл. 2.

⁵³³ Љубиша Јовановић, „Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву”, у: *Зборник Правног факултета у Нишу* (уред. С. Марковић), Ниш, 1973, стр. 86-90.

⁵³⁴ *Ibid*, стр. 90-91; А. Илић, *ор. cit.*, стр. 378.; А. Илић Петковић, М. Илић, *ор. cit.*, стр. 94-95.

⁵³⁵ А. Илић, *ор. cit.*, стр. 378-379; С. Лилић, *Управно право – управно процесно право*, стр. 377-379. фн. 985.; Невена Јовановић, „Политичка одговорност носилаца извршне власти у Републици Србији”, *Администрација и јавне политике*, год. IV бр. 3/2018, стр. 71-84.

Сходно наведеном, одговорност јавне управе представља својеврстан дводимензионални концепт. Она има своју етичку и правну димензију. Етичка димензија посматра одговорност као обавезу јавне управе да поступа, односно да доноси одлуке на моралан начин, док се правном димензијом јавна управа обавезује да поступа, односно доноси одлуке уз пуно поштовање начела законитости. За етичност и законитост свога деловања и донетих одлука задужено лице или орган јавне управе одговара (образлаже и оправдава свој рад) било пред хијерархијски надређеним појединцима, било пред органима законодавне, извршне или судске власти.⁵³⁶

2.2.4. Ефикасност и делотворност

Ефикасна и делотворна је она јавна управа која на брз, квалитетан и приступачан начин благовремено пружа квалитетне јавне услуге корисницима и уз рационално располагање ресурсима успешно одговара на захтеве корисника и реализује своје циљеве.

Јавна управа мора бити ефикасна како би одговорила на све изазове и захтеве савременог друштва. Ефикасна јавна управа тежи максимизовању квалитета услуга које пружа уз што мањи утрошак средстава и времена. Према Славољубу Поповићу да би „унутрашња административна активност“ била ефикасна неопходно је поред потребе да одлуке буду донете „у најкраћем могућем времену и са најмањим могућим трошковима“ да оне буду донете и на основу ваљано утврђеног чињеничног стања.⁵³⁷ Сходно томе, начело економичности је тесно повезано са начелом ефикасности. Међутим, ефикасност је шири принцип од економичности – она не подразумева уштеду трошкова по сваку цену, већ онолику уштеду трошкова колико је неопходно за постизање жељених резултата уз пуно поштовање начела законитости.

Делотворност јавне управе мери се степеном успешности реализације постављених циљева.⁵³⁸ Сходно томе, делотворна јавна управа јесте она која правилно поставља приоритете; успоставља добру организацију која заједнички делује ка остварењу постављених циљева; врши правилне изборе између понуђених алтернатива и развија акционе планове свога деловања, како би што подробније испланирала шта је потребно одрадити да би се постигао одређени ефекат и у одређеном оквирном року.⁵³⁹

⁵³⁶ Петар Кунић, „Савремене тенденције у реформи јавне управе“, *Модерна управа* (уред. Д. Кутлија), Бања Лука, 2009, стр.12; С. Лилић, К. Голубовић, *op.cit.*, стр. 78-79; Hrvatski sabor, *Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Narodne novine*, br. 70/2015.

⁵³⁷ Славољуб Поповић, „О начелу ефикасности као услову за остварење модерне управе“, *Правни живот*, бр.10, 1998, стр. 55.

⁵³⁸ Види: Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др. закон, чл. 2 тач. 1 ст. 7.

⁵³⁹ Peter Drucker, *What Makes an Effective Executive*, Collins, New York, 2006, Introduction & p. 143.

Дакле, ефикасност описује жељени начин како јавна управа мора функционисати да би могла уз што мањи утрошак средстава и времена да пружи квалитетне услуге корисницима, док делотворност описује шта јавна управа треба да чини, односно које су то „праве“ активности које треба да предузима како би постизала жељене ефекте.⁵⁴⁰

Унапређење ефикасности и делотворности јавне управе успешно се постиже спровођењем процеса рационализације јавне управе и увођењем савремених ИКТ у њен рад (више речи биће у: *Организационо и функционално реструктурирање и оптимизација јавне управе применом методе функционалне анализе; Модернизација јавне управе у Србији кроз развој електронске управе*).⁵⁴¹

ЗУП из 2016. године тежи да управно законодавство Србије усагласи са принципима, стандардима и вредностима европског управног простора како би се Србија приближила прикључењу ЕУ. Сходно томе, једно од основних начела управног поступка, према овом закону, јесте начело делотворности и економичности поступка којим се утврђује обавеза органа управе да свим странкама омогући да „успешно и целовито остваре и заштите своја права и правне интересе“, као и да поступак воде „без одугловлачења и уз што мање трошкова по странку“. Поступајући орган растеређује странку непотребних трошкова и радњи тако што сам, по службеној дужности, прибавља и обрађује „податке о чињеницама“⁵⁴² из службених евиденција који су му потребни за одлучивање, док од странке у складу са законом може захтевати само идентификационе податке и да му прибави само оне податке којима се поткрепљују релевантне чињенице, а не води се службена евиденција о њима.⁵⁴³ ЗУП кроз чланове 57. и 70. подстиче ефикасност управног поступка увођењем могућности електронског општења органа и странке⁵⁴⁴, као и могућности електронског достављања обавештења.⁵⁴⁵

2.2.5. Децентрализација

Како би се управни послови више приближили грађанима и привредним субјектима, односно како би се преношењем послова обезбедио квалитетнији и

⁵⁴⁰ С. Поповић, *op.cit.*, стр. 53-61; С. Лилић, К. Голубовић, *op.cit.*, стр. 79-84.

⁵⁴¹ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године, *Службени гласник РС*, бр. 31/2015.

⁵⁴² ЗУП, чл. 9 ст. 3.

⁵⁴³ *Ibid.*, чл. 9.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, чл. 57.

⁵⁴⁵ Како би се реализовале одредбе ЗУП које се односе размену на података по службеној дужности, у циљу административног растеређења корисника, средином 2017. донета је Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција која представља правни основ за успостављање посебног информационог система за размену података из службених евиденција у чијем је средишту Портал еУправе као јединствено приступно место за све органе јавне управе. Вид. *Ibid.*; Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција, *Службени гласник РС*, бр.56/2017; Влада Републике Србије, „Стоп бирократији“, 2017, доступно за преузимање на: <http://mduls.gov.rs/obavestenja/obavestenje-stop-birokratiji/> (10.05.2017.).

ефикаснији процес рада и подигао квалитет јавних услуга, врши се пренос тих послова (у мањој или већој мери) са централних органа управе „на више нецентралних места у држави.“⁵⁴⁶

Остваривање принципа децентрализације од стране твораца Стратегије РДУ замишљено је кроз расподелу власти на локални и централни ниво, како би се подстакло развој партиципативне демократије у Србији, односно подстакло учешће грађана у креирању јавних политика.⁵⁴⁷ За остваривање овог циља изабран је мешовити модел децентрализације који у себи спаја комбинацију *модела деконцентрације* (у коме централни органи државне управе образују своје органке на локалном нивоу, како би своје услуге приближили грађанима. Овде нема децентрализације послова већ само централних органа)⁵⁴⁸, *модела делегације* (поверава се вршење одређених послова нижим нивоима власти уз контролу и финансирање тих послова од стране централне власти)⁵⁴⁹ и *модела деволуције* (централна власт преноси део својих послова у искључиву надлежност нижих нивоа власти).⁵⁵⁰

Ради успешног спровођења мешовитог модела децентрализације датог у Стратегији РДУ било је неопходно уредити питање територијалне организације и модела извора финансирања поверених надлежности. Сходно наведеном, како би се успешно спровеле планиране реформе територијалне и фискалне децентрализације, активно се радило на успостављању квалитетног правног оквира у овој области, усаглашеног са прописима ЕУ. Стога, 2006. године Народна скупштина усваја Устав Републике Србије⁵⁵¹ (скраћено: Устав РС) чијим се члановима од 176 до 193 уређују основна питања у овој области попут: територијалног уређења земље, затим положаја, разграничавања и поверавања надлежности, као и питања финансијске аутономије покрајина. Такође, поред Устава РС донети су и други значајни прописи за ову област.⁵⁵²

Стратегија РЈУ наставља реформе засноване на принципу децентрализације и предвиђа да се „одговарајућим законом поједини послови могу по територијалном принципу дислоцирати на нивоу управног округа или законом предвидети као изворни делокруг, односно поверити органима јавне управе на нивоу територијалне аутономије, односно локалне самоуправе.“⁵⁵³ Такође, поред територијалне децентрализације управе која за циљ има да корисницима приближи своје услуге и управно одлучивање (и омогући његову двостепеност) Стратегија РЈУ предвиђа да се одређене групе послова државне управе повере или пренесу у изворни круг „органима и организацијама јавне управе на свим нивоима власти,“⁵⁵⁴ односно да се дислоцирају „по функционалном принципу (јавним агенцијама, јавним предузећима, установама и

⁵⁴⁶ Зоран Томић, *Управно право – систем*, Београд, 2002, стр. 204.

⁵⁴⁷ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

⁵⁴⁸ *Ibid.*

⁵⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁵⁰ *Ibid.*

⁵⁵¹ *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

⁵⁵² Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006; Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007; Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007 и др.

⁵⁵³ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁵⁵⁴ *Ibid.*

другим органима и организацијама) или персоналном принципу (нпр. јавним бележницима) који поседују виши ниво специјалности за одређену групу послова, те их могу рационалније обављати и пружати квалитетније и ефикасније јавне услуге, а истовремено и боље штитити јавни интерес.⁵⁵⁵

Иако је у извештају Извештају о спровођењу Акционог плана од 2015-2017. године константовано да се у овој области није далеко одмакло – пре свега, јер закључно са 2017. није усвојен оквир политике децентрализације (већ су све предузете активности биле претежно усмерене на: пописе надлежности и послова на различитим нивоима власти, као и на анализирање стања локалне самоуправе, поновно разматрање најоптималнијег модела децентрализације итд.)⁵⁵⁶, ипак и у наредном периоду наставило се са праксом одлагања усвајања планског документа којим се утврђује оквир политике децентрализације. Као основни разлози за кашњење у усвајању наведеног планског документа у Финалном извештају о екстерној евалуацији Стратегије РЈУ из 2019. године, (израђеном од стране ГОПА⁵⁵⁷ консултаната, а финансираном од стране ЕУ) наведена су ограничења у буџету и недовољно политичке воље и подршке да се реши ово питање.⁵⁵⁸

Акционим планом за спровођење Стратегије РЈУ у периоду од 2018-2020. године (који усвојен је средином 2018. године заједно са Одлуком Владе о изменама Стратегије РЈУ) планирано је усвајање измена и допуна Закона о локалној самоуправи ради унапређења нормативног оквира у овој области, што је и учињено јуна 2018. Посебно значајне измене, које је Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из 2018. увео, унете су у одредбе којима се регулише: а) *сарадња између јединица локалне самоуправе (скраћено: ЈЛС) и њихово удруживање ради остваривања заједничког интереса*, при чему се под сарадњом „јединица локалне самоуправе подразумева и уступање обављања појединих послова из оквира изворних надлежности другој јединици локалне самоуправе или предузећу, установи и другој организацији чији је она оснивач”.⁵⁵⁹ Такође, уводе се нове одредбе којима се детаљно регулише споразум о сарадњи ЈЛС, као и могућност да јединице локалне самоуправе остваре прекограничну сарадњу са ЈЛС других земаља, под условом да је прекогранична сарадња у складу са законским прописима и Уставом Републике Србије;⁵⁶⁰ б) *партиципација јавности у раду ЈЛС* – изменама и допунама Закона о локалној самоуправи⁵⁶¹ ЈЛС се обавезују да утврде услове за спровођење обавезне јавне расправе у процесима израде статута, стратегија развоја, просторних и урбанистичких планова, буџета,⁵⁶² утврђивања стопе изворних прихода, као и других општих аката који су иницирани од стране „квалификованог

⁵⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁵⁶ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 12.

⁵⁵⁷ *Gesellschaft für Organisation, Planung und Ausbildung*, у преводу са немачког: Друштво за организацију, планирање и обуку.

⁵⁵⁸ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 12; ГОПА Консултант, Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији: Финални извештај, 2019, стр. 47-48.

⁵⁵⁹ Закон о локалној самоуправи (ЗЛС), *Службени гласник РС*, бр. 129/2007-41, 83/2014-22 (др. закон), 101/2016-9 (др. закон), 47/2018-3, чл. 88.

⁵⁶⁰ *Ibid.*, чл. 88 – 88д.

⁵⁶¹ Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 47/2018.

⁵⁶² У сегменту који се односи на планирање инвестиција. Види: *Ibid.*

броја грађана или захтева једне трећине одборника".⁵⁶³ Такође, њима се обавезује надлежни орган општине да постави електронско обавештење на званичној интернет страници општине или да на други адекватан начин обавести јавност о почињању рада на припреми прописа које доноси скупштина како би се грађанима дала могућност да прикупе неопходних 100 потписа за иницирање спровођења јавне расправе; *в) делокруг општинског већа*, проширујући га тако да врши мониторинг и координише рад јавних предузећа које је општина основала и израђује извештаје о њиховом раду које подноси скупштини општине на свака три месеца;⁵⁶⁴ *г) оснивање, начин функционисања и вршење надзора над поштовањем принципа законитости у раду и актима месних самоуправа.*

У периоду имплементације Стратегије РЈУ, Закон о финансирању локалне самоуправе је више пута мењан у сегменту у коме се уређује подела средстава између републичког и локалног нивоа од пореза на зараде. Уведене измене довеле су до умањења процента од прихода пореза на зараде на који локалне самоуправе полажу право.⁵⁶⁵

Како би се унапредио правни оквир за рад ЈЛС, Министарство државне управе и локалне самоуправе у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина израдиле су током 2018. моделе аката који су усаглашени са Законом о локалној самоуправи (скраћено: ЗЛС) и то: модел статута града/општине/месне заједнице; модел одлуке о локалном омбудсману/о јавним расправама/о месним заједницама; модел пословника скупштине општине и модел упутства за спровођење избора за чланове Савета месних заједница.⁵⁶⁶

2.2.6. Деполитизација и професионализација

Деполитизација тежи минимизовању политичког утицаја у поступцима доношења одлука, запошљавања и унапређивања кадрова у јавној управи. Овај принцип тежи стварању политички неутралне јавне управе која ће према свим грађанима и привредним субјектима поступати једнако и која их неће фаворизовати нити стављати у неповољан положај због сличности или разлика у политичком уверењу. Стратегија РДУ дефинише деполитзацију као „јасно разграничење процеса политичког креирања

⁵⁶³ *Ibid.*, чл. 2.

⁵⁶⁴ ЗЛС, чл.5а, 5б, 8.

⁵⁶⁵ Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006-45, 47/2011-3, 93/2012-22, 83/2016-3, 104/2016-56 (др. закон), 95/2018-267 (др. закон), чл. 35.

⁵⁶⁶ Упореди са: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Модели аката за усаглашавање са Законом о локалној самоуправи, 2018, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi-2/> (30.12.2018.); Министарство државне управе и локалне самоуправе, Годишњи извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2018 до 2020, 2019, доступно на: http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR_report_najnovije_04.03.2018..pdf?script=lat (15.03.2019.), стр. 11-29.

одлука од процеса њиховог правног нормирања и извршавања у складу са важећим прописима."⁵⁶⁷

Професионализација тежи успостављању такве јавне управе у којој ће стручни кадрови (са адекватним знањем и вештинама) са високим степеном интегритета на објективан, стручан, законит и одговоран начин обављати своје послове и задатке, односно пружати јавне услуге грађанима и привредним субјектима.⁵⁶⁸

Попуњавање радних места у јавној управи по принципу заслуга (мериторности) треба да допринесе континуитету, професионализацији и неутралности њеног рада.⁵⁶⁹

Деполитизација доприноси сузбијању корупције у систему јавне управе, међутим, не гарантује *per se* и квалитет рада јавне управе. Да би деполитизована јавна управа пружала квалитетне услуге грађанима и привредним субјектима неопходна је њена професионализација – односно да унутар ње делује стручан, одговоран и ефикасан кадар. Корупција угрожава професионалност, ефикасност и делотворност рада јавне управе, те је потребно радити на развоју анти-корупцијских механизма. (Више речи о деполитизацији биће у: *Развој јавно-службеничког система и јачање система управљања људским ресурсима*, а о сузбијању коруптивног понашања у: *Јачање механизма за надзор над радом јавне управе са аспекта стандарда „добре управе“*).

2.2.7. Рационализација

Рационализација јавне управе тежи стварању оптимално организоване јавне управе која ефикасно и делотворно пружа јавне услуге високог квалитета, уз ангажовање најмањег потребног броја извршилаца, чиме се уједно смањују укупни расходи за њен рад, односно тежи се стварању јавне управе која ће успешно функционисати у складу са стандардима „добре управе“ ЕУ.⁵⁷⁰

Сходно томе, за успешну рационализацију неопходно је увођење савремених система за управљање ресурсима који ће расположиве ресурсе планирано распоређивати на стратешке циљеве ради остваривања оптималних резултата.⁵⁷¹ То намеће обавезу да се унапреде и технолошки осавремене процеси планирања,

⁵⁶⁷ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

⁵⁶⁸ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период 2009-2012, доступно на: <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> (15.05.2016.).

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији. Види: Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Годишњи извештај за 2015. годину о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017*, Београд, 2016, доступно на: http://www.mduls.gov.rs/doc/Annual_AP_15_pdf.pdf (11.12.2017.).

⁵⁷¹ *Ibid.*

руковођења, као и механизми надзора, контроле и евалуације у постојећим системима за управљање људским ресурсима, финансијама, информацијама, документима и логистиком, а са тим изменама неопходно је изменити и унапредити и законски оквир под који дати управљачки системи потпадају.⁵⁷²

Рационализација јавне управе један је од кључних предуслова за унапређење ефикасности и делотворности рада јавне управе. Процес рационализације јавне управе одвија се кроз низ конкретних активности попут уклањања непотребних послова, симплификације управних процедура, спајања или укидања појединих институција, дигитализацијом рада јавне управе увођењем савремених електронских услуга и сл.⁵⁷³ (Више у наставку у: *Организационо и функционално реструктурирање и оптимизација јавне управе применом методе функционалне анализе*)

2.2.8. Модернизација

Модернизација јавне управе, у контексту Стратегије РДУ, подразумева пре свега увођење техничко-технолошких иновација у њен рад, како би се јавна управа оспособила да иде у корак са временом и одговара на захтеве савременог друштва.⁵⁷⁴

Живимо у информационом друштву које се непрестано развија. Дигитализација рада јавне управе доприноси папиролошком растерећењу – када су документа дигитализована њима се лакше располаже, лакше се размењују између органа, штеди се корисник и временски и новчано, јер више не мора лично да прибавља и подноси иста документа, а базе података су комплетније и транспарентније. Стога, константним развојем електронске управе трансформише се и реорганизује интеракција између органа јавне управе са физичким и правним лицима којима пружају јавне услуге. Задатак електронске управе јесте да, премоштавајући физичке баријере, услуге приближи својим клијентима, али и да побољша унутрашњи рад јавне управе и омогући лакшу, бржу и економичнију комуникацију између органа јавне управе.

Увођењем савремених ИКТ у рад јавне управе унапређује се њена ефикасност и ефективност (разменом података између органа; обављањем што већег броја бирократских процедура посредством интернета чиме се доприноси успостављању бесплапирне јавне управе итд), отворености и економичност (објављивање информација од јавног значаја у електронском облику на интернету данас је постао најједноставнији, најјекономичнији и најприступачнији начин информисања), транспарентност (свако ко има интернет може да приступи званичним интернет страницама органа јавне управе и изврши увид у отворене базе података), чиме се модернизација поставља као водећи

⁵⁷² *Ibid.*

⁵⁷³ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији; Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

⁵⁷⁴ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период 2009-2012.

инструментални принцип за остваривање циљева усмерених на успостављање „добре управе“ (више речи о томе биће у: *Модернизација јавне управе у Србији кроз развој електронске управе*).⁵⁷⁵

⁵⁷⁵ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији; Предраг Димитријевић, „Електронска управа и информационо друштво“ у: *Модерна управа* (уред. Д. Кутлија), Агенија за државну управу, Бања Лука, 2009, стр. 125-132.

3. ОРГАНИЗАЦИОНО И ФУНКЦИОНАЛНО РЕСТРУКТУРИРАЊЕ И ОПТИМИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ ПРИМЕНОМ МЕТОДЕ ФУНКЦИОНАЛНЕ АНАЛИЗЕ

Функционална анализа представља једну од најпоузданијих метода за успешно спровођење структуралних реформи јавне управе. Она се спроводи како би се идентификовале све функције, односно све групе послова и задатака који се континуирано обављају унутар органа јавне управе,⁵⁷⁶ као и евентуална дуплирања, недостатак важних функција (које су неопходне за остваривање нових захтева који се стављају пред јавну управу) или непотребност одређених послова и задатака унутар органа јавне управе, док истовремено указује и на недоследности и празнине у правним прописима које отежавају вршење тих функција.⁵⁷⁷

У зависности од нивоа организације јавне управе на којој се спроводи разликујемо хоризонталну, вертикалну и системску функционалну анализу. **Хоризонтална** функционална анализа настоји да утврди поделу задатака и послова између органа јавне управе у циљу идентификовања дуплираних и сувишних послова и задатака које треба уклонити. **Вертикална** функционална анализа служи за процену колико је неки орган јавне управе ефикасан, односно колико је њен организациони облик успешан и адекватан за обављање поверених послова и задатака. **Системска** функционална анализа представља компаративну анализу групе послова и задатака или више група послова и задатака који се обављају у више различитих органа јавне управе у циљу унапређења усклађености система јавне управе као целине.⁵⁷⁸

Сврха функционалне анализе јесте да усклади организациону структуру јавне управе са функцијама које обављају органи јавне управе, односно које ће обављати након уведених промена (уколико резултат анализе покаже да неке функције недостају и да је неопходно њихово увођење) и тиме унапреди ефикасност и делотворност органа јавне управе.⁵⁷⁹ Такође, уклањањем преклапања и сувишних послова долази до редуковања броја кадрова и уштеде финансијских ресурса унутар органа јавне управе.

Стратегија реформе државне управе Републике Србије, функционалну анализу третира као један од кључних инструмената за рационализацију државне управе. Функционална анализа у процесу реформе државне управе спроводила се на два нивоа – макроорганизације и микроорганизације. Под функционалном анализом макроорганизације подразумева се анализа саме организације државне управе како би се утврдиле и разграничиле надлежности и одговорности и избегла преклапања

⁵⁷⁶ П. Димитријевић, „Организација државне управе у Републици Србији“, стр.79.

⁵⁷⁷ UNDP, *Public Administration Reform - Practice Note*, pp. 13-14; Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Анализе Светске банке*, доступно на адреси: <http://upravljanjepromenama.gov.rs/upravljanjepromenama-i-reforma-javne-uprave-u-srbiji/нализа-светске-банке/анализе-светске-банке/> (10.01.2018.).

⁵⁷⁸ Ivan Koprić et al., *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014, str. 94-95.

⁵⁷⁹ Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији: Методологија за спровођење функционалне анализе у органима државне управе*, МДУЛС, Београд, 2009, стр. 9-26.

надлежности између органа државне управе како истих, тако и различитих нивоа власти. Са друге стране, под функционалном анализом микроорганизације државне управе подразумева се анализа расподеле групе послова и задатака који се обављају унутар конкретног органа државне управе, како би се утврдило да ли постоје преклапања између послова и задатака који се обављају у различитим деловима унутрашње организације органа државне управе и да би се идентификовале сувишне групе послова и задатака, као и оне које недостају.⁵⁸⁰

Функционална анализа у контексту **Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији** из 2014. године посматра се као инструмент „за успостављање оптималне организације послова, органа и организација јавне управе“⁵⁸¹ Стратегија РЈУ указује на потребу стандардизације послова и задатака јавне управе како би се њихово обављање поверило оном организационом облику који ће их вршити на најефикаснији начин. Међутим, процес одабира најподеснијег типа организационе форме за обављање одређене групе послова и задатака у пракси се суочава са бројним проблемима попут: неусаглашености и неконзистентности типологије организационих форми, односно ималаца управних јавних овлашћења; неадекватног именовања органа у систему јавне управе (постоји велики број организационих облика са истим или претежно сличним називима); непостојање јединствене евиденције органа; нејасноћа по питању зашто органи управе при министарствима и посебне организације имају статус правног лица ако немају правну независност јер су саставни део државне управе; одсуство и непрецизност критеријума за укидање различитих органа јавне управе (у пракси се често дешава да се оснивање, укидање и реорганизација органа јавне управе спроводи по слободној оцени Владе и ресорних министарстава) итд. Наведени проблеми довели су до неоправданог умножавања броја органа јавне управе у Србији, а уједно са растом броја органа расте и број запослених службеника, као и трошкови јавне управе. Превелик број органа јавне управе резултирао је преклапањем послова и задатака који врше различити органи, као и нерационалним располагањем средствима и неделотворношћу јавне управе.⁵⁸²

Стога, спровођење функционалне анализе у периоду имплементације Стратегије РЈУ планирано је на сва три нивоа – хоризонталном, вертикалном и системском – како би се идентификовали потребни послови и задаци органа јавне управе, као и случајеви где постоји дуплирање надлежности између њих.⁵⁸³

Светска банка, која пружа подршку Министарству државне управе и локалне самоуправе на пројекту под називом „Реструктурирање и оптимизација јавне управе у Републици Србији 2015-2018.“ финансираном од стране ЕУ, спровела је хоризонталну функционалну анализу државне управе и вертикалну функционалну анализу одабраних „ресора јавне управе“⁵⁸⁴, како би на основу њихових резултата Министарству државне управе и локалне самоуправе (скраћено: МДУЛС) изнела низ препорука мера и активности за увођење структурних промена у систем јавне управе које треба да допринесу стварању ефикасне и ефективне јавне управе која је у служби

⁵⁸⁰ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

⁵⁸¹ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁵⁸² *Ibid.*

⁵⁸³ *Ibid.*

⁵⁸⁴ Управљање променама, О пројекту, доступно на: <http://upravljanjepromenama.gov.rs/o-projektu/> (10.01.2018.).

грађана и привреде.⁵⁸⁵ Вертикална функционална анализа спроведена је за ресоре просвете, финансија, здравља, социјалне заштите, обавезног социјалног осигурања, запошљавања, пољопривреде и заштите животне средине. Хоризонталном функционалном анализом Светска банка је спровела анализу функција, организација и кадрова унутар свих четрнаест министарстава републике Србије, као и органа државне управе и других органа и организација на државном нивоу. На основу спроведене функционалне анализе МДУЛС започело је израду Акционог плана за спровођење препорука анализе које се односе на јачање организационе структуре јавне управе (кроз смањење институционалне фрагментације, јачање координације и уклањања дуплираних послова), унапређење хоризонталне координације и стратешког управљања људским ресурсима, као и јачање организационе транспарентности (са акцентом на унапређење институционалних капацитета за интеграцију у ЕУ).⁵⁸⁶

Извештаји спроведених функционалних анализа служиле су Влади као основа и водич у ком правцу треба усмерити даље реформе, како груписати и извршити расподелу и прерасподелу послова и задатака унутар организационог подсистема јавне управе. Промене делокруга, надлежности и овлашћења повлаче промене организационе структуре јавне управе, које се манифестују кроз оснивање нових органа и организација или укидање постојећих, те кроз промене организационих облика, како би се успоставио најподеснији облик који ће омогућити ефикасно и делотворно остваривање постављених циљева и обављање поверених послова и задатака.⁵⁸⁷

Укидање сувишних организационих облика, односно сувишних група послова и задатака доприноси редуковању кадрова који су те послове и задатке вршили, као и трошкова које су они изискивали. Стога, паралелно са процесом увођења структурних промена одвијао се и процес рационализације броја запослених кадрова у јавној управи.⁵⁸⁸

Функционисање јавне управе на неефикасан, неекономичан и на дугорочно неодржив начин прави све већи буџетски дефицит што се неповољно одражава на друштвено-политичко климу и економију државе.⁵⁸⁹ Стога, Стратегија РЈУ ставља акценат на неопходност спровођења рационализације јавне управе како би се унапредила њена ефикасност и делотворност. Рационализација има за циљ да уклони непотребне послове; да спајањем или укидањем појединих организационих облика допринесе успостављању оптималног броја сврсисходних и ефикасних институција; да допринесе успостављању оптималног броја запослених у јавној управи и тд.⁵⁹⁰

⁵⁸⁵ Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Анализа Светске банке, доступно на адреси: <http://upravljanjepromenama.gov.rs/upravljanje-promenama-i-reforma-javne-uprave-u-srbiji/analiza-svetske-banke/analize-svetske-banke/> (10.01.2018.).

⁵⁸⁶ *Ibid.*

⁵⁸⁷ UNDP, Public Administration Reform - Practice Note, p.13 ; Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁵⁸⁸ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 10-12.

⁵⁸⁹ Праћење реформи, Увод у систем јавног сектора, доступно на: <http://www.pracenjereformi.info/> (13.01.2018.).

⁵⁹⁰ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

Изузимајући јавна предузећа, на основу података наведених у позиционом документу МДУЛС *Модерна држава – рационална држава* установљено је да јавна управа запошљава нешто више од четристо хиљада људи. Ако узмемо у обзир податке Завода за статистику⁵⁹¹ (из године када је наведени позициони документ објављен) да је број запослених на одређено и неодређено време у Србији приближно био око 2 милиона становника, долазимо до закључка да је приближно сваки пети радно-ангажовани грађанин Србије запослен у јавној управи, што указује на неопходност рационализације (због потребе за фискалном консолидацијом) и реорганизације јавне управе у Србији (у циљу повећања квалитета услуга). Стога, у наведеном документу наводи се да иако плате у јавној управи нису превелике, постоји висок степен финансијске недисциплине. У складу са тим, Влада је предвидела смањење зарада запослених у јавној управи као једну од мера која треба да допринесе реализацији циља рационализације јавне управе.⁵⁹²

Процес рационализације броја запослених у јавној управи, током претходних година, конципирао се примарно на продужавању забране запошљавања у јавном сектору која уведена крајем 2013. године.⁵⁹³ Ова забрана је продужена више пута,⁵⁹⁴ тако да је и даље на снази.⁵⁹⁵ Међутим, одређена флексибилност у забрани запошљавања уведена је након што је Влада усвојила посебну Уредбу⁵⁹⁶ којом се, као изузетак, омогућава корисницима јавних средстава запошљавање кадрова под одређеним условима на одређено време и то само уколико добију сагласност надлежне Комисије.⁵⁹⁷ Међутим, овај „изузетак од правила“ је од наступања забране више пута злоупотребљен. У првој половини 2015. године спроведено је независно истраживање од стране медија у коме је на основу података прикупљених у министарствима установљено да је само у 2014. години примљено приближно две десетине хиљада запослених, на одређено и неодређено време, упркос забрани.⁵⁹⁸ Додатну тежину читавој ситуацији додаје и непоштовање одредби Уредбе о поступку за прибављање сагласности којом се утврђује обавезност објављивања закључка надлежне Комисије о

⁵⁹¹ Републички завод за статистику, „Регистрована запосленост, годишњи просек 2015.“, *Саопштење ЗП22-Г*, број 21 - год. LXVI, 29.01.2016, доступно на: <http://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/trziste-rada/registrovana-zaposlenost/> (12.02.2018.); ФоНет, „У Србији 450.000 људи ради у јавној управи“, *Данас*, 2017, доступно на: <https://www.danas.rs/ekonomija/u-srbiji-450-000-ljudi-radi-u-javnoj-upravi/> (24.06.2017.).

⁵⁹² Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017. године; Влада Републике Србије, *Модерна држава-рационална држава*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2015, стр. 12-20.

⁵⁹³ Законом о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 108/2013 уведена је забрана запошљавања изменама учињеним у чл. 27е. тј. додавањем ставова 34-38 у наведени члан.

⁵⁹⁴ Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др.закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 и 95/2018.

⁵⁹⁵ *Ibid.*

⁵⁹⁶ Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015 и 59/2015.

⁵⁹⁷ *Ibid.* чл. 1, 5-6.; Уредба о изменама и допунама Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 22/2015, чл. 4.

⁵⁹⁸ Бојан Цвејић, „Држава запослила 20000 упркос забрани“, *Данас*, 2015, доступно на: <https://www.danas.rs/politika/drzava-zaposlila-20-000-uprkos-zabrani-2/>, (13.02.2016.).

давању сагласности сајту Владе.⁵⁹⁹ Необјављивање закључка о сагласности не представља само поступање супротно Уредби о давању сагласности, већ и поступање супротно принципима отворености и транспарентности, чиме се отворају врата политичком утицају и фаворизовању кандидата приликом запошљавања, што је супротно стандардима „добре управе“ којима се тежи. Кршење забране запошљавања у јавном сектору забележено је и приликом спровођења ванредне контроле у неколико градских општина где су забележене неправилности у виду запошљавања без сагласности Комисије за давање сагласности.⁶⁰⁰

Међутим, треба навести да је, поред наведених неправилности, забрана запошљавања имала одређеног учинка. *Владин Извештај о имплементацији реформских мера и активности* наводи да је у прве четири године забране запошљавања број запослених лица у јавној управи смањен за нешто више од 45 хиљада, што је уједно донело значајне уштеде финансијских средстава.⁶⁰¹ Међутим, забрана запошљавања код корисника јавних средстава, која у Србији траје дуже од пола деценије, осим финансијске уштеде, произвела је и негативне последице попут кадровског дефицита у Пореској управи (мањак око 500 инспектора),⁶⁰² Управном инспекторату и др. органима.⁶⁰³ Стога, крајем прошле године Фискални савет је изнео мишљење у коме наводи да је „штетну“ забрану запошљавања у јавном сектору потребно заменити квалитетним систематизацијама, односно јачањем система „управљања бројем и структуром запослених у држави.“ Фискални савет такође наводи да лоше управљање запосленошћу узроковано забраном запошљавања у јавном сектору, а која се више година продужава, само „погоршава ионако низак квалитет важних услуга које држава пружа својим грађанима“,⁶⁰⁴ те би требало размотрити престанак њеног продужавања.⁶⁰⁵

⁵⁹⁹ Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015 и 59/2015, чл. 7 ст. 3.

⁶⁰⁰ И. Прековић, „Врачар запошљавао мимо забране“, *Новости*, 2016, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:587183-Vracar-zaposljavao-mimo-zabrane> (03.05.2017.); Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2016. годину, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%20BI%20-%202016.pdf> (12.01.2018.).

⁶⁰¹ Сходно подацима из Извештаја о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017 до 2017. године број запослених у јавној управи је смањен за 45.131 запослена лица, што је у периоду спровођења процеса рационализације, почев од 2013. па све до краја 2017., држави донело уштеду од око 180 милиона евра. Упореди: Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}*: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 11.

⁶⁰² Сузана Лакић, „Веровали или не, Србија сада има мањак запослених у јавном сектору, један сектор предњачи“, *Блиц*, 2019, доступно на: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/verovali-ili-ne-srbija-sada-ima-manjak-zaposlenih-u-javnom-sektoru-a-jedan-sektor/hqkq991> (13.02.2019.).

⁶⁰³ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020.године, *Службени гласник РС*, бр. 54/2018. Правни портал, *Девет закона за ефикаснију управу*, 2018, доступно на: <https://www.pravniportal.com/devet-zakona-u-skupstini-za-efikasniju-upravu/> (11.12.2018.).

⁶⁰⁴ Фискални савет, *Мишљење на фискалну Стратегију за 2019. годину с пројекцијама за 2020. и 2021. годину*, 2018, доступно на: <http://www.fiskalnisalet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2018/FS-Misljenje-na-Fiskalnu-strategiju-2019-2021.pdf> (12.02.2019), стр. 5.

⁶⁰⁵ *Ibid.* стр. 2-5

4. ПОБОЉШАЊЕ КВАЛИТЕТА И СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА И УСЛОВА ЗА УЧЕШЋЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ ЈАВНОСТИ

Јавна управа, са једне стране, има централну улогу у обликовању, имплементацији и координацији јавних политика.⁶⁰⁶ Док, са друге стране, реализацијом циљева утврђених документом јавне политике мења се и сама јавна управа која своје организационе и функционалне подсистеме прилагођава у складу са реформским мерама и активностима које се спроводе на основу утврђених политика.

Под јавном политиком подразумева се систематизовани, кохерентни скуп политичких одлука, донетих од стране одређеног политичког субјекта или више њих, којима се дефинишу циљеви који се желе постићи у одређеним областима и кораци ка њиховој реализацији.⁶⁰⁷ Од квалитета јавне политике зависи успешност спровођења реформе у области коју она уређује као и ефекти које ће она произвести. Квалитетна јавна политика почива на плану који се израђује у поступку који је отворен за учеснике заинтересоване јавности и заснован на чињеницама.

Како би се обезбедило да јавна политика почива на чињеницама приступа се анализи ефеката које она производи на економско-социјално-еколошком нивоу.

Анализа ефеката јавних политика подразумева посебну технику сакупљања и систематизације информација ради што прецизнијег и потпунијег утврђивања реалног чињеничног стања, како би се идентификовали потенцијални утицаји које јавне политике које подлежу анализи могу произвести – како они економског типа, тако и они друштво-еколошког карактера.⁶⁰⁸

Најважнији ефекти до сада спроведене реформе у овој области произведени су усвајањем *Закона о планском систему Републике Србије*⁶⁰⁹ 2018. године и *Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика од 8. фебруара 2019. године*⁶¹⁰ којима се поставља нормативни оквир за ваљано управљање системом јавних политика.

Усвајањем Закона о планском систему (скраћено: ЗПС) остварени су значајни реформски циљеви, међу којима се посебно издвајају одредбе којима се: утврђују и дефинишу врсте планских докумената у правном систему Србије и успоставља њихова хијерархија (чиме је решен проблем методолошке неуређености типолошких и хијерархијских класификација који је постојао пре спроведене реформе); уводи обавеза

⁶⁰⁶ Добросав Миловановић, „Реформа јавне управе и анализа утицаја регулативе“, *Правни живот*, бр. 10, Београд, 2006, стр. 308.

⁶⁰⁷ *William Jenkins, A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson Company, U.K., 1978, p. 6.

⁶⁰⁸ Д. Миловановић, „Реформа јавне управе и анализа утицаја регулативе“, стр. 308-311.

⁶⁰⁹ *Службени гласник РС*, бр. 30/2018.

⁶¹⁰ *Службени гласник РС*, број 8/2019.

за креаторе јавних политика да се старају да планска документа која доносе буду усаглашена са позитивним правом Србије, али и захтевима који произилазе из обавеза евроинтеграцијског процеса; јача транспарентност система планирања и уводи анализа ефеката јавних политика у правни систем Србије.⁶¹¹

Сходно одредбама овог закона, пре него што се приступи изради документа јавних политика обавезно⁶¹² се мора спровести анализа ефеката јавних политика (у даљем тексту: АЕЈП) како би се извршио одабир најпогоднијих мера или група мера (опција) за остваривање општих и посебних циљева које треба остварити како би се изазвала жељена промена, односно како би се изменило актуелно стање у области на коју се јавна политика односи.⁶¹³

АЕЈП служи за утврђивање потенцијалних утицаја и трошкова које разматране опције носе, што треба да помогне избору оптималне опције. АЕЈП је уједно и превентивни механизам којим се уклањају потенцијални ризици (услед неадекватно изабраних опција) и прекомерни трошкови.⁶¹⁴

Поред наведених *ex-ante* анализа, ЗПС уводи и *ex-post* анализу учинка јавних политика која прати и вреднује ефекте спровођења усвојених јавних политика на основу унапред утврђених квантитативних и квалитативних показатеља (који се дефинишу у самом документу јавне политике, њеном акционом плану или другим планским документом). *Ex-post* АЕЈП даје оцену о ефикасности, делотворности и одрживости спровођења јавне политике, као и о релевантности њених учинака. За њено спровођење надлежан је овлашћени предлагач.⁶¹⁵

Одредбама ЗПС успостављају се механизми за учешће цивилног друштва у процесу креирања јавних политика. Одредбама овог закона, између осталог, заинтересованој јавности се омогућава да покреће иницијативе за израду, измену и усвајање јавних политика, затим да учествује у консултацијама у свим фазама процеса израде документа јавне политике и да на њима износи своје сугестије, као и да учествује на јавним расправама које се одржавају пре него што се документ јавне

⁶¹¹ Закон о планском систему (ЗПС), *Службени гласник РС*, бр. 30/2018.

⁶¹² ЗПС утврђује да под изузетним условима надлежни предлагач може Влади да достави предлог документа јавне политике који не садржи извештај о спроведеној анализи ефеката, уколико ваљано образложи зашто мисли да анализа ефеката није потребна, при чему је дужан да обавезно приложи мишљење да анализу ефеката није било потребно спровести, а које је претходно прибавио од органа државне управе надлежног за координацију јавних политика. Види: *Ibid.*, чл. 37 ст. 3.

⁶¹³ *Ibid.*, чл. 31.

⁶¹⁴ Конкретан предлог документа јавне политике који надлежни предлагач доставља Влади на усвајање мора да укључи и резултате спроведене анализе ефеката јавних политика, мишљење органа државне управе надлежног за координацију јавних политика којим се утврђује потпуност и квалитет спроведене анализа ефеката јавних политика, као и процену финансијских ефеката на буџет. Предлог документа јавне политике може бити предмет усвајања, иако не укључује извештај о спроведеној анализи ефеката јавних политика, уколико надлежни предлагач, поред свог образложења за одступање од обавезе достави и мишљење које је претходно прибавио од органа државне управе надлежног за координацију јавних политика у коме се наводи да не постоји потреба за спровођењем анализе ефеката јавних политика. Вид. *Ibid.*, чл. 2, 16-17, 31-34, 37, 40-41.

⁶¹⁵ *Ibid.*

политике поднесе на разматрање и усвајање – чиме су постављене основе за формирање отвореног друштва које почива на демократији.⁶¹⁶

Ради даљег унапређења услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе јуна 2018. усвојене су измене и допуне Закона о државној управи којима се утврђује обавеза спровођења консултација са заинтересованим странама и циљним групама у процесу израде нацрта стратешких и других планских докумената (као и прописа), осим када законом није другачије одређено. Њима се, такође, утврђује и обавеза органа државне управе да омогући заинтересованој јавности учешће у поступку израде наведених аката тиме што ће јавност електронским путем информисати да почиње рад на изради планских докумената постављањем обавештења како на својој званичној интернет страници, тако и на Порталу еУправа.⁶¹⁷ Јавна расправа је обавезна када се припрема стратегија развоја.

Усвајањем *Правилника о смерницима добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката*⁶¹⁸, средином протекле године, детаљно се уређује законом⁶¹⁹ утврђена обавеза органа државне управе да у припремне процесе израде аката укључе јавност, чиме је постављен правни оквир за увођење електронских консултација у Србији, као вида двосмерне комуникације између јавне власти и корисника. Сходно одредбама наведеног Правилника, државни орган је дужан да на посебној веб апликацији „*е-Консултације*“, као и на својој интернет страници пружи релевантне информације у вези процеса израде аката утврђених ЗДУ и да омогући заинтересованим лицима да дају своје предлоге и сугестије у вези предмета за који се конкретне консултације спроводе. Такође, одредбама овог Правилника утврђује се да веб апликација за спровођење електронских консултација буде имплементирана на Портал еУправе.⁶²⁰

Јуна 2018. усвојен је и Закон о изменама и допунама Закона о локалној самоуправи⁶²¹ којим се јединице локалне самоуправе обавезују да утврде услове за спровођење обавезне јавне расправе у процесима израде стратегија развоја, просторних и урбанистичких планова, статута, буџета, итд.⁶²²

*Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика*⁶²³ из 2019. прецизира се поступак спровођења консултација и јавних расправа и утврђује се разлика између њих. Сходно наведеној Уредби консултације са заинтересованим странама и циљним групама спроводе током утврђивања и израде нацрта јавне политике (у виду фокус група; округлог стола; полуструктурираног интервјуа; панела или анкете) како би се прибавиле чињенице, подаци и информације који су потребни за спровођење *ex-ante* анализе ефеката јавних политика ради изналажења оптималних

⁶¹⁶ *Ibid.*, чл. 30-36.

⁶¹⁷ ЗДУ, чл. 77; Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁶¹⁸ *Службени гласник РС*, бр. 51/2019.

⁶¹⁹ ЗДУ, чл. 77.

⁶²⁰ Правилник о смерницима добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката, *Службени гласник РС*, бр. 51/2019.

⁶²¹ Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 47/2018.

⁶²² *Ibid.*, чл. 2.

⁶²³ *Службени гласник РС*, број 8/2019.

решења за потребе нацрта који се израђује.⁶²⁴ Са друге стране, јавна расправа се одржава непосредно пред усвајање нацрта документа јавних како би се јавности омогућило да се упозна са већ израђеним нацртом документа јавне политике и да на његову садржину да своје примедбе и сугестије које могу допринети унапређењу представљеног нацрта.⁶²⁵

На Порталу еУправа регистрована заинтересована јавност може путем странице „Јавне расправе“ (*javnerasprave.euprava.gov.rs*) учествовати у јавним расправама у електронском облику давањем коментара, предлога или прилагањем докумената у вези са темом о којој се расправа води.

Даље реформске активности које су планиране за јачање механизма за партиципацију грађана претежно су усмерене на креирање информационо-комуникационих система који треба да омогуће изјашњавање грађана електронским путем, као и на даље унапређење сарадње јавне управе са организацијама цивилног друштва кроз спровођење заједничких обука за службенике јавне управе (превасходно оних запослених на пословима припреме наведених аката) и представнике организација цивилног друштва.⁶²⁶

Што је веће ангажовање цивилног друштва у јавном животу и демократским процесима, то је рад јавне управе транспарентнији, делотворнији и одговорнији.⁶²⁷ Савремене ИКТ свакако олакшавају успостављање ефикасних дигиталних механизма за учешће јавности у раду јавне власти, што значајно доприноси модернизацији самог поступка партиципације, али и достизању стандарда „добре управе“ у пракси. Партиципација цивилног друштва у раду јавне власти је једно од битних обележја демократског друштва.

У том контексту, успостављањем ефикасних веб алата (попут е-консултација, е-иницијативе е-гласања; е-референдума и сл.)⁶²⁸, као и њиховом константном промоцијом, поставила би се чврста основа за развој електронске демократије⁶²⁹ у Србији, као највишег облика развоја савремене електронске управе.

⁶²⁴ Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, *Службени гласник РС*, бр. 8/2019., чл. 39-42.

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 105/2018.

⁶²⁷ Вид. Odbor ministara Vijeća Europe, *Elektronička demokracija („e-demokracija“): Preporuka Rec (2009)1 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 18. veljače 2009. godine i obrazloženje*, Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija – HIDRA, Čakovec, 2009.; N. Wilhelmsson, *op. cit.*, p.11.

⁶²⁸ Вид. A. V. Anttiroiko, "Democratic E-Governance – Basic Concepts", pp. 83-89.

⁶²⁹ Са аспекта ефеката и значаја е-демократије у теорији су се издвојила два погледа – песимистички и оптимистички. *Песимистично схватање* полази од теорије појачања (*reinforcement theory*) и тврди да е-демократија не носи никакве суштинске промене – она ће само додатно активирати оне грађане који су већ политички активни и дигитално писмени, што ће још повећати друштвени јаз, јер ће дигитално неписмени грађани бити стављени у незавидан положај. Са друге стране, *оптимистичко (позитивно) гледиште* на е-демократију полази од теорије мобилизације (*mobilisation theory*) и тврди да увођење е-демократије повећава знање људи, јер се лакше информишу и тиме расте њихово интересовање за политику, што доприноси да се више људи укључи у широк спектар друштвених активности. У прилог позитивном схватању иде и чињеница да је са појавом социјалних мрежа, попут фејсбука, грађанима омогућено лакше организовање колективних акција, ширење информација и размена мишљења. Широм света фејсбук се

5. УНАПРЕЂЕЊЕ КВАЛИТЕТА УПРАВНОПРАВНИХ ПРОПИСА И ЊИХОВО УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВОМ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Јачање правне сигурности је један од стратешких циљева реформе јавне управе у Србији. Под правном сигурношћу мисли се на поуздано и предвидљиво поступање јавне управе које пружа правну извесност и елиминише арбитрарност из вођења јавних послова, а остварује се кроз низ посебних начела, попут законитости, сразмерности, једнакости и др. (о којима је више речи било у: *Поузданост и предвидљивост*).⁶³⁰ Начело законитости, као најважније међу њима, подразумева да поступање јавне управе мора бити у складу са важећим правним прописима који се на њу односе. „Добра управа“ почива на квалитетним прописима.⁶³¹ Стога, реформске мере и активности за остварење наведеног циља биле су превасходно усмерене на побољшање квалитета управноправних прописа и њихову хармонизацију са правом Европске уније.

Унапређење квалитета прописа подразумева пре свега уклањање непотребних, застарелих, исувише компликованих прописа, односно уклањање сувишних и симплификовање компликованих корака унутар прописа како би се обезбедила њихова ефикасна и делотворна примена. Тиме се не унапређује само правна сигурност, већ и транспарентност и делотворност управног поступања – олакшава се примена прописа „од стране субјекта на који се прописи односе и од стране надлежних органа, институција и организација“⁶³² и „смањује се простор за непотребну бирократију“ која изискује непотребне трошкове како по кориснике, тако и по државу од које се финансира.⁶³³ Стога, квалитетни прописи треба да буду такви да подржавају даљу реформу јавне управе, уклањају правну неизвесност, растеређују привредне субјекте и грађане непотребних административних трошкова и тиме доприносе подстицајном пословном окружењу.⁶³⁴

користи за организовање протестних окупљања, митинга подршки, прикупљања потписа за разне петиције и референдуме и слично, док се твитер показао као значајно средство у политичким кампањама. Међутим, полазећи од препорука OECD-а о е-демократији истиче се да, иако дигиталне технологије омогућавају лакши приступ и пренос информацијама, ипак технологија никако није решење само по себи већ само средство за укључивање грађана. Вид. OECD, *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*.

⁶³⁰ С. Лилић, К. Голубовић, *op.cit.*, стр. 67-74.

⁶³¹ Council of Europe: Committee of Ministers, 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, Strasbourg, 2007, available at: https://search.coe.int/cm/Pages/resultdetails.aspx?ObjectId=090000_16805d5bb1 (15.05.2018.).

⁶³² Добросав Миловановић, „Уклањање и поједностављење прописа као део регулаторне реформе“, *Правни живот бр. 10*, Том II, *Право и међународне интеграције*, Београд, 2008, стр. 559-570.

⁶³³ *Ibid.*

⁶³⁴ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

5.1. Инструменти реформе за унапређење квалитета прописа

5.1.1. Анализа ефеката прописа (АЕП)

Србија је прошла кроз велики међународни притисак да за кратко време измени свој регулаторни оквир, како би своје прописе што више приближила и ускладила са правним тековинама Европске уније.⁶³⁵ Стога, како би се предупредило да нови, односно измењени управноправни прописи стварају правну несигурност или буду непримењиви у пракси (услед мањка институција за њихово спровођење или финансијских средстава), као и да би се предупредиле друге негативне последице попут фаворизовања интересних група, наметања непотребних административних трошкова или неспроводивости прописа (у које спадају неконзистентни, претерано компликовани и слабо разумљиви прописи) приступа се контроли њиховог квалитета спровођењем анализе ефеката које они производе.⁶³⁶

Анализа ефеката прописа (скраћено: АЕП) је у Србију уведена 2004. године изменама Пословника Владе на основу препорука *OECD*-а⁶³⁷ и ЕУ.⁶³⁸

АЕП спроводи се да би се утврдило: да ли постоји реална потреба за увођењем или изменом датог прописа; какве ће он последице изазвати својим ступањем на снагу; да ли има алтернативних решења; да ли је он најбоље решење за проблем који се прописом регулише; да ли постоје проблеми који ометају његово успешно остваривање у пракси; да ли је њиме постигнута само делимична или потпуна хармонизација са правом ЕУ, као и да би се утврдила *ex ante* процена потенцијалних трошкова.⁶³⁹ Сходно томе, АЕП представља значајан инструмент у спровођењу процеса реформи којим се систематски, аналитички врши идентификација и оцена потенцијалних утицаја које

⁶³⁵ Влада Републике Србије, Стратегија регулаторне реформе у републици Србији за период од 2008. до 2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 94/2008; Бранко Радуловић, Андреја Марушић, Ђорђе Вукотић, *Анализа ефеката прописа – Приручник*, Београд, 2010, стр. 2.

⁶³⁶ Влада Републике Србије, Стратегија регулаторне реформе у републици Србији за период од 2008. до 2011. године; Славица Пенев *et al.*, *Унапређење процеса реформи економског законодавства у земљама Западног Балкана*, ГТЗ Канцеларија за правну реформу: Београд, 2010, стр. 23.

⁶³⁷ *OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation*, [C(95)21/FINAL], Paris, 1995.

⁶³⁸ Пословник Владе, чл. 39-40.; Б. Радуловић, А. Марушић, Ђ. Вукотић, *op. cit.*, стр. 4-5.

⁶³⁹ Б. Радуловић, А. Марушић, Ђ. Вукотић, *op. cit.*, стр. 4-5.; RIA, *Metodologija (vodič) za uspješnu procjenu uticaja*, Sarajevo, 2017, доступно на: <http://ria.ba/wp-content/uploads/2017/06/RIA-VODI%C4%8C-L.pdf> (2.1.2018.); Примож Вехар, *Процес правне хармонизације са фокусом на методе и технике транспоновања ЕУ *acquis*-а*, Plac | Policy & Legal Advice Centre, Београд, 2009, стр. 28.

измењени или нови прописи имају на привреду, друштво, животну средину или међународне односе.⁶⁴⁰

За квалитетну АЕП нужно је да подаци који се анализирају буду поуздани и непристрасни, односно да нису пласирани од стране интересних група које настоје да остваре сопствене интересе усвајањем прописа који се анализира. Сходно томе, како би се обезбедила равнотежа између података који су добијени посредно (из различитих евиденција, статистика итд.) и непосредних података који су резултат конкретних истраживања покренутих ради анализирања утицаја датог прописа (нпр. анкете, интервјуи...) важно је укључити цивилно друштво у процес анализе.⁶⁴¹

Контролу над спровођењем и квалитетом анализе ефеката прописа врши Републички секретаријат за јавне политике (скраћено: РСЈП).⁶⁴²

Детаљна анализа ефеката прописа се у Србији спроводи само када је неопходно, односно када се на основу прелиминарно спроведене анализе утврди да ће нови пропис узроковати озбиљне ефекте. Овај систем је усвојен како би се спречили евентуални непотребни трошкови. Оцену за потребом детаљне анализе даје РСЈП.⁶⁴³

5.1.2. Мултикритеријумска анализа и модел стандардног трошка

Мултикритеријумска анализа представља како приступ, тако и скуп техника којим се на основу систематски спроведених анализа и процена потенцијалних ефеката и трошкова врши рангирање предложених регулаторних опција ради идентификације опције која пружа најбољу равнотежу између циљева који се желе постићи одређеним управноправним прописом, с једне стране и бенефита и трошкова које пропис својим спровођењем изазива, с друге стране.⁶⁴⁴

Мултикритеријумска анализа се користи у случајевима када је предложени пропис сам по себи толико сложен тако да изискује примену више различитих техника

⁶⁴⁰ Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и модерне законодавне технике“, у: Д. Миловановић, Н. Ненадић, В. Тодоровић, *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији* (уред. Д. Ђурчија), ГИЗ Пројекат за правну реформу Србије, Београд, 2012, стр. 159.; Влада Републике Србије, Стратегија регулаторне реформе у Републици Србији за период од 2008. до 2011. године.

⁶⁴¹ Б. Радуловић, А. Марушић, Ђ. Вукотић, *op. cit.*, стр. 23, 25.

⁶⁴² Законом о министарствима (*Службени Гласник РС*, бр. 44/14) предвиђено је да Републички секретаријат за јавне политике преузима од Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа запослене и постављена лица, као и права, обавезе, предмете, опрему, средства за рад и архиву за обављање послова утврђених овим законом. Више детаља на порталу Републичког секретаријата за јавне политике, доступном на адреси: <http://www.rsjp.gov.rs> (03.03.2019.); Д. Миловановић, „Регулаторна реформа и модерне законодавне технике“, стр. 159 -162.

⁶⁴³ Б. Радуловић, А. Марушић, Ђ. Вукотић, *op. cit.*, стр.13-15.; Д. Миловановић, „Регулаторна реформа и модерне законодавне технике“, стр.159-161.

⁶⁴⁴ UK Department for Communities and Local Government, *Multi-criteria analysis: a manual*, London, 2009, pp. 46-47.

како би се адекватно анализирали и сагледали сви његови потенцијални утицаји, као што је случај када се анализирају прописи чије ефекте није могуће адекватно квантификовати (попут људских права) или када је предмет анализе пропис чије је финансијске ефекте због нарочите сложености тешко изразити путем анализе ефеката прописа.⁶⁴⁵

Мултикритеријумска анализа се спроводи на основу унапред утврђених јасних критеријума рангираних по важности и у складу са њима аналитичари на основу својих субјективних мишљења дају квалитативне оцене прописа.

Модел стандардног трошка представља још један инструмент којим се *ex ante* и *ex post* могу мерити финансијски ефекти прописа. Модел стандардног трошка (скраћено: МСТ) се користи за мерење административног оптерећења грађана и привредних субјеката које пропис изазива.⁶⁴⁶ МСТ утврђују се трошкови који настају испуњењем обавезе на информисање, било да се информације пружају органу управе, кориснику или се стављају јавности на увид. Испуњење обавезе информисања која произилази из одређеног прописа може захтевати предузимање низа административних активности. Стога, применом МСТ административни трошак по административној активности израчунава се множењем времена неопходног за њено извршење, цене рада и тарифе за комплементирање дате активности и квантитета правних субјеката који предузимају дату управну активност, односно учесталости вршења дате активности на годишњем нивоу.⁶⁴⁷ МСТ доприноси доношењу прописа који неће наметати непотребне административне трошкове физичким и правним лицима на које се пропис примењује, односно доприноси симплификацији управних процедура кроз уклањање непотребних захтева у процедури како би се умањило административно оптерећење.⁶⁴⁸

5.2. Усклађивање нормативног оквира са стандардима „добре управе“ Европске уније

Усвајањем Резолуције о придруживању Европској унији 2004. године усклађивање законодавства Републике Србије са правним тековинама ЕУ проглашено је за приоритет у раду Народне скупштине Републике Србије.⁶⁴⁹ Од тада усвојен, измењен и допуњен је велики број закона који треба да допринесу успостављању делотворне и одрживе „добре управе“ у Србији која је у складу са европским стандардима. Но, за потребе овог рада сагледаћемо неколико одабраних закона који, са аспекта реформе јавне управе, имају нарочит значај.

⁶⁴⁵ *Ibid.*, pp. 28-29; Б. Радловић, А. Марушић, Ђ. Вукотић, *op.cit.*, стр. 57-58.

⁶⁴⁶ Б. Радловић, А. Марушић, Ђ. Вукотић, *op. cit.*, стр. 63.

⁶⁴⁷ Д. Миловановић, „Регулаторна реформа и модерне законодавне технике“, стр. 169-170.

⁶⁴⁸ *Ibid.*

⁶⁴⁹ Резолуција о придруживању Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 112/2004.

5.2.1. Закон о државној управи

У периоду имплементације Стратегије РДУ динамично се радило на измени и унапређењу нормативног оквира којим се уређује организација и деловање система државне управе и локалне самоуправе кроз доношење нових и усклађивање постојећих прописа са правом ЕУ, као и уклањање непотребних и застарелих прописа.

У складу са циљевима Стратегије РДУ донет је нови Закон о државној управи⁶⁵⁰ 2005. године у коме се мења теоријско схватање управе као управне функције које је било утемељено у Уставу РС из 1990. године и ЗДУ из 1992.⁶⁵¹ Сходно ЗДУ из 2005. државна управа обухвата шири скуп активности од скупа ауторитативних активности које управа предузима ради вршења државне власти – те поред обављања извршних послова, односно извршавања закона, других прописа и општих акта Народне скупштине и Владе, обавља и друге послове као што су: обликовање политике Владе; праћење и утврђивање стања (органи државне управе – министарства, органи управе у саставу министарства и посебне организације – прате и утврђују стање у областима из делокруга); вршење инспекцијског надзора; старање о јавним службама; вршење развојних и других стручних послова (прикупљање и анализирање података из области свог делокруга, сачињавање извештаја итд.).⁶⁵²

5.2.2. Закон о инспекцијском надзору

Нема ефикасне и транспарентне јавне управе без ефикасних и добро организованих механизма њене контроле. Сходно томе, у складу са циљевима Стратегије РЈУ 2015. године усвојен је Закон о инспекцијском надзору (скраћено: ЗИН) који је добио позитивно мишљење Европске комисије.

Основни циљ који се хтео постићи усвајањем ЗИН јесте „боља координација и усклађивање инспекцијског надзора који врше различите инспекције, стандардизација

⁶⁵⁰ *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-3

⁶⁵¹ Стеван Лилић, „Историјски положај управе Србије у контексту имплементације европских стандарда“, у: *Перспективе имплементације европских стандарда у Правни систем Србије* (уредник: Митровић Д.), Правни факултет, Београд, 2011, стр.39.

⁶⁵² Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-3, чл. 12-21; Слободан Дујић, „Јавне службе и независна регулаторна тијела“, *Модерна управа* (уред. Д. Кутлија), Агенија за државну управу, Бања Лука, 2010, стр.21-43.

и уједначавање поступка инспекцијског надзора и инспекцијске праксе и пружање подршке одрживом пословању и развоју привреде у складу са прописима".⁶⁵³

У складу са овим законом поступак инспекције је планиран, координисан и унапред најављен.⁶⁵⁴ Сходно чл. 13 ЗИН инспекција је дужна да делује превентивно, односно да јавности учини доступним све важеће правне прописе и да је благовремено обавести о променама прописа којима се уређују права и обавезе надзираних субјеката, као и о сазнањима о постојању ризика по живот, здравље и имовину људи, као и по животну средину, те да пружи информације о предузетим мерама за отклањање, односно умањење насталог ризика. Инспекција ради подстицања законитог и безбедног пословања овлашћена је и да: а) врши саветодавне службене посете регистрованим⁶⁵⁵ субјектима који подлежу њеном надзору (уколико се установе нерегуларности током саветодавне службене посете не примењују се одредбе ЗИН, већ инспекција издаје допис са препорукама како утврђене нерегуларности, тј. пропусте исправити); б) издаје акт о примени прописа (у коме инспекција даје мишљење, појашњење, препоруку или одговор на питање надзираном субјекту о одредбама прописа која улазе у њен делокруг)⁶⁵⁶ и да в) врши превентивне надзоре. Субјекат који подлеже инспекцијском надзору може да поднесе захтев за спровођење превентивног надзора, на који је инспекција дужна да одговори у року од 15 дана. Планирани надзор подразумева постојање плана обављања инспекцијског надзора који је доступан јавности заједно са контролним листама. Контролну листу утврђује свака инспекција засебно и представља листу услова (за чије је испитивање испуњености овлашћена) који морају бити испуњени да би се пословање субјекта окарактерисало као ваљано. Инспекција објављује контролне листе из своје области на својој интернет страници, а уколико то не учини казниће се новчано. Контролним листама се стандардизовао инспекцијски поступак и умањила могућност неједнаког поступања према привредним субјектима приликом надзора. Контролна листа помаже привредном субјекту да пре планиране инспекције исправи све неправилности и синхронизује своје пословање са захтевима листе.⁶⁵⁷

⁶⁵³ Милан Стефановић *et al.*, *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору*, Београд, 2015, Уводна реч.

⁶⁵⁴ Закон о инспекцијском надзору (ЗИН), *Службени гласник РС*, бр. 36/2015; Детаљније на: Параграф, Влада РС усвојила Нацрт Закона о инспекцијском надзору, почео рад на изради Нацрта Закона о рационализацији: Реформа инспекцијског надзора у домену планирања и координацији инспекција, оснива се координациона комисија за рад инспекцијских органа, доступно на: <https://www.paraqraf.rs/dnevne-vesti/020315/020315-vest1.html> (11.08.2017.).

⁶⁵⁵ Инспекција сходно ЗИН не може вршити службене саветодавне посете код нерегистрованих субјеката. Уколико инспекција током службене посете установи да је у питању нерегистровани субјекат у смислу одредаба ЗИН, без одлагања, у складу са одредбама ЗИН, покренуће посебан поступак против нерегистрованог субјекта. Види: ЗИН, чл. 13 ст. 10.

⁶⁵⁶ ЗИН, чл. 3 ст. 1 тач. 7.

⁶⁵⁷ Влада Републике Србије, *Почиње пуна примена Закона о инспекцијском надзор*, Београд, 2016, доступно на: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=264792> (05.05.2017.); Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр.36/2015; Милан Стефановић, Душан Радовановић, Даница Јоловић, *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору*, Друго измењено и допуњено издање, Београд, 2017, стр. 120 и 121.

5.2.3. Закон о општем управном поступку

Почетком 2016. године донет је Закон о општем управном поступку који тежи да, под утицајем евроинтеграцијских процеса, управно законодавство Србије усагласи са принципима, стандардима и вредностима европског управног простора и допринесе успостављању „добре управе“ у Србији. Усвајањем овог закона престао је да важи Закон о општем управном поступку⁶⁵⁸ из 1997. године.⁶⁵⁹

ЗУП из 2016. мења улогу државне управе у сервис грађана и привредних субјеката. Његове одредбе су обликоване са намером, пре свега, да својом применом допринесу јачању правне сигурности и економичности управног поступка; смањењу административне корупције и сувишног административног оптерећења корисника (чиме се ствара подстицајно пословно окружење за привредни раст и развој), као и модернизовању управног поступка (постављању основе за развој модерне управе која ће ваљано користити све предности савремених ИКТ). Међутим, ваљано утврђивање одредби ЗУП само по себи не доприноси остварењу стандарда „добре управе“ у пракси уколико је окружење такво да се прописи од стране надлежних органа не спроводе на доследан и једнак начин „на све субјекта, без бирократског приступа, ефикасно, делотворно и економично“.⁶⁶⁰

Сходно, одредбама овог закона општи управни поступак почива на начелу законитости и предвидљивости, сразмерности, заштите права странака и јавног интереса, права странке на изјашњавање, истине и слободне оцене доказа, начелу делотворности и економичности поступка, начелу приступа информацијама и заштите података, начелу помоћи странци, самосталности, права на жалбу и приговор и правноснажности решења.⁶⁶¹ О начелима ЗУП из 2016. било је више речи у: 2.2. *Принципи реформе јавне управе у Републици Србији.*

ЗУП се примењује у свим управним стварима. Тек изузетно, у складу са одредбама овог закона, дозвољено је да се одређена питања управног поступка уреде посебним законом и то само уколико је то у појединим управним областима неопходно и на такав начин да се одредбама посебног закона обезбеди усаглашеност са начелима ЗУП и да се не умањује степен заштите права и правних интереса странака загарантованих ЗУП. Сходно томе, како би се предупредило да се у пракси јављају посебни закони који неоправдано одступају од одредби ЗУП, у прелазним и завршним одредбама овог закона утврђује се обавеза усклађивања посебних закона којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима са одредбама овог закона.

⁶⁵⁸ Службени лист СРЈ, бр. 33/97, 31/01; Службени гласник РС, број 30/10.

⁶⁵⁹ За више детаља в. Зоран Томић, Вера Бачић, *Коментар Закона о општем управном поступку*, десето издање, Службени гласник, Београд, 2016. Зоран Томић Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017, стр. 19 -22.

⁶⁶⁰ *Ibid.*

⁶⁶¹ Закон о општем управном поступку, Службени гласник РС, бр. 18/2016, 95/2018, чл. 5-15.

ЗУП из 2016. у односу на свог претходника, проширује предмет управног поступања, тако да поред управних аката, обухвата и гарантне акте, управне уговоре, управне радње и пружање јавних услуга.

Као посебно значајна новина ЗУП из 2016. издваја се увођење гарантног акта.⁶⁶² Гарантни акт је акт у писаном облику који обавезује орган да на одређене захтеве странке, који се тичу тачно одређених случајева, донесе управни акт одређене садржине. Стога, има важну улогу као инструмент за јачање поузданости и предвидивости (правне сигурности) управног одлучивања, као и ефикасности јер убрзава управно одлучивање и растеређује органе у каснијим фазама поступка, нпр. смањујући проценат уложених жалби.⁶⁶³ Сврха гарантног акта јесте да успостави правну сигурност за странку која има озбиљну намеру да у одређеном року поднесе захтев за издавање управног акта који је у сагласности са гарантним. Гарантни акт не сме бити у супротности са јавним интересом и правима трећих лица и доноси се само када је то предвиђено посебним законом. Управни акт који је у сагласности са гарантним актом доноси се само када странка то захтева. Уколико се надлежни орган оглушио да донесе управни акт који је у сагласности са гарантним, странка која је поднела захтев има право да поднесе жалбу. Не постоји обавеза органа да донесе правни акт уколико захтев за доношење управног акта усаглашеног са садржином гарантног акта није поднет у року који је предвиђен посебним законом или у року од једне године од дана када је издат гарантни акт. Такође, уколико чињенично стање из захтева не испуњава услове утврђене гарантним актом да би се он применио и уколико је дошло до битне промене правног основа на коме почива гарантни акт или разлога утврђених посебним законом, орган није обавезан да донесе управни акт који је усаглашен са гарантним.⁶⁶⁴

Овим законом, у складу са стандардима „добре управе“ унапређује се инклузивност управног поступка кроз увођење могућности да лица са инвалидитетом комуницирају и прате ток поступка посредством тумача или на други адекватан начин.⁶⁶⁵ Такође, одредбе ЗУП предвиђају низ значајних новина које доприносе модернизацији управног поступка, попут могућности електронског општења органа и странке,⁶⁶⁶ електронског достављања поднесака; давања обавештења у електронском облику, као и увођења института јединственог управног места, прописујући да се радње које корисник врши путем њега могу обављати и електронским путем.⁶⁶⁷

⁶⁶² Пре него што је предвиђен ЗУП-ом као новина, гарантни акт је постојао (под тим или другима називом) у правном систему Србије у одредбама других закона, попут Закона о државној припадности и упису пловила (*Службени гласник РС*, бр. 10/2013, 18/2015 и 83/2018), Закона о држављанству Републике Србије (*Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 90/2007 и 26/2018) и др. Види и упореди: Добросав Миловановић, Вук Цуцић, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта Закона о општем управном поступку“, *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније* (уред. В. Радовић), Београд, 2015, стр. 454-463.

⁶⁶³ *Ibid.*, стр. 454; ЗУП, чл. 19, ст. 1.

⁶⁶⁴ ЗУП, чл. 18-21; Д. Миловановић, В. Цуцић, *op. cit.*, стр. 454-463.

⁶⁶⁵ *Ibid.*, чл. 55 ст. 2.

⁶⁶⁶ *Ibid.*, чл. 57.

⁶⁶⁷ *Ibid.*, чл. 56-57, 60-61, 64-65, 70, 77.

5.2.4. Закон о заштити података личности

Током спровођења процеса евроинтеграција и реформе јавне управе јавила се потреба за усвајањем новог закона којим се регулише заштита података личности како би се постигла боља усклађеност са релевантним прописима ЕУ у овој области, с обзиром да је Закон о заштити података личности из 2008. године оцењен као само делимично усклађен са прописима ЕУ.⁶⁶⁸

Стога, новембра 2018. усвојен је нови Закон о заштити података личности⁶⁶⁹ (скраћено: ЗЗПЛ) чије су одредбе усклађене са *Општом уредбом о заштити података у државама чланицама ЕУ (General Data Protection Regulation, скр. GDPR)*⁶⁷⁰ и *Директивом 2016/680 Европског парламента и Савета о заштити појединца у вези са обрадом података о личности од стране надлежних тела у сврхе спречавања, истраге, откривања или гоњења кривичних дела или извршења кривичних санкција и слободном протоку таквих података и стављању ван снаге оквирне одлуке Савета 2008/977/ПУП*, тј. тзв. *Полицијском директивом*.⁶⁷¹

Општом уредбом о заштити података у државама чланицама ЕУ (чија је примена почела крајем маја 2018. године) проширује се одговорност организација и лица који прикупљају и обрађују податке, а појединцу се гарантује да ће се о њему прикупљени подаци обрађивати на јединствен начин у свим државама чланицама ЕУ, прописујући високе казне за организације и лица која прикупљају и обрађују податке у случају кршења прописаних обавеза.⁶⁷²

Циљ доношења новог ЗЗПЛ јесте унапређење правног оквира којим се регулише грађанима Србије Уставом РС зајемчено право на заштиту података о личности.⁶⁷³

Унапређење правног оквира којим се регулише заштита података о личности у Србији настоји да се постигне кроз: 1) „шире уређење основних појмова који се користе“ у ЗЗПЛ, као и увођење нових појмова, попут: „генетски подаци“,

⁶⁶⁸ *Ibid.*, чл. 10 ст. 4; Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, *Службени гласник РС*, бр. 94/2017, чл. 4.

⁶⁶⁹ *Службени гласник РС*, бр.87/2018.

⁶⁷⁰ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 119, 4.5.2016, p. 1–88

⁶⁷¹ Directive (EU) 2016/680 of The European Parliament And Of The Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 119, 2016, p. 89–131.

⁶⁷² Параграф, Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању: Закон усклађен са еИДАС регулативом о електронској идентификацији и услугама од поверења, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/200618/200618-vest4.html> (20.10.2018.).

⁶⁷³ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 42.

„биометријски подаци" и други; 2) прецизирање поступка по којем се остварује право на заштиту података о личности; 3) прописивање случајева у којима је поступак прекограничног преноса података о личности из Србије у потпуности уређен и прописивање потребних услова који морају бити испуњени за прекогранични пренос података о личности; 4) јачање безбедности података о личности; 5) регулисање одговорности за повреду права на заштиту података о личности и неиспуњавање обавеза руковоаца⁶⁷⁴ и обрађивача⁶⁷⁵ у вези обезбеђивања адекватаног нивоа безбедности обраде података о личности; 6) шире и прецизније уређење Повереникових надлежности и овлашћења; 7) увођење нових института, попут сертификације⁶⁷⁶, кодекса поступања⁶⁷⁷ и др; 8) прописивање дужности да се пре него што се приступи процесу обраде података спроведе анализа нивоа ризика да ли обрада података о личности може битно угрозити права и слободе лица на које се подаци односе; 9) регулисање посебних случајева обраде података о личности; 10) регулисање процеса обраде података о личности од стране надлежних органа која се врши ради спровођења кривичне истраге и гоњења, спречавања или откривања кривичног дела, или извршења кривичних санкција; 11) хармонизација са прописима ЕУ у области заштите података о личности.⁶⁷⁸

Међутим, од дана представљања Нацрта ЗЗПЛ, па све до његовог коначног усвајања, али и након усвајања, овај ЗЗПЛ је на мети бројних критика. Европска комисија изнела је замерку да је првобитни Нацрт ЗЗПЛ неразумљив и лоше структуриран – међутим, сходно мишљењу Повереника за информације од јавног значаја, дате мањкавости нису уклоњене све до усвајања ЗЗПЛ од стране Народне скупштине. Дакле, још док је ЗЗПЛ био у фази израде могао се уочити недостатак политичке воље да се наведени недостаци уклоне. Одсуство политичке воље приметно је у поступању Министарства правде које је својевремено издало саопштење да је Нацрт ЗЗПЛ коригован у складу са коментарима Европске комисије и Евроџаста (*Eurojust*), као и да су, након корекција, Европска комисија и Евроџаст дале позитивно мишљење о Нацрту ЗЗПЛ, да би се Министарство правде потом неко време оглушавало на јавни позив Повереника да јавности стави на увид садржину мишљења Европске комисије којим се даје позитивно мишљење о наведеном нацрту закона, правдајући се да то није један документ, већ је реч „о званичној електронској преписци."⁶⁷⁹ Међутим, средином августа 2018. када је спорно мишљење изашло у јавност, наметнуло се питање да ли се то мишљење, заиста, може окарактерисати као позитивно, како је то Министарство правде саопштило јавности. У наводно „позитивном мишљењу" истиче се да је текст закона „прекомерно компликован", да садржи велики број изузетака од општих правила, те да, пре свега, због начина на који је текст закона структуриран као такав

⁶⁷⁴ Види: Закон о заштити података о личности (ЗЗПЛ), *Службени гласник РС*, бр. 87/2018, чл.4 ст. 1 тач.8

⁶⁷⁵ Видети: *Ibid.* чл. 2 ст. 1 тач. 9.

⁶⁷⁶ Члановима 61 и 62 ЗЗПЛ уређује се поступак сертификације тј. поступак издавања сертификата о заштити података личности

⁶⁷⁷ Кодекс поступања садржи одредбе којима се усмерава поступање руковаца и обрађивача ради ефикасније примене ЗЗПЛ-а у пракси. Детаљно у: ЗЗПЛ, чл. 59-60.

⁶⁷⁸ Влада Републике Србије, Предлог Закона о заштити података о личности, 2018, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/2959-18%20LAT.pdf (12.10.2018.).

⁶⁷⁹ Инсајдер, Мишљење ЕК о Нацрту закона о заштити података о личности - документ за који је Министарство месецима тврдило да не постоји, 2018, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11936/> (30.08.2018.).

неће моћи да остане на снази када и ако Србија ступи у ЕУ, јер није довољно транспарентан. Такође, тадашњи Повереник истакао је да и поред свих корекција „и с нормативног, и с функционалног становишта, он (текст Нацрта ЗЗПЛ) је на веома ниском нивоу, и што је најважније, практично је неприменљив. Он је чак тешко читљив и схватљив и за правнике који се баве овом материјом“⁶⁸⁰. Међутим, како је Нацрт ЗЗПЛ више пута тако коригован да није дошло до значајног одступања и суштинских промена у односу на стање пре корекција, ЗЗПЛ је остао на мети критика и након усвајања. Неке од озбиљних замерки новоусвојеног закона, чија је примена отпочела августа 2019. године, јесу: а) неконзистентност ЗЗПЛ која је проузрокована неадекватним комбиновањем одредби Опште уредбе о заштити података у државама чланицама ЕУ и *Полицијске директиве*. Одребе Опште уредбе о заштити података у државама чланицама ЕУ које су инкорпорирани у ЗЗПЛ нису на ваљан начин прилагођене националном друштвено-правном контексту, нису обликоване и конкретизоване, већ је само њихов превод трансплантиран у ЗЗПЛ због чега су наведене одредбе превише опширне и као такве отварају врата потенцијалним злоупотребима; б) текстуална преобимност, предугачке норме и коришћење конфузног језика чиме се отежава читање и разумевање ЗЗПЛ који обилује изузецима од општих правила;⁶⁸¹ в) исувише простора се посвећује одредбама којима се регулише обрада података у циљу гоњења учиниоца кривичних дела, а недовољно се посвећује посебним облицима обраде података који су или укратко обрађени, или су из правног регулисања изостављени (попут посебних облика процеса обраде података као што су директни маркетинг, видео надзор и др.), те произилази да закон даје предност заштити интереса „безбедносних стурктура“⁶⁸², уместо заштити права грађана.⁶⁸³

Из свега наведеног, може се закључити да је доношење новог Закона о заштити података личности било пре свега усмерено на постизање формалне хармонизације националног законодавства са прописима ЕУ у овој области, уместо на истинско јачање правне сигурности у области заштите података о личности у Републици Србији.

⁶⁸⁰ Инсајдер, Неће бити новог Нацрта закона о заштити података о личности - закључак је из одговора Министарства правде Инсајдеру, 2018, доступно на: https://insajder.net/sr/sajt/pitanje_dana/11944/ (30.08.2018.).

⁶⁸¹ Највећа замерка се ставља чл. 40 ЗЗПЛ којим се уређују ограничења права на заштиту података личности, а којом се дозвољава полицији, обавештајним агенцијама или приватним компанијама да задиру у приватност грађана у ситуацијама када оцене да је то оправдано из разлога таксативно набројаних овим чланом (нпр. ради заштите националне и јавне безбедности, одбране земље итд.) без законског ограничења, у смислу да ЗЗПЛ у овој одредби не садржи одредницу „само када је то прописано законом“, те се оставља слободној процени да ли постоји оправданост кршења права и допуштања задирања у приватне податке, што отвара могућност бројним злоупотребима поготово када је увид допуштен приватним компанијама. Упореди: Невенка Ангелов, „Усвојен Закон о заштити података о личности – упозорења о мањкавостима игнорисана“, *Стартум*, 2018, доступно на: <https://startit.rs/usvojen-zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti-upozorenja-o-manjkaavostima-ignorisana/> (12.12.2018.).

⁶⁸² Повереник, Нацрт закона о заштити података о личности - далеко испод нужног нивоа, 2018, доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2756-нацрт-закона-о-заштити-података-о-личности-далеко-испод-нужног-нивоа.html> (07.01.2018.).

⁶⁸³ Повереник, Израда новог Закона о заштити података о личности захтева од надлежних много већу транспарентност у раду и одговорност, 2018, доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr/saopstvenja/2916-израда-новог-закона-о-заштити-података-о-личности-захтева-однадлежних-много-већу-транспарентност-у-раду-и-одговорност.html> (20.08.2018.).

6. РАЗВОЈ ЈАВНО-СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА И ЈАЧАЊЕ СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЉУДСКИМ РЕСУРСИМА

6.1. Успостављање усклађеног система радних односа и плата у јавној управи

Делатности међународних организација, а нарочито Европске уније кроз усмеравање тока процеса евроинтеграција, приметно су утицале на обликовање реформе службеничког система у Србији, као и реформе јавне управе уопште. Сходно томе, Стратегија РДУ из 2004. године полазећи, између осталог, од *SIGMA* стандарда за развој управе утврђених у документу бр. 27 (о којима је више речи било: 1.2.1. *Управна конвергенција и савремене тенденције реформе управе у државама чланицама Европске уније*) поставља основне правце деловања и реформске циљеве у овој области, чија реализација доприноси успостављању „добре управе“ у Србији.⁶⁸⁴

Основна претпоставка од које се пошло у Стратегији РДУ јесте да је за успостављање „добре управе“ која је у складу са стандардима ЕУ у овој области неопходно унапредити професионалност и деполитизованост државне управе и изменити правни оквира којим се уређује положај државних службеника, истичући да је неопходно законом утврдити специфичне обавезе (одговорност, непристрасност, законито поступање у јавном интересу, услужност) и права (на напредовање, усавршавање итд.) државних службеника, као и правила њиховог запошљавања, напредовања и престанка радног односа.⁶⁸⁵

Деполитизација државне управе постиже се пре свега кроз увођење транспарентних процедура запошљавања где се селекција кадрова спроводи на основу објективних критеријума (попут стручности, вештина, искуства) и кроз увођење мериторног система напредовања (на основу резултата), како би се минимизовао политички утицај на процес запошљавања и унапређења кадрова у државној управи.⁶⁸⁶ Деполитизација доприноси сузбијању корупције у систему државне управе, међутим, не гарантује *per se* и квалитет рада државне управе. Да би деполитизована државна управа пружала квалитетне услуге грађанима неопходна је њена професионализација – односно да унутар ње делује стручан, одговоран и ефикасан кадар.

⁶⁸⁴ Дејан Вучетић, Зорица Вукашиновић Радојичић, Ивана Крстић Мистрићеловић, „Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције“, *ТЕМЕ*, бр. 1, јануар-март 2019, стр. 124-125.

⁶⁸⁵ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр.79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009; Jan-Hinrik Meyer-Sahling et al., *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*, ReSPA Publications, Danilovgrad, 2015, str.69.

⁶⁸⁶ Јована Маровић, „Деполитизација државне управе“, *Институт Алтернатива*, 2011, доступно на: <https://institut-alternativa.org/depolitizacija-drzavne-uprave/>, (15.02.2018.).

Професионализација, сходно Стратегији РДУ, подстиче се унапређењем система за управљање људским ресурсима у државној управи – при чему се посебан акценат ставља на: успостављање службеничког система заснованог на заслугама; јачање службеничке одговорности; обезбеђење континуираног усавршавања службеника и унапређење радног окружења.⁶⁸⁷

У складу са наведеним циљевима 2005. године усвојен је Закон о државним службеницима⁶⁸⁸. Његовим одредбама, у складу са европским стандардима, подстиче се службеничка деполитизованост и професионалност „кроз примену стандарда и добре праксе управљања људским ресурсима”.⁶⁸⁹ То подразумева, првенствено, „одвајање политичких и неполитичких радних места у државној управи”, што према речима Зорице Вукашиновић Радојичић: „представља фундаменталну измену претходних прописа који су уређивали ову материју”.⁶⁹⁰ Поред тога, подразумева и да су слободна радна места доступна свим кандидатима под једнаким условима, као и да су критеријуми за избор на радно место које се попуњава стручно знање и вештине кандидата, док се напредовање државног службеника заснива на оцени остварених резултата, његове стручности и потреба државног органа.⁶⁹¹

Међутим, да би државно-службенички систем ваљано функционисао у пракси и у складу са ЕУ стандардима неопходно је да се одредбе ЗДС, заиста, поштују и спроводе.

Стратегија РЈУ, по узору на Стратегију РДУ, указује да је за успешну реформу јавне управе неопходно успоставити усклађени службенички систем заснован на заслугама и унапредити систем управљања људским ресурсима.⁶⁹² Да би се овај циљ остварио било је неопходно поред реформе система регулације радних односа, извршити и реформу система плата у јавној управи. Сходно томе, реформски напори у овој области усмерени су на постизање јединственог уређења радноправног статуса и висине примања запослених у јавној управи. У складу са тиме усвојен је сет нових и измењених прописа.

Усвајањем Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе 2016. године, као и седам подзаконских аката у складу са њим, извршено је свеобухватно уређење радноправних односа запослених на нивоу аутономне покрајине и јединица локалних самоуправа.⁶⁹³

Радноправни статус запослених у државној управи, аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе додатно је уређен изменама и допунама Закона о државним службеницима⁶⁹⁴ и изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе које су усвојене почетком

⁶⁸⁷ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

⁶⁸⁸ *Службени гласник РС*, бр.79/2005, 81/2005, 83/2005 - испр.

⁶⁸⁹ Д. Вучетић, З. Вукашиновић Радојичић, И. Крстић Мистрићеловић, *ор. cit.*

⁶⁹⁰ Зорица Вукашиновић Радојичић, *Европски стандарди правног положаја државних службеника*, (докторска дисертација), Правни факултет, Београд, 2010, стр. 292.

⁶⁹¹ *Ibid.*, чл. 10

⁶⁹² Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁶⁹³ Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}*, стр. 6.

⁶⁹⁴ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79 /2005, 81 / 2005 - исправка, 83 /2005 - исправка, 64 / 2007, 67 / 2007 - исправка, 116 / 2008, 104 / 2009, 99 / 2014, 94 /2017, 95/2018.

децембра 2018. године (наведеним изменама, о којима ће више речи бити у наставку, постављени су темељи за пуну имплементацију принципа „добре управе“ – како на централном нивоу, тако и на локалном нивоу јавне управе). Кроз ова два закона уведене су измене којима се утврђују: начин, време и мерила за вредновање/оцењивање,⁶⁹⁵ односно вредновање/оцењивање радне успешности службеника; начин и поступак награђивања и напредовања у служби; уређује се област стручног усавршавања државних службеника, као и улога Националне академије за стручно усавршавање у јавној управи (у даљем тексту: Национална академија) у припремању и спровођењу програма стручног усавршавања.⁶⁹⁶

Наведене измене Закона о државним службеницима⁶⁹⁷ из 2018. године обликоване су сходно препорукама Европске комисије и ревидираним *SIGMA* стандардима из 2017. године за развој јавне управе у „добру управу“.⁶⁹⁸ Посебно важна измена јесте увођење појма компетенција у правни систем Србије, о којој ће детаљно бити говорено у наредном поднаслову.

Реформа радноправног статуса запослених у јавним агенцијама извршена је усвајањем измена и допуна Закона о јавним агенцијама децембра 2018. Наведеним изменама постављена је основа за успостављање *merit* система у овом делу недржавне јавне управе. Новоусвојене одредбе усмерене су на јачање транспарентности пријема кадрова прописивањем обавезе спровођења јавних конкурса на основу којих се селекују ваљани кадрови који су у стању да пружање јавних услуга врше на квалитетан начин.⁶⁹⁹

Како би се избегла неједначеност у платама, Народна скупштина је 29. фебруара 2016. усвојила Закон о систему плата запослених у јавном сектору⁷⁰⁰ (чија је примена одложена до 1. јануара 2020.) који у свом првом члану **јавну управу третира као централни део јавног сектора**.⁷⁰¹ Сходно Закону о систему плата запослених у јавном сектору (скраћено: ЗСПЗЈС) сви запослени у јавном сектору (осим запослених који су изузети чл. 1 ст. 4 ЗСПЗЈС), а самим тим и запослени у јавној управи, сврставају се у платне групе и платне разреде на основу којих се одређује висина основне плате.⁷⁰² Право на плату, право на њену накнаду и увећање, као и накнаду трошкова и других примања уређује се колективним уговором који мора бити у складу са ЗСПЗЈС и

⁶⁹⁵ У јединицама локалних самоуправа по ЗЗАПЈЛС (*Службени гласник РС*, бр. 21/2016-3, 113/2017-294, 113/2017-298 (др. закон), 95/2018-377) службеници се не „вреднују“ већ се „оцењују“.

⁶⁹⁶ Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/2016, 113/2017, 113/2017 (др. закон), 95/2018; Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99 / 2014, 94 / 2017, 95/2018.

⁶⁹⁷ Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79 / 2005, 81 / 2005 - исправка, 83 / 2005 - исправка, 64 / 2007, 67 / 2007 - исправка, 116 / 2008, 104 / 2009, 99 / 2014, 94 / 2017, 95/2018, чл. 5а-11.

⁶⁹⁸ Д. Вучетић, З. Вукашиновић Радојичић, И. Крстић Мистрицеловић, *op. cit.*, стр. 125; *SIGMA*, Monitoring report, The principles of Public Administration, 2017, Serbia.

⁶⁹⁹ Параграф, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јавним агенцијама, 2017, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/171017/171017-vest19.html> (10.01.2018.); Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005-51, 81/2005-11 (исправка), 47/2018-12.

⁷⁰⁰ Видети: Закон о систему плата запослених у јавном сектору (ЗСПЗЈС), *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018.

⁷⁰¹ Видети: *Ibid.*, чл. 1 ст. 2.

⁷⁰² *Ibid.*

посебним законом.⁷⁰³ Сходно томе, на основу одредби ЗСПЗЈС током 2018. усвојени су следећи релевантни посебни закони, односно измене и допуне посебних закона: Закон о изменама и допунама Закона о платама државних службеника и намештеника;⁷⁰⁴ Закон о изменама Закона о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе⁷⁰⁵ и Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе којим је реформа плата проширена и на овај сегмент јавне управе.⁷⁰⁶

Како би се плате запослених у јавним агенцијама и другим организацијама чији је оснивач држава, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе (изузимајући јавна предузећа, привредна друштва, Народну банку Србије и друга тела у складу са чл. 1 ст. 3 Закона о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе)⁷⁰⁷ ускладиле са системом плата у другим сегментима у јавном сектору, од првог дана 2021. године престаје да се примењује слободан режим одређивања плата који почива на општим одредбама Закона о раду и почиње примена одредби Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе којима се пре свега уједначава платни систем у овом сегменту са осталим сегментима јавног сектора.⁷⁰⁸

6.2. Унапређење система за управљање људским ресурсима у јавној управи

Унапређење функције управљања људским ресурсима у државној управи и локалној самоуправи јесте један од стратешких циљева чијем се остварењу реформом јавне управе тежи. Стратегија РЈУ је била усмерена на унапређење управљања људским ресурсима (скраћено: УЉР) кроз увођење система који почива на компетенцијама.

⁷⁰³ *Ibid.*, чл. 2.

⁷⁰⁴ Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006-, 63/2006 (исправка), 115/2006 (исправка), 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018.

⁷⁰⁵ Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017-298, 95/2018-381, 86/2019-38.

⁷⁰⁶ Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 47/2018, 95/2018, 86/2019-37; Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

⁷⁰⁷ *Ibid.*

⁷⁰⁸ *Ibid.* чл.16; *Lege Artis*, Преглед новина из Закона о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, 2018, доступно на: <https://www.legeartis.rs/prehled-novina-iz-zakona-o-platama-zaposlenih-u-javnim-agencijama-i-drugim-organizacijama-koje-je-osnovala-republika-srbija-autonomna-pokrajina-ili-jedinica-lokalne-samouprave-novo/> (12.07.2018.).

Наведени систем уведен је у државно-службенички систем изменама и допунама ЗДС од децембра 2018. ради подстицања службеника у државној управи да послове државне управе врше у јавном интересу и у складу са стандардима „добре управе“.⁷⁰⁹

Наведеним изменама и допунама ЗДС утврђује се појам компетенција државних службеника као скуп „знања, вештина, особина, ставова и способности које државни службеник“⁷¹⁰ мора поседовати како би успешно обављао своје задатке на радном месту у органу државне управе. ЗДС компетенције државних службеника дели на: 1) **Функционалне компетенције** – које се дефинишу као „скуп знања и вештина“ и даље се деле на опште и посебне. Опште функционалне компетенције представљају скуп знања и вештина које државни службеник мора поседовати ради делотворног обављања посла у свим органима и на свим радним местима у систему државне управе и у њих спадају познавање организације и рада државних органа, као и вештине у области дигиталне писмености и пословне комуникације. Док посебне функционалне компетенције јесу компетенције које државни службеник мора поседовати ради успешног вршења посла на одређеном радном месту у одређеној радној области;⁷¹¹ 2) **Понашајне⁷¹² (бихевиоралне) компетенције** – које закон дефинише као „скуп радних понашања“ која државни службеник мора поседовати како би успешно вршио све послове у органу државне управе. Пре свега то су компетенције које се тичу персоналног карактера службеника попут савесности, посвећености, интегритета, способности да изгради и одржи професионалне односе, као и компетенције које се тичу способности службеника да управља информацијама и задацима, способности да остварује резултате, као и оријентисаности ка учењу и променама. С тим што поред наведених бихевиоралних компетенција измењени ЗДС прописује да руководиоца, за разлику од осталих извршиоца у државној управи, мора бити компетентан и за управљање људским ресурсима, док државни службеник на положају, поред свих наведених, мора поседовати компетенцију (тј. бити способан) и да стратешки управља.⁷¹³

Како би се обезбедило да успостављени систем за управљање људским ресурсима у управи функционише на ваљан начин 2019. године усвојена је *Уредба о одређивању компетенција за рад државних службеника*⁷¹⁴ у којој се питања у области компетенција за рад државних службеника ближе се уређују.

⁷⁰⁹ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 54/2018; ЦЕП, *Систем компетенција-Брошура*, 2018, доступно на: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/09/sistem-kompetencija-brosura.pdf> (09.11.2018.).

⁷¹⁰ Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 95/2018, чл.2, односно ЗДС, чл. 5а.

⁷¹¹ ЗДС, чл. 44в.

⁷¹² Параграф, Нацрт - Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији - Текст прописа, 2017, доступно на: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/041217-nacrt-okvir-kompetencija-drzavnih-sluzbenika-u-republici-srbiji.html (05.12.2017.).

⁷¹³ ЗДС,чл. 44б.

⁷¹⁴ *Службени гласник РС*, бр. 4/2019.

6.3. Унапређење система за стручно усавршавање јавних службеника

Савремене тенденције у развоју јавне управе све више указују на то да изазови и захтеви друштва са којима се савремена јавна управа суочава захтевају не само константан развој и унапређење метода управљања људским ресурсима, већ и метода управљања знањем. Добро управљање знањем треба да обезбеди да службеници након похађања обука усавршавања буду способни да знања која су стекли на њима ваљано примене и пренесе у пракси. Сходно томе, Игор Вукоњански наводи да се из примера добре праксе европских земаља може увидети да се процес јачања капацитета знања службеника не може одвојити од „процеса свеобухватне реформе“ управе, јер управо изградња ресурса знања, као и вештина и способности службеника доприноси јачању институционалних капацитета и унапређењу ефикасности јавне управе.⁷¹⁵

Сходно томе, Стратегија РДУ идентификује континуирано усавршавање службеника у државној управи као један од основних механизма за правовремено прилагођавање рада државне управе новим захтевима савременог друштва и континуирано подизање квалитета њених услуга.

Законом о државним службеницима из 2005. основана је Служба за управљање кадровима. Она је задужена за координацију и развој добре праксе управљања људским ресурсима, при чему својим деловањем потпомаже континуирану реформу државне управе, а пре свега процес професионализације и деполитизације, кроз припрему и спровођење стручних обука државних службеника.⁷¹⁶ Међутим, евалуација резултата прве четири године имплементације Стратегије РДУ показала је да СУК ту функцију није ваљано обављала. Као један од основних проблема који се испољио у том периоду јесте одсуство стратешког системског приступа у организовању програма стручног усавршавања државних службеника, што је резултирало другим проблемима попут неуједначеног спровођења обука унутар државне управе, тематских преклапања програма стручног усавршавања, непостојањем индукционих тренинга новозапослених кадрова који се спроводе ради увођења у службенички посао и др.⁷¹⁷

Значајан корак за унапређење ове области учињен је 2017. године доношењем *Закона о Националној академији за јавну управу*⁷¹⁸ којим се оснива Национална академија као „посебна организација, са својством правног лица“ која представља централну институцију „система стручног усавршавања службеника у јавној управи“⁷¹⁹, законом овлашћену за организовање програма неформалног образовања

⁷¹⁵ Игор Вукоњански, „Значај и успешност стручног усавршавања запослених у јавној управи одабраних земаља“, *Мегатренд ревија*, вол. 16, бр. 3, 2019, стр. 118-121,129.

⁷¹⁶ СУК, Делокруг службе за управљање кадровима, доступно на: http://www.suk.gov.rs/sr/o_nama/delokrug.dot (03.01.2018.).

⁷¹⁷ Министарство, за државну управу и локалну самоуправу, Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008. године, Београд, стр. 6-10.

⁷¹⁸ Закон о Националној академији за јавну управу (ЗНАЈУ), *Службени гласник РС*, бр. 94/2017.

⁷¹⁹ *Ibid.*, чл. 3 .

одраслих.⁷²⁰ Сходно томе, она припрема, спроводи, верификује, развија и вреднује програме стручног усавршавања, спроводи програме обуке будућих реализатора, односно спроводилаца програма стручног усавршавања и врши њихову селекцију и акредитацију, води Централну евиденцију програма стручног усавршавања у јавној управи и врши, у складу са позитивним прописима РС, друге стручне послове државне управе.⁷²¹ Надзор над Националном академијом врши МДУЛС.

Ради даљег унапређења система стручног усавршавања запослених у јавној управи Влада је новембра 2018. донела *Уредбу о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи*⁷²² којом се уређује систем давања акредитације за реализовање и спровођење програма стручног усавршавања у систему јавне управе, као и начин на који се ангажују, евидентирају и плаћају предавачи, тренери и други спроводиоци програма за стручно усавршавање јавних службеника.⁷²³

Такође, крајем 2018. (у складу са активностима предвиђеним Акционим планом за спровођење Стратегије РЈУ у периоду од 2018. од 2020. године) усвојен је Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму.⁷²⁴ Овим правилником прописује се да централна евиденција представља јединствену базу података о програмима стручног усавршавања запослених у органима државне управе и јединица локалне самоуправе, која се води у електронском облику и у коју се подаци (које су ради уписа доставили органи јавне управе као и други акредитовани, од стране Националне академије или закона, организатори програма усавршавања јавних службеника) уносе по службеној дужности.⁷²⁵

⁷²⁰ Редакција Профи Систем-а, „Национална академија за стручно усавршавање запослених у државној управи“, *Правни Портал*, 2016, доступно на: <https://www.pravniportal.com/nacionalna-akademija-za-strucno-usavrsavanje-zaposlenih-u-drzavnoj-upravi/> (11.02.2017.).

⁷²¹ ЗНАЈУ, чл. 4 и 10 .

⁷²² *Службени гласник РС*, бр. 90/2018.

⁷²³ Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи, *Службени гласник РС*, бр. 90/2018.

⁷²⁴ Национална академија за јавну управу, Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму, *Службени гласник РС*, бр. 102/2018.

⁷²⁵ *Ibid.*, чл. 1-4.

7. УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ЗА УПРАВЉАЊЕ ЈАВНИМ ФИНАНСИЈАМА И ЈАВНИМ НАБАВКАМА

7.1. Унапређење управљања јавним финансијама

Стратегија РЈУ поставља као један од приоритетних циљева унапређење управљања јавним финансијама⁷²⁶ и јавним набавкама и њихово усклађивање са стандардима ЕУ. Унапређење и усклађивање са стандардима ЕУ управљања јавним финансијама заснивало се на унапређењу процеса израде и извршавања буџета (превасходно кроз увођење програмског буџета), као и на унапређењу система за управљање јавном својном; јачању система за управљање и контролу јавних прихода и интерној ревизији.⁷²⁷

Програмски буџет (који у себи повезује процес буџетског планирања и програмирања са процесом утврђивања циљева и активности),⁷²⁸ требао је да замени дотадашњи буџет линијских ставки (који показује различите ставке јавне потрошње, где су јавни приходи и јавни расходи сврстани по категоријама).⁷²⁹ Циљ програмског буџета јесте да ојача транспарентност у области управљања јавним финансијама, тиме што јавност може тачно да види у које сврхе се троше буџетска средства, које ће активности бити финансиране како би се остварили планирани циљеви и што је најважније колико то кошта. Такође, модел програмског буџета подстиче ефикасност и делотворност рада јавне управе, зато што подразумева да се буџетска средства додељују у складу са „учинком или оствареним резултатима институција.“⁷³⁰ Модел програмског буџета уведен је буџетски систем Србије 2015. године. У складу са Законом о буџетском систему⁷³¹ корисници буџетских средстава били су у обавези да почев од 2015. пређу са линијског на програмски буџет. У 2016. години сви корисници буџетских

⁷²⁶ Министарство финансија, Упутство за израду програмског буџета, 2014, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf> (11.02.2018.).

⁷²⁷ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији; Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

⁷²⁸ Гордана Илић-Попов, Врсте буџета, 2011, доступно на: www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/popdej/.../Vrste%20budzeta.ppt (11.01.2018.).

⁷²⁹ *Ibid.*

⁷³⁰ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 31.

⁷³¹ *Ibid.*, стр. 30; Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017.

средстава усвојили су модел програмског буџета.⁷³² Како би се модернизовао цео процес, 2016. године развијен је Буџетски информациони систем „БИС“ за припрему буџета – за који је планирано да у буде повезан са информационим системима за извршавање буџета и планирање и извештавање о јавним политикама. Сходно томе, првог дана 2018. године пуштен је у рад нови информациони систем извршења буџета „ИСИБ“⁷³³ који је заменио претходни систем извршења буџета „ФМИС“.⁷³⁴ Усвајањем Закона о планском систему априла 2018. постављене су основе за повезивање процеса планирања јавних политика са процесом планирања буџета и успостављање информационог система за планирање и праћење процеса имплементације јавних политика.⁷³⁵ Даљи кораци реформе у овој области утврђени су у Акционом плану за спровођење Стратегије РЈУ 2018-2020. и усмерени су ка унапређењу процеса планирања и припреме програмског буџета на локалном нивоу кроз јачање капацитета јединица локалних самоуправа у области програмског буџетирања изградом упутстава за припрему програмског буџета, организовање регионалних обука и пружање техничке подршке јединицама локалних самоуправа.⁷³⁶

Крајем 2018. усвојене су измене и допуне Закона о јавној својини којима се, између осталог, симплификује и убрзава поступак уписа јавне својине над непокретностима; утврђују услови и начин по којима се умањује почетна тржишна вредност ствари у јавној својини у процесу њеног отуђења из јавне својине; аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе се даје могућност да у јавној својини имају и културна добра, уколико за то постоји ваљани економски, културни, туристички или други интерес итд. Усвајањем Закона о изменама и допунама Закона о јавној својини учињен је важан корак ка унапређењу система за управљање јавном својином.⁷³⁷

Као што је наведено, у оквиру циља унапређења финансијског управљања, Стратегија РЈУ указује да је посебну пажњу потребно посветити управљању и контроли јавних прихода и интерној ревизији. Успостављање ефикасне финансијске контроле у јавном сектору један је од главних захтева на који Србија мора да одговори како би била примљена у ЕУ.⁷³⁸

⁷³² Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 32.

⁷³³ **ISIB** – представља сегмент система за управљање јавним финансијама и обухвата процесе електронске комуникације са Управом за трезор при Министарству финансија. Упореди и види више: Управа за трезор, ISIB, 2018, доступно на: <http://www.trezor.gov.rs/sr/services/isib/> (22.02.2018.).

⁷³⁴ За више информација видети: Весна Богдановић, Систем за управљање јавним финансијама – ФМИС, Управа за трезор, 2015 доступно на: <http://www.trezor.gov.rs/files/services/fmis/prezentacije/FMIS%20-%20Sistem%20za%20upravljanje%20javnim%20finansijama%20-%20FMIS.pdf> (03.10.2017.)

⁷³⁵ Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018; Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

⁷³⁶ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

⁷³⁷ Јасмина Вранић, „Коментар најновијих измена и допуна Закона о јавној својини“, *Legartis*, 2019: <https://www.legartis.rs/komentar-najnovijih-izmena-i-dopuna-zakona-o-javnoj-svojini-novo/> (31.01.2019.); Закон о изменама и допунама Закона о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 95/2018.

⁷³⁸ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији; Влада Републике Србије, Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017– 2020. године, *Службени гласник РС*, број 51/2017; Закон о буџетском систему (ЗБС), *Службени гласник РС*, бр. 54/2009,

Закон о буџетском систему (скраћено: ЗБС) уређује област интерне финансијске контроле у јавном сектору која обухвата: 1) *финансијско управљање и контролу* – за успостављање и функционисање система финансијског управљања одговоран је руководилац организације у којој се тај систем успоставља. Он је такође одговоран и за спровођење препорука интерне ревизије;⁷³⁹ 2) *интерну ревизију код корисника јавних средстава* – корисници јавних средстава су дужни да успоставе интерну ревизију која ће бити функционално и организационо независна у односу на делатност коју ревидира;⁷⁴⁰ 3) *Централну јединицу за хармонизацију* при Министарству финансија која обавља послове хармонизације и координације управљања, контроле и интерне ревизије у јавном сектору.

У време доношења Стратегије РЈУ неке од основних слабости у овој области биле су: мали број обучених руководилаца јавних средстава за финансијско управљање и контролу; поједини корисници јавних средстава именовали су руководиоце за финансијско управљање и контролу, али нису увели и развили систем за финансијско управљање и контролу; слабо овладавање методологијом управљања ризицима; мањак високообразованог кадра који би обављао посао интерног ревизора; мањак практичног искуства интерних ревизора и др.

Како би се изборила са датим слабостима Централна јединица за хармонизацију је уложила значајан труд у организовању и спровођењу обука и програма „сертификације овлашћених интерних ревизора“⁷⁴¹ што је резултирало дуплирањем броја овлашћених ревизора.⁷⁴² Поред тога, Централна јединица за хармонизацију је повећала транспарентност и отвореност кроз објављивање значајних извештаја на свом веб порталу.⁷⁴³

Међутим, упркос наведеним помацима у овој области, *SIGMA* у свом извештају наводи да је реформа у овој области изузетно спора и да није дала жељене резултате. Сходно томе, за наредни период водећи приоритет јесте јачање капацитета Министарства Финансија за доследну примену *Стратегије развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у Републици Србији за период 2017 до 2020. године* која је усмерена на постизање уједначеног квалитета контроле и финансијског

732010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017.

⁷³⁹ ЗБС, чл. 81 ; Влада Републике Србије, Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017– 2020. године.

⁷⁴⁰ Интерну ревизију обавља интерни ревизор који је одговоран за објективну процену како функционишу системи финансијског управљања и контроле унутар организације корисника јавних средстава, на основу које даје професионалну препоруку и савете руководиоцу организације како да побољша свој систем финансијског управљања и контроле. Вид.: ЗБС, чл. 82.

⁷⁴¹ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Годишњи извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2018 до 2020, стр. 33.

⁷⁴² Број овлашћених ревизора порастао је са 189 колико их је било 2013. на 377 у 2017. години. Вид.: Влада Републике Србије, Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017– 2020. године.

⁷⁴³ *Ibid.*

управљања код корисника јавних средстава и успостављање потпуно функционалне интерне ревизије.⁷⁴⁴

Даље активности за спровођење реформе у области финансијског управљања, контроле коришћења јавних средстава и интерне ревизије утврђене су Акционим планом за спровођење Стратегије РЈУ за период 2018-2020. године и до данас су делимично спроведене. Сходно томе, у току је: спровођење активности за даљи развој софтвера за интерну финансијску контролу у јавном сектору како би се омогућило корисницима јавних средстава да електронским путем достављају Централној јединици за хармонизацију при Министарству финансија своје годишње извештаје; организовање обуке за кориснике јавних средстава да користе дати софтвер и подизање свести руководства о значају унутрашње финансијске контроле у овој области кроз организовање радионица за више руководиоце.⁷⁴⁵

СТИЦАЈ ОКОЛНОСТИ У ЗЕМЉИ И УТИЦАЈ МЕЂУНАРОДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА (НАРОЧИТО SIGMA) УТИЦАО ЈЕ НА ТО ДА СЕ У АКЦИОНИМ ПЛАНОВИМА ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ СТРАТЕГИЈЕ РЈУ, ИАКО НИСУ ДОВОЉНО УСАГЛАШЕНЕ СА ПРИОРИТЕТНИМ ЦИЉЕВИМА СТРАТЕГИЈЕ, НАЈУ ОДРЕЂЕНЕ ДОДАТНЕ МЕРЕ ПОПУТ РОДНО ОДГОВОРНОГ БУЏЕТИРАЊА И ЈАЧАЊА КАПАЦИТЕТА БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ.⁷⁴⁶

Стога, Законом о буџетском систему⁷⁴⁷, ради унапређења поштовања родне равноправности, транспарентности и делотворности буџета (кроз ваљану расподелу буџетских средстава) 2015. године уведена је обавеза родно одговорног буџетирања.⁷⁴⁸

Јачање капацитета буџетске инспекције у акционим плановима за имплементацију Стратегије РЈУ издвојила се као једна од кључних мера за јачање система управљања јавним финансијама. Основни задатак буџетске инспекције јесте да контролише да директни и индиректни корисници буџетских средстава датим средствима располажу на законит начин и у складу са наменом за коју су додељена. Улога Буџетске инспекције, као актера који откривају ненаменско трошење јавних средстава, имају изузетно важну улогу у сузбијању корупције. Међутим, извештај сачињен на основу истраживања и анализа које је спровео Савет за борбу против корупције у периоду од 2010-2015. године показале су да Министарство финансија неоправдано занемарује значај Буџетске инспекције и да се немарно односи према њој. Константовано је да је број контрола које се спроведу годишње изузетно мали (у

⁷⁴⁴ *Ibid.*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр. 32-33.; ГОПА Консултантска, Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији: Финални извештај, 2019, стр. 14-15.

⁷⁴⁵ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.; Унапређење система финансијског управљања и контроле коришћења јавних средстава и интерне ревизије: Статистике, доступно на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/statistike.html?jnodeId=785&sid=9478&tab=overall&depth=3>, (15.06.2020.).

⁷⁴⁶ ГОПА Консултантска, Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији: Финални извештај, стр. 30.

⁷⁴⁷ *Службени гласник РС*, број 103/2015.

⁷⁴⁸ ЗБС, чл. 2, 4, 16.; Министарство финансија, Упутство за увођење родно одговорног буџетирања, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20uvodjenje%20ROB%20za%202019%20godinu.pdf> (15.06.2020.); Сања Николин и Александра Владисављевић, *Родно одговорно буџетирање (РОБ) – нова пракса и законска обавеза у систему управљања јавним финансијама у Републици Србији*, UN Women, 2015, стр. 5-7.

периоду до 2015. године је број спроведених контрола, у односу на субјекте који подлежу контроли, био мањи од 1% годишње) и да разлог за то лежи у нестандардизованој методологији рада, непостојању нормативног оквира за израду програма и плана рада и недовољном броју буџетских инспектора. Посебна замерка у наведеном извештају Савета за сузбијање корупције јесте равнодушност коју су министри показали када се открије ненаменско располагање буџетским средствима, тиме што пропуштају да користе средства принуде на која су овлашћени како би повратили ненаменски потрошен новац, чиме се прећутно даје зелено светло даљој злоупотреби буџетских средстава.⁷⁴⁹ Како би се наведени проблеми превазишли, у складу са реформским активностима утврђеним у Акционом плану за спровођење Стратегије РЈУ из 2018. године, повећан је број буџетских инспектора (тако да је кадровски капацитет је у потпуности попуњен) и усвојена је Методологија рада буџетске инспекције. Сходно томе, све мере до сада планиране за унапређење капацитета Буџетске инспекције су у потпуности комплетирание.⁷⁵⁰

7.2. Унапређење система јавних набавки

Стратегија РЈУ указује да је у области јавних набавки неопходно предузети кораке који доприносе успостављању ефикасног, транспарентног, некоруптивног, конкурентног и одрживог система јавних набавки у Србији у коме нема фаворизовања понуђача и који ће бити у потпуности хармонизован са правом ЕУ.⁷⁵¹ Како би се то остварило, потребно је правилно успоставити системе за управљање и контролу у поступцима јавних набавки.

Јачање механизма контроле и заштите права у поступцима јавних набавки заснива се на онемогућавању појава нерегуларности, као и уклањању нерегуларности које су се већ јавиле у поступку јавних набавки. Нерегуларности у поступцима јавних набавки се најчешће испољавају у конкурсној документацији (нпр. нејасна, контрадикторна или дискриминаторска техничка спецификација), затим условима за покретање поступка (нпр. свесно утврђивање процењене вредности која не одговара стварности, намерно „уситњавање“ набавки), приликом закључивања и испуњења уговора (нпр. недозвољени анекси уговора којима се уговара другачије испуњење од

⁷⁴⁹ Савет за борбу против корупције, Извештај о капацитетима Буџетске инспекције, 2016, доступно на: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3151/budzetska-inspekcija-zaposta_vljena-od-drzave (28.12.2017.).

⁷⁵⁰ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године; Функционално унапређење рада буџетске инспекције: Статистике, доступно на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/statistike.html?depth=3&inodid=785&tab=overall&sid=9479> (15.06.2020.); ГОПА Консултанти, Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији: Финални извештај, стр. 67- 68.

⁷⁵¹ *Ibid.*, БОШ, Поглавље 5 - Јавне набавке, 2016, доступно на: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-5/1543/2016/02/11/poglavlje-5---javne-nabavke.html> (05.05.2017.).

оног утврђеног на основу јавних набавки), као и у виду неоснованог одуговлачења поступка.⁷⁵²

Закон о јавним набавкама из 2012. имао је за циљ: да домаће прописе којима се уређује област јавних набавки више усклади „са захтевима прописаним у правним тековинама ЕУ”⁷⁵³; симплификује поступак јавних набавки; унапреди ефикасност, економичност, транспарентност, правну сигурност и подстакне слободну и поштenu конкуренцију у области јавних набавки.⁷⁵⁴ Овим законом значајно је модернизован поступак обављања јавних набавки преваходно увођењем електронске лицитације;⁷⁵⁵ дозвољавањем се да се уговор о јавној набавци закључи у електронској форми;⁷⁵⁶ увођењем обавезе објављивања огласа о јавним набавкама (како за мале, тако и за набавке велике вредности) на Порталу јавних набавки – што је допринело транспарентности поступка јавних набавки и потпунијој хармонизацији прописа у овој области са правом ЕУ – и тд.⁷⁵⁷

Крајем 2019. усвајен је нови Закона о јавним набавкама⁷⁵⁸ који је, како би се додатно унапредила транспарентност, флексибилност и ефикасност поступака јавних набавки, потпуније усаглашен са прописима ЕУ од свог претходника из 2012. године, а нарочито са директивама 2014/24/ЕУ и 2014/25/ЕУ.⁷⁵⁹ Као посебно значајне одредбе овог Закона издвајају се оне које се односе на: • обавезу да се у поступцима јавних набавки комуникација и размена података првенствено обавља електронским средствима посредством Портала јавних набавки;⁷⁶⁰ • подношење понуда и пријава за

⁷⁵² Саша Варинац, Иван Нинић, „Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије из Новог Сада”, *Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Београд, 2014, стр. 1-90; ИНГ ПРО, Одржано саветовање: Буџетска инспекција - надлежност и примери неправилности из праксе инспекцијске контроле, 2019, доступно на: <https://www.propisi.net/savetovanje-budzetska-inspekcija-nadleznost-i-primeri-nepravilnosti-iz-prakse-inspekcijske-kontrole/> (02.04.2019.)

⁷⁵³ Влада Републике Србије, Стратегија развоја јавних набавки у РС, *Службени гласник РС*, бр. 71/11.

⁷⁵⁴ *Ibid.*

⁷⁵⁵ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/2012, 14/2015, 68/2015, чл. 45.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, чл. 114.

⁷⁵⁷ *Ibid.* чл. 45-114; Љ. М. В., „Почиње примена новог закона о јавним набавкама”, *Пропис*, 2013, доступно на: <http://www.propisi.com/pocinje-primena-novog-zakona-o-javnim-nabavkama.html> (17.08.2017.); Е-Капија, „Електронски тендери и понуде коначно стижу у Србију - Влада Србије усваја Стратегију развоја јавних набавки”, 2011, доступно на: <https://www.ekapija.com/news/482849/elektronski-tenderi-i-licitacije-najzadstizu-u-srbiju-vlada-srbije-donela-strategiju> (17.01.2018.).

⁷⁵⁸ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3.

⁷⁵⁹ Одредбе новог Закона о јавним набавкама усаглашене су са одредбама Директиве 2014/24/ЕУ, Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о јавним набавкама и стављању ван снаге Директиве 2004/18/ЕЗ, Директиве 2014/25/Еу Европског парламента и Савета од 26. фебруара 2014. године о набавкама субјеката који обављају делатност у области водопривреде, енергетике, саобраћаја и поштанских услуга и стављању ван снаге Директиве 2004/17/ЕУ, Директиве 2007/17/ЕУ Европског парламента и Савета од 11. децембра 2007. године и Директивом 2009/81/ЕЗ Европског парламента и Савета од 13. јула 2009. године о усклађивању процедура за доделу одређених уговора о радовима, уговора о набавкама и уговора о услугама од стране наручилаца у области одбране и безбедности. Вид. Образложење, Нацрт Закона о јавним набавкама, 2019, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Javni%20pozivi/2018/Nacrt%20Zakona%20o%20javnim%20nabavkama.pdf> (27.05.2020.).

⁷⁶⁰ Закон о јавним набавкама (ЗЈН), *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3, чл. 44-45.

учешће електронским путем (понуда може да се поднесе и у облику електронског каталога, на наручиочев захтев или пристанак. Такође, у понуди могу да буду садржани е-каталози уколико наручилац то да допусти)⁷⁶¹ и • одредбе којима се уређује *e-Certis* (е-Сертификат), тј. дигитални алат Европске комисије који служи за за мапирање сертификата који се издају као докази непоходни за учешће на јавним тендерима широм ЕУ и осталим поступцима везаним за јавне набавке на територији ЕУ.⁷⁶²

Међутим, да би се успешно минимизовала корупција у области јавних набавки у Србији није довољно увести техничко-технолошке иновације, већ је неопходно обезбедити одговарајуће механизме који спречавају да се израђују техничке спецификације које погодују тачно одређеном учеснику тендера и потребно је поставити објективне критеријуме за избор најбољег понуђача који би обезбедили ваљану примену прописа и отежали стављање у неједнак и неповољнији положај осталих учесника.⁷⁶³

Систем за мониторинг и контролу регуларности поступка јавне набавке уређен је законским⁷⁶⁴ и подзаконским актима и може се испољити у виду: **1) унутрашње контроле** набавки – која се спроводи од стране наручиоца на основу интерних аката⁷⁶⁵ које су наручиоци у обавези да донесу, а којима се регулише поступак интерне ревизије као битног анти-корупцијског инструмента. Закон о јавним набавкама из 2012. године (чије ће се одредбе примењивати до почетка јула ове године) изричито утврђује обавезу да наручилац у интерном акту утврди механизме за контролу поступка јавних набавки.⁷⁶⁶ Међутим, до сада се показало да интерна ревизија и поред постојања прописа и интерних аката у пракси још увек није довољно развијена да би остварила сврху због које је предвиђена законом.⁷⁶⁷ Доношењем новог ЗЈН⁷⁶⁸ крајем децембра 2019. године овај вид контроле је додатно ослабљен, пошто се њиме уређује на посредан, уопштен начин у оквиру општих мера за спречавање корупције, тиме што утврђује обавезу наручиоца „да посебним актом ближе уреди начин планирања, спровођења поступка јавне набавке и праћења извршења уговора о јавној набавци”⁷⁶⁹, без непосредног прописивања да је наручилац дужан да у истом утврди и начин контроле поступка; **2) спољне контроле** коју врше: а) Државна ревизорска

⁷⁶¹ *Ibid.*, чл.74.

⁷⁶² Параграф, Нацрт Закона о јавним набавкама, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/051118/051118-vest9.html> (10.11.2018.).

⁷⁶³ Добросав Миловановић, „Стање препоруке за унапређење система јавних набавки у Србији”, у: *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније* (уредник В. Радовић), Београд, 2018, стр. 158-159.

⁷⁶⁴ Пре свега у одредбама ЗЈН, као и у одредбама ЗУП, ЗУС, КЗ, Закону о јавно приватним партнерствима и др.

⁷⁶⁵ Све до 1. јула 2020. године примењивале се ЗЈН из 2012. године (*Службени гласник РС*, бр. 124/12, 14/15 и 68/15) у чијим се члановима 21. и 22. изричито спомиње интерни акт и контрола јавних набавки. Међутим, након наведеног датума наведене одредбе престаће да важе и почеће се са применом чл. 49. ЗЈН из 2019. године (*Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3) у коме се термин „интерни акт” замењује са терминим „посебни акт” и у коме се не спомиње изричитно контрола процеса јавних набавки, нити Управа за јавне набавке која контролише усаглашеност наведених аката са законом.

⁷⁶⁶ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/12, 14/15 и 68/15, чл. 22.

⁷⁶⁷ Д. Миловановић, „Стање и препоруке за унапређење система јавних набавки у Србији”, стр. 133.

⁷⁶⁸ *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3

⁷⁶⁹ ЗЈН, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3, чл. 49.

институција; б) Управа за јавне набавке, која ће с почетком примене одредби новоусвојеног ЗЈН из 2019. носити назив Канцеларија за јавне набавке (скраћено: КЈН). Како би се правовремено откриле и отклониле нерегуларности у поступцима јавних набавки ЗЈН из 2019. године уведен је системски мониторинг који врши КЈН.⁷⁷⁰ Мониторинг се спроводи како би се осигурало да се примењују прописи којима се уређују јавне набавке и то: према годишњем плану КЈН, затим у случају да се преговарачки поступак одвија без претходно објављеног јавног позива када из техничких разлога не постоји конкуренција у поступку (тада се мониторинг спроводи по службеној дужности)⁷⁷¹ или уколико се прибавља јединствено уметничко дело, односно уговара се његово креирање или уметничко извођење, као и на захтев заинтересованог лица или државног органа. Уколико КЈН приликом мониторинга детектује постојање неправилности покренуће одговарајући поступак⁷⁷² пред надлежним органом;⁷⁷³ в) грађански надзорник⁷⁷⁴ – овај систем спољне контроле примењиваће се до 1. јула ове године. ЗЈН из 2012. у глави два садржи сет одредби усмерених на сузбијање корупције и појаве сукоба интереса у поступцима јавних набавки, утврђујући – дужност пријављивања коруптивног понашања, забрану сукоба интереса, обавезу присуства грађанског надзорника код набавки вредности преко милијарду динара итд.⁷⁷⁵ Међутим, новим ЗЈН из 2019. године знатно су редуковане одредбе које се односе на сузбијање корупције у поступцима јавних набавки, што доводи до тога да ће почетком његове примене престати дужност лица које има сазнања о постојању корупције у поступку јавне набавке да исту пријави, као и примена института грађанског заштитника.⁷⁷⁶ Основни разлог за укидање института грађанског надзорника лежи у чињеници да није заживео у пракси. Ипак, уместо тако радикалног решења можда би погодније било да је нови закон предвидео накнаду за лица која врше функцију грађанског надзорника с намером да се обезбеди објективност надзора и да се на тај начин подстакне мотивација стручних лица и удружења да врше функцију грађанског надзорника и да учествују у утврђивању неправилности у поступцима јавних набавки.⁷⁷⁷

Даље активности за унапређење система јавних набавки изнете су у Програму развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019–2023. године⁷⁷⁸, који је усвојен крајем новембра 2019. године. Наведени Програм, као главни начин за

⁷⁷⁰ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Годишњи извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период 2018-2020. године, 2020., доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/2019-RJU-Godisnji-izvestaj2018-2020.pdf> (28.03.2020.), стр. 29, фн. 45.

⁷⁷¹ *Ibid.*, чл. 61, ст. 1 тач. 2.

⁷⁷² Подношењем захтева за покретање одговарајућег прекршајног поступка у складу са ЗЈН, затим захтева за заштиту права, а такође овлашћена је и да и иницира вршење других адекватних поступака. Детаљније у: ЗЈН, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3, чл. 179, ст. 1 тач. 3.

⁷⁷³ *Ibid.*, чл. 149.

⁷⁷⁴ ЗЈН, *Службени гласник РС*, бр. 124/12, 14/15 и 68/15, чл. 28.

⁷⁷⁵ *Ibid.*, чл. 21-30.

⁷⁷⁶ ЗЈН, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019.

⁷⁷⁷ Д. Миловановић, „Стање препоруке за унапређење система јавних набавки у Србији“, стр. 133. Више детаља о систему за сузбијање нерегуларности и заштиту права у поступцима јавних набавки видети у: Добросав Миловановић, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки“, *Право и привреда*, бр. 4-6, Београд, 2019, стр. 744-762.

⁷⁷⁸ Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019–2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 82/2019.

унапређење ефикасности, транспарентности и економичности поступка јавних набавки идентификује прописивање обавезе да се у овим поступцима комуницира електронским путем. Разменом информација и документације путем јединствене интернет платформе (почев од огласа у електронском облику, па до предаја понуда у облику е-документа) информише се шири круг понуђача, чиме се подстиче већа конкуренција, транспарентност и стандардизација поступка јавне набавке (што доприноси смањењу могућности за појаву нерегуларности), а истовремено се успоставља лакша, бржа и економичнија комуникација чиме се унапређује и његова ефикасност.⁷⁷⁹

⁷⁷⁹ *Ibid.*

8. ЈАЧАЊЕ МЕХАНИЗАМА ЗА НАДЗОР НАД РАДОМ ЈАВНЕ УПРАВЕ СА АСПЕКТА СТАНДАРДА „ДОБРЕ УПРАВЕ“

8.1. Изазови за делотворно поштовање стандарда „добре управе“ – лоше управно поступање

„Добра управа“ је, као што смо утврдили у првом делу рада, мултидимензионални друштвени феномен који превазилази правне оквире и улази у домен филозофије морала. Запослени у јавној управи који у свом раду поступају у складу са стандардима „добре управе“ управну делатност обављају на ваљан начин и у складу са највишим моралним и професионалним вредностима друштва. Међутим, и запослени у јавној управи, као и сваки други човек, може имати одређене мане својствене људском роду, попут субјективности, пристрасности, користољубивости, опортунизма и сл. које се могу негативно одразити на посао који врши и испољити се у виду лошег управног поступања.

Широку, индиректну дефиницију „лоше управе“ налазимо у Закону о Заштитнику грађана, где се под „лошом управом“ подразумева свако поступање органа управе којим се крше стандарди и принципи „добре управе“, стављајући акценат на неблагоприятност, неетичност и изразиту некоректност у поступању органа управе.⁷⁸⁰

Званични интернет портал Заштитника грађана републике Србије „*ombudsman.rs*“ наводи листу конкретних примера лошег поступања органа управе, како би адекватно информисао грађане о ситуацијама у којима имају право да траже истрагу омбудсмана у циљу заштите својих права. На њему се наводи да „лоша управа не поштује достојанство и права грађана“, изазива „непријатност, збуњеност и додатне материјалне трошкове“⁷⁸¹ код грађана, као и осећај немоћи, а такође је недоступна, затворена, не признаје сопствене грешке, не поштује разуман рок, законске прописе и правила процедуре итд.⁷⁸²

Један од најчешћих примера „лоше управе“ у домаћој пракси јесте „ћутање управе“ које се огледа кроз „неблаговремено доношење, односно недоношење управних аката“.⁷⁸³ Недоношењем, као и пролонгирањем доношења одлуке од стране органа управе ствара се правна неизвесност и крше се основна начела управног

⁷⁸⁰ Закон о заштитнику грађана (ЗЗГ), *Службени гласник РС*, бр. 79/2005 и 54/2007, чл. 25.

⁷⁸¹ Заштитник грађана, Начела добре управе, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava> (11.10.2017.).

⁷⁸² *Ibid.*

⁷⁸³ Слободан Јовановић, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд, 1922, стр. 133.

поступка, пре свега начела законитости и предвидивости⁷⁸⁴ и начела делотворности и економичности поступка⁷⁸⁵ којим се утврђује обавеза органа „да успешно и целовито остваре и заштите права и правне интересе (...) без одуговлачења и уз што мање трошкова”.⁷⁸⁶ Лице које се сусрело са „ћутањем” управе, у складу са конкретном ситуацијом, може потражити заштиту путем традиционалних механизма надзора управе: (жалба, управни спор) или путем посебних облика контроле, нпр. улагањем притужбе Заштитнику грађана који може да ургира издајући препоруку органу управе да донесе одлуку и подсећајући га да је обавезан на ефикасно, благовремено поступање, односно да је дужан да поштује личност и време лица о чијем захтеву одлучује. Више речи о овоме биће у: 8.2. *Унапређење механизма надзора над радом јавне управе.*

Као пример „лоше управе” у Србији можемо издвојити и успостављање неодговарајућег радног времена органа управе (чиме се странкама онемогућава да остваре своја права или правовремено измире своје обавезе), затим одбијање пријема захтева странке од стране органа, као и упућивање странке од „шалтера до шалтера”, а такође, актом „лоше управе” сматраће се и одлука која, иако није незаконита, донета је у складу са прописима закона који је сам по себи неправедан, неразуман или контрадикторан.⁷⁸⁷

Феномен корупције обухвата лоше управно поступање, али се не ограничава на њему. Закон о спречавању корупције дефинише корупцију као однос успостављен „коришћењем службеног или друштвеног положаја или утицаја ради стицања користи за себе или другога.”⁷⁸⁸

Наведене злоупотребе положаја, односно утицаја могу се јавити у виду: 1) *Административне корупције* – која подразумева пристрасну примену прописа од стране јавних службеника, а која се може испољити као: а) примена прописа која је условљена одређеним давањем, односно б) непримена, заобилажење прописа која настаје када јавни службеник свесно пропусти да примени пропис након што је примио одређену недозвољену корист коју је или захтевао или прихватио од стране лица (или с њим повезаног лица) у чију је корист пропустио да примени пропис, иако је на то био обавезан;⁷⁸⁹ 2) *Политичке корупције* – која подразумева прилагођавање прописа доношењем нових или изменом постојећих закона и подзаконских аката како би се успоставило важење прописа који погодују парцијалним интересима одређених група или појединаца. Политичком корупцијом парцијални интереси сервирају се заједници као опште-друштвени интереси.⁷⁹⁰ Политичка корупција више угрожава стање у земљи од административне (иако су свакако обе негативне и непожељне појаве). Административна корупција се негативно одражава на стандард грађана и привредно-економски развој у земљи. Међутим, тамо где постоји политичка корупција, анти-

⁷⁸⁴ ЗУП, чл. 5.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, чл. 9.

⁷⁸⁶ *Ibid.*, чл. 9 ст. 1 и ст. 2. За више детаља вид.: Мијодраг Радојевић, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију заштитника грађана у републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2016.

⁷⁸⁷ Заштитник грађана, Начела добре управе, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava> (11.10.2017.).

⁷⁸⁸ Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019, чл. 2, ст. 1, тач. 1.

⁷⁸⁹ Борис Беговић *et al.*, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, 2001, стр. 20-23.

⁷⁹⁰ *Ibid.*

корупцијски механизми су слаби, јер не постоји политичка воља да се уведу делотворне и ефикасне мере за сузбијање коруптивног понашања.⁷⁹¹

Сходно томе, стандарди „добре управе“ неделотвори су у друштву у коме је укоренења корупција. Грађани и привредни субјекти очекују од јавног службеника који поступа у складу са стандардима „добре управе“ пре свега законито, објективно, непристрасно, професионално, једнако поступање и ефикасно и квалитетно пружање јавних услуга. Ако квалитет јавне услуге који ће корисник (грађанин или привредни субјекат) добити зависи од противуслуге коју је јавни службеник од њега директно или индиректно тражио, онда јавни службеник поступа супротно стандардима „добре управе“.

8.2. Унапређење механизма надзора над радом јавне управе

Како би се обезбедило да јавна управа поступа законито, сврсисходно и у складу са стандардима „добре управе“ правилно „неопходан је надзор“⁷⁹² над њеним радом. Јавна управа је сложена друштвена творевина, стога и механизми надзора над њеним радом испољавају се у различитим облицима.

Анализирајући правни оквир којим се уређују механизми надзора над управом у Србији, можемо издвојити облике унутрашњег и спољашњег надзора. Унутрашњи надзор представља надзирање органа државне управе и ималаца јавних овлашћења у вршењу поверених послова државне управе од стране других органа државне управе.⁷⁹³ Овај вид надзора, сходно чл. 45 ЗДУ, састоји се од: „надзора над радом, од инспекцијског надзора преко управне инспекције и од других облика надзора уређених посебним законом“.⁷⁹⁴ Надзор над радом подразумева да орган државне управе контролише законитост и сврсисходност рада других органа државне управе и ималаца јавних овлашћења за обављање поверених послова државне управе. Он се може манифестовати у виду: а) инстанционе контроле (поводом жалбе у управном поступку)⁷⁹⁵ и б) службеног надзора (врши се по службеној дужности, а може се обављати како *ex ante*, тако и *ex post*)⁷⁹⁶, и „детално су разрађени Законом о управном поступку“.⁷⁹⁷

⁷⁹¹ *Ibid.*, стр. 160-163.

⁷⁹² С. Лилић, К. Голубовић, *op. cit.*, стр.

⁷⁹³ *Ibid.*; ЗДУ, чл. 45-46.

⁷⁹⁴ ЗДУ, чл. 45.

⁷⁹⁵ С. Лилић, *Управно право – управно процесно право*, стр. 342.

⁷⁹⁶ Детаљније у: *Ibid.*, стр. 340-344; З. Томић, *Опште управно право*, стр. 58.

⁷⁹⁷ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014, 54/2018.

Механизми спољашњег надзора управе у правном систему Србије успостављени су у виду надзора који врше: 1) *Влада*;⁷⁹⁸ 2) *Народна скупштина*;⁷⁹⁹ 3) *судови*;⁸⁰⁰ и 4) *самостални и независни државни органи*, попут Заштитника грађана, Агенције за спречавање корупције, Државне ревизорске институције (контролише јавну потрошњу), Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и др.

Због значаја који имају за јачање поштовања стандарда „добре управе“, односно сузбијање лошег управног поступања, у наставку рада детаљније ћемо сагледати одабране механизме спољашњег надзора – институцију Заштитника грађана, Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Агенцију за спречавање корупције.

8.2.1. Заштитник грађана

Разматрајући принципе, приоритете и услове садржане у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором, Савет Министара Европске уније септембра 2004. године доноси Одлуку⁸⁰¹ којом утврђује конкретне циљеве и обавезе које Србија и Црна Гора, укључујући и Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности УН од 10.06.1999. године, морају да остваре на свом путу ка чланству у ЕУ. Једна од наведених обавеза јесте доношење регулативе којом се уређује надлежност и оснива Канцеларија омбудсмана, ради обезбеђивања веће заштите људских и мањинских права, као и поштовања стандарда „добре управе“ од стране органа управе.⁸⁰²

Сходно преузетим обавезама Народна скупштина републике Србије 2005. године доноси Закон о заштитнику грађана (скраћено: ЗЗГ) којим се у Србији успоставља институција Заштитника грађана као независног, самосталног државног органа који

⁷⁹⁸ Вид. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр.98/2006, чл. 136.

⁷⁹⁹ Сходно Уставу РС Влада одговара Народној скупштини за рад органа државне управе. Вид. *Ibid.*, чл. 124.; Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014, чл. 3.

⁸⁰⁰ Вид. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 170.; 3. Томић, *Опште управно право*, стр 58-59; Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр.109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15), чл. 82.; Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 104/2009 – др.закон, 68/2012 – и одлука 107/2012.

⁸⁰¹ 2004/520/ЕС: Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999, *Official Journal of the European Union*, L 227/21, 2004.; Више о евроинтеграцији Србије на: Министарство спољних послова Републике Србије, Хронологија односа између Републике Србије и Европске уније, 2014, доступно на: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu/11370-hronologija?lang=lat> (11.02.2018.).

⁸⁰² Одлука Савета 2006/56/ЕЗ од 30. јануара 2006. године о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором укључујући Косово, према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. године и престанку важења Одлуке 2004/520/ЕС, доступно на: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/evropsko_partnerstvo/evropsko_partnerstvo.pdf (15.03.2017.).

штити права грађана и контролише законитост и правилност рада јавне управе.⁸⁰³ Након донетог ЗЗГ институција омбудсмана, односно Заштитника грађана, инкорпорирана је и у Устав РС из 2006. године. Чланом 138. Устава РС утврђује се да Заштитника грађана поставља и разрешује Народна скупштина којој је он уједно и одговоран за свој рад. Такође истим чланом Устава утврђују се ограничења у овлашћењима Заштитника грађана, наводећи да Заштитник грађана није овлашћен да врши контролу над радом Народне скупштине, председника Републике, Владе, јавних тужилаштва, судова и Уставног суда.⁸⁰⁴

Када физичко или правно лице сматра да му је одређеним актом, радњом или нечињењем органа управе повређено неко право, а заштиту није могао да оствари одговарајућим правним путем, односно исцрпео је сва претходна правна средства која су му стајала на располагању има право да поднесе притужбу Заштитнику грађана који покреће поступак. Заштитник грађана може да покрене поступак и пре него што оштећено лице исцрпи сва правна средства, уколико постоји опасност да подносиоцу притужбе буде нанета ненадокнадива штета или уколико је од стране органа дошло до грубог кршења стандарда и принципа „добре управе“. Такође, Заштитник грађана може покренути поступак и по сопственој иницијативи уколико приликом контроле рада јавне управе установи да постоје основани случајеви „лоше управе.“⁸⁰⁵ Заштитник грађана, уколико након спроведеног поступка утврди да су наводи притужбе основани, издаје препоруку органу како да уклони уочени недостатак. Препорука Заштитника није правно обавезујућа.⁸⁰⁶ Сходно Закону о општем управном поступку из 2016. године по препоруци Заштитника грађана могуће је ванредно поништити, укинути или изменити правоснажно решење донето у управном поступку и донети ново решење усклађено са законом, уколико странке у поступку на то пристану и уколико се не повређује интерес трећег лица.⁸⁰⁷

Како би додатно ојачао поштовање стандарда „добре управе“ Заштитник грађана је по угледу на Европског омбудсмана 2010. године израдио и поднео Народној скупштини предлог **Кодекса добре управе** којим се поставља „општи оквир правилног административног понашања (*добре управе*) за органе јавне власти и јавне службенике који садржи етичке и професионалне стандарде понашања за обављање службених послова и остваривање комуникације са грађанима.“⁸⁰⁸ Основни циљ овог Кодекса јесте да обезбеди ефикаснији и ефективнији рад јавне управе који почива „на јединственим стандардима“.⁸⁰⁹ Стандарди „добре управе“ садржани у Кодексу добре управе усклађени су са стандардима Европског кодекса. Међутим, из непознатих разлога наведени Кодекс до данас није усвојен на републичком нивоу, иако је његов текст преузет и инкорпорисан у градске, односно општинске акте појединих јединица локалне самоуправе и већ се увелико примењује. Тако је Скупштина општине Бачка Топола још 2012. године усвојила Кодекс добре управе општине Бачка Топола који

⁸⁰³ ЗЗГ, чл. 1, 2, 17.

⁸⁰⁴ Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 138.

⁸⁰⁵ ЗЗГ, чл. 25.

⁸⁰⁶ ЗЗГ, чл. 30.

⁸⁰⁷ ЗУП, чл. 185.

⁸⁰⁸ Заштитник грађана, Предлог Одлуке о утврђивању кодекса добре управе, 2010, доступно на: <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/> (17.10.2017.).

⁸⁰⁹ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/2014, 42/2014, 54/2018.

представља скоро дословно преузет текст предлога Кодекса добре управе Заштитника грађана Републике Србије и обавезала својим закључком органе јавне власти и јавне службенике општине да га поштују.⁸¹⁰

8.2.2. Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности

Усвајањем Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године унапређена је нормативна основа за успостављање квалитетних механизма спољног надзора и унапређења транспарентности. Овим законом уведена је институција Повереника за информације од јавног значаја као независног и самосталног државног органа чија је надлежност да обезбеди „право јавности да зна“, старајући се о правилној примени прописа који уређују право на приступ информацијама од јавног значаја, односно право грађанина да приступи информацијама којима располаже орган јавне власти и које су настале током рада или су у вези са радом органа јавне власти⁸¹¹ и тиме допринесе јачању отвореног демократског друштва.⁸¹²

Лице које је сходно ЗСПИЈЗ поднело писани захтев органу јавне власти да приступи информацијама од јавног значаја, а коме је то право ускраћено – било доношењем решења⁸¹³ органа јавне власти којим се одбија његов захтев, било пропуштањем законом прописаног рока органа власти да одговори на захтев – има право да изјави жалбу Поверенику (у року од 15 дана од пријема решења, односно 30 дана од почетка „ћутања“), као другостепеном контролном органу сходно чл. 22 ЗСПИЈЗ.⁸¹⁴ Повереник је дужан да приликом формирања своје одлуке по жалби тражиоца информација од јавног значаја брижљиво утврди чињенично стање, одмери да ли у поднетом захтеву постоји оправдани интерес јавности да зна⁸¹⁵, уколико ситуација то захтева да спроведе тест јавног интереса и да пружи органу власти од кога су информације захтеване право да се изјасни. Уколико Повереник донесе одлуку која је неповољна по тражиоца информације, тражилац има право да тужбом покрене управни спор против његове одлуке.⁸¹⁶

⁸¹⁰ Скупштина општине Бачка Топола, Кодекс добре управе општине Бачка Топола, *Службени лист општине Бачка Топола*, Број 1 - Година XLIV, 2012, Бачка Топола, стр. 44.

⁸¹¹ Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010, чл. 2.

⁸¹² *Ibid.*, чл. 1.

⁸¹³ Против решења Народне скупштине, председника Републике, Владе Републике Србије, Врховног суда Србије, Уставног суда и Републичког јавног тужиоца не може се изјавити жалба. Види: ЗСПИЈЗ, чл. 22.

⁸¹⁴ Зоран Томић, „Правна заштита слободног приступа информацијама од јавног значаја“, *Право и привреда*, бр.4-6, Београд, 2019, стр. 732-733; ЗСПИЈЗ чл. 22-24; ЗУП, чл. 153.

⁸¹⁵ Детаљно о оправданом интересу јавности да зна видети у: ЗСПИЈЗ,чл.2-4, 8-9.

⁸¹⁶ З.Томић, „Правна заштита слободног приступа информацијама од јавног значаја“, стр.732-733.

Доношењем Закона о заштити података личности 2008. године Надлежност Повереника је проширена. Овим законом детаљно се регулишу разлози и овлашћења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности у ограничавању права на приступ информацијама о личности, како би се обезбедило сваком грађанину да без дискриминације ужива у свом праву на приватност зајемченом одредбама Устава РС.⁸¹⁷

Ради даљег унапређења правног оквира којим се регулише заштита података о личности у Републици Србији и постизања боље усаглашености са прописима ЕУ у овој области новембра 2018. године Народна скупштина усвојила је нови Закон о заштити података личности⁸¹⁸ који су пратиле бројне контроверзе (о коме је више речи било у: 5.2.4. *Закон о заштити података личности*). Такође, 2018. израђен је Нацрт закона о изменама и допунама ЗСПИЈЗ (на чије се усвајање још увек чека), а који предвиђа одређене новине као што је додељивање активне легитимације првостепеном органу у управном спору, односно давање права органу јавне власти који је први одлучивао о праву лица на приступ информацијама од јавног значаја да покрене управни спор против решења Повереника. Штавише, новинама наведеног Нацрта предвиђа се и могућност подношења Врховном касационом суду захтева за преиспитивање правоснажне одлуке Управног суда од стране странака (а самим тим и првостепеног органа) и надлежног јавног тужиоца.⁸¹⁹

Предложене контроверзне новине изазвале су подељена мишљења. Са једне стране, њихови противници сматрају да када је у питању право на приступ информацијама од јавног значаја не постоји баланс између страна, односно између тражиоца информација и органа јавне власти који тражене информације поседује и, који на основу закона и у складу са законом, одлучује у првом степену хоће ли или неће ограничити право на приступ информацијама од јавног значаја лицу које се са друге стране јавља као тражилац информација. Овде се сматра да додатно проширивање права првостепеног органа, који је већ у повољнијем положају (јер он је тај који одлучује о остваривању права тражиоца и стара се о заштити јавног интереса), не доприноси успостављању бољег баланса, али зато отвара врата бројним злоупотребама.⁸²⁰ На пример, орган који одлучи да не дозволи приступ информацијама може покренути управни спор и тиме пролонгирати недостављање информација, чиме се уместо јачању, доприноси слабљењу транспарентности јавне управе и „праву јавности да зна“. Стога, противници наведених новина истичу да је много једноставније успоставити квалитетнију заштиту јавног интереса у овом пољу кроз јачање обавезе Повереника да приликом одлучивања о ограничавању права лица на приступ информацијама од јавног значаја спроведе тест јавног интереса, како би утврдила потребност, адекватност и пропорционалност заштите претежнијег интереса који се

⁸¹⁷ Закона о заштити података личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08 од 27.10.2008. године, 104/09 - др. закон 68/2012- одлука УС и 107/2012, чл.1 и 2; Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 40, 41 и 42.

⁸¹⁸ *Службени гласник РС*, бр. 87/2018.

⁸¹⁹ Параграф, Нацрт Закона о изменама и допунама закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја - Текст прописа, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260318/260318-vest14.html> (27.03.2018.), чл. 14.

⁸²⁰ З. Томић, „Правна заштита слободног приступа информацијама од јавног значаја“, стр. 732-743.

заснива на уставу или закону.⁸²¹ Међутим, како у пракси ови тестови ни до сада нису спровођени, присталице предложеног решења истичу да се боља заштита јавног интереса, већа контрола над радом Повереника, и боља равнотежа између страна у другостепеном поступку пред Повереником постижу управо давањем права првостепеном органу да покрене управни спор. Оправданост активног легитимисања првостепеног органа да судски напада Повереникова решења лежи у томе да Повереник, који није део класичне управне хијерархијске структуре, већ независни, самостални орган који у наведеној ситуацији врши квази судску улогу, такође може да погреша (што за последицу може имати накнаду штете због неоправдано објављених информација) како на штету тражиоца информације, тако и на штету заштићених јавних интереса, односно носиоца права на приватност.⁸²² Међутим, како додељивање активне легитимације отвара могућност да сваки првостепени орган који одлучи да не дозволи приступ информацијама покрене управни спор, оправдан или не, против Поверениковог решења и тиме пролонгира недостављање информација док наведено право не постане бесмислено, наведени Нацрт је задржао постојеће решење којим се ова врста управног спора утврђује као хитна.⁸²³

8.2.3. Агенција за спречавање корупције

Споразумом о стабилизацији и придруживању Србија се, између осталог, обавезала да ће предузети потребне напоре за делотворно сузбијање корупције.⁸²⁴ Постојање делотворних анти-корупцијских механизма један је од основних предуслова за успостављање одрживе „добре управе“. Сходно томе, у Стратегији реформе РДУ истиче се потреба за спречавањем свих облика корупције, као и сукоба интереса како би се успешно спровела професионализована државне управе.

Стога, Законом о Агенцији за борбу против корупције из 2008. године основана је Агенција за борбу против корупције (садашњи назив: Агенција за спречавање корупције), као самостални, независни орган „има значајну улогу као механизам контроле органа управе“⁸²⁵, а својим деловањем настоји, пре свега, да допринесе сузбијању корупције, спречавању сукоба интереса при обављању јавних функција и јачању интегритета јавне управе.

⁸²¹ ЗСПИЈЗ, чл. 8.

⁸²² Д. Миловановић, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки“, стр. 756-759.

⁸²³ Параграф, Нацрт Закона о изменама и допунама закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја - Текст прописа, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260318/260318-vest14.html> (27.03.2018.), чл. 27.

⁸²⁴ ССП, чл. 6, 80, 86, 100.

⁸²⁵ Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији.

У складу са Акционим планом за спровођење Стратегије РЈУ 2018-2020. године Нацрт Закона о спречавању корупције, односно нацрт новог Закона о Агенцији за борбу против корупције, израђен је и презентован јавности у другој половини 2018. године. Интересантно је да је то била већ трећа верзија нацрта новог Закона о Агенцији у последње три године и да је последњи Нацрт од стране заинтересоване јавности оцењен као лошији од Нацрта из 2016. године. Притом ако наведеним подацима придодемо и чињеницу да је јачање анти-корупцијских механизма једна од горућих тема од почетка процеса реформе јавне управе, а да је на јачању и развијању истих константно долазило до пробијања рокова утврђених релевантним акционим плановима за ову област, јасно се може уочити недостатак политичке воље да се реформе у овој области успрешно спроведу.⁸²⁶ Све у свему, наведени циљ реализован је 2019. године усвајањем Закона о спречавању корупције којим су, између осталог, значајно проширена овлашћења Агенције за спречавање корупције. Сходно новим прописима, Агенција сада може: 1) покретати поступак којим се утврђује да је дошло до повреде одредби овог закона и по основу анонимне пријаве, што раније није био случај; 2) вршити увид у банковне рачуне функционера без његове сагласности, док у рачуне са њима повезаним лицима може вршити увид само уз сагласност повезаног лица. Критичари сматрају да наведено решење не решава у пракси потенцијални ризик да функционер приходе прибављене коруптивним радњама пребаци на рачуне лица која су са њим повезана и која једноставно могу одбити да своје банковне рачуне ставе на увид Агенцији за спречавање корупције.⁸²⁷ Примена одредби Закона о спречавању корупције почеће првог дана септембра ове године, а њихова делотворност остаје да се види.

⁸²⁶ Влада Републике Србије, Нацрт Закона о спречавању корупције (Нови назив за Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције) - Текст прописа, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160718/160718-vest14.html> (18.07.2018.); Инсајдер, Нови закон о агенцији за борбу против корупције: Још једна пропуштена шанса да се корупција сведе на минимум, 2018, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12046/> (10.09.2018.); Инсајдер, Расправа о закону о агенцији за борбу против корупције: Имовина чланова породице без надзора, јер Агенција не може све да постигне, 2019, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13769/> (16.03.2019.); Ксенија Павков, „Спречавање корупције - нови закон, стари проблеми“, *Н1*, 2018, доступно на: <http://rs.n1info.com/Vesti/a416435/Spreccavanje-korupcije-novi-zakon-stari-problemi.html> (01.09.2018.).

⁸²⁷ Параграф, Закон о спречавању корупције: Проширују се надлежности Агенције за борбу против корупције, њена независност и финансијска самосталност, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/230519/230519-vest4.html> (27.02.2020.); Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010, 66/2011 - УС, 67/2013 - УС, 112/2013 - Аутентично тумачење, 8/ 2015 – УС; Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019.

9. МОДЕРНИЗАЦИЈА ЈАВНЕ УПРАВЕ У СРБИЈИ КРОЗ РАЗВОЈ ЕЛЕКТРОНСКЕ УПРАВЕ

9.1. Уводна разматрања – информационо-комуникационе технологије као средство за успостављање „добре управе“ у Србији

Идеја да се увођењем савремених ИКТ унапреди и осавремени рад јавне управе и створи модерна јавна управа која функционише на оптималан начин и у складу са стандардима „добре управе“ имплементирана је у све фазе процеса реформе јавне управе у Србији у 21. веку.

Симбиозом управног апарата и савремених ИКТ успоставља се електронска управа која представља друштвени информационо-управноправни систем који употребом веб и интернет технологија⁸²⁸, као и других ИКТ које омогућавају њихову примену, позитивно трансформише функционално-организационе структуре јавне управе.⁸²⁹

Сходно *Стратегији реформе државне управе* из 2004. године, процес модернизације државне управе почива првенствено на имплементацији савремених ИКТ у њен рад чиме се: • значајно унапређује ефикасност, транспарентност, делотворност и економичност вршења управне делатности; • омогућава лакши проток и (бесконтактна) испорука информација и квалитетних, повољних услуга јавне управе корисницима према којима је оријентисана и отворена; • креирају могућности за „постепено смањење укупног броја запослених у државној управи“⁸³⁰ (што уједно доприноси рационализацији државне управе) и • поставља основа за успешно одвијање процеса јачања демократског друштва, јер електронска управа нуди савремене могућности успостављања лако доступних и економичних електронских алата за партиципацију заинтересоване јавности у процесу креирања јавних политика.⁸³¹

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији електронску управу посматра као мултифункционални инструмент који има значајну улогу у унапређењу система јавне управе и имплементацији стандарда „добре управе“ у пракси. Сходно томе, овим стратешким документом утврђује се низ општих и посебних циљева усмерених на успостављање „добре“ јавне управе која ће увођењем ИКТ технологија свој у рад наметати мање административних терета и пружати квалитетније јавне услуге грађанима и привредним субјектима у складу са европским стандардима.

⁸²⁸ Мисли се првенствено на интернет мрежу, веб сервисе, презентације и апликације.

⁸²⁹ П. Димитријевић, „Електронска управа и информационо друштво“, стр. 125-132.

⁸³⁰ Влада Републике Србије, *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*.

⁸³¹ *Ibid.*

Реформске мере и активности за имплементацију наведених циљева усмерене су преваходно на дигитализовање података из службених евиденција и рада јавне управе. Вођење електронских база података убрзава и олашава обраду и ажурирање података садржаних у њима, а такође и омогућава њихово лако и брзо размењивање између органа јавне управе, посредством посебних информационих канала, што доприноси унапређењу функционалног и организационог подсистема јавне управе.⁸³²

ИКТ представљају једно од најважнијих средства за подизање квалитета услуга јавне управе у савременом свету, што је Стратегија РЈУ препознала. Делотворан развој информационих система електронске управе убрзава и олакшава сарадњу између организационих структура јавне управе чиме се омогућава аутоматизација обављања одређених управних делатности; доприноси бржем и економичнијем пружању квалитетних и поузданих електронских јавних услуга грађанима и привредним субјектима, на једнак и транспарентан начин (кроз све фазе електронске обраде захтева остаје дигитални писани траг, чиме се превентивно деморалише потенцијално неетичко понашање);⁸³³ поставља основу за укључивање шире јавности у рад јавне управе; олакшава процес креирања и имплементације јавних политика; олакшава публикување већег броја јавних података на интернету чиме се доприноси се јачању транспарентности и отворености јавне управе, као и јачању њене одговорности – рад отворене и транспаренте јавне управе омогућава већи степен контроле од стране шире јавности, што позитивно утиче на сузбијање сивих зона и коруптивног понашања.

Почетком јуна ове године усвојен је *Програм развоја електронске управе за период од 2020. до 2022. године у Републици Србији*. Овим документом јавне политике утврђују се посебни циљеви и план мера јавних политика за даље спровођење циљева зацртаних *Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији*.

Анализом садржине наведеног Програма уочава се да – и након више година имплементације Стратегије РЈУ и Стратегије развоја електронске управе у Републици Србији за период 2015–2018. године⁸³⁴ – и даље, као основни недостатак који кочи даљи развој е-управе, идентификује се недовољна информатичка писменост јавних службеника. Стога, и у овом документу јавне политике, као и у претходно наведеним стратешким документима, полази се од претпоставке да је за успостављање е-управе, која је ефикасна и усмерена ка корисницима, пре свега, потребно обезбедити да сама јавна управа са постојећом инфраструктуром е-управе: 1) располаже на ефикасан начин; 2) да са њоме располажу и одржавају је лица са адекватним стручним знањем и вештинама, као и да 3) плански приступи њеном континуираном развоју.⁸³⁵

Да би се то остварило, Програм развоја електронске утврђује неколико кључних праваца ка којима је неопходно усмерити даљи развој е-управе. Први правац јесте рад на даљем унапређењу постојеће инфраструктуре и интероперабилности електронске

⁸³² Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ Влада Републике Србије, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 107/2015.

⁸³⁵ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2019. до 2022. године и Акциони план за његово спровођење (Нацрт), 2019, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Program-razvoja-e-uprave-za-period-od-2019-do-2022.pdf> (02.02.2020.); Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године са Акционим планом за његово спровођење, *Службени гласник РС*, бр. 85/2020-40.

управе. Други правац ка коме је потребно усмерити даљи развој е-управе јесте даље јачање правне сигурности у домену е-управе, пре свега кроз јачање и уређење постојећег нормативног оквира којим се уређује функционисање и статус како јавне управе у целини, тако и њених сегмената. Трећи правац је обезбеђење да е-услуге јавне управе буду лако доступне корисницима и једноставне за коришћење. И на крају, четврти правац ка коме је потребно усмерити даљи развој е-управе јесте даљи рад на отворености јавне управе кроз: спровођење прописа којим се регулишу отворени подаци; већу промоцију отворених података, како би се шира јавност информисала о истим и подстакла на њихову употребу; даљи развој Портала отворених података и др.⁸³⁶

9.2. Успостављање институционалног оквира за координисани развој електронске управе

Е-управа је један од стубова на којим почива реформа јавне управе у Србији. Сходно томе, како би се обезбедио њен координисани развој, неопходно је успоставити институционални оквир за усмеравање и праћење процеса имплементације мера за развој електронске управе.⁸³⁷

Стога, Одлуком Владе августа 2014. образован је Савет за реформу јавне управе који врши мониторинг и евалуацију имплементације циљева реформе, утврђује предлоге за стратешки развој јавне управе, предлаже Влади реформске активности и мере и тд.⁸³⁸

Савет за реформу јавне управе „као централно стратешко тело Владе за реформу јавне управе“⁸³⁹ по потреби може формирати радне групе. Сходно томе, образована је посебна Радна група за електронску управу која је задужена за праћење и вредновање резултата имплементацију стратешких циљева у области развоја е-управе и која се стара да све активности и мере предузете ради развоја е-управе у Србији буду

⁸³⁶ *Ibid.*; Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спроведеној јавној расправи о Предлогу програма развоја електронске управе за период од 2019. до 2022. године у Републици Србији, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi.pdf?script=lat> (02.02.2020.).

⁸³⁷ *Ibid.*

⁸³⁸ Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе, *Службени гласник РС*, бр. 79/2014, 86/2014, 120/2014 и 22/2015.

⁸³⁹ Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе, *Службени гласник РС*, бр. 81/2016-5, 78/2017-25, 66/2018-12.

усаглашене како са Стратегијом РЈУ, тако и са секторским стратегијама које у себи инкорпорирају циљеве везане за развој е-управе.⁸⁴⁰

2015. године основана је Дирекција за електронску управу као посебно централно тело за координацију развоја е-управе при Министарству државне управе и локалне самоуправе. Она је била задужена за обављање стручних, техничких и административних послова Радне групе за електронску управу и повезивање. Дирекција је укинута 2017. године изменама и допунама Закона о министарствима⁸⁴¹, да би јула 2017. Владином Уредбом о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу била основана Канцеларија за информационе технологије и електронску управу (скраћено: Канцеларија за ИТ и е-управу).⁸⁴² Канцеларија за ИТ и е-управу преузела је од Дирекције за електронску управу и од Управе за заједничке послове републичких органа сва права и обавезе, као и архиве и средства за рад који су потребни за обављање стручних послова⁸⁴³ за све органе државне управе утврђених наведеном Уредбом (с изузетком органа који из посебних разлога имају своја тела за вршење доле наведених стручних послова), чиме пружа основу за развој е-управе у Србији и консолидује државне ресурсе информационих технологија. На челу Канцеларије за ИТ и е-управу налази се директор кога, на предлог председника Владе, именује Влада на пет година и он им одговара за свој рад.⁸⁴⁴

Крајем 2017. године Канцеларија за ИТ и е-управу образовала је **Државни дата центар** који представља централно место за смештање круцијалне информационо-комуникационе инфраструктуре и које је заштићено у складу са савременим техничким⁸⁴⁵ и безбедносним⁸⁴⁶ стандардима како би се обезбедила поузданост⁸⁴⁷ његовог рада. У Државном дата центру смештена је опрема свих државних органа која омогућава да систем електронске управе и информациони системи државне управе ефикасно функционишу. Такође у Државном дата центру пружају се услуге Државног

⁸⁴⁰ Влада Републике Србије, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 107/2015.

⁸⁴¹ Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - др. закон и 62/2017.

⁸⁴² Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, *Службени гласник РС*, бр. 73/2017.

⁸⁴³ О стручним пословима које Канцеларија за ИТ и е-управу врши види: Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, *Службени гласник РС*, бр. 73/2017, 8/2019, чл. 2.

⁸⁴⁴ *Ibid.*, чл. 3.

⁸⁴⁵ У питању је Тиер 3+ стандард, за више детаља о њему видети: Joe Hertvik, "Data Center Tiers: What Are They and Why Are They Important?", *BMC*, 2017, available at: <https://www.bmc.com/blogs/data-center-tiers-important/> (03.03.2018.).

⁸⁴⁶ У питању је ISO 27001 стандард, за више детаља о њему видети: Мој Стандард, Шта је ISO 27001?, доступно на: https://mojstandard.rs/iso-standardi/iso-27001-sistem-menadzmenta-bezbednoscu-informacija?qclid=Cj0KCQjwy97qBRDoARIsAITONTK18Vdwc9_i6sEq0HWdU1xtbqQ70upr6YiqSISStsEdTo38OU9sXwaAu8BEALw_wcB (03.03.2018.).

⁸⁴⁷ Како би се обезбедило аутономно функционисање Државног дата центра услед непланираног прекида стандардног напајања електричном енергијом, обезбеђено је напајање са независних извора које омогућава дводневно аутономно функционисање Државног дата центра. Детаљније на: Влада Републике Србије, Канцеларија за ИТ и е-управу, Државни дата центар добио још једног корисника, 2018, доступно на: <https://www.ite.gov.rs/vest/2898/drzavni-data-centar-dobio-jos-jednog-korisnika.php> (29.12.2018.).

клауда (облака).⁸⁴⁸ У Србији је успостављена државна „Oracle cloud“ инфраструктура која служи за пружање услуга рачунарства у облаку (*Cloud Computing*) по моделу „инфраструктура као услуга“ (*Infrastructure as a Service*, скр. *IaaS*). Овај модел омогућава државним органима да користе виртуелне инфраструктурне сервисе, уместо да набављају и одржавају сервере, меморијске просторе, мрежну опрему. До данас у Државном дата центру смештено је неколико десетина милиона података различитих државних институција – попут података из књиге држављана,⁸⁴⁹ Централног регистра обавезног социјалног осигурања, матичних књига рођених, венчаних и умрлих и др.⁸⁵⁰

9.3. Нормативни оквир „добре“ електронске управе

У периоду имплементација акционих планова за спровођење Стратегије РДУ и Стратегије РЈУ усвојен је велики број важних прописа којима се регулише електронска управа у Србији. Стога, у наставку ћемо, по хронолошком редоследу, сагледати неколико закона који су од нарочитог значаја за развој „добре“, са ЕУ стандардима усаглашене, електронске управе у Србији.

*Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању*⁸⁵¹ из 2017. године усклађен је са Уредбом Европске уније из 2014.⁸⁵² године о електронској идентификацији и услугама поверења⁸⁵³ за електронске трансакције на унутрашњем тржишту, тј. Уредбом *eIDAS*

⁸⁴⁸ Државни клауд се у чл. 4 ст. 1 тач. 7 ЗЕУ (*Службени гласник РС*, бр.27/2018) дефинише као „дељени, динамички скалабилан скуп ресурса заснован на технологијама виртуализације и/или скалираним апликативним окружењима, који је намењен органима у електронској управи.“

⁸⁴⁹ У склопу Централног система за матичне књиге при Министарству државне управе и локалне самоуправе крајем прошле године образована је јединствена електронска евиденција држављана РС, као нова, тј. четврта матична књига, поред већ постојеће три матичне књиге (књиге рођених, умрлих и венчаних). РС Press, Успостављена нова електронска евиденција - књига држављана Републике Србије, 2018, доступно на: <https://pcpress.rs/uspostavljena-nova-elektronska-videncija-knjiga-drzavljan-republike-srbije/> (05.01.2019.).

⁸⁵⁰ Више доступно на: Влада Републике Србије, Канцеларија за ИТ и е-управу, Државни дата центар, доступно на: <https://www.ite.gov.rs/vest/788/drzavni-data-centar-.php> (15.08.2018.); Влада Републике Србије, Канцеларија за ИТ и е-управу, Државни дата центар добио још једног корисника, 2018, доступно на: <https://www.ite.gov.rs/vest/2898/drzavni-data-centar-dobio-jos-jednog-korisnika.php> (29.12.2018.); Радио-телевизија Војводине, Отворен "Државни дата центар"- "срце и душа" телекомуникација, 2017, доступно на: http://www.rtv.rs/sr_ci/drustvo/otvoren-drzavni-data-centar-srce-i-dusa-telekomunikacija_877278.html (12.12.2017.).

⁸⁵¹ *Службени гласник РС*, бр. 94/2017.

⁸⁵² Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, *Official Journal of the European Union*, L 257, 28.8.2014, p. 73–114.

⁸⁵³ Сходно чл. 2 ст. 1 тач. 5 Закона о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању (*Службени гласник РС*, бр. 94/2017) услуга од поверења јесте она услуга у електронском облику која олакшава одвијање пословне активности између две или више страна

којом су документа у дигиталном облику правно изједначена са документима у физичком, папирном облику уз прописивање обавезе узајамног признавања електронских услуга од поверења, чиме се стварају услови за успоставу прекограничне интеоперабилности услуга е-управе.⁸⁵⁴

*Закон о електронској управи*⁸⁵⁵ (скраћено: ЗЕУ) усвојен је 2018. године, чиме је област електронске управе на системски начин регулисана.⁸⁵⁶ ЗЕУ треба да осигура законито функционисање е-управе у Србији у складу са стандардима „добре управе“, односно да пре свега обезбеди да јавна управа ефикасно, транспарентно и квалитетно пружа електронске јавне услуге грађанима и привредним субјектима, затим да обезбеди креирање и доношење јавних политика на основу комплетних, редовно ажурираних и поузданих података, да обезбеди потпунију заштиту јавног интереса и контролисани стандардизовани развој електронске управе како на националном, тако и на покрајинском и локалном нивоу.

ЗЕУ почива на начелима забране дискриминације, сигурности електронске управе и ефикасности управљања опремом. Начелом забране дискриминације свим корисницима се гарантује право на приступ информацијама и документима у електронском облику и употребу сервиса за пружање услуга е-управе. Сходно томе, електронске услуге морају бити погодне и за коришћење од стране особа са инвалидитетом (нпр. да имају посебне звучне опције за особе са оштећењем вида). Начелом сигурности⁸⁵⁷ гарантује се функционисање е-управе у складу са прописима којима се прописују стандарди и услови информационе безбедности. Начело ефикасног управљања опремом подразумева правилно и економично располагање опремом путем које се врше послови е-управе.⁸⁵⁸ Оно што је дискутабилно у начину на који је начело ефикасности дефинисано у овом закону јесте занемаривање корисника. Одаје се утисак да је начело ефикасног управљања опремом усмерено искључиво на уштеду државних средстава која се користе на обављање послова електронске управе и олакшавање рада службеника, при чему се грађани и привредни субјекти као корисници наведених услуга занемарују. Сходно смерницама ЕУ и УН-а, ефикасна е-управа треба да грађанима пружи е-услуге на ефикасан начин, односно да им омогући да брзо и лако, уз што већу уштеду времена, обаве жељене управне послове. Такође, е-управа треба да буде економичнија и по кориснике, а не само по јавну управу. Електронска управа се успоставља пре свега ради корисника, а само правилно и економично располагање опремом не гарантује грађанима брже, нити економичније услуге, јер и електронске

тако да пружалац услуге странама гарантује веродостојност одређених података, а која је као таква одређена Законом о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању.

⁸⁵⁴ *Ibid.*; Пословни информациони системи, *eIDAS* ЕУ регулатива, Београд, 2017, доступно на: <https://pis.rs/wp-content/uploads/2017/03/Gemalto-eIDAS-EU-regulativa.pdf> (11.11.2018.).

⁸⁵⁵ *Службени гласник РС*, бр.27/2018.

⁸⁵⁶ Закон о електронској управи: Образложење, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/164-18%20lat.pdf (03.01.2019).

⁸⁵⁷ Како би се начело сигурности електронске управе успешно реализовало ЗЕУ утврђује обавезу надлежног органа, који је задужен за успостављање и управљање Државним центром за управљање и чување података, да образује секундарну базу података ради чувања безбедоносних копија, као и да образује секундарни рачунарски систем, како би се обезбедила додатна физичка заштита података и континуирано функционисање е-управе у случају пропасти или оштећења примарне базе података, односно примарног рачунарског система. Вид. Закон о електронској управи (ЗЕУ), *Службени гласник РС*, бр.27/2018, чл.29.

⁸⁵⁸ *Ibid.*

процедуре могу бити сложене, пропраћене обавезом уплата разних такса и на одговор се може дуго чекати. Сходно томе, пожељно би било наведену одредбу ЗЕУ проширити тако да се њоме грађанима изричито гарантује право на ефикасно пружање е-услуга, како би се остварио циљ утврђен Стратегијом РЈУ да „пружање услуга мора бити прилагођено потребама грађана и правних лица, а не искључиво јавној управи.”⁸⁵⁹

Сходно одредбама ЗЕУ орган је дужан да успостави, одржава и редовно ажурира веб презентацију која је инклузивна и доступна на мобилним уређајима.⁸⁶⁰ Под инклузивношћу подразумевамо веб презентацију која поседује посебне функционалности у смислу Уредбе о ближим условима за израду и одржавање веб презентације којима се омогућава приступ особама са инвалидитетом садржају објављеном на веб презентацији, нпр. инкорпорацијом „*text-to-speech*” или „*screen reader*” опција којима се слабовидим особама омогућава приступ садржају. Подаци које орган поставља морају бити истинити, потпуни, редовно ажурирани, машински читљиви (како би се олакшало располагање са њима) и отворени јавности на увид.⁸⁶¹

Како би се додатно унапредила ефикасност и ефективност функционисања е-управе у Србији, марта 2019. Народна скупштина усвојила је *Закон о централном регистру становништва* којим се уређује образовање и начин вођења јединствене централизоване електронске базе података о становништву Републике Србије, тачније о држављанима Републике Србије (без обзира да ли имају пребивалиште на територији Србије); стално насељеним странцима; особама које су добиле статус избеглице или тражиоца азила у складу са важећим прописима; странцима који имају одобрени привремени боравак; странцима који поседују имовину у Републици Србији или су пензиони или инвалидски осигураник или порески обвезник Републике Србије, а немају дозволу ни за привремени боравак, ни за стално настањење.⁸⁶²

Централни регистар обухвата скупове података из 13 изворних службених евиденција који морају бити тачни, ажурни и усклађени са подацима из изворних евиденција како би се могли користити у управним и другим поступцима надлежних органа, као и да би се могло ефикасно управљати електронским евиденцијама о становништву Србије.⁸⁶³ Подаци се прикупљају тако што изворни органи који воде службене евиденције приликом уноса података у своје евиденције истовремено електронски уносе податке и у Централни регистар.⁸⁶⁴

Ефекти усвајања овог закона огледају се у томе да се кроз образовање јединствене електронске базе података о становништву Републике Србије пре свега доприноси симплификацији свих управних поступака у којима је неопходно извршити проверу података о грађанима, као и ефикаснијем управљању електронским евиденцијама – што резултира смањењем папирологије у раду управе (чиме се доприноси унапређењу

⁸⁵⁹ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁸⁶⁰ ЗЕУ, чл. 28.

⁸⁶¹ Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа, *Службени гласник РС*, бр. 104/2018, чл. 5.

⁸⁶² Влада Републике Србије, Усвојен Предлог закона о централном регистру становништва, Београд, 20. децембар 2018, доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/vest/354614/usvojen-predlog-zakona-o-centralnom-registru-stanovnistva.php> (30.12.2018.); Закон о Централном регистру становништва, *Службени гласник РС*, бр. 17/2019-3, чл. 5-7.

⁸⁶³ Закон о Централном регистру становништва, *Службени гласник РС*, бр. 17/2019-3, чл. 3 и 4.

⁸⁶⁴ *Ibid.*, чл. 12.

ефикасности и делотворности њеног рада), а тиме и смањењем административног оптерећења грађана и привредних субјеката.⁸⁶⁵

Успостављање ефикасне електронске управе чије функционисање доприноси порасту квалитета рада јавне управе у целини и задовољства корисника јавним услугама представља циљ Стратегије РЈУ. Међутим, иако је ефикасност један од водећих принципа реформе у овој области, унапређење ефикасности електронске управе не сме ићи на штету права грађана. Стога, електронске услуге морају се пружати и даље развијати уз пуно поштовање права на заштиту података о личности.⁸⁶⁶

9.4. Основни предуслови за успостављање и развој „добре“ електронске управе

За успостављање и развој „добре“ јавне управе у електронском облику морају бити испуњени одређени предуслови. Први и основни предуслов јесте постојање квалитетних прописа којима се област електронске управе уређује у складу са стандардима „добре управе“ – о чему је више речи било у претходном поглављу. Остали предуслови омогућавају, односно везани су за делотворно одвијање процеса и остваривање циљева електронске управе у пракси, а то су: 1) постојање основних база података у електронском облику које омогућавају лако располагање, обраду и размену података садржаних у њима; 2) постојање интероперабилности која, као што је већ напоменуто, подразумева сарадњу, односно узајамну размену и коришћење знања, информација и податка путем усклађених пословних процеса који се одвијају посредством информационо-комуникационих система у управи;⁸⁶⁷ 3) постојање електронских услуга јавне управе које су грађанима и привредним субјектима доступне на посредством интернета;⁸⁶⁸ 4) постојање јединственог управног места у електронском облику.⁸⁶⁹

Електронске основне базе података чине језгро инфраструктуре електронске управе. Органи управе, у складу са законом, успостављају електронске регистре и евиденције, ажурирају податке у њима како би омогућили да подаци из електронских

⁸⁶⁵ Параграф, Нацрт Закона о централном регистру становништва, 2018, доступно на: <https://paragrafco.co.rs/dnevne-vesti/081118/081118-vest9.html> (21.11.2018.).

⁸⁶⁶ *Ibid.*, Вид. ЗЕУ, чл. 10 ст. 4; Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, *Службени гласник РС*, бр. 94/2017, чл. 4.

⁸⁶⁷ *Ibid.*; Дирекција за електронску управу, Листа стандарда интероперабилности (верзија 1.0), Београд, 2014, стр 3.; European Commission, European interoperability framework for pan-European e-Government services version 1.0, p. 5.

⁸⁶⁸ Sead Mašović *et al.*, „Elektronski servisi u javnoj upravi kao uslov za uspostavljanje e-uprave“, *XIV Konferencija : E-Government – Informacioni sistem državnih organa Republike Srbije* (IS-DoS 2010), доступно на: [file:///C:/Users/KIZA/Downloads/Elektronski servisi u javnoj upravi kao.pdf](file:///C:/Users/KIZA/Downloads/Elektronski%20servisi%20u%20javnoj%20upravi%20kao.pdf) (13.02.2020.).

⁸⁶⁹ I. Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, стр. 1-7.

евиденција и регистара буду подобни за преузимање без додатног проверавања њихове тачности.⁸⁷⁰

Обавезе за имплементацију ИКТ које произилазе из посебних закона, донетих у време спровођења Стратегије РДУ и РЈУ, углавном се заснивају на успостављању електронских регистара и система за њихово складиштење и чување. Тако, на пример, Закон о матичним књигама из 2009. прописује да се све матичне књиге морају пребацити у дигитални облик у року од пет година од дана ступања овог закона на снагу. Како примаран циљ није реализован, пре истека законом прописаног рока, 2014. године измењен је Закон о матичним књигама и рок је продужен на седам година од дана његовог ступања на снагу.⁸⁷¹ Дигитализација матичних књига је званично окончана у првом тромесечју 2017. године. Поред тога, Законом о матичним књигама прописана је и обавеза за Министарство надлежно за послове управе да успостави централни систем „за електронску обраду и складиштење података и чување другог примерка матичних књига“.⁸⁷² Законом о агенцији за привредне регистре⁸⁷³ (скраћено: Закон о АПР) из 2004. године успостављена је Агенција за привредне регистре која, након усвојених измена и допуна Закона о АПР из 2011. године, води јединствене, централизоване електронске базе података, као што су: Регистар привредних субјеката, Регистар финансијских лизинга, Регистар заложног права на покретним стварима и правима, Регистар стечајних маса, Регистар удружења и Регистар страних удружења основаних 2009. године према одредбама Закона о удружењима⁸⁷⁴, као и други регистри утврђени законом.⁸⁷⁵

Како би се обезбедила интероперабилност електронских регистара и евиденција прописима је утврђена обавеза образовања метарегистара⁸⁷⁶, односно јединственог јавног електронског регистра у коме су садржани основни подаци о свим регистрима у електронском облику који су успостављени на територији Републике Србије.⁸⁷⁷ Сврха успостављања метарегистра јесте да онемогући да се у различитим регистрима воде подаци о истом, као и да онемогући да подаци који се преузимају буду неажурирани или непотпуни.⁸⁷⁸ Подаци и докумената из електронских регистара органа размењују се путем сервисне магистрале органа (тј. путем централизоване софтверско-хардверске платформе на којој се врши интеграција е-услуга органа и преко које орган управља

⁸⁷⁰ Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, бр. 27/2018, чл.4 ст.1 тач.19 и 30, чл. 10, 11 и 13.

⁸⁷¹ Закон о матичним књигама, *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 145/2014, 47/2018, чл.91.

⁸⁷² *Ibid.*, чл.92.

⁸⁷³ Закон о агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, измењен 111/2009 и 99/2011.

⁸⁷⁴ Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 99/2011 .

⁸⁷⁵ Закон о агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, 111/2009 и 99/2011; Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији; Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2009-2012. године*, Београд, 2012, стр. 20.

⁸⁷⁶ Уредба о начину вођења метарегистра, начину одобравања, суспендовања и укидања приступа сервисној магистралу органа и начину рада на Порталу еУправа, *Службени гласник РС*, бр. 104/2018.

⁸⁷⁷ *Ibid.*, чл.4 ст.1 тач.19 и чл.13.

⁸⁷⁸ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2019. до 2022. године и Акциони план за његово спровођење (Нацрт).

датим е-услугама) којој орган „приступа преко јединствене информационо-комуникационе мреже електронске управе или на други безбедан начин.“⁸⁷⁹

Јуна 2017. успостављен је Информациони систем за размену података који подржава Закон о општем управном поступку, или скраћено – еЗУП, који треба да омогући размену података свих органа јавне управе путем сервисне магистрале. Тренутно, еЗУП је повезао 8 институција – ПИО Фонд, Националну службу за запошљавање, Пореску управу, Министарство правде, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство унутрашњих послова, Републички геодетски завод и Централни регистар обавезног социјалног осигурања – и 22 базе података које они воде (матичне књиге – рођених, умрлих, венчаних; евиденције о незапосленим лицима; евиденцију корисника ПИО фонда итд.). Како еЗУП омогућава органима јавне управе да електронским путем брзо и лако размењују податке из умрежених база података и тиме ослобађа грађане обавезе да иду од шалтера до шалтера како би сами прикупили те податке, он представља важно средство за постизање аутоматизације управних поступака и за успостављање ефикасне, модерне е-управе која доприноси трансформацији јавне управе у Србији у сервис грађана.⁸⁸⁰

Такође, како би се унапредила ефикасност е-управе у овој области електронски су повезани и регистри матичних књига умрлих и венчаних са јединственом електронском евиденцијом о свим грађанима који имају право гласа у Републици Србији, а која званично носи назив јединствени бирачки списак.⁸⁸¹ Повезивање наведених матичних књига са јединственим бирачким списком треба да обезбеди благовремено регистровање промена у бирачком списку и обезбеђивања тачности података у њему. Међутим, унапређење поступка за регистровање лица која ће на изборима гласати из иностранства (што је једна од кључних мера Акционог плана ПОУ 2018-2020. године за успостављање ефикасне и транспарентне електронске управе у Србији) још увек није реализовано на одговарајући начин.⁸⁸² Сходно постојећим законским решењима, српски држављани са боравиштем у иностранству имају на располагању могућност да, по обавештењу дипломатско-конзуларног представништва, поднесу захтев најмање 5 дана пре закључења бирачког списка којим траже упис чињенице да ће своје гласачко право остварити у иностранству.⁸⁸³ Овим решењем сав терет је преваљен на гласача, чиме је остављена могућност да се глас лица са боравиштем у иностранству злоупотреби у матичној земљи. Како би се избегло да се глас гласача који борави у иностранству, а није поднео захтев да гласа у иностранству,

⁸⁷⁹ ЗЕУ, бр. 27/2018, чл. 9 ст. 3.

⁸⁸⁰ Параграф, Закон о општем управном поступку: Информациони систем "еЗУП" испунио очекивања, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/040618/040618-vest5.html> (12.01.2019.); БЕТА, „Почела примена новог информационог система еЗУП-Повезано шест највећих база података у Србији“, *еКапија*, 2017, доступно на: https://www.ekapija.com/news/17_77521/pocela-primena-novog-informacionog-sistema-ezur-povezano-sest-najvecih-baza-podataka-u (01.08.2017.); Министарство државне управе и локалне самоуправе, Годишњи извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2018 до 2020, Београд, 2019, стр. 23.; Министарство државне управе и локалне самоуправе, Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}, стр 17-18.

⁸⁸¹ Упутство за спровођење Закона о јединственом бирачком списку, *Службени гласник РС*, бр. 15/2012-36, 88/2018-79, чл. 1.

⁸⁸² Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године.

⁸⁸³ Зоран Петровић *et al.*, *Приручник за спровођење закона о јединственом бирачком списку*, МДУЛС, Београд, 2019, стр. 39-41.

нити је дошао у Србију да оствари своје право, искористи без његовог знања, предлаже се измена постојећег Закона о јединственом бирачком списку тако да се посебне евиденције о држављанима са гласачким правом који имају боравиште у иностранству укину, у смислу да се подаци из посебних евиденција пребаце у јединствени бирачки списак (што треба да допринесе да се у пракси успостави транспарентна јединствена евиденција) у који ће се од избора до избора, по потреби, уписивати податак да ће гласач своје право остварити у иностраној земљи у којој има боравиште.⁸⁸⁴ Међутим, ради додатне правне сигурности ваљало би на посебном интернет порталу успоставити посебан кориснички сервис на коме би бирачи нпр. путем свог јединственог матичног броја могли да провере да ли су гласали или не (што подразумева дигитализацију евиденција о излазности) и на ком бирачком месту. Успостављање наведеног механизма би допринело сузбијању потенцијалне манипулације гласовима бирача из иностранства, тиме што би они могли путем интернет сервиса да провере како су заведени. На тај начин, уколико потенцијално дође до случаја да се у евиденцији води да су гласали у матичној држави, док су фактички све време боравили у иностранству (што је лако доказиво због граничне контроле), оштећеном гласачу би се пружила могућност да благовремено уочи и пријави неправилност.

Успостављање регистара у електронском облику је у први план истиче потребу за подстицањем сарадње органа јавне управе да узајамно размењују прикупљене податке како би се терет прибављања података из службених евиденција пренео са грађана на управу, растерећујући тиме грађане потребе да изнова прибављају и достављају иста документа различитим органима управе понаособ, штедећи им тиме и време и новац.⁸⁸⁵ Сходно томе, 2014. године усвојен је Национални оквир интероперабилности,⁸⁸⁶ којим се утврђују заједнички елементи интероперабилности у поступању органа јавне управе који сарађују на заједничком пружању јавних услуга.⁸⁸⁷

Националним оквиром интероперабилности (скраћено: НОИ) предлаже се концептуални модел за креирање, развој и одржавање електронских јавних услуга који могу применити сви органи државне управе који пружају јавне услуге, а одлуче се за пружање јавних услуга у електронском облику. Предлог модела у НОИ израђен је у складу са концептуалним моделом интероперабилних јавних услуга изнетим у Европском оквиру интероперабилности 2.0. из 2010. године и полази од основних јавних услуга, као најједноставнијег модела за образовање јавних услуга. Основне јавне услуге чине: услуге које почивају на базним регистрима;⁸⁸⁸ фасилитатори интероперабилности⁸⁸⁹ и услуге спољних партнера.⁸⁹⁰ Груписање више основних

⁸⁸⁴ *Ibid.*, стр. 13-14.

⁸⁸⁵ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији.

⁸⁸⁶ Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Национални оквир интероперабилности, Београд, 2014, стр.4.

⁸⁸⁷ *Ibid.*, стр. 7-8.

⁸⁸⁸ Регистри које воде органи државне управе и садрже основне информације (о физичким и правним лицима, геопросторним подацима итд.) који се могу виšekратно користити на безбедан и сигуран начин. Упореди и види више: Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, *Национални оквир интероперабилности*, стр. 12.

⁸⁸⁹ Услуге које служе да олакшају успостављање интероперабилности попут е-потписа, е-идентитета, е-документа, преводе између протокола итд. Види и упореди: *Ibid.*, стр. 11-12; Вијеће Министара БиХ, Одлука о усвајању оквира интероперабилности БиХ, *Службени гласник БиХ*, бр. 53/2018.

јавних услуга на координисан и уређен начин представља оркестрацију услуга која се испољава као **обједињена услуга**. Обједињена услуга омогућава аутоматско одвијање пословних процеса и потребно је обезбедити да јој корисници приступају као јединственој услузи, на безбедан начин, путем дигиталног јединственог управног места. Ради унапређења процеса обједињавања услуга е-управе и стварања услова за узајамну комуникацију и размену података између система органа државне управе за пружање е-услуга, НОИ наводи да је потребно да државни органи предузму заједничке напоре на успостављању интероперабилности и обезбеђењу безбедне размене података тако што ће се подаци између органа државне управе преносити преко „безбедног, усаглашеног и контролисаног канала“ (сервисне магистрале).⁸⁹¹

Позитивни ефекти интероперабилности су: смањени трошкови јавне управе, бржа и јефтинија обрада захтева и информисање привредних субјеката (чиме се ствара подстицајно окружење за привредни развој), као и обезбеђивање не само бржег и јефтинијег пружања јавних услуга корисницима (које штеди њихово време и новац), већ приступачнијег – услуге су доступне сваком ко има приступ интернету и компјутерски уређај, што елиминише потребу за директним одласком пред шалтер, што је посебно погодно за особе са инвалидитетом, старија и болесна лица.⁸⁹² Јачањем квалитета јавних услуга у земљи отвара се могућност успостављања наднационалне интероперабилности у складу са прописима ЕУ.⁸⁹³

Интероперабилност представља основни предуслов који мора да буде испуњен за успостављање **јединственог управног места** путем којег се пружају ефикасне јавне услуге у електронском облику.⁸⁹⁴

Електронске услуге управе могу се поделити у две групе. **Прву групу** чине услуге које **управа електронским путем пружа грађанима**, попут: подношења пријава електронским путем за упис у вртић; електронска пријава рођења детета; подношење захтева електронским путем којим се тражи замена дотрајалих, застарелих, физичких исправа о оружју; захтев за достављање извода из матичних књига итд.⁸⁹⁵ Основна сврха пружања јавних услуга грађанима електронским путем посредством интернета јесте да се поједностављањем бирократских процедура грађани временски и финансијски растерете, да на једном месту могу и да се информишу и да предузму поребне радње за остваривање својих права и обавеза, као и да се јавни службеници растерете притиска од великог броја грађана за шалтерима. Оно што одликује е-услуге које јавна управа у Србији пружа грађанима јесте некомплетност, непоузданост (чести застоји у обради података, честе измене портала) и нераспрострањеност, због чега се е-

⁸⁹⁰ Нпр. услуге финансијских институција, телекомуникационих пратнера итд. Види више у: Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Национални оквир интероперабилности, стр. 12.

⁸⁹¹ *Ibid.*, стр. 9-10.

⁸⁹² *Ibid.*

⁸⁹³ *Ibid.*, стр. 6-7.

⁸⁹⁴ I. Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, стр. 1-7; Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Усвојен Национални оквир за интероперабилност, 2014, доступно на: <http://mtt.gov.rs/vesti/usvojen-nacionalni-okvir-interoperabilnosti/> (13.2.2018.).

⁸⁹⁵ Славољуб Симић, „Интернет у јавној управи и е-governmen (е-управа)“, *Пословна информатика*, доступно на: <http://poslovnainformatika.rs/elektronsko-poslovanje/e-uprava/> (23.01.2020).

услуге грађанима чине неатрактивним, те се пре опредељују да лично оду за шалтер и „реше“ своје питање на лицу места.

Узмимо за пример издавање пробне возачке дозволе у Београду. Данас кандидат за возача теоријски тест полаже онлајн на посебном сервису Министарства унутрашњих послова (скр. МУП), при чему му резултат – да ли је положио или није – излази одмах по окончању истог и исти комисија бележи у електронску књижицу кандидата. Након полагања практичног дела, резултати испитне комисије од стране овлашћених лица ауто-школе се такође уносе у електронску књижицу кандидата. Дакле, постоје основе да се пружи једна комплетна услуга електронског подношења захтева за издавање пробне возачке дозволе, али у пракси није тако. Кандидат који је положио оба испита, мора лично преузети из ауто-школе папирна уверења (лекарско, о положеној првој помоћи и практичном испиту) и са признаницама о уплаћеним таскама отићи на шалтер у МУП у Љермонтвљевој улици, чиме се непотребно прави гужва (грађани из 17 београдских општина долазе на шалтере у исти МУП за пробне возачке дозволе). Као што видимо, дигитализација ове процедуре није ваљано спроведена до краја. Пожељно би било, када су већ резултати теоријског и практичног дела испита за возача унети електронски у књижицу кандидата, да се на исти електронски профил кандидата унесе и електронско здравствено уверење – било од стране надлежне установе која спроводи здравствену проверу, било да овлашћено лице у ауто-школи скенира физичко здравствено уверење које му је кандидат доставио. Исто би требало учинити и са уверењем о положеној првој помоћи. Зашто тест прве помоћи⁸⁹⁶ не би био електронски као што је и теоријски испит? Уколико би се увеле наведене измене, целокупна документација кандидата за возача би била доступна онлајн и веома лако би се могла креирати комплетна е-услуга која кандидату омогућава да путем интернета попуни захтев за издавање пробне возачке дозволе. Потребно је само омогућити: 1) електронско плаћање такси; 2) електронско подношење фотографија или евентуално омогућити да се путем интернет позива изврши даљинско фотографисање и 3) доставу готових дозвола на кућну адресу (попут платних картица).

Другу групу чине услуге које јавна управа електронским путем пружа пословним субјектима, као што су електронско оснивање и регистрација привредног друштва, односно предузетника, електронске јавне набавке (више у: *Унапређење система јавних набавки*), електронске грађевинске дозволе, електронска пријава и одјава радника и др.⁸⁹⁷ Ради што бољег искоришћавања савремених ИКТ у циљу осавремењивања и подизања ефикасности и отворености рада јавне управе кроз креирање квалитетних јавних услуга у електронском облику Акционим планом ПОУ из 2018. године предвиђа се обавеза образовања електронског јединственог јавног регистра административних поступака који би грађанима и привредним субјектима пружио све неопходне информације у вези одређеног административног поступка. Тежња јесте да се кроз дигитализацију фреквентних административних поступака и симплификацију сложених процедура допринесе како финансијском и временском растерећењу привредних субјеката, тако и успостављању модерне, квалитетне и ефикасне јавне управе. Сходно томе, 2018. покренут је трогодишњи пројекат е-Папир који је резултирао успостављањем портала „*epapir.rsjp.gov.rs*“ који садржи јавну, отворену базу од 2500 поступака и опцију да привредни субјекти поднесу своје

⁸⁹⁶ Тест прве помоћи и даље се полаже на папиру.

⁸⁹⁷ С. Симић, *op. cit.*

предлоге и препоруке за унапређење административних поступака како би се идентификовали административни поступци које треба поједноставити, укинути или изменити.⁸⁹⁸

Ефикасна електронска управа корисницима пружа јавне услуге у електронском облику путем **дигиталног јединственог управног места**.⁸⁹⁹ Међутим, иако је у већини земаља идејно усвојен концепт једношалтерског система на коме би требало бити доступне све јавне услуге, обично се бира део јавних услуга које ће бити доступне корисницима на јединственом управном месту. Разлог за то лежи у чињеници да пружање свих јавних услуга на истом месту може бити проблематично због њихове бројности и разноврсности.⁹⁰⁰ Јединствено управно место у дигиталној верзији мора бити лако доступно, али мора гарантовати и безбедност поверљивих података, такође мора пружити све неопходне информације, смернице и документа неопходна за разумевање и покретање управних поступака којима корисници желе да остваре своја права и интересе. Као што је већ поменуто у раду, институт јединственог управног места, уз могућност да буде успостављен и у електронском облику, уведен је у српски правни систем Законом о општем управном поступку из 2016.⁹⁰¹

На електронском јединственом управном месту (е-порталу) корисницима се пружа велики број јавних услуга чиме се корисник растеређује временски, финансијски и не мора се удубљивати у унутрашњу организацију јавне управе.⁹⁰²

Закон о електронској управи правно регулише постојећи **Портал еУправе** као **јединствену приступну тачку електронске управе органа** на којој органи могу образовати своје **јединствено управно место** у дигиталном облику. Портал еУправа омогућује органима да: објављују услуге е-управе и уређују право приступа објављеним

⁸⁹⁸ Пројекту Владе и РСЈП за смањење административног оптерећења привреде еПАПИР може се приступити путем интернет адресе: <https://www.epapir.rsjp.gov.rs/> (12.02.2018.); Параграф, Е-ПАПИР: Пројекат ће поједноставити процедуре, дигитализовати и учинити јавно доступним све административне поступке преко јединственог регистра, 2018, доступно за преузимање на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/220518/220518-vest16.html> (25.05.2018.).

⁸⁹⁹ I. Koprić, „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“, str.1-7.

⁹⁰⁰ *Ibid.*

⁹⁰¹ Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, бр.27/2018, чл. 42.

⁹⁰² Тако се на пример путем електронског јединственог управног места грађанима Србије од 2016. године пружа обједињена услуга издавања грађевинских дозвола, прибављања сагласности потребних за поступке изградње, надградње и реконструкција објеката. На јединственом управном месту се сви захтеви утврђени Законом о планирању и изградњи⁹⁰² који су потребни за наведене поступке подnose електронским путем, а на исти начин, односно електронским путем се врши и достава и размена поднесака, аката, техничке документације и осталих докумената између надлежног органа и подносиоца захтева, односно надлежног органа и ималаца јавних овлашћења. Ова обједињена процедура спроводи се путем Централног информационог система (скраћено: ЦИС) коме подносиоци захтева могу приступити путем званичне веб странице Агенције за привредне регистре Републике Србије (скраћено: АПР). Вид. Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013-258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон); АПР, Централна евиденција обједињених процедура, доступно на: <https://www.apr.gov.rs/registru/građevinske-dozvole/o-registru.1374.html> (18.5.2019.); ГО Вождовац, Грађевинске дозволе обједињена процедура, доступно на: <https://vozdovac.rs/gradjevinske-dozvole-objedinjena-procedura/> (18.5.2019.); Град Сремска Митровица, Информација о обједињеној процедури, еУправа, доступно на: https://www.euprava.gov.rs/eusluge/opis_usluge?generatedServiceId=2918&title=Informacija-o-Objedin%D1%98enoj-proceduri (18.5.2019.)

е-услугама од стране службених лица; размењују електронске поднеске и податке; пријаве примећене неправилности у раду Портала еУправа; прате статистику коришћења е-услуга; обавештавају кориснике о статусу предмета у поступку и да грађанима омогуће да електронски подносе захтеве, електронски плаћају таксе, информишу се о својим правима путем интернета са било које локације, подносе е-документа.⁹⁰³

У тренутку свог оснивања 2010. године Портал еУправа умрежио је 27 органа јавне власти и омогућио нешто више од 50 електронских услуга, тако да су грађани и привредни субјекти у том тренутку могли електронским путем да преузимају обрасце, добијају потврде, изводе из матичних књига и да подносе захтеве за документима уколико поседују сертификовани електронски потпис.⁹⁰⁴ Инфраструктура Портала еУправа се убрзано развијала тако да се до половине 2014. године број органа јавне власти на Порталу еУправа учетворостручио, а број услуга увећао за приближно 12 пута. Међутим, током деценије имплементације Стратегије РДУ, услед недовољно посвећене пажње утврђивању које су то електронске услуге за којима постоји реална потреба корисника, као и недовољне и неадекватне промоције Портала еУправа сам развој инфраструктуре Портала еУправа није пратио број грађана који га је користио. Корисницима је било недовољно објашњено на који начин које услуге могу добити на овом Порталу, а поготово је у том периоду мало говорено на јасан и концизан начин о сертификованом електронском потпису и начину како га набавити.⁹⁰⁵ Из наведеног произилази контрадикторност између зацртаног циља Стратегије РДУ да успостави кориснички оријентисану државну управу и начина на који се приступило успостављању и развоју е-управе. Поставља се питање зашто је перспектива корисника приликом дизајнирања е-услуга и приликом одређивања приоритетних е-услуга чијој ће се изради приступити била испуштена из вида читавих десет година. Електронске услуге које не користи значајан део становништва, које нису дизајниране из перспективе корисника и које су успостављене само да би се испунили формални захтеви евроинтеграцијског процеса представљају ништа друго до скупу инвестицију која не доприноси успостављању ефикасне, делотворне кориснички оријентисане државне управе.⁹⁰⁶

Развоју „добре“ електронске управе у Србији, која је у складу са европским стандардима, у великој мери допринело је успостављање Портала јавних набавки и Портала отворених података.

⁹⁰³ ЗЕУ, чл. 18.

⁹⁰⁴ РТС, Отворен Интернет портал е-управа, 2010, доступно на: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/722242/otvoren-internet-portal-e-uprava.html> (13.12.2017.).

⁹⁰⁵ Руководилац одељења за развој Дигиталне агенде у Дирекцији за електронску управу, у интервјуу датом августа 2014. године истакла је да никада није урађено истраживање о електронским услугама за којима постоји реална потреба корисника и четири године након успостављања Портала еУправа указала је на потребу да се електронски сервиси на Порталу еУправе прилагоде кориснику, као и на потребу да се поради на промоцији овог Портала „да би е-управа заиста профункционисала“. Опширније у: Весна Милосављевић, "(Не)видљива е-управа", *SeeCult*, 2014, доступно на: <http://www.seecult.org/vest/nevidljiva-e-uprava> (14.06.2016.).

⁹⁰⁶ Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, Нови Сад, 2009, доступно на: <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> (15.05.2016.).

Портал јавних набавки успостављен је 2009. године, на основу Закона о јавним набавкама⁹⁰⁷ из 2008. године и од тада се константно развијао. На овом Порталу, у складу са законом, објављују се у електронском облику огласи о јавној набавци; одлуке о додели уговора, односно закључењу оквирних споразума; омогућава се привредним субјектима да електронски подносе понуде, пријаве, планове и пројекте; врши се електронска комуникација и размена података између наручилаца и привредних субјеката итд.⁹⁰⁸

Портал отворених података „Data.gov.rs“ установљен је са сврхом да омогући органима јавне управе да објављују сетове отворених података како би их учинили доступним јавности и тиме олакшали пословање и подстакли: одговорност својих службеника, ангажовање цивилног друштва, привредни развој.⁹⁰⁹ ЗЕУ поред тога што успоставља нормативни оквир за „системски развој“ е-управе, такође успоставља и правни оквир за „отворене податке и поновну употребу података“.⁹¹⁰ Одредбама овог закона утврђују се основна правила за отварање јавних података кроз увођење обавезе органа да на Порталу отворених података публикују машински читљиве, тачне скупове отворених податка из делокруга своје надлежности, као и да отворене податке учине доступним јавности тако да се могу лако претражити и поновно употребити (осим ако прилагођавање или израда података ради поновне употребе не представља несразмеран трошак времена и средстава органа).⁹¹¹

Право на поновну употребу електронских података без накнаде (осим ако посебним законом није другачије прописано) гарантује се свима који поднесу захтев органу који поседује тражене податке. Право на поновну употребу података се може законом ограничити из оправданих разлога, нпр. ради заштите права интелектуалне својине или лице захтевом тражи податке који нису из делокруга послова органа коме је захтев упућен и сл. Поступак реализације права на поновну употребу података остварује се сходно одредбама закона који регулише поступак реализације права на слободан приступ информацијама од јавног значаја.⁹¹²

Иако се у правној теорији о отварању јавне управе најчешће говори као о позитивном процесу који доприноси сузбијању нерегуларности⁹¹³ и успостављању „добре управе“, поједини правни теоретичари попут Роузи Мекги и Данкана Едвардса (*Rosie McGee and Duncan Edwards*) истичу да отварање јавне управе омогућава политизовано и изричито нормативистичко уређивање отворених података, отворених

⁹⁰⁷ Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 116/08.

⁹⁰⁸ *Ibid.*, чл. 54; Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3, чл. 183; Управа за јавне набавке, Портал јавних набавки, доступно на: <http://www.ujn.gov.rs/sr/obavestenja/story/63/Portal+javnih+nabavki.html>, (15.01.2018.).

⁹⁰⁹ Танјуг, „Национални Портал отворених података стартао данас“, *Новости*, Београд, 2017: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:690351-Nacionalni-Portal-otvorenih-podataka-startovao-danas>, (20.10.2019.).

⁹¹⁰ Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године.

⁹¹¹ *Ibid.*; Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, бр.27/2018.

⁹¹² Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, бр.27/2018,чл. 25, 26.

⁹¹³ Могу се испољити у различитим облицима попут монопола у јавним набавкама, дискриминацији у управним поступцима, корупцији и сл.

поступака и отворене управе уопште.⁹¹⁴ Опасност од политичке манипулације отвореним подацима је реална у сваком друштву те је неопходно успоставити чврсте механизме који би спречили потенцијалне злоупотребе. На пример, за време ванредног стања у Србији које је уведено марта 2020. године услед избијања пандемије вируса корона грађани и медији су имали велику потребу за подацима о броју заражених у Србији. Међутим, Портал отворених података није функционисао на ваљан начин у смислу да подаци нису редовно ажурирани. Тако на дан 6. априла 2020. Портал отворених података је приказивао податке који су последњи пут ажурирани 30. марта исте године, што се у клими када сваким даном расте број заражених и формирају се нова жаришта може изједначити са цензуром која озбиљно може угрозити здравље људи – и то не само физичко (људи се понашају лежерније верујући да број заражених у њиховом месту није велики и излажу се ризику), већ и психичко здравље оних људи који су уплашени, а немају информацију о дистрибуцији заражених у њиховој локалној самоуправи (долази до појачане анксиозности, стреса, несанице итд.).⁹¹⁵ Стога, за убудуће, пожељно би било прописима утврдити дужност органа јавне власти да у року од максимално 24 часа, а у под оправданим околностима у року од 48 часова, на Порталу отворених података публикују, односно ажурирају релевантне податке о чињеницама које су од значаја за здравље и безбедност грађана.

⁹¹⁴ Rosie McGee and Duncan Edwards, "Introduction: Opening Governance – Change, Continuity and Conceptual Ambiguity", in: *"Opening Governance" - IDS Bulletin* (eds. McGee, R. and Edwards, D.), Vol. 47 No. 1, Brighton, 2016, p.6; Lucia Vesnic-Alujevic et al., *op.cit.*

⁹¹⁵ Вид. <https://data.gov.rs/sr/search/?q=korona> (06.04.2020.).

10. УПРАВЉАЊЕ ПРОЦЕСОМ РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ

Успешна реформа јавне управе претпоставља постојање ваљаног система за извештавање, координацију, праћење и евалуацију реформског процеса.⁹¹⁶

Институционално-организациона структура за „координацију, праћење, извештавање и евалуацију процеса“⁹¹⁷ имплементације реформе јавне управе успостављена је на основу смерница садржаних у Стратегији РЈУ из 2014. године. Стратегија, првобитно, успоставља четворостепену структуру да би 2018. године (након разматрања препорука и замерки изнетих од стране *SIGMA* програма на четворостепени систем координације процеса реформом јавне управе)⁹¹⁸ Влада донела *Одлуку о изменама Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији*⁹¹⁹ којом мења постојећу структуру и уводи тростепени систем за координацију спровођења Стратегије РЈУ.

На првом нивоу одвија стручна координација активности процеса реформе јавне управе и вршење оперативних послова од стране Министарства надлежног за државну управу и локалну самоуправу. У оквиру надлежног Министарства формирана је посебна организациона јединица задужена за управљање процесом реформе. Наведена организациона јединица учествује и врши координацију процеса припреме планских

⁹¹⁶ ГОПА Консултанти, Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији: Финални извештај, стр. 18.

⁹¹⁷ Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14, 42/14 – исправка, 54/2018-4.

⁹¹⁸ Наведене препоруке *SIGMA* изнете су у документу „Преглед координационе структуре за Стратегију реформе јавне управе“ од децембра 2016. године у коме је указано на сложеност институционално-организационе структуре за имплементацију реформе јавне управе која преоптерећује институције задужене за координацију, праћење и евалуацију процеса реформе јавне управе и тиме смањује њихову ефикасност. Такође, указано је и на постојање преклапања између Колегијума државних секретара и Савета за реформу јавне управе. Сходно томе, Одлуком о изменама Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији извршене су измене ове структуре, у смислу да је укинут првобитни трећи ниво на коме се одвијала политичка координација коју је вршио Колегијум државних секретара (свих министарстава) задужен да: расправља о свим релевантним питањима у вези реформе јавне управе, а поготово оним о којима није постигнута сагласност на стручном нивоу; прати извештаје о процени успешности имплементације Акционог плана за спровођење Стратегије РЈУ и да Савету за реформу јавне управе предлаже питања за разматрање. Више у: Влада Републике Србије, Нацрт Закона о спречавању корупције (Нови назив за Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције) - Текст прописа, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160718/160718-vest14.html> (18.07.2018.); Инсајдер, Нови закон о агенцији за борбу против корупције: Још једна пропуштена шанса да се корупција сведе на минимум, 2018, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12046/> (10.09.2018.); Инсајдер, Расправа о закону о агенцији за борбу против корупције: Имовина чланова породице без надзора, јер Агенција не може све да постигне, 2019, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13769/> (16.03.2019.); К. Павков, *op.cit.*

⁹¹⁹ Влада Републике Србије, Одлука о изменама Стратегије реформе јавне управе у РС, *Службени гласник РС*, бр. 54 /2018.

докумената „у области реформе јавне управе“⁹²⁰, као и за имплементацију иницијативе Партнерство за отворену управу, затим на основу реализације датих акционих планова, припрема извештаје којима се оцењује ток процеса евроинтеграција, а такође врши стручне послове за остала два нивоа система координације реформе јавне управе.⁹²¹

На другом нивоу одвија се стручна координација и праћење имплементације Стратегије РЈУ од стране Међуминистарске пројектне групе сачињене од секретара и помоћника министарстава. Одлуком о изменама Стратегије реформе јавне управе, ради јачања експертских и професионалних капацитета за развој процеса реформе јавне управе, омогућено је да се у рад Међуминистарске пројектне групе укључе и представници релевантних органа државне управе, па чак и представници организација цивилног друштва за област реформе јавне управе и Сталне конференције за градове и општине како би се процес реформе јавне управе што успешније спровео и на локалном нивоу. Међуминистарска пројектна група учествује у изради стратегија и акционих планова за спровођење реформе јавне управе; усклађује друге националне стратегије са Стратегијом РЈУ; учествује у процесу оцене остварених резултата у процесу имплементације Стратегије РЈУ у складу са утврђеном методологијом за вршење процеса евалуације; усваја извештаје о реализацији мера и активности утврђених Акционим планом за имплементацију Стратегију РЈУ; износи предлоге за расправу Савету за реформу јавну управу и одлуке на усвајање о којима се није могао постићи консензус на нивоу Међуминистарске пројектне групе; задужена је за редовно ревидирање Стратегије РЈУ и у сарадњи са Министарством за државну управу и локалну самоуправу предлаже активности које треба уврстити у Годишњи план Владе. Начин рада Међуминистарске пројектне групе уређује се посебним пословником о раду.⁹²²

На трећем нивоу делује Савет за реформу јавне управе, као централно тело Владе које има стратешку улогу у процесу политичке координације и усмеравања тока процеса реформе јавне управе и које је задужено да: израђује предлоге за стратешки развој јавне управе; предлаже мере и активности за успешно спровођење процеса реформе јавне управе; проучава и усваја извештаје о реализованим циљевима за спровођење реформе јавне управе; прати и анализира ток имплементације Стратегије РЈУ, старајући се да циљеви и принципи Стратегије РЈУ буду инкорпорирани у секторска планска документа и даје претходно мишљење о стратегијама развоја и нацртима општих правних прописа који се односе на оснивање и уређивање организације нових државних органа управе, служби и тела Владе.⁹²³

Праћење процеса реформе јавне управе заснива се на резултатима и то: а) директним резултатима тзв. *outputs* и б) исходима тзв. *outcomes* – којима се мери оствареност виших циљева реформе. Објективни индикатори за мерење реализованости планираних активности и циљева реформе утврђени су у важећем Акционом плану за имплементацију Стратегије РЈУ. За мерење општег циља реформе

⁹²⁰ Влада Републике Србије, Одлука о изменама Стратегије реформе јавне управе у РС; Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

⁹²¹ *Ibid.*

⁹²² *Ibid.*

⁹²³ Влада Републике Србије, Одлука о изменама Стратегије реформе јавне управе у РС. Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2018-2020. године.

Стратегије користи се хибридни индикатор делотворности власти који мери Светска банка сваке године на основу података добијених из утврђених експертских анализа и анкета. Поред тога, за мерење успешности процеса реформе јавне управе користе се и индикатори за мерење исхода и резултата, као и индикатори за мерење имплементираниности принципа јавне управе сходно *SIGMA* методологији – како би се утврдио степен приближавања Србије Европској унији у овој области.⁹²⁴

⁹²⁴ *Ibid.*

ЗАКЉУЧАК

У динамичном окружењу, под утицајем великог броја унутрашњих и спољашњих фактора, јавна управа се заједно са људским друштвом непрестано развија. Развој јавне управе није могућ без континуираног спровођења процеса реформи њеног система ради благовременог прилагођавања њених организационих структура и начина на који пружа јавне услуге новонасталим и измењеним околностима. Резултати студије показали су да је реформа јавне управе континуирани, детаљно планирани и обликовани процес који се испољава кроз вршење мањих или већих измена у систему јавне управе имплементацијом савремених, иновативних или већ постојећих (у прошлости проверених) решења како би се произвела позитивна промена у оријентацији, структури и начину функционисања јавне управе. Појам реформе је шири и апстрактнији од појма модернизације. Модернизација јавне управе, као ужи и конкретан облик у коме се реформа јавне управе може испољити, представља процес увођења иновација у рад и организацију јавне управе, како би се обезбедило да процеси њеног рада иду у корак са развојем савременог друштва и његових потреба, односно како би могла да одговори на захтеве и очекивања корисника у савременом окружењу.

Међународне организације и савремени међународни трендови друштвеног развоја умногоме су утицали на подупирање, усмеравање тока и обликовање процеса реформе јавне управе у Србији. Анализом релевантних стратешких докумената и прописа установљено је да је реформа јавне управе у Србији усмерена на успостављање модерне јавне управе која ће по европским стандардима „добре управе“ пружати квалитетне јавне услуге својим грађанима и привредним субјектима и која ће својим деловањем производити позитивне друштвено-економске ефекте како у земљи, тако и на наднационалном нивоу. Кључни фактори који су утицали на то да се процес реформе јавне управе у Србији усмери ка успостављању „добре управе“ јесу: 1) *потписивање Миленијумске декларације Уједињених нација* – по угледу на ову декларацију јавна управа се посматра као на основно средство које треба да допринесе промовисању демократије, људских права и реформи усмерених, сходно „миленијумским“ развојним циљевима, на успостављање ефикасне, транспарентне, поштене (без корупције) и одговорне јавне управе која ће одговарати на захтеве корисника (према којима поступа равноправно) и подстиче учешће цивилног друштва – што чини суштину „добре управе“; 2) *стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ* – процес евроинтеграција имао је велики утицај на „унутрашње“ реформске процесе Србије и пружио је значајну подршку развоју савремене јавне управе у Србији која се, као кандидат за чланство у Европској унији, обавезала да својим грађанима обезбеди „добру управу“ и квалитетне јавне услуге по стандардима ЕУ.

Проучавањем различитих схватања правних аутора, као и референтних аката међународних организација установљено је да не постоји јединствено, општеприхваћено одређење и разграничење садржине појма стандарда „добре управе“ и појма принципа „добре управе“. Сходно томе, у теорији и у пракси, неретко се дешава да се ови термини преплићу, а да се притом односе на исто.

Стога, како би се допринело разјашњењу наведених недоумица у пракси и подстакла даља дискусија о овом питању у правној теорији, у раду се приступило дефинисању општег појма стандарда „добре управе“ и његовом разлучењу од садржине појма принципа „добре управе“. Сумирањем резултата спроведене анализе, изведен је општи појам стандарда „добре управе“ који се у овом раду дефинише као правни стандард понашања чију садржину чине „упутства“ којима се **посредно умерава** понашање јавне управе у њеном контакту са грађанима и привредним субјектима ка пожељном „добром“ управном поступању, односно „упутства“ којима се вршење управне делатности од стране органа управе и запослених у њима **посредно усмерава** ка пружању јавних услуга на квалитетан, тј. „добар“ начин. Са друге стране, принципи „добре управе“ усаглашени су са стандардима „добре управе“ и доприносе њиховој имплементацији, тако што **директно** утврђују како управа треба да поступа у свом контакту са корисницима, односно како треба да, вршећи своју делатност, пружа јавне услуге како би придобила и очувала поверење јавности у свој рад и допринела остварењу „добре управе“ у пракси. Принципи „добре управе“ имплементацијом у писане, опште правне акте стичу правну обавезност.

Под успешном јавном управом, у смислу Стратегије РДУ и Стратегије РЈУ, сматра се „добра“ јавна управа која својим грађанима пружа квалитетне јавне услуге, односно пружа ефикасне, делотворне, поуздане и предвидљиве јавне услуге на транспарентан, отворен и одговоран начин.

У истраживању смо установили да „добра управа“ почива на квалитетним прописима. Квалитетним прописом се сматра пропис који је израђен у складу са реалним друштвено-економским стањем у земљи, те када се његове одредбе примене он производи позитивне ефекте – по друштво, привреду, животну средину... Сходно томе, у раду истакли смо значај анализе ефеката прописа као ефикасног инструмента за контролу квалитета прописа. Међутим, за одрживост „добре управе“ потребно је, поред усвајања нових квалитетних прописа, уклонити сувишне, неквалитетне прописе, односно симплификовати оне претрано сложене прописе који су у примени, а који намећу непотребан административан терет, смањују транспарентност управног одлучивања, отварају простор за неетично поступање и сувишну бирократију и на други начин производе ефекте који нису у складу са стандардима „добре управе“.

Ефикасност јавне управе мери се њеном спремношћу да одговори на изазове и захтеве савременог друштва, као и висином квалитета услуга које пружа корисницима уз што мањи утрошак средстава и времена. Дакле, што је квалитет јавних услуга виши, а утрошак ресурса мањи, то је јавна управа ефикаснија. Из наведеног јасно се уочава да је економичност јавне управе тесно повезана са њеном ефикасношћу. У истраживању смо установили да је ефикасност шири појам од економичности, јер не подразумева смањење издатака по сваку цену, већ само онолику уштеду трошкова колико је неопходно за постизање жељених ефеката, уз пуно поштовање начела законитости. Унапређењем ефикасности и економичности рада јавне управе тежи се успостављању, у оквиру закона, флексибилне јавне управе која одговара на захтеве грађана и привредних субјеката и штити њихове интересе, уз истовремену заштиту јавног интереса.

Усвајањем Закона о општем управном поступку 2016. године, којим се прописује: обавеза органа управе да по службеној дужности прибавља и размењује податке о чињеницама неопходним за одлучивање; могућност електронског општења органа и странке, односно електронског достављања писмена и обавештења и др. – значајно је

допринето административном растеређењу корисника, али и унапређењу флексибилности управе у границама закона, у смислу да унапређење економичности и ефикасности њеног рада не искључује остваривање начела законитости.

Делотворном јавном управом сматра се она јавна управа која је поставила своје приоритете, успоставила организацију, испланирала и организовала своје деловање тако да успешно и у року реализује постављене циљеве, односно прозводи жељене ефекте.

Као један од најважнијих и најпоузданијих инструмента за успешно спровођење структурних реформи јавне управе у раду издвојила се функционална анализа која кроз идентификовање сувишних, дуплираних и дефицитарних послова у систему јавне управе, односно идентификовање адекватних организационих облика за ефикасно вршење одређених поверених послова и задатака, доприноси усклађивању функционалне и организационе структуре, а тиме и унапређењу ефикасности и делотворности њеног рада.

Анализирајући податке дате у позиционом документу Министарства државне управе и локалне самоуправе *Модерна држава – рационална држава* и податке о запослености Републичког завода за статистику установљено је да је број запослених у српској јавној управи већи од потребног, што изискује знатна финансијска давања. Како, по оцени наведеног министарства, раст броја кадрова и уложених средства није пратио и сразмеран пораст квалитета јавних услуга, у склопу реформских напора усмерених оптимизацију система јавне управе, у овој области предузет је сет мера и реформских активности усмерен на успостављање рационалног и финансијски одрживог броја запослених у јавној управи. Међутим, осим што је преобимност и недовољна ефикасност бирократског апарата идентификована као проблем, недовољно активности је предузето у пракси да се тај проблем заиста реши, те је приметно одсуство политичке воље да се реформе у овој области, заиста, спроведу. То се да приметити, пре свега у чињеници да се процес рационализације у овој области свео се примарно на – из године у годину – продужавање забране запошљавања у јавном сектору. Међутим, ни наведена забрана запошљавања, уведена 2013. године, није спроведена на ваљан начин. Забележене су бројне неправилности, што у виду злоупотребе изузетка од забране, што у виду запошљавања без сагласности, док је у појединим битним органима јавне управе (нпр. који врше инспекцијски надзор) забрана запошљавања произвела је кадровски дефицит. Сходно наведеном, препоручљиво је, уместо забране запошљавања у јавном сектору, порадити на унапређењу планирања кадрова на основу стварних потреба и према пословима које је потребно обављати.

Како би се обезбедило да јавна управа, у пракси поступа у складу са стандардима „добре управе“, поред квалитетних прописа као основног предуслова, неопходно је и идентификовати најфреквентније појавне облике лошег управног поступања, попут ћутања управе, дискриминације и др., и успоставити делотворне механизме за њихово сузбијање.

Сузбијању коруптивног и уопште лошег управног поступања умногоме доприноси деполитизација јавне управе и успостављање ефикасне електронске управе. Сумирањем резултата анализа изнетих у студији констатује се да се у Србији јачање анти-корупцијских механизма одвија споро и неуједначено, са приметним одсуством политичке воље да се реформе у овој области изистински ваљано спроведу. Да би се

онемогућило да појединци или групе који поседују извесну политичку моћ коче развијање анти-корупцијских механизма (како би заштитили своје приватне интересе) неопходно је да се даљи реформски процес усмери превасходно на јачање отворености јавне управе у Србији и развој механизма који омогућава већу партиципацију грађана у раду јавне управе.

Деполитизацијом јавне управе минимизује се политички утицај на процес запошљавања и унапређења кадрова у јавној управи. Међутим, деполитизација иако доприноси она не гарантује *per se* и квалитет рада јавне управе. Да би деполитизована јавна управа пружала квалитетне услуге корисницима неопходно је да унутар ње делује професионалан кадар. Професионализацији и деполитизацији службеничког система доприноси успостављање система запошљавања и напредовања по принципу мериторности. Успостављањем мериторног система запошљавања и напредовања службеника омогућава се селекција најспособнијих кадрова, који поседују адекватна стручна знања и вештине за вршење управних послова и задатака на квалитетан и оптималан начин. Реформом државно-службеничког законодавства у протеклом периоду у Србији постављена је основа за примену принципа мериторности у овој области у складу са европским стандардима.

Рад управе се деперсонализује путем електронског поступања, те се отежава могућност јавног службеника да индиректно или директно, из користи и противно прописима, условава свој рад одређеном противуслугом, односно да фаворизује или дискриминише корисника на основу пола, расе или било ког другог основа.

Отворени подаци објављују се како би били доступнији што широј јавности, али и како би се унапредила транспарентност рада јавне управе. Када јавност има увид у начин на који јавна управа доноси одлуке и како располаже јавним средствима, повећава се вероватноћа да ће свако евентуално неетичко поступање јавних службеника бити примећено и позвано на одговорност. Дакле, отвореност, транспарентност и одговорност јавне управе су међусобно повезани принципи који подстичу доношење одлука у јавном интересу.

Да би јавни податак који се ставља заинтересованој јавности на увид и располагање у отвореном формату био ваљан, он мора бити релевантан и користан за кориснике. Сходно томе, приликом отварања јавних података потребно је претходно извршити селекцију корисних од некорисних података и адекватно их систематизовати тако да се лако могу пронаћи у претрази на интернету.

У Србији је посебно важно успоставити ваљане механизме који би спречили потенцијалне манипулације подацима који су подобни за отварање, а које се могу испољити у виду неажурног публикувања битних јавних података, као што је то био случај са подацима о броју заражених од вируса корона у време ванредног стања 2020. године. Као потенцијало решење датог проблема у раду је изнет предлог да се *de lege ferenda* утврди обавеза органа јавне власти да у року од максимално 24 часа, а под оправданим околностима у року од 48 часова, на Порталу отворених података објаве, односно ажурирају релевантне податке о чињеницама које су од значаја за здравље и безбедност грађана.

Приликом спровођења процеса реформе јавне управе у Србији, у области отворених процедура, акценат је стављен на унапређење конкурентности и отворености поступака јавних набавки, како би се минимизовала корупција и

фаворизација у овој области. Међутим, уређивање прописа и техничко-технолошко осавремењивање само по себи не могу дати жељене резултате уколико се не успоставе јаки механизми који ће спречити да расписани тендери садрже дискриминаторске техничке спецификације који погодују тачно одређеним понуђачима.

У истраживању утврдили смо да се у процесу реформе управе у Србији увођење савремених информационо-комуникационих технологија у рад јавне управе третира као један мултифункционални инструмент који, заједно у комбинацији са другим инструментима, значајно доприноси унапређењу ефикасности, транспарентности, отворености, делотворности и рационалности система јавне управе. Разлог за то почива на чињеници да је услуге и информације у дигиталном облику много лакше и брже добити него у физичком.

Кроз призму међународних аката на е-управу се гледа као на моћан алат који помаже да се националне јавне управе носе са савременим изазовима (олакшава превенцију и управљање природним катастрофама, олакшава прекограничну мобилност физичких лица која траже запослење итд.) и захтевима друштва (доприноси административном растерећењу, премоштава физичке баријере, унапређује приступачност и инклузивност услуга лицима са специјалним потребама, доприноси успостављању успостављању јединственог тржишта итд.). Сходно томе, развој јавне управе у овом сегменту доприноси ваљаном одвијању реформских процеса и у другим областима – привреде, развоју информационог друштва, развоју антикорупционих механизма итд.

Електронизација база података у јавној управи представља нужни корак у успостављању е-управе који, такође, доприноси и процесу рационализације јавне управе кроз симплификацију управних процедура – подаци и документација се размењују електронским путем чиме се знатно олакшава њихово прибављање, обрада и провера од стране органа јавне управе, а корисник се ослобађа потребе да сам прибавља документа, плаћа сувишне таксе и шета од једног шалтера до другог како би прикупио сву документацију која му је потребна да би реализовао неко своје право, односно испунио одређену обавезу. Међутим, само постојање електронских база података не подразумева *per se* и ефикасност е-управе. Како би се послови е-управе успешно, ефикасно и економично одвијали неопходно је постојање координисане сарадње између органа јавне управе на размени податка и информација како би се терет прибављања података из службених евиденција пренео са корисника на управу, растеређујући тиме кориснике да изнова прибављају и достављају иста документа различитим органима управе понаособ и штедећи им и време и новац. Усвајањем Националног оквира интероперабилности Србије 2014. године, којим се утврђују основни елементи за увођење интероперабилности у електронском управном поступању, постављена је ваљана основа за унапређење сарадње органа јавне управе у пружању електронских јавних услуга.

На основу спроведеног истраживања установљено је да уколико електронске услуге не употребљава значајан део становништва, уколико нису дизајниране из перспективе корисника и уколико су успостављене само да би се формално испунили захтеви евроинтеграцијског процеса, представљају прескупу инвестицију која не доприноси успостављању ефикасне, делотворне, кориснички оријентисане јавне управе, а самим тим ни остварењу „добре управе“ у пракси. Сходно томе, препоручљиво је да органи који су задужени за креирање и развој е-услуга у Србији више слушају потребе корисника и да грађане и привредне субјекте више укључе у дизајн истих.

Примери из страних држава нам свакако могу помоћи као идеје, смернице и полазна основа, али мора се имати у виду да свака држава егзистира у специфичном сету околности и утицаја којима се њена јавна управа мора прилагођавати. Стога, препоручује се израда периодичних анкета и упитника путем којих ће корисници дигиталних услуга јавне управе износити своја мишљења и предлоге о постојећем стању е-управе и које ће им омогућити да сугеришу које нове е-услуге треба успоставити, односно које постојеће е-услуге треба даље развити, комплетирати или кориговати.

Усвајање Закона о електронској управи од великог је значаја за модернизацију јавне управе у Србији. Међутим, као дискутабилан издвојио се члан 5. ЗЕУ којим се утврђује начело ефикасног управљања опремом путем које се врше послови е-управе, јер формулација наведеног начела подразумева искључиво уштеду државних средстава која се користе за обављање послова електронске управе и олакшавање рада службеника, при чему се грађани и привредни субјекти као корисници наведених услуга занемарују. Како само правилно и економично располагање опремом не гарантује грађанима брже, ни економичније услуге, пожељно би било наведену одредбу ЗЕУ преименовати у: „начело ефикасности електронске управе“ и проширити *de lege ferenda* тако да се њоме корисницима изричито гарантује право на ефикасно пружање е-услуга, јер „добра“ електронска управа се успоставља и ради корисника, а не само ради јавне управе.

Како би се обезбедило да право гласа лица са боравиштем у иностранству остане неповређено у студији изнета је препорука да се успостави посебан кориснички сервис на коме би бирачи нпр. путем свог јединственог матичног броја могли да провере да ли су гласали или не (што подразумева дигитализацију евиденција о излазности на изборима) и на ком бирачком месту. Успостављање наведеног механизма би допринело сузбијању потенцијалне манипулације гласовима бирача из иностранства, тиме што би они могли путем интернет сервиса да провере како су заведени. На тај начин, уколико потенцијално дође до случаја да се у евиденцији води да су гласали у матичној држави, док су фактички све време боравили у иностранству (што је лако доказиво због граничне контроле), оштећеном гласачу би се пружила могућност да благовремено уочи и пријави неправилност.

Из примера страних земаља и учења страних аутора анализираних у истраживању може се издвојити још неколико кључних препорука које би било пожељно да Србија усвоји и примени у даљем планирању процеса реформе јавне управе како би се повећао степен њене успешности. Као прво, препоручљиво је да се усваја што мањи број стратешких докумената чији се рокови имплементације у значајној мери преклапају како би се олакшала реализација циљева постављених у њима. Паралелна имплементација већег броја стратегија може унети нејасноће при приоритизацији реформских области и циљева, а самим тим и расподелу финансијских средстава за њихову имплементацију. Као друго, потребно је оснажити политичку вољу и подршку процесима реформе и модернизације јавне управе како би се обезбедило да се они успешно и до краја спроведу у пракси, јер делимично спроведене реформе и процес осавремењивања јавне управе погодује рађању партикуларизма. И као треће, препоручује се обликовање процеса реформе управе у складу са друштвено-економском климом државе, јер само преписивање иностраних модела реформи, који нису прилагођени окружењу у коме се спроводе, не може да резултира успехом, односно доводи до тога да спроведена реформа остане само „мртво слово на папиру“.

РЕФЕРЕНЦЕ

1. Литература објављена на српском језику и језицима бивших југословенских република – по азбучном реду:

- Антонијевић, Милан; Грујић, Никола; Миленковић, Марко; Голубовић, Катарина; Николић, Невена, *Заштитник грађана – препоруке у пракси*, Београд, 2013.
- Бабић, Јован, „Етика и морал”, *Theoria*, 1/2008.
- Barlek Vezmar, Inga, „Primjena načela legitimnih očekivanja upraksi upravnog suda republike Hrvatske”, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, (1991) v. 32, br. 1, Rijeka, 2011.
- Беговић, Борис (ред.); Мијатовић, Бошко (ред.); Антонић, Драгомир; Бабовић, Будимир; Васовић, Мирјана; Ваџић, Зоран; Вуковић, Слободан; Ивошевић, Зоран; Кавран, Драгољуб; Стојановић, Божо; Хибер, Драгор, *Корупција у Србији*, Центар за либерално-демократске студије, 2001.
- Болтон, Петер, *Водич за стратешко планирање за градове и општине*, Врање, 2007.
- Бошњак, Маринко, *Глобална финансијска и економска криза и њен утицај на привреду и финансије Србије*, Београд, 2011.
- Бранковић, Србобран, „Савремене концепције државе”, *Српска политичка мисао*, 1/1997.
- Budak, Jelena (ured.); Alibegović, Jurlina Dubravka; Nestić, Danijel; Slijepčević, Sunčana, *Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj*, Zagreb, 2011.
- Varga, Mladen; Vračić, Tomislav, „Otvoreni podaci javnog sektora: koncept i njegova primjena u Hrvatskoj”, u: *8. Forum za javnu upravu* (Urednica: A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2015.
- Варинац, Саша; Нинић, Иван; Удружење професионалаца у јавним набавкама Републике Србије из Новог Сада, *Корупцијска мапа система јавних набавки у Републици Србији*, Организација за европску безбедност и сарадњу, Београд, 2014.
- Вебер, Макс, *Привреда и друштво*, Том I, Просвета, Београд, 1976.
- Вехар, Примож, *Процес правне хармонизације са фокусом на методе и технике транспоновања ЕУ *acquis-a**, Plac | Policy & Legal Advice Centre, Београд, 2009.
- Vidović, Slavko, „EU okvir interoperabilnosti EIF 2.0 i dizajn IS-a (prezentacija na hrvatskom informatičkom zboru)”, *Infodom*, 2013.
- Влашки, Бојан, „Неки елементи развојне димензије концепта добре управе”, *Годишњак Правног факултета Универзитета у Бањој Луци*, бр. 35, Бања Лука, 2013.
- Влашки, Бојан, „О присуству и примјени европских начела добре управе у позитивном праву Републике Српске”, *Модерна управа*, Бања Лука, 2013.
- Влашки, Бојан, „Садржина и прав(н)а природа концепта добре управе”, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, Бр. 71, година LIV, 2015.

- Vrček, Neven; Musa, Anamarija, "E-Uprava u Hrvatskoj: izazovi transformacije uprave u digitalnom društvu", *Uprava u digitalno doba. Transformacijski potencijal e-uprave za veću učinkovitost i odgovornost* (ured. A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2013.
- Вукашиновић Радојичић, Зорица, *Европски стандарди правног положаја државних службеника*, (докторска дисертација), Правни факултет, Београд, 2010.
- Вукоњански, Игор, „Значај и успешност стручног усавршавања запослених у јавној управи одабраних земаља", *Мегатренд ревија*, вол. 16, бр. 3, 2019.
- Вучетић, Дејан; Вукашиновић Радојичић, Зорица; Крстић Мистрићеловић, Ивана, „Развој службеничког законодавства и образовања у Србији – историјске и савремене тенденције", *ТЕМЕ*, бр. 1, јануар-март 2019.
- Guastini, Riccardo, *Sintaksa prava*, 2. izd., Naklada Breza, Zagreb, 2018.
- Давинић, Марко, *Европски омбудсман и лоша управа (maladministration)*, докторска дисертација, Београд, 2008.
- Давинић, Марко, *Европски омбудсман и лоша управа*, Београд, 2013.
- Димитријевић, Павле, *Јавна управа*, Ниш, 1964.
- Димитријевић, Павле; Марковић, Ратко, *Управно право 1*, Београд 1986.
- Димитријевић, Предраг, „Електронска управа и информационо друштво" у: *Модерна управа* (уред. Д. Кутлија), Агенија за државну управу, Бања Лука, 2010.
- Димитријевић, Предраг, „Организација државне управе у Републици Србији", у: *Заштита људских и мањинских права у европском правном простору* (уредник П. Димитријевић), LXII, Ниш, 2012.
- Димитријевић, Предраг, „Стратешко планирање јавном управом", *Администрација и јавне политике*, год. IV бр. 1/2018.
- Дујић, Слободан, „Јавне службе и независна регулаторна тијела", у: *Модерна управа* (уред. Д.Кутлија), Агенија за државну управу, Бања Лука, 2010.
- Ђерђа, Dario, „Načelo razmjernosti u donošenju upravnih odluka", *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, (1991) v. 37, br. 1, Rijeka.
- Ђулабић, Vedran, „Мogućности i rizici primjene tržišnih instrumenata u javnoj upravi", у: *7. Forum za javnu upravu: Od javnog prema privatnom? Privatizacija i outsourcing javnih usluga* (Ured. A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.
- Ђурић, Сања, „Монтескјеова теорија поделе власти", *Пословне студије*, Бања Лука, 2010.
- Ђурман, Petra, „Europeizacija javne uprave i načelo otvorenosti", *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, Vol.VII, No.1 , Zagreb, 2016.
- Зафиропулос, Панајотис; Смоковитис, Василис; Анђелић, Новак, *Водич за е-фактурисање. Питање и одговори – Увод у електронско фактурисање и његове аспекте*, Београд, 2017.
- Ivanišević, Stjepan, *Izvršni sloj u lokalnoj upravi*, Zagreb, 1987.
- Илић Петковић, Александра; Илић, Миле, „Одговорност државних службеника и заштита њихових права", *Годишњак Педагошког факултета у Врању*, књига VIII, Врање, 2017.

- Илић, Александра, „Дисциплинска и материјална одговорност државних службеника у правном систему Републике Србије”, *Годишњак Правног факултета у Нишу*, бр.1, Ниш, 2012.
- Јашаревић, Сенад, „Социјална сигурност и социјална држава”, у: *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду* (уред. Д. Дракић), бр. 3, Нови Сад, 2009.
- Јашко Ондреј; Чуданов, Младен; Јевтић, Милош; Кривокапић, Јован, *Основи организације и менаџмента*, ФОН Београд, 2014.
- Љиљана Јовановић, *Правно - социолошки аспект међународне заштите достојанства као етичке вредности и извора људских права*, докторска дисертација, Правни Нови Сад, 2015.
- Јовановић, Љубиша, „Одговорност и врсте одговорности у нашем савременом друштву”, у: *Зборник Правног факултета у Нишу* (уред. С. Марковић), Ниш, 1973.
- Јовановић, Невена, „Политичка одговорност носилаца извршне власти у Републици Србији”, *Администрација и јавне политике*, год. IV бр. 3/2018
- Јовановић, Слободан, *О држави – основи једне правне теорије*, Београд, 1922.
- Југ, Јадранко, *Primjena pravniх načela u odlukama Vrhovnog suda Republike Hrvatske*, Ријека, 2014.
- Кавран, Драгољуб, „Европски управни простор, реформа и образовање државне управе”, *Правни живот*, бр. 9, 2004.
- Кавран, Драгољуб, „Елементи стратегије управне реформе”, *Јавна управа*, бр. 1, Београд, 2002.
- Кавран, Драгољуб; Вукашиновић, Зорица „Европски управни простор и реформа јавне управе”, *Наука • безбедност • полиција*, Vol. IX, No. 2-3, Београд 2004.
- Кавран, Драгољуб, *Јавна управа – тренинг, реформа, ефикасност*, Програм за развој Уједињених нација, Савет за државну управу, Удружење за јавну управу Србије, Београд, 2003.
- Ковачевић, Irina, „Racionalizacija i birokratija”, *Svarog*, br. 4, Banja Luka, 2012.
- Коларевић Милан; Пантелић, Тихомир; Трифуновић, Саво; Остраћанин, Ненад, „Методологија израде стратегије одрживог развоја”, *Међународна научна конференција-Менаџмент*, Крушевац, 2010.
- Копрић, Ivan; Musa, Anamarija; Lalić Novak, Goranka, *Evropski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
- Копрић, Ivan; Marčetić, Gordana; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran; Lalić Novak, Goranka, *Upravna znanost – javna uprava u suvremenom evropskom kontekstu*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2014.
- Кораћ, Срђан, *Етичка димензија јавне управе*, докторска дисертација, Београд, 2013.
- Kos, Ivan, „E-uprava”, *Pravnik : časopis za pravna i društvena pitanja*, Vol. 51, No. 102, Zagreb, 2017.
- Кунић, Петар, „Савремене тенденције у реформи јавне управе”, *Модерна управа* (уред. Д. Кутлија), Бања Лука, 2009.

- Лазовић, Ивица „Специфичности државне управе и управљања људским ресурсима у Европској Унији - осврт на републике СФРЈ у ЕУ", *Администрација и јавне политике*, год. IV бр. 3/2018.
- Лилић, Стеван, „Историјски положај управе Србије у контексту имплементације европских стандарда", у: *Перспективе имплементације европских стандарда у Правни систем Србије* (уредник: Митровић Д.), Правни факултет, Београд, 2011.
- Лилић, Стеван, „Модернизација српске државне управе", у: *Реформе: политичка воља и административни капацитет* (уред. А. Трбовић), Фефа, Београд, 2011.
- Лилић, Стеван, *Управно право - управно процесно право*, Београд, 2014.
- Лилић, Стеван, *Управно право и управно процесно право*, Београд, 2012.
- Лилић, Стеван, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 1995.
- Лилић, Стеван; Голубовић, Катарина, *Европско управно право*, Београд, 2011.
- Лилић, Стеван; Димитријевић, Предраг, Марковић, Милан, *Управно право*, Савремена администрација, Београд, 2007,
- Лукић, Радомир, *Тумачење права*, Београд, 1961.
- Lozina, Duško; Klarić, Mirko, "Dobra uprava kao doktrina u Evropskoj uniji", *Pravni vijesnik*, br.2, Osijek, 2012.
- Марковић, Милан, „Реформа управе и управног законодавства – императив времена", *Актуелна питања југословенског, судског, радног и управног законодавства*, Будва-Београд, 1998.
- Матијашевић, Дарко, *Стратешко управљање – Стратегија, систем, организација, држава*, Бања Лука, 2018.
- Медар, Сузана, „Скица за промишљање општих начела Европске Уније", *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 71, год. LIV, Ниш, 2015.
- Миловановић, Добросав; Васиљевић, Драган, „Положај управе у демократској правној држави", *Правни живот*, бр. 10, том II, Београд, 2012.
- Миловановић, Добросав, „Регулаторна реформа и модерне законодавне технике", у: Миловановић, Д.; Ненадић, Н.; Тодоровић, В., *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији* (уред. Ћурчија Д.), ГИЗ Пројекат за правну реформу Србије, Београд, 2012.
- Миловановић, Добросав, „Разматрање институционалног оквира заштите права у поступцима јавних набавки", *Право и привреда*, бр. 4-6, Београд, 2019.
- Миловановић, Добросав, „Реформа јавне управе и анализа утицаја регулативе", *Правни живот*, бр. 10, Београд, 2008.
- Миловановић, Добросав, „Стање и препоруке за унапређење система јавних набавки у Србији", *Усклађивање пословног права Србије са правом Европске уније* (уред. В. Радовић), Београд, 2018.
- Миловановић, Добросав, „Уклањање и поједностављење прописа као део регулаторне реформе", *Правни живот бр. 10, Том II, Право и међународне интеграције*, Београд, 2008.
- Миловановић, Добросав; Цуцић, Вук, „Унапређење пословног окружења у Србији у светлу нових решења Нацрта Закона о општем управном поступку", *Усклађивање*

пословног права Србије са правом Европске уније (уред. Радовић, Вук), Београд, 2015.

- Монтескје, Шарл Луј, *О духу закона*, Београд, 1989.
- Musa, Anamarija, „Transparentnost – zašto i kako?“, у: 5. *Forum za javnu upravu: Transparentnost u javnom upravljanju* (Ured. A. Musa), Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu, Zagreb, 2014.
- Николин, Сања; Владисављевић, Александра, *Родно одговорно буџетирање (РОБ) – нова пракса и законска обавеза у систему управљања јавним финансијама у Републици Србији*, UN Women, 2015.
- Пенев, Славица; Чаушевић, Фикрет; Филиповић, Соња; Маџовски, Марјан; Мацелари, Ахмет; Марушић, Андреја; Шапо, Зхани, *Унапређење процеса реформи економског законодавства у земљама Западног Балкана*, ГТЗ Канцеларија за правну реформу: Београд, 2010.
- Petković, Andrea, *Upravne doktrine, završni rad*, Veleučilište u Šibeniku, 2015.
- Петровић, Зоран; Дражић, Марина; Марковић, Александар; Радуловић, Ивана; Петковић, Мирослав, *Приручник за спровођење закона о јединственом бирачком списку*, МДУЛС, Београд, 2019.
- Петровић, Миодраг, „О појму јавне управе у савременој теорији“, у: *Зборник радова правно-економског факултета у Нишу* (уред. С. Поповић), бр. 2, Ниш, 1963.
- Поповић, Славољуб, „О начелу ефикасности као услову за остварење модерне управе“, *Правни живот*, бр.10, 1998.
- Прица, Милош, „Правни принципи у поретку правне државе: канони правног поретка и „унутрашњег правног система““, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 80, година LVII, 2018.
- Пусић, Еуген, *Наука о управи*, Књига I, VIII издање, Правни факултет Загреб, Центар за стручно усавршавање и сарадњу са удруженим радом Новинско издавачке организације „Пословна политика“, Београд, 1986.
- Ravnić, Anton, "Socijalna država i država blagostanja", *Revija za socijalnu politiku*, Pravni fakultet Sveučilište u Zagrebu, 1996.
- Раденковић, Божидар; Деспотовић-Закић, Маријана; Богдановић, Зорица; Бараћ, Душан; Лабус, Александра, *Електронско пословање*, Факултет организационих наука, Београд, 2015.
- Радојевић, Мијодраг, *Преображај омбудсмана у савременим правним системима с посебним освртом на институцију заштитника грађана у републици Србији*, докторска дисертација, Правни факултет, Београд, 2016.
- Радуловић, Бранко; Марушић, Андреја; Вукотић, Ђорђе, *Анализа ефеката прописа – Приручник*, Београд, 2010.
- Sikavica, Pere, Bahtijarević-Šiber, Fikreta, *Menadžment: Teorija menadžmenta i veliko empirijsko istraživanje u Hrvatskoj*, Zagreb, 2004.
- Спаић, Бојан, „Два поимања правних принципа“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2017, година LXV, Београд, 2017.
- Стефановић, Милан; Миловановић, Добросав; Стефановић, Јована; Драгошан, Иван, *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору*, Београд, 2015.

- Стефановић, Милан; Радовановић, Душан; Јоловић, Даница, *Водич за примену Закона о инспекцијском надзору*, Друго измењено и допуњено издање, Београд, 2017.
- Тановић, Мерица, „Улога примјене принципа „Good Governance“ у процесу реформе јавне управе”, *Управа*, бр. 7, Сарајево, 2013.
- Томић, Зоран, Бачић, Вера, *Коментар Закона о општем управном поступку*, десето издање, Службени гласник, Београд, 2016.
- Томић, Зоран, „Правна заштита слободног приступа информацијама од јавног значаја”, *Право и привреда*, бр.4-6, Београд, 2019.
- Томић, Зоран, Добросав Миловановић, Вук Цуцић, *Практикум за примену Закона о општем управном поступку*, Београд, 2017.
- Томић, Зоран, *Опште управно право*, Београд, 2017,
- Томић, Зоран, *Управно право – систем*, Београд 2002.
- Томић, Зоран, *Управно право-приручник за правосудни*, Београд, 2017.
- Трбовић, Ана; Ђукановић, Драган; Кнежевић, Борисав, *Јавна управа и европске интеграције Србије*, Фефа, Београд, 2010.
- Трлин, Давор, „Теорија подјеле власти у систему државне власти Босне и Херцеговине”, *Управа*, Факултет за јавну управу Сарајево, 2012.
- Нарашић, Ђаклина, „Ауторитет и суд”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, год. 52, 2/2015.
- Шимас, Невен, „Европски управни простор и европска начела јавне управе”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, год. 49, 2/2012.

2. Страна литература објављена на енглеском, немачком, француском и шпанском језику– по алфавитном реду:

- Addink, Henk, "Principles of Good Governance: Lessons from administrative Law", *Good Governance and the European Union: Reflections on Concepts, Institutions and Substance* (edit. Deirdre Curtin, Ramses A. Wessel, Intersentia nv, 2005.
- Anttiroiko, Ari-Veikko. "Democratic E-Governance", *Encyclopedia of Information Science and Technology, Second Edition*, edited by Mehdi Khosrow-Pour, D.B.A., IGI Global, 2009.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, *Good governance in context: Learning from anti-corruption policies of Finland and Singapore*, München, 2014.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, "E-Participation Forum Promotes Democracy and Regional Development", *I-WAYS, Digest of Electronic Government Policy and Regulation 30*, IOS Press, 2007.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, "Democratic E-Governance – Basic Concepts", *I-WAYS, Digest of Electronic Government Policy and Regulation 30*, IOS Press, 2007.
- Azoulai, Loïc, "Le principe de bonne administration" in: *Droit Administratif Europeen* (ed. J.B. Auby, J. Dutheil de la Rochere), Bruxelles, 2007.

- Bar Cendón, Antonio, "Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments", in: *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities* (ed.M.Kelly), Maastricht, 1999.
- Barnett, Hilaire, *Constitutional & Administrative Law*, Eight Edition, Routledge, New York, 2011.
- Basu, Rumki, *Public Administration – Concepts and Theories*, New Delhi, 2004.
- Beck, Daniel; Conzelmann, Thomas, "Zwischen Sanktionierung und Dialog: Die Durchsetzung von Good Governance in der Entwicklungspartnerschaft von EU und AKP", in: *Institutionalisierung internationaler Verhandlungssysteme* (hg. F. U. Pappi, E. Riedel and R. Vaubel), Frankfurt am Main, 2004.
- Bernitz, Ulf; Nergelius, Joakim; Cardner, Cecilia; Groussot, Xavier, *General Principles of EC Law in a Process of Development (Reports from a conference in Stockholm 23-24 March 2007, organised by Swedish Network for European Legal Studies)*, Kulwer Law International, 2008.
- Bonnin, Charles-Jean Baptiste, *Principes d'Administration Publique*, edition seconde, Paris, 1809.
- Bonnin, Charles-Jean Baptiste, *Principios de Administracion Publica*, Mexico, FCE, 2004.
- Börzel, Tanja, *Transformative Power Europe? The EU Promotion of Good Governance in Areas of Limited Statehood*, Berlin Center for European Studies, Otto Suhr Institute for Political Science, Freie Universität, Berlin, 2009.
- Bouckaert, Geert; Nakrošis, Vitalis and Nemeč, Juraj, "Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results", *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 2011.
- Cheshmedzhieva, Margarita, "The Right to Good Administration", *American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 4, No. 8, 2014.
- Curry, Dion, *Trends For The Future Of Public Sector Reform: A Critical Review Of Future-Looking Research In Public Administration*, COCOPS, 2014.
- Drechsler, Wolfgang, "Towards a Neo-Weberian European Union? Agenda and Public Administration", *Halduskultuur-Administrative Culture*, No. 10, Tallinn University of Technology, Institute of Public Administration, 2009.
- Drucker, Peter, "Organisational Development in New Society of Organisations", *Harvard Business Review Magazine*, Vol. 70 No. 5, 1992.
- Drucker, Peter, *What Makes an Effective Executive*, Collins, New York, 2006.
- Elliott, Mark; Thomas, Robert, *Public Law*, Oxford University Press, 2017.
- Eklund, Niklas, "Administrative Reform in Sweden: Administrative Dualism at the Crossroad", in: *Handbook of Administrative Reform An International Perspective* (edit. J. Killian, N. Eklund), CRC Press, Florida, 2008.
- García-Zamor, Jean-Claude, *Administrative Ethics and Development Administration*, University press of America: Lanham-New York-Oxford, 2001.
- Glare, P. G. W., *Oxford Latin Dictionary*, Oxford [Oxfordshire]: Clarendon Press, 1982.
- Greenwood, John R. & Wilson, David J., *Public Administration in Britain Today*, Taylor & Francis Books Ltd, 1989.

- Gulick, Luther H., "The Integrated Executive", in: *Mastering Public Administration: from Max Weber to Dwight Waldo* (ed. Brian R. Fry), Chatham House Publishers Inc., Chantam, New Jersey, 1989.
- Hughes, E. Owen, *Public Management and Administration: an Introduction*, London, 2018.
- Humberto, Luis; Fuentes, Fernández, *Foundations for Public Administration Science in the 21st Century*, INAP, 2016.
- Jenkins, William, *A Political and Organizational Perspective*, Martin Robertson Company, U.K., 1978.
- Klijn, Erik-Hans, "New Public Management and Governance: A Comparison", *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford, 2012.
- Koprić, Ivan; Musa, Anamarija; Lalić Novak, Goranka, "Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 61, br. 5, Zagreb, 2011.
- Koprić, Ivan, "European Administrative Space – myth, reality, and hopes", in: *European Administrative Space: Spreading Standards, Building Capacities* (ed. I. Koprić, P. Kovač), Bratislava, NISPACE, 2017.
- Korhonen, Juhani, "E-Government in Finland - success stories and lessons from Finland", *E-Democracy, E-Governance And Public Sector Reform Revisited – Experiences of The Main Themes of the PADOS project in Finland and Estonia* (ed. S. Kivistö), Ministry for Foreign Affairs of Finland (Ulkoministeriö), Painotalo Casper, Kurikka, 2016.
- Kovač, Polonca; Tomažević, Nina; Leben, Anamarija; Aristovnik, Aleksander, "Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration", *Int. J. Public Policy*, Vol. 12, Nos. 3/4/5/6, 2016.
- Kulla, Heikki, *Hallintomenettelyn perusteet*, Helsinki 1999.
- Mäenpää, Olli, *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*, Helsinki 2003.
- Martin, Daniel W., "Deja Vu: French Antecedents of American Public Administration", *Public Administration Review* 47, No. 4, 1987.
- Marume, S. B. M., "Meaning of Public Administration", *Quest Journals - Journal of Research in Humanities and Social Science*, Volume 4 ~ Issue 6, 2016.
- McGee, Rosie; Edwards, Duncan, "Introduction: Opening Governance – Change, Continuity and Conceptual Ambiguity", in: *"Opening Governance" - IDS Bulletin* (eds. McGee, R. and Edwards, D.), Vol. 47 No. 1, Brighton, 2016.
- Mendes, Joana, *Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour*, Florence, 2009.
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik; Mikkelsen, Kim Sass; Ahmetovic, Damir; Ivanova, Margarita; Qeriqi, Hamit; Radevic, Rajko; Shundi, Ansi; Vljakovic, Vladimir, *Improving the Implementation of Merit Recruitment Procedures in the Western Balkans: Analysis and Recommendations*, ReSPA Publications, Danilovgrad, 2015.
- Mungiu-Pippidi, Alina, *"Learning from Good Governance Virtuous Circles", Anti-Corruption Policies Revisited. Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption: "Corruption and governance improvement in global and continental perspectives"*, 2016.
- Negro, Felix A. and Nigro, Lloyd G., *Modern Public Administration*, 7th Edition, New York: Harper & Row, Publishers, Philippine copyright, HarperCollins Publishers Inc., 1992.

- Nousiainen, Jaakko, "From semi-presidentialism to parliamentary government: political and constitutional developments in Finland", *Scandinavian Political Studies*, 24 (2), Wiley, 2001.
- Oladejo, Azeez Olalowo, Oni, Ebenezer Oluwole, „Principles of Public Administration”, in: *Chapter in Fundamentals of Politics and Governance*, Lagos, 2016.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2nd edition, 2004.
- Pollitt, Christopher; Bouckaert Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford New York, 2011.
- Pollitt, Christopher, "An Overview of the Papers and Propositions of the First Trans-European Dialogue (TED1)", *The NISPACE Journal of Public Administration and Policy – Special Issue: A Distinctive European Model? The Neo-Weberian State*, Volume I, Number 2, Bratislava, NISPACE Press, 2008.
- Pollitt, Christopher, *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?*, 2nd ed, Blackwell Business, 1993.
- Ponce, Juli, "Good Administration and Administrative Procedures", *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 12 : Iss. 2 , Article 10, 2005.
- Raz, Joseph „Legal Principles and the Limits of Law“, *The Yale Law Journal*, Vol. 81, 1972.
- Rusch, Wolfgang "Citizens First – Good Administration through General Administrative Procedures", *Modernising Administrative Procedures: Meeting EU Standards*, Regional School of Public Administration, 2011.
- Saarenpää, Ahti, "E-government and Good Government: An Impossible Equation in the new Network Society?", *Scandinavian Studies in Law*, Vol. 47, Stockholm.
- Sahni, Pardeep; Vayunandan, Etakula, *Administrative Theory*, New Delhi, 2010.
- Schwarze, Jürgen, "Enlargement, the European Constitution, and Administrative Law", *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 53, no. 4, 2004.
- Schwarze, Jürgen, *European administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, London, 1992.
- Sharma, Urmila; Sharma, S. K., *Public Administration*, New Delhi, 2002.
- Fay, Sidney Bradshaw, "Bismarck's Welfare State", *Current History*, vol. XVIII, Philadelphia, 1950.
- Simon, Herbert A.; Smithburg, Donald W. and Thompson, Victor A., *Public Administration*, 12th edition, A. A. Knopf: New York, 1971.
- Stevenson, A. (ed.), *Oxford Dictionary of English*, 3rd Revised edition, Oxford University Press, 2010.
- Van de Walle, Steven; Hammerschmid, Gerhard, "The Impact of the New Public Management: Challenges for Coordination and Cohesion in European Public Sectors", *Halduskultuur – Administrative Culture*, Vol. 12, No. 2, 2011.
- Vesnic-Alujevic, Lucia, Stoermer, Eckhard, Rudkin, Jennifer-Ellen, Scapolo, Fabiana, in collaboration with Kimbell, Lucy, *The Future of Government 2030+: A Citizen-Centric Perspective on New Government Models*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

- Weber, Max, "Bureaucracy", *Classics of Public Administration* (eds. J. M. Shafritz and A. C. Hyde), Thomson Wadsworth, Boston, 2007.
- Weiss, Thomas G., "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly* 21, no. 5, 2000.
- White, Leonard Dupee, *Introduction to the Study of Public Administration*, Macmillan, 1955.
- Wilhelmsson, Niklas, "Implementation of e-democracy in Finland - new opportunities for effective, transparent and collaborative governance", *E-Democracy, E-Governance And Public Sector Reform Revisited – Experiences of The Main Themes of the PADOS project in Finland and Estonia* (ed. S.Kivistö), Ministry for Foreign Affairs of Finland (Ulkoministeriö), Painotalo Casper, Kurikka, 2016.

3. Домаћи правни прописи, кодекси и документа јавних политика– наведени по хијерархији:

3.1. Коришћени домаћи правни прописи, кодекси и документа јавних политика објављени у релевантним службеним гласилима:

- Устав Републике Србије, Службени гласник РС, бр . 98/2006.
- Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране (СПП), у: Закон о потврђивању Споразума о стабилизацији и придруживању између европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије, са друге стране, *Службени гласник РС – Међународни уговори*, бр. 83/2008.
- Закон о Агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник РС*, бр. 97/2008, 53/2010.
- Закон о агенцији за привредне регистре, *Службени гласник РС*, бр. 55/2004, измењен 111/2009 и 99/2011.
- Закон о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 - исправка, 108/2013, 142/2014, 68/2015 - др. закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017.
- Закон о држављанству Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 135/2004, 90/2007 и 26/2018.
- Закон о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 - испр., 83/2005 - испр., 64/2007, 67/2007 - испр., 116/2008, 104/2009, 99 / 2014, 94 /2017, 95/2018.
- Закон о државној ревизорској институцији, *Службени гласник РС*, бр. 101/2005, 54/2007, 36/2010 и 44/2018 – др.закон.

- Закон о државној управи, *Службени гласник РС*, бр. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7.
- Закона о државној припадности и упису пловила, *Службени гласник РС*, бр. 10/2013, 18/2015 и 83/2018.
- Закон о електронској управи, *Службени гласник РС*, бр.27/2018.
- Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању, *Службени гласник РС*, бр. 94/2017.
- Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 21/2016-3, 113/2017-294, 113/2017-298 (др. закон), 95/2018-377.
- Закон о заштити података личности, *Службени гласник РС*, бр. 97/08 од 27.10.2008. године, 104/09 - др. Закон 68/2012- одлука УС и 107/2012.
- Закон о заштити података о личности, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018,
- Закон о Заштитнику грађана, *Службени гласник РС*, бр.79/2005, 54/2007-3.
- Закон о изменама и допунама Закона о буџетском систему, *Службени гласник РС*, бр. 108/2013, 142/2014, 68/2015 – др.закон, 103/2015, 99/2016, 113/2017 и 95/2018.
- Закон о изменама и допунама Закона о државним службеницима, *Службени гласник РС*, бр. 95/2018.
- Закон о изменама и допунама Закона о јавној својини, *Службени гласник РС*, бр. 95/2018.
- Закон о изменама и допунама закона о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 47/2018.
- Закон о инспекцијском надзору, *Службени гласник РС*, бр. 36/2015;
- Закон о јавним агенцијама, *Службени гласник РС*, бр. 18/2005-51, 81/2005-11 (исправка), 47/2018-12.
- Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 124/12, 14/15 и 68/15.
- Закон о јавним набавкама, *Службени гласник РС*, бр. 91/2019-3.
- Закон о јавним предузећима, *Службени гласник РС*, бр. 15/2016.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007-41, 83/2014-22 (др. закон), 101/2016-9 (др. закон), 47/2018.
- Закон о матичним књигама, *Службени гласник РС*, бр. 20/2009, 145/2014, 47/2018.
- Закон о министарствима, *Службени гласник РС*, бр.44/2014-3, 14/2015-3, 54/2015-13, 96/2015-11 (др. закон), 62/2017.
- Закон о Народној банци Србије, *Службени гласник РС*, бр. 72/2003, 55/2004, 85/2005 – др. закон, 44/2010, 76/2012, 106/2012, 14/2015, 40/2015 – одлука УС и 44/2018.
- Закон о Националној академији за јавну управу, *Службени гласник РС*, бр. 94/2017.
- Закон о општем управном поступку, *Службени лист СРЈ*, бр. 33/97, 31/01; *Службени гласник РС*, број 30/10.
- Закон о општем управном поступку, *Службени гласник РС*, бр. 18/2016 и 95/2018.

- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013-258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон).
- Закон о планском систему Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 30/2018.
- Закон о платама државних службеника и намештеника, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006-, 63/2006 (исправка), 115/2006 (исправка), 101/2007, 99/2010, 108/2013, 99/2014, 95/2018.
- Закон о платама службеника и намештеника у органима аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 113/2017-298, 95/2018-381, 86/2019-38.
- Закон о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 47/2018, 95/2018.
- Закон о прекршајима, *Службени гласник РС*, бр. 65/2013-6, 13/2016-12, 98/2016-98 (УС).
- Закон о систему плата запослених у јавном сектору (ЗСПЗЈС), *Службени гласник РС*, бр. 18/2016, 108/2016, 113/2017, 95/2018.
- Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Службени гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
- Закон о спречавању корупције, *Службени гласник РС*, бр. 35/2019, 88/2019.
- Закон о територијалној организацији Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 129/2007-3, 18/2016-32, 47/2018-26, 9/2020-32.
- Закон о удружењима, *Службени гласник РС*, бр. 51/2009 и 99/2011.
- Закон о управним споровима, *Службени гласник РС*, бр. 111/2009.
- Закон о Уставном суду, *Службени гласник РС*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15.
- Закон о финансирању локалне самоуправе, *Службени гласник РС*, бр. 62/2006-45, 47/2011-3, 93/2012-22, 83/2016-3, 104/2016-56 (др. закон), 95/2018-267 (др. закон).
- Закон о Централном регистру становништва, *Службени гласник РС*, бр. 17/2019-3.
- Кривични законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005-30, 88/2005-51 (исправка), 107/2005-171 (исправка), 72/2009-53, 111/2009-36, 121/2012-3, 104/2013-3, 108/2014-3, 94/2016-7, 35/2019-3.
- Уредба о акредитацији, начину ангажовања и накнадама реализатора и спроводилаца програма стручног усавршавања у јавној управи, *Службени гласник РС*, бр. 90/2018.
- Уредба о ближим условима за израду и одржавање веб презентације органа, *Службени гласник РС*, бр. 104/2018.
- Уредба о изменама и допунама Уредбе о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 22/2015.

- Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, *Службени гласник РС*, бр. 73/2017.
- Уредба о Канцеларији за информационе технологије и електронску управу, *Службени гласник РС*, бр. 8/2019.
- Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, *Службени гласник РС*, број 8/ 2019.
- Уредба о начину вођења Метарегистра, начину одобравања, суспендовања и укидања приступа сервисној магистралу органа и начину рада на Порталу еУправа, *Службени гласник РС*, бр 104/2018.
- Уредба о поступку за прибављање сагласности за ново запошљавање и додатно радно ангажовање код корисника јавних средстава, *Службени гласник РС*, бр. 113/2013, 21/2014, 66/2014, 118/2014, 22/2015 и 59/2015.
- Уредба о прибављању и уступању података о чињеницама о којима се води службена евиденција, *Службени гласник РС*, бр.56/2017
- Одлука о изменама Стратегије реформе јавне управе у РС, *Службени гласник РС*, бр. 54/2018.
- Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе, *Службени гласник РС*, бр. 79/2014, 86/2014, 120/2014 и 22/2015.
- Одлука о образовању Савета за реформу јавне управе, *Службени гласник РС*, бр. 81/2016-5, 78/2017-25, 66/2018-12.
- Резолуција о придруживању Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 112/2004.
- Пословник Владе, *Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 и 76/2014.
- Правилник о посебним елементима процене ризика, учесталости вршења инспекцијског надзора, односно контроле на основу процене ризика и посебним елементима програма инспекцијског надзора, односно контроле из делокруга буџетске инспекције, *Службени гласник РС*, бр. 90/2018.
- Правилник о смерницима добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката, *Службени гласник РС*, бр. 51/2019.
- Правилник о централној евиденцији програма стручног усавршавања у јавној управи и издавању уверења о учешћу у програму, *Службени гласник РС*, бр. 102/2018.
- Упутство за спровођење Закона о јединственом бирачком списку, *Службени гласник РС*, бр. 15/2012-36, 88/2018-79.
- Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2016. и 2017. годину, *Службени гласник РС*, бр. 93/2016.
- Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018–2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 105/2018.

- Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015–2017. године, *Службени гласник РС*, бр. 31/2015.
- Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2018-2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 54/2018.
- Влада Републике Србије, Стратегија за смањење сиромаштва у Србији, Београд, 2003.
- Влада Републике Србије, Стратегија развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2015-2018. године, *Службени гласник РС*, бр. 107/2015.
- Влада Републике Србије, Стратегија развоја интерне финансијске контроле у јавном сектору у РС за период 2017– 2020. године, *Службени гласник РС*, број 51/2017.
- Влада Републике Србије, Стратегија развоја јавних набавки у РС, *Службени гласник РС*, бр. 71/11.
- Влада Републике Србије, Стратегија регулаторне реформе у републици Србији за период од 2008. до 2011. године, *Службени гласник РС*, бр. 94/2008.
- Влада Републике Србије, Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016–2020. године, *Службени гласник РС*, бр. 8/2016.
- Влада Републике Србије, Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији, *Службени гласник РС*, бр. 9/14 , 42/14 – исправка, 54/2018-4.
- Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године са Акционим планом за његово спровођење, *Службени гласник РС*, бр. 85/2020-40.
- Програм развоја јавних набавки у Републици Србији за период 2019–2023. године, *Службени гласник РС*, бр. 82/2019.
- Скупштина општине Бачка Топола, Кодекс добре управе општине Бачка Топола, *Службени лист општине Бачка Топола*, Број 1 - Година XLIV, 2012.

3.2. Коришћени домаћи правни прописи и документа јавних политика посредством интернета:

- Влада Републике Србије, Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2014-2015, 2014, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/akcioni-plan-ogp-2014-2015.pdf> (13.01.2017.).
- Влада Републике Србије, Национални програм за интеграцију у Европску Унију (НПИ), Београд, 2008.
- Влада Републике Србије, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, 2004, доступно на: <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2004-Strategija-reformedr%C5%Beavne-uprave-u-Republici-Srbiji.pdf> (13.03.2016.).

- Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Акциони план за спровођење реформе државне управе у Републици Србији за период од 2009. до 2012. године, Нови Сад, 2009, доступно на: <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%Beavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> (15.05.2016.).
- Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Национални оквир интероперабилности, 2014, доступно на: <http://mtt.gov.rs/dokumenti/nacionalni-okvir-interoperabilnosti/> (11.11.2017.).
- Министарство финансија, Упутство за израду програмског буџета, 2014, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2017/Uputstvo%20za%20pripremu%20programskog%20budzeta.pdf> (11.02.2018.).
- Министарство финансија, Упутство за увођење родно одговорног буџетирања, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/budzetski%20korisnici/2018/Uputstvo%20za%20uvodjenje%20ROB%20za%202019%20godinu.pdf> (15.06.2020.).

4. Страни правни прописи, кодекси и документа јавних политика – по државама и међународним заједницама (абecedни редослед):

ЧЕШКА:

- Vláda České republiky, *Návrh strategie reformy veřejné správy České republiky*, Říjen 1998, k dispozici na adrese: <http://old.nvf.cz/archiv/versprava/strategie/obsah.htm>, (11.01.2017.);

ЕВРОПСКА УНИЈА:

- Code of Good Administrative Behaviour for Staff of European Commission in Their Relations with the Public, *Official Journal of European Commission*, december 2000, L 308/32-34, available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20131125-code-good-administrative-behaviour-en_1.pdf (07.06.2020.).
- Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, A Digital Single Market Strategy for Europe/*COM/2015/0192 final*/, Brussels, 2015, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0192&from=HR> (13.02.2018.).
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of governmentCOM/2016/0179 final, Brussels, 2016, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>, (13.02.2018.).

- Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, 2019 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2019) 260 final, Brussels, 29.5.2019, available at: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenja_maj_19.pdf (21.05.2020).
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union PART SIX - Institutional And Financial Provisions Title I - Institutional Provisions Chapter 1 – The Institutions Section 1 - The European Parliament Article 228 (ex Article 195 TEC), *OJ C* 202, 07.06.2016.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02), *Official Journal of the European Union*, C 83/389, 2010.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C* 326, 26.10.2012.
- Directive 2007/2/EC of the European Parliament and of the Council of 14 March 2007 establishing an Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE), *Official Journal of the European Union*, L 108 25.4.2007, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:I28195>, (10.10.2016.)
- Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *Official Journal of the European Union*, L 376/36, 27.12.2006.
- Directive (EU) 2016/680 of The European Parliament And Of The Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, *Official Journal of the European Union*, L 119, 2016.
- EEC Council, Regulation No 1 determining the languages to be used by the European Economic Community, *Official Journal* 017, 1958, P. 0385 – 0386, доступно на: [http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj), (13.02.2018.).
- Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014 COM(2014) 700 final provisoire, available at: http://www.europa.rs/upload/2014-strategy-paper_en.pdf, (21.05.2020).
- European Commission, A Digital Agenda for Europe, COM(2010)245 final, Brussels, 2010, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>, (10.12.2017.).
- European Commission, European governance - A white paper. COM (2001) 428 final, 25 July 2001, *Official Journal*, 287, 12/10/2001 P. 0001 – 0029.
- European Commission, European Interoperability Framework – Implementation Strategy. COM/2017/0134 final, Brussels, 2017, available at: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/EN/COM-2017-134-F1-EN-ANNEX-2-PART-1.PDF> (14.02.2018.).
- European Commission, European interoperability framework for pan-European e-Government services version 1.0, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2004., available at: <https://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doccd552.pdf> (11.11.2017.).

- European Commission, Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council on establishing a single digital gateway to provide information, procedures, assistance and problem solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012, COM/2017/0256 final - 2017/086 (COD), Brussels, 2017, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0256> (13.01.2018.).
- European Commission, The European eGovernment Action Plan 2011-2015: Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government, Brussels, 2010, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF> (10.12.2017).
- European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1724 of the European Parliament and of the Council of 2 October 2018 establishing a single digital gateway to provide access to information, to procedures and to assistance and problem-solving services and amending Regulation (EU) No 1024/2012, PE/41/2018/REV/2, *Official Journal of the European Union*, L 295, 21.11.2018, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L.2018.295.01.0001.01.ENG>, (02.01.2019.).
- Europski ombudsman, Europski kodeks o dobrom ponašanju zaposlenih u upravi, Brussel, 2015, dostupno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/hr/publication/hr/3510> (10.11.2017).
- Odbor ministara Vijeća Europe, Elektronička demokracija („e-demokracija“): Preporuka Rec (2009)1 koju je usvojio Odbor ministara Vijeća Europe 18. veljače 2009. godine i obrazloženje, Hrvatska informacijsko-dokumentacijska referalna agencija – HIDRA, Čakovec, 2009.
- Одлука Савета 2006/56/ЕЗ од 30. јануара 2006. године о принципима, приоритетима и условима садржаним у Европском партнерству са Србијом и Црном Гором укључујући Косово, према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. године и престанку важења Одлуке 2004/520/ЕС, доступно на: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eudokumenta/evropsko_partnerstvo/evropsko_partnerstvo.pdf (15.03.2017.).
- Одлука 2008/213/ЕС Савета од 18. фебруара 2008. године о принципима, приоритетима и условима Европског партнерства са Републиком Србијом укључујући и Косово према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација од 10. јуна 1999. и о укидању Одлуке 2006/56/ЕС, доступно на: <http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eudokumenta/evropskopartnersto/evropskopartnerstvo2008sr.pdf>, (11.11.2016.).
- Povelja Europske unije o temeljnim pravima 2007/C 303/01, *Službeni list Europske unije*, Special edition in Croatian, Chapter 01, Volume 007, P. 104 – 119, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12007P>, (05.05.2017.).
- Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings, *Official Journal of the European Union*, L 141, 5.6.2015.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance), *Official Journal of the European Union*, L 119, 04.5.2016.

- Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council of 23 July 2014 on electronic identification and trust services for electronic transactions in the internal market and repealing Directive 1999/93/EC, *Official Journal of the European Union*, L 257, 28.8.2014.
- Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, *Official Journal of the European Union*, L 145 , 31.05.2001.
- The Copenhagen Criteria, Agenda 2000, For a stronger and wider Union, Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 European Commission, *Bulletin of the European Union*, Supplement 5/97.
- The Council Of The European Union, Council Regulation (EC) No 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process, *Official Journal*, L 086 , 24/03/2004 P. 0001 – 0002, OECD, Government at a Glance 2009, Paris, 2009, available at: <http://www.oecd.org/gov/43926778.pdf>. (21.06.2017.).
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *Official Journal C 306*, 17.12.2007.
- 2000/483/EC: Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 - Protocols - Final Act – Declarations, *Official Journal*, L 317, 15.12.2000.
- 2004/520/EC: Council Decision of 14 June 2004 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999, *Official Journal of the European Union*, L 227/21, 2004.

ФИНСКА:

- Act on the Openness of Government Activities (621/1999; amendments to 907/2015 included), available at: https://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990621_20150907.pdf (07.02.2018.).
- Administrative Procedure Act (434/2003; amendments up to 893/2015 included), available at: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2003/en20030434.pdf> (11.11.2018.).
- Ministry of Finance, *Finland's Action Plan on Open Government: Open government and enhancing engagement/participation in Finland*, Helsinki, 2013.
- Ministry of Finance of Finland, Open Government III Action Plan 2017–2019: Finland, 2017, available at: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/05/Finland_NAP_2017-2019EN.pdf (15.07.2017.).
- Ministry of Finance of Finland, SADe programme organization, available at: https://vm.fi/sade-ohjelmanorganisointi?p_p_id=56_INSTANCE_SSKDNE50DInk&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column_2&p_p_col_count=1&56_INSTANCE_SSKDNE50DInk_languageId=en_US (11.01.2018.).

- OGP, Finland Open Government Action Plan 2015-2017, available at: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf, (12.03.2017.).
- OGP, Finland's Action Plan on Open Government, 2013, available at: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/2013_0314-OGP-Action-Plan-Finland.pdf (12.03.2017.).
- Prime Minister's Office (Finland), Finland, a land of solutions, Strategic Programme of Prime Minister Juha Sipilä's Government, Helsinki, 2015.
- The Constitution of Finland 11 June 1999 (731/1999, amendments up to 817/2018 included), available at: <https://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (11.11.2018.).

ХРВАТСКА:

- Hrvatski sabor, Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. Godine, *Narodne novine*, br. 70/2015.

ИТАЛИЈА:

- Decreto Legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale. (G.U.16 maggio 2005, n. 112 - S. O. n. 93), disponibile a: https://www.agid.gov.it/sites/default/files/repository_files/leggi_decreti_direttive/dl-7-marzo-2005-82_0.pdf. (21.03.2019.).
- Dipartimento della funzione pubblica, Public Administration Reform In Italy, Rome, 2014.
- Ministry of Economy and Finance, *Italy's Strategy for Reforms*, Rome, 2016.
- Senato della Repubblica, Constitution of the Italian Republic – Costituzione italiana: edizione in lingua inglese, 2nd edition, *Parliamentary Information: Archives and Publications Office of the Senate Service for Official Reports and Communication*, Rome, 2018.

САВЕТ ЕВРОПЕ:

- Council of Europe: Committee of Ministers, 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, Strasbourg, 2007, available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000_16805d5bb1 (15.05.2018.).
- Council of Europe: Committee of Ministers, Resolution (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to Acts of Administrative Authorities, 28 September 1977, доступно на: <https://www.refworld.org/docid/5a4caf0a4.html>, (12.03.2017.).
- Савет Европе, *Европска конвенција о људским правима*, Рим, 1950, доступно на: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf, (12.03.2017.).

ШВЕДСКА:

- Ministry of Finance Sweden, Budget Bill for 2018: Building our society – investing for the future, *Government Offices of Sweden*, 2017, available at: <http://www.government.se/press-releases/2017/09/budget-bill-for-2018-building-our-society--investing-for-the-future/>, (12.12.2017.).
- Prime Minister's Office Sweden, Sweden's national reform programme 2016: Europe 2020 – the EU's strategy for smart, sustainable and inclusive growth, Stockholm, 2016.

ВЕЛИКА БРИТАНИЈА И СЕВЕРНА ИРСКА:

- Her Majesty Government, Open Public Services White Paper, *Crown copyright*, 2011, available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/255288/OpenPublicServices-WhitePaper.pdf (12.02.2020.).
- Parliamentary Commissioner Act, UK, 1967, доступно на: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13> (12.11.2017.).

5. Остала документа и извори са интернета:

5.1. Објављени на српском језику и језицима бивших југословенских република – по азбучном реду:

- Ангелов, Невенка „Усвојен Закон о заштити података о личности – упозорења о мањкавостима игнорисана“, *Стартит*, 2018, доступно на: <https://startit.rs/usvojen-zakon-o-zastiti-podataka-o-licnosti-upozorenja-o-manjkavostima-ignorisana/> (12.12.2018.).
- АПР, Централна евиденција обједињених процедура, доступно на: <https://www.apr.gov.rs/регистру/грађевинске-дозволе/о-регистру.1374.html> (18.05.2019.).
- Бајић, Драгана; Долапчев, Вања; Лазаревић, Милена, *Механизам за независно извештавање (МНИ): Извештај о дизајну за Србију 2018-2020.*, ЦЕП, 2019.
- БЕТА, „Почела примена новог информационог система еЗУП-Повезано шест највећих база података у Србији“, *еКапија*, 2017, доступно на: <https://www.ekapija.com/news/1777521/pocela-primena-novog-informacion-og-sistema-ezurp-povezano-sest-najvecih-baza-podataka-u> (01.08.2017.).
- Богдановић, Весна, Систем за управљање јавним финансијама – ФМИС, Управа за трезор, 2015 доступно на: <http://www.trezor.gov.rs/files/services/fmis/prezentacije/FMIS%20%20Sistem%20za%20upravljanje%20javnim%20finansijama%20-%20FMIS.pdf> (03.10.2017.).

- БОШ, Поглавље 5 - Јавне набавке, 2016, доступно на: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-5/1543/2016/02/11/poglavlje-5---javne-nabavke.html> (05.05.2017.).
- Влада Републике Србије, Добровољни национални извештај Републике Србије о спровођењу Агенде 2030 за одрживи развој, ка једнакости одрживих могућности за свакога и свуда у Србији прерастањем у одрживост, Београд, 2019.
- Влада Републике Србије, *Модерна држава-рационална држава*, Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, 2015.
- Влада Републике Србије, „Нацрт Закона о спречавању корупције (Нови назив за Нацрт закона о Агенцији за борбу против корупције) - Текст прописа“, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/160718/160718-vest14.html> (18.07.2018.).
- Влада Републике Србије, Канцеларија за ИТ и е-управу, Државни дата центар добио још једног корисника, 2018, доступно на: <https://www.ite.gov.rs/vest/2898/drzavni-data-centar-dobio-jos-jednog-korisnika.php> (29.12.2018.).
- Влада Републике Србије, Канцеларија за ИТ и е-управу, Државни дата центар, доступно на: <https://www.ite.gov.rs/vest/788/drzavni-data-centar-.php> (15.08.2018.).
- Влада Републике Србије, Почиње пуна примена Закона о инспекцијском надзор, Београд, 2016, доступно на: <http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=264792> (05.05.2017.).
- Влада Републике Србије, Предлог Закона о заштити података о личности, 2018, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2018/2959-18%20LAT.pdf (12.10.2018.).
- Влада Републике Србије, „Стоп бирократији“, 2017, доступно за преузимање на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/obavestjenje-stop-birokratiji/> (10.05.2017.).
- Вранић, Јасмина, „Коментар најновијих измена и допуна Закона о јавној својини“, *Legartis*, 2019: <https://www.legartis.rs/komentar-najnovijih-izmena-i-dopuna-zakona-o-javnoj-svojini-novo/> (31.01.2019.).
- ГО Вождовац, Грађевинске дозволе обједињена процедура, доступно на: <https://vozdovac.rs/gradjevinske-dozvole-objedinjena-procedura/> (18.5.2019.).
- Годишњи извештај о раду буџетске инспекције за 2016. годину, доступно на: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2017/Godisnji%20izvestaj%20o%20radu%20BI%20-%202016.pdf> (12.01.2018.).
- ГОПА Консултантска, Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији: Финални извештај, 2019.
- Град Сремска Митровица, Информација о обједињеној процедури, *еУправа*, доступно на: https://www.euprava.gov.rs/eusluge/opis_usluge?generatedServiceId=2918&title=Informacija-o-Objedin%D1%98enoj-proceduri (18.5.2019.).
- Европска Комисија, *Комunikација Комисије Европском Парламенту, Европском Вijeћу I Вijeћу: Daljnje jačanje vladavine prava u Uniji trenutačno stanje i mogući sljedeći koraci*, Bruxelles, 2019, COM(2019) 163 final, доступно на: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/HR/COM-2019-163-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF> (05.04.2019.).

- Е-Капија, „Електронски тендери и понуде коначно стижу у Србију - Влада Србије усваја Стратегију развоја јавних набавки“, 2011, доступно на: <https://www.ekapija.com/news/482849/elektronski-tenderi-i-licitacije-najzad-stizu-u-srbiju-vlada-srbije-donela-strategiju>(17.01.2018.).
- Европска комисија, SOLVIT – Рјешенја проблема са ваџним правима у ЕУ-у, доступно на: http://ec.europa.eu/solvit/index_hr.htm, (16.02.2018.).
- Европски омбудсман, Добра управа у пракси: одлуке европске омбудсманце у 2013 HR, ЕУ, 2014, доступно на: <https://www.ombudsman.europa.eu/mt/publication/hr/56331>, (11.11.2017).
- Закон о електронској управи: Образложење, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/164-18%20lat.pdf (03.01.2019).
- Заштитник грађана, Начела добре управе, доступно на: <https://www.ombudsman.rs/index.php/dobra-uprava> (11.10.2017.).
- Заштитник грађана, Предлог Одлуке о утврђивању кодекса добре управе, 2010, доступно на: <http://ombudsman.yucom.org.rs/predlog-kodeksa-dobre-uprave/> (17.10.2017.).
- Илић-Попов, Гордана, Врсте буџета, 2011, доступно на: www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/popdej/.../Vrste%20budzeta.ppt (11.01.2018.).
- ИНГ ПРО, Одржано саветовање: Буџетска инспекција - надлежност и примери неправилности из праксе инспекцијске контроле, 2019, доступно на: <https://www.propisi.net/savetovanje-budzetska-inspekcija-nadleznost-i-primeri-nepravilnosti-iz-prakse-inspekcijske-kontrole/> (02.04.2019.).
- Инсајдер, Мишљење ЕК о Нацрту закона о заштити података о личности - документ за који је Министарство месецима тврдило да не постоји, 2018, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/11936/> (30.08.2018.).
- Инсајдер, Неће бити новог Нацрта закона о заштити података о личности - закључак је из одговора Министарства правде Инсајдеру, 2018, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/pitanjedana/11944/> (30.08.2018.).
- Инсајдер, Нови закон о агенцији за борбу против корупције: Још једна пропуштена шанса да се корупција сведе на минимум, 2018, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/tema/12046/>(10.09.2018.).
- Инсајдер, Расправа о закону о агенцији за борбу против корупције: Имовина чланова породице без надзора, јер Агенција не може све да постигне, 2019, доступно на: <https://insajder.net/sr/sajt/vazno/13769/> (16.03.2019.).
- Јовановић, Миодраг Правна норма, доступно на: <http://ius.bg.ac.rs/prof/Materijali/jovmio/Dokumenti/Pravna%20norma.htm> (13.03.2019.).
- Јовановић, Зоран, Карактеристике новог јавног менаџмента у појединим европским земљама, *Гласник права*, бр. 3/2015 (online) доступно на: <http://www.jura.kg.ac.rs/gp/17/l/clanci/jovanovic.htm> (25.04.2017.).
- Knezović, Gorden, „S uspostavom mreže eIDAS uskoro i primjena ePoslovanja u Hrvatskoj”, *Mreža*, 2018, доступно на: <https://mreza.bug.hr/s-uspostavom-mreze-eidas-uskoro-i-primjena-eposlovanja-u-hrvatskoj/> (18.08.2018.).
- Koprić, Ivan, „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju”, 2017, доступно на:

[https://www.academia.edu/31069260/Jedinstveno upravno mjesto one-stop shop u europskom i hrvatskom javnom upravljanju](https://www.academia.edu/31069260/Jedinstveno_upravno_mjesto_one-stop_shop_u_europskom_i_hrvatskom_javnom_upravljanju) (03.05.2018.).

- Koprić, Ivan, *Suvremena javna uprava i njezino proučavanje – kompleksnost i integracija*, 2015, dostupno na: [https://www.academia.edu/11586329/Suvremena javna uprava i njezino proučavanje kompleksnost i integracija](https://www.academia.edu/11586329/Suvremena_javna_uprava_i_njezino_proučavanje_kompleksnost_i_integracija) (06.01.2018.).
- Лакић, Сузана, „Веровали или не, Србија сада има мањак запослених у јавном сектору, један сектор предњачи“, *Блиц*, 2019, доступно на: <https://www.blic.rs/vesti/drustvo/verovali-ili-ne-srbija-sada-ima-manjak-zaposlenih-u-javnom-sektoru-a-jedan-sektor/hqkg991> (13.02.2019.).
- *Lege Artis*, Преглед новина из Закона о платама запослених у јавним агенцијама и другим организацијама које је основала Република Србија, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, 2018, доступно на: <https://www.legeartis.rs/pregled-novina-iz-zakona-o-platama-zaposlenih-u-javnim-agencijama-i-drugim-organizacijama-koje-je-osnovala-republika-srbija-autonomna-pokrajina-ili-jedinica-lokalne-samouprave-novo/> (12.07.2018.).
- Љ. М. В. , „Почиње примена новог закона о јавним набавкама“, *Пропус*, 2013, доступно на: <http://www.propisi.com/pocinje-primena-novog-zakona-o-javnim-nabavkama.html> (17.08.2017.).
- Маровић, Јована, „Деполитизација државне управе“, *Институт Алтернатива*, 2011, доступно на: <https://institut-alternativa.org/depolitizacija-drzavne-uprave/>, (15.02.2018.).
- Маšовић, Сеад; Сарачевић, Музафер; Камберовић, Хамза; Лончаревић, Зоран Зоран, „Elektronski servisi u javnoj upravi kao uslov za uspostavljanje e-uprave“, *XIV Konferencija : E-Government – Informacioni sistem državnih organa Republike Srbije* (IS-DoS 2010), доступно на: [file:///C:/Users/KIZA/Downloads/Elektronski servisi u javnoj upravi kao.pdf](file:///C:/Users/KIZA/Downloads/Elektronski_servisi_u_javnoj_upravi_kao.pdf) (13.02.2020.).
- Миленковић, Дејан, *Савремене теорије и модерна управа*, Београд, 2019.
- Миленковић, Дејан, „Стандарди добре управе и конкретни случајеви“, *Извештај о мониторингу рада Владе за област „добра управа“*, у оквиру пројекта: Могућа Србија, Европски покрет: Србија, 2012, доступно на: [http://emins.rs/sr/aktivnosti/projekti/moguca-srbija/Moguca Srbija Dobra uprava.pdf](http://emins.rs/sr/aktivnosti/projekti/moguca-srbija/Moguca_Srbija_Dobra_uprava.pdf) (10.06.2017.).
- Милосављевић, Весна, „(Не)видљива е-управа“, *SeeCult*, 2014, доступно на: <http://www.seecult.org/vest/nevidljiva-e-uprava> (14.06.2016.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Годишњи извештај за 2015. годину о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији за период 2015-2017*, Београд, 2016, доступно на: [http://www.mduls.gov.rs/doc/Annual AP 15 pdf.pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/Annual_AP_15_pdf.pdf) (11.12.2017.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Годишњи извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе за период од 2018 до 2020*, 2019, доступно на: [http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR report najnovije 04.03.2018..pdf?script=lat](http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/PAR_report_najnovije_04.03.2018..pdf?script=lat) (15.03.2019.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Годишњи извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије реформе јавне управе*

за период 2018-2020. године, 2020, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/2019-RJU-Godisnji-izvestaj2018-2020.pdf> (28.03.2020.).

- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Извештај о спроведеној јавној расправи о Предлогу програма развоја електронске управе за период од 2019. до 2022. године у Републици Србији, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi.pdf?script=lat> (02. 02.2020.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Јавни позив за учешће на консултативном састанку поводом израде акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2018 – 2020. године у Шапцу, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/javni-poziv-za-ucesce-na-konsultativnom-sastanku-povodom-izrade-akcionog-plana-za-sprovođenje-inicijative-partnerstvo-za-otvorenu-upravu-u-republici-srbiji-za-period-2018-2020-godine-u-sa/?script=lat> (11.10.2018.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Коначни извештај – Самопроцена о имплементацији акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за 2014. и 2015. годину, Београд, 2016.
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Модели аката за усаглашавање са Законом о локалној самоуправи, 2018, доступно на: <http://mduls.gov.rs/obavestjenja/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi-2/> (30.12.2018.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Партнерство за отворену управу, доступно на: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/?script=cir#> (22. 03.2020.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, Програм развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2019. до 2022. године и Акциони план за његово спровођење (Нацрт), 2019, доступно на: <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Program-razvoja-e-uprave-za-period-od-2019-do-2022.pdf> (02.02.2020.).
- Министарство државне управе и локалне самоуправе, *Реформа јавне управе 2015-2017^{1/2}: АП РЈУ Извештај 2015-2017^{1/2}*, Београд, 2018.
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Анализе Светске банке, доступно на адреси: <http://upravljanje.promenama.gov.rs/upravljanje-promenama-i-reforma-javne-uprave-u-srbiji/анализа-светске-банке/анализе-светске-банке/> (10.01.2018.).
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Ка ефикаснијој државној управи у Републици Србији: Методологија за спровођење функционалне анализе у органима државне управе*, МДУЛС, Београд, 2009.
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2009-2012. године*, Београд, 2012.
- Министарство за државну управу и локалну самоуправу, *Преглед реализације Стратегије реформе државне управе у Републици Србији и Акционог плана за спровођење реформе државне управе за период 2004-2008. године*, Београд, 2008.

- Министарство за европске интеграције Републике Србије, Историјат односа између Србије и ЕУ, доступно на: <http://www.mei.gov.rs/srl/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/>, (13.12.2018.).
- Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, Усвојен Национални оквир за интероперабилност, 2014, доступно на: <http://mtt.gov.rs/vesti/usvojen-nacionalni-okvir-interoperabilnosti/> (13.2.2018.).
- Министарство спољних послова Републике Србије, Политички односи Републике Србије и Европске уније, доступно на: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu?lang=cyr>, (10.02.2020.).
- Министарство спољних послова Републике Србије, Хронологија односа између Републике Србије и Европске уније, 2014, доступно на: <http://www.mfa.gov.rs/sr/index.php/spoljna-politika/eu/rep-srbija-eu/11370-hronologija?lang=lat> (11.02.2018.).
- Министарство управе и локалне самоуправе, Ружић: Апликација огласна табла за боље информисање службеника о реформи јавне управе, доступна на: <http://mduls.gov.rs/saopstenja/ruzic-aplikacija-oglasna-tabla-za-bolje-informisanje-sluzbenika-o-reformi-javne-uprave/> (23.01.2020.).
- Мој Стандард, Шта је ISO 27001?, доступно на: https://mojstandard.rs/iso-standardi/iso-27001-sistem-menadzmenta-bezbednoscu-informacija?gclid=Cj0KCQjwy97qBRDoARIsAITONTK18Vdwc9_i6sEq0HWdU1xtbgQ-70upr6YiqSlSttsEdTo38OU9sXwaAu8BEALw_wcB (03.03.2018.).
- Мршевић, Зорица, „Лоша управа“, доступно на: www.ombudsman.rs/attachments/638LosaUprava.ppt (10.01.2018.).
- Предраг Момчиловић, „Агенда 2030: Како учинити свет бољим местом за живот?“, БОИШ, 2018, доступно на: <http://www.bos.rs/ekz/vesti/134/2019/10/21/agenda-2030-kako-uciniti-svet-boljim-mestom-za-zivot.html> (10.02.2020.).
- Влада Републике Србије, Усвојен Предлог закона о централном регистру становништва, Београд, 20. децембар 2018, доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/vest/354614/usvojen-predlog-zakona-o-centralnom-registru-stanovnistva.php> (30.12.2018.).
- Образложење, Нацрт Закона о јавним набавкама, 2019, доступно на: <https://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/Javni%20pozivi/2018/Nacrt%20Zakona%20o%20javnim%20nabavkama.pdf> (27.05.2020.).
- Павков, Ксенија, „Спречавање корупције - нови закон, стари проблеми“, Н1, 2018, доступно на: <http://rs.n1info.com/Vesti/a416435/Sprecavanje-korupcije-novi-zakon-stari-problemi.html> (01.09.2018.).
- Параграф, Влада РС усвојила Нацрт Закона о инспекцијском надзору, почео рад на изради Нацрта Закона о рационализацији: Реформа инспекцијског надзора у домену планирања и координацији инспекција, оснива се координациона комисија за рад инспекцијских органа, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/020315/020315-vest1.html> (11.08.2017.).
- Параграф, Е-ПАПИР: Пројекат ће поједностави процедуре, дигитализовати и учинити јавно доступним све административне поступке преко јединственог регистра, 2018, доступно за преузимање на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/220518/220518-vest16.html> (25.05.2018.).

- Параграф, Закон о електронском документу, електронској идентификацији и услугама од поверења у електронском пословању: Закон усклађен са еИДАС регулативом о електронској идентификацији и услугама од поверења, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/200618/200618-vest4.html> (20.10.2018.).
- Параграф, Закон о општем управном поступку: Информациони систем "еЗУП" испунио очекивања, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/040618/040618-vest5.html> (12.01.2019.).
- Параграф, Закон о спречавању корупције: Проширују се надлежности Агенције за борбу против корупције, њена независност и финансијска самосталност, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/230519/230519-vest4.html> (27.02.2020.).
- Параграф, Нацрт - Оквир компетенција државних службеника у Републици Србији - Текст прописа, 2017, доступно на: https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/041217-nacrt-okvir-kompetencija-drzavnih-sluzbenika-u-republici-srbiji.html (05.12.2017.).
- Параграф, Нацрт закона о изменама и допунама Закона о јавним агенцијама, 2017, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/171017/171017-vest19.html> (10.01.2018.).
- Параграф, Нацрт Закона о изменама и допунама закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја - Текст прописа, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/260318/260318-vest14.html> (27.03.2018.).
- Параграф, Нацрт Закона о јавним набавкама, 2018, доступно на: <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/051118/051118-vest9.html> (10.11.2018.).
- Параграф, Нацрт Закона о централном регистру становништва, 2018, доступно на: <https://paragrafco.co.rs/dnevne-vesti/081118/081118-vest9.html> (21.11.2018.).
- Повереник, Израда новог Закона о заштити података о личности захтева од надлежних много већу транспарентност у раду и одговорност, 2018, доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr/saopstenja/2916-izrada-novog-zakona-o-zastitimi-podataka-o-lichnosti-zahteva-odnadlezhnih-mnogo-vehu-transparentnost-u-radu-i-odgovornost.html> (20.08.2018.).
- Повереник, Нацрт закона о заштити података о личности - далеко испод нужног нивоа, 2018, доступно на: <https://www.poverenik.rs/sr-yu/saopstenja/2756-naцrt-zakona-o-zastitimi-podataka-o-lichnosti-daleko-ispod-nuznog-nivoa.html> (07.01.2018.).
- Пословни информациони системи, eIDAS ЕУ регулатива, Београд, 2017, доступно на: <https://pis.rs/wp-content/uploads/2017/03/Gemalto-eIDAS-EU-regulativa.pdf> (11.11.2018.).
- Правни портал, Девет закона за ефикаснију управу, 2018, доступно на: <https://www.pravniportal.com/devet-zakona-u-skupstini-za-efikasniju-upravu/> (11.12.2018.).
- Праћење реформи, Увод у систем јавног сектора, доступно на: <http://www.pracenjereformi.info/>, (13.01.2018.).
- Прековић, И., „Врачар запошљавао мимо забране", *Новости*, 2016, доступно на: <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:587183-Vracar-zaposljavao-mimo-zabrane> (03.05.2017.).

- РС Press, Успостављена нова електронска евиденција - књига држављана Републике Србије, 2018, доступно на: <https://pcpress.rs/uspostavljena-nova-elektronska-videncija-knjiga-drzavljana-republike-srbije/> (05.01.2019.).
- Радио-телевизија Војводине, Отворен "Државни дата центар"- "срце и душа" телекомуникација, 2017, доступно на: <http://www.rtv.rs/sr/ci/drustvo/otvoren-drzavni-data-centar-srce-i-dusa-telekomunikacija-877278.html> (12.12.2017.).
- Редакција Профи Систем-а, „Национална академија за стручно усавршавање запослених у државној управи", *Правни Портал*, 2016, доступно на: <https://www.pravniportal.com/nacionalna-akademija-za-strucno-usavrsavanje-zaposlenih-u-drzavnoj-upravi/> (11.02.2017.).
- Републички завод за статистику, „Регистрована запосленост, годишњи просек 2015.", *Саопштење ЗП22-Г*, број 21 - год. LXVI, 29.01.2016, доступно на: <http://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/trziste-rada/registrovana-zaposlenost/> (12.02.2018.).
- RIA, Metodologija (vodič) za uspješnu procjenu uticaja, Sarajevo, 2017, dostupna: <http://ria.ba/wp-content/uploads/2017/06/RIA-VODI%C4%8C-L.pdf> (2.1.2018.).
- РТС, Отворен Интернет портал е-управа, 2010, доступно на: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/722242/otvoren-internet-portal-e-uprava.html> (13.12.2017.).
- Савет за борбу против корупције, Извештај о капацитетима Буџетске инспекције, 2016, доступно на: <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3151/budzetska-inspekcija-zapostavljena-od-drzave> (28.12.2017.).
- Сарадња са Европском унијом, доступно на: https://www.nbs.rs/internet/latinica/40/40_2/index.html, (15.01.2018.).
- SeConS, Ciljevi održivog razvoja, Beograd, 2016, доступно на: <http://www.ciljeviodrzivograzvoja.net/un-ciljevi-odrzivog-razvoja/> (07.06.2017.).
- Симић, Славољуб, „Интернет у јавној управи и е-government (е-управа)", *Пословна информатика*, доступно на: <http://poslovnainformatika.rs/elektronsko-poslovanje/e-uprava/> (23.01.2020.).
- СУК, Делокруг службе за управљање кадровима, доступно на: http://www.suk.gov.rs/sr/o_nama/delokrug.dot (03.01.2018.).
- Танјуг, „Национални Портал отворених података стартовао данас", *Новости*, Београд, 2017: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:690351-Nacionalni-Portal-otvorenih-podataka-startovao-danas>, (20.10.2019.).
- Унапређење система финансијског управљања и контроле коришћења јавних средстава и интерне ревизије: Статистике, доступно на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/statistike.html?jnodeId=785&sid=9478&tab=overall&depth=3>, (15.06.2020.).
- Управа за трезор, ISIB, 2018, доступно на: <http://www.trezor.gov.rs/sr/services/isib/> (22.02.2018.).
- Управљање променама, О пројекту, доступно на: <http://upravljanjepromenama.gov.rs/o-projektu/> (10.01.2018.).

- Фискални савет, Мишљење на фискалну Стратегију за 2019. годину с пројекцијама за 2020. и 2021. годину, 2018, доступно на: <http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2018/FS-Misljenje-na-Fiskalnu-strategiju-2019-2021.pdf> (12.02.2019).
- ФоНет, „У Србији 450.000 људи ради у јавној управи“, *Данас*, 2017, доступно на: <https://www.danas.rs/ekonomija/u-srbiji-450-000-ljudi-radi-u-javnoj-upravi/> (24.06.2017.).
- Функционално унапређење рада буџетске инспекције: Статистике, доступно на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/statistike.html?depth=3&jnodeId=785&tab=overall&sid=9479> (15.06.2020.).
- Цвејић, Бојан, „Држава запослила 20000 упркос забрани“, *Данас*, 2015, доступно на: <https://www.danas.rs/politika/drzava-zaposlila-20-000-uprkos-zabrani-2/>, (13.02.2016.).
- ЦЕП, *Систем компетенција-Брошура*, 2018, доступно на: <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/09/sistem-kompetencija-brosura.pdf> (09.11.2018.).
- Hinšt, Daniel, „Kako je Švedska napravila zaokret i što bi Hrvatska iz toga mogla naučiti“, *Liberal*, 2017, dostupno na: <http://liberal.hr/clanak.php?id=801> (28.11.2017.).

5.2. Објављени на другим светским језицима – по абecedном реду:

- ACCA, Professional accountants – the future: 50 drivers of change in the public sector, London, 2016.
- Alan S. Cajes, Introduction to Public Management: Clarification of Terms, 2008, available at: <http://alsalca.blogspot.rs/2008/08/introduction-to-public-management-15.html> (12.10.2017).
- Ali Pour, Nima Gholam "Sweden: Not Everyone Can Say #MeToo", *Gatestone Institute*, 2018, available at: <https://www.gatestoneinstitute.org/11727/sweden-sexual-assault-metoo> (02.02.2018.).
- Ali Pour, Nima Gholam "Welcome to Sweden: Eldorado for Migrants", *Gatestone Institute*, 2017, доступно на: <https://www.gatestoneinstitute.org/9901/sweden-migrants-costs> (02.02.2018.).
- Andrews, Rhys; Hammerschmid, Gerhard; Van de Walle, Steven, Introduction: Public Administration Reforms in Europe, 2019, available at: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02287229v2/document> (15.06.2020.).
- Luca Attias, Erika Miglietta, Guido Scorza, "Una Repubblica Digitale e inclusiva per tutti i cittadini", *Team per la Trasformazione Digitale*, 2019, available at: <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/una-repubblica-digitale-e-inclusiva-per-tutti-i-cittadini-36ae7aee1d1a> (15.06.2020.).
- Brenninkmeijer, Alex F. M., "Traditions in setting standards of good administration: National Ombudsman of the Netherlands", Plenary Session III: The 10th IOI World Conference held in Wellington, New Zealand, 2012, доступно на: [file:///C:/Users/User/Downloads/Wellington%20Conference%20Plenary%20III%20Alex%20Brenninkmeijer%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Wellington%20Conference%20Plenary%20III%20Alex%20Brenninkmeijer%20(1).pdf) (03.01.2018.).

- Brexit in brief, available at: https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/brexit-brief_en (03.06.2020.).
- Denita Cepiku, "Public administration characteristics and performance in EU28: Italy", in: *The Public Administration in the EU 28* (Edit. Nick Thijs and Gerhard Hammerschmid), European Commission, Brussels, 2018.
- Europska komisija, Kodeks dobrog upravnog ponašanja i pritužbe, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/good-administration/code-good-administrative-behaviour-and-complaints_hr (07.06.2020.).
- Costanzo, Pietro, "EU Catalogue of ICT Standards: draft contents and consultation launched", *Joinup*, 2017, available at: <https://joinup.ec.europa.eu/news/eu-catalogue-ict-standards> (01.03.2018.).
- Council of the EU, Draft updated roadmap on e-CODEX, Brussels, 2018, available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5634-2018-INIT/en/pdf> (30.01.2018.).
- DPADM, Kingdom of Sweden: Public Administration Country Profile, United Nations, 2006, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023323.pdf> (13.12.2017.).
- EU Charter of Fundamental Rights: Explanations, available at: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration> (08.06.2020.).
- EURES, The European job mobility portal, available at: <https://ec.europa.eu/eures/public/homepage> (11.02.2018.).
- European Commission, Digital Government Factsheets – Sweden, available at: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital Government Factsheets Sweden 2019.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital%20Government%20Factsheets%20Sweden%202019.pdf) (05.02.2020.).
- European Commission, eGovernment in Finland, Edition 18.0, ISA Editorial Team: Kurt Salmon S.A., European Union, 2016, available at: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/eGovernment%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%201800%20%20v2_00.pdf (31.01.2017.).
- European Commission, eGovernment in Finland, Luxembourg, 2018, available at: https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/eGovernment%20in%20Finland%20-%20February%202016%20-%201800%20%20v2_00.pdf (07.06.2018.).
- European Commission, European Cloud Initiative – Building a competitive data and knowledge economy in Europe, Brussels, 2016, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-european-cloud-initiative-building-competitive-data-and-knowledge-economy-europe>, (01.02.2017.).
- European Commission, European Semester Thematic Factsheet – Quality Of Public Administration, 2017, available at: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semesterthematic-factsheet-quality-public-administration_en_0.pdf (31.12.2017.).
- European Commission, Standard Summary Project Fiche – IPA centralised programmes, Project number 1: Support to implementation of Public Administration Reform process, available at: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/municipalsupport_programme_081007_en.pdf (01.02.2018.).

- European Commission, The single digital gateway, Brussels, 2019, available at: https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-digital-gateway_en (03.03.2019.).
- G20, Growth Strategy Italy, Hangzhou, 2016.
- Government of the Republic of Serbia, Millennium Development Goals in the Republic of Serbia Monitoring Framework, Belgrade, 2006.
- Guerrero, Omar, "Biografía", *Charles-Jean Baptiste Bonnin*, 2011, доступно на: <http://www.cjbonnin.org/BIO/index.html> (22.12.2018.)
- Hauser, Florian (Editor), European Commission, The Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners, Luxembourg, 2017.
- Heichlinger, Alexander; Thijs, Nick; Hammerschmid, Gerhard; Attström, Karin, Public Administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy, European Commission, Brussels, 2018.
- Hertvik, Joe, "Data Center Tiers: What Are They and Why Are They Important?", *BMC*, 2017, available at: <https://www.bmc.com/blogs/data-center-tiers-important/> (03.03.2018.).
- Itsenäinen Raportointimekanismi, Suomen Edistymisraportti 2013 - 2014 - Ensimmäinen edistymisraportti, Oxford Research, 2015.
- Juneja, Parchi, Public and Private Administration, MSG, available at: <https://www.managementstudyguide.com/public-and-private-administration.htm>, (10.02.2018.).
- Juneja, Parchi, Nature and Scope of Public Administration, MSG, 2015, available at: <https://www.managementstudyguide.com/public-administration-nature-and-scope.htm> (30.12.2017.).
- Juneja, Parchi, What is Public Administration? Meaning and its Definition, MSG, available at: <https://www.managementstudyguide.com/what-is-public-administration.htm> (26.2.2018.).
- Madrid European Council 15 And 16 December 1995: Presidency Conclusions, available at: https://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm (15.06.2020.).
- McMahon, Gerard, "Performance Management: Chapter 7 in Human Resource Management", *Human Resource Management*, (Carbery, R., Cross, C. eds), Palgrave Macmillan, 2013, available at: <https://arrow.tudublin.ie/cgi/viewcontent.cgi?article=1018&context=buschmanbk> (03.06.2020.).
- McMillan, John, Can Administrative Law Foster Good Administration? The Whitmore Lecture - 2009, available at: https://www.ombudsman.gov.au/data/assets/pdf_file/0010/31303/16-September-2009-Can-administrative-law-foster-good-administration.pdf (05.06.2020.).
- Lisi, Andrea, "The Digital Administration Code in Italy: Light and Shade", available at: https://old.upm.ro/facultati_departamente/ea/RePEc/curentul_juridic/rcj09/recjurid091_3F.pdf (13.12.2019.).
- Mäenpää, Olli, Hyvän hallinnon perusteet, Helsinki, 2002, saatavilla osoitteessa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/163823/Hyv_hallinto_Kol_umni.pdf?sequence=1 (06.03.2020.).

- Millennium Development Goals, available at: https://www.undp.org/content/undp/en/home/sdgooverview/mdg_goals.html (12.07.2017.).
- Niemi, Jyrki; Pyykkönen, Perttu, The impact of difficulties in EU-Russia trade relations on the Finnish foodstuffs sector, available at: <https://www.eesc.europa.eu/resources/docs/presentation-by-jyrki-niemi.pdf> (15.06.2018.).
- OECD, Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement, Paris, 2003, available at: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf> (11.01.2018.).
- OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, [C(95)21/FINAL], Paris, 1995.
- OECD, Regulatory Reform in Finland: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, Paris, 2003.
- OGP, Developing a New Format for Dialogue with CSOs(SE0016), available at: <https://www.opengovpartnership.org/members/sweden/commitments/SE0016/> (18.06.2020.).
- Oikeusministeriö, Lausuntopalvelu sähköistää lausuntomenettelyn: Ohjeet, saatavilla osoitteessa: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Instruction/Instruction?section=About> (10.03.2018).
- Oikeusministeriö, Kansalaisaloite, saatavilla osoitteessa: <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>, (12.03.2019.).
- Ostling, Alina, Independent Reporting Mechanism (IRM): Sweden End-of-Term Report 2016-2018, 2019, available at: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/02/Sweden-End-Term-Report-2016-2018-EN.pdf> (14.06.2020.).
- Pritup, Daria, "Finland End-of-Term Report 2015-2017", OGP, 2018, available at: <https://www.opengovpartnership.org/report/finland-end-of-term-report-2015-2017-year-2> (25.07.2018.).
- Scorza, Guido; Piacentini, Diego, "The Digital Administration Code (CAD): promises we've kept and targets we've missed", *Team per la Trasformazione Digitale*, 2018, available at: <https://medium.com/team-per-la-trasformazione-digitale/italian-digital-administration-code-corrective-decree-cad-council-of-ministers-pa-reform-8df2a923ef5a> (15.06.2020.).
- SIGMA at a glance, available at: <http://www.sigmaweb.org/about/>, (18.05.2020.).
- SIGMA, European Principles For Public Administration, *SIGMA papers*: No. 27, 1999.
- SIGMA, The Principles of Public Administration: Overview, 2017 edition, available at: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Overview-2017-Serbian.pdf> (13.02.2019.).
- SIGMA, Monitoring report, The principles of Public Administration, 2017, Serbia.
- SIGMA, The Principles of Public Administration, Paris, 2014, доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf> (18.03.2017.).

- SIGMA, The Principles of Public Administration, 2017 edition, доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf> (22.05.2020.).
- Statskontoret, Svensk förvaltning i ett internationellt perspektiv, 2014, available at: http://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2014/offentliga-sektorns-uteckling-internationellt_2014.pdf (02.02.2018.).
- Statskontoret, Swedish public administration from an international perspective, Stockholm, 2014.
- Sweden's Open Government Partnership Action Plan 2019–2021, available at: <https://www.regeringen.se/4ad5d7/contentassets/0e4dc8996f374895b54f9f994e6c5fd2/sweden-ogp-action-plan-2019-2021.pdf> (14.06.2020.).
- The General Assembly of UN, The 2030 Agenda for Sustainable Development, New York, 2015, available at: <https://www.prog-ocean.org/our-work/agenda-2030/> (04.06.2017.).
- The Local, So... are they no-go zones? What you need to know about Sweden's vulnerable areas, 2017, available at: <https://www.thelocal.se/20170621/no-go-zones-what-you-need-to-know-about-swedens-vulnerable-aeas> (02.02.2018.).
- The Road Map of the Reform of Public Administration, 24 ORE, 2015, available at: www.ilsole24ore.com/pdf/2010/08/24/20150824_riformaPa.pdf?refresh=ce=1 (05.05.2017.).
- Thijs, Nick; Hammerschmid, Gerhard; Palaric, Enora, A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28, European Commission, 2017, available at: [file:///C:/Users/KIZA/Downloads/Comp%20overview%20of%20public%20admin%20characteristics%20and%20perf%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/KIZA/Downloads/Comp%20overview%20of%20public%20admin%20characteristics%20and%20perf%20(4).pdf) (05.06.2020.).
- Thijs, Nick; Hammerschmid, Gerhard, Public administration characteristics and performance in EU28: Introduction, European Commission, Brussels, 2018.
- TT, "M: Redovisa kostnaderna för invandringen", *Dagens Nyheter*, 2018, available at: <https://www.dn.se/nyheter/politik/m-redovisa-kostnaderna-for-invandringen/> (10.02.2018.).
- UK Department for Communities and Local Government, *Multi-criteria analysis: a manual*, London, 2009.
- U.K., H.C., Parliamentary Debates, vol. 734, 1966-1967, col. 51-52.
- United Nations, UN E-Government Knowledgebase: Country Data, available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>, (01.03.2018.).
- UN, United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development, New York, 2016, available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Executive%20Summary.pdf> (03.06.2017.).
- UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration, Resolution Adopted by the General Assembly, 18 September 2000, A/RES/55/2, New York, 2000, available at: <https://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>, (12.2.2017.).
- UN, United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies, New York, 2018.

- UNDP, Good Governance, available at: <https://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/democratic-governance-and-peacebuilding.html>, (14.06.2020.).
- United Nations Technical Cooperation, Governance and public administration, available at: https://esa.un.org/techcoop/adserv_detail.asp?ServID=pubadmin (14.06.2020.).
- United Nations: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, What is Good Governance?, available at: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (24.05.2020.).
- United Nations Country Team in Serbia, Millenium Development Goals, available at: <http://rs.one.un.org/content/unct/serbia/en/home/mdgs-sdgs/millenium-development-goals/> (12..01.2020.).
- UNDP, Public Administration Reform - Practice Note, New York, 2004.
- Wauters, Patrick; Cilli, Valentina; Van der Peijl, Sebastiaan; Osimo, David; Mureddu, Francesco; Szkuta, Katarzyna, Mid-term Evaluation of the e-Government Action Plan 2011–2015 Implementation – SMART 2012-0060/20, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, available at: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/mid-term-evaluation-e-government-action-plan-2011-2015-implementation-smart-2012-006020> (02.03.2018.).
- What Is Digital Citizenship, Advantages and Features, available at: <https://www.e-medine.org/what-is-digital-citizenship-advantages-and-features/> (15.06.2020.).
- Wockelberg, Helena; Ahlbäck Öberg, Shirin, "Public administration characteristics and performance in EU28: Sweden", in: The Public Administration in the EU 28 (Edit. Nick Thijs and Gerhard Hammerschmid), European Commission, Brussels,, 2018.

БИОГРАФИЈА АУТОРА

Андреа З. Вукоичић рођена је 14. јуна 1988. у Београду где је са одличним успехом завршила основну школу и 12. београдску гимназију „Димитрије Туцовић“. Правни факултет Универзитета у Београду уписала је 2007. године и исти је дипломирала 2011. са просеком 9,04 на кривично-правном смеру.

Октобра 2011. уписује мастер студије на Правном факултету у Београду, на катедри за јавно право, управно-правни подмодул. Након што је октобра 2012. одбранила мастер рад под насловом *Управна делатност у руском праву*, исте године је уписује докторске студије на Правном факултету у Београду, на катедри за управно право.

Током студија била је стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја и више пута је била носилац награде за успех Правног факултета; волонтирала је као консултант на Правном факултету у Београду, у оквиру програма помоћи студентима у студирању; била је члан сектора за Семинаре и конференције у оквиру Европског удружења младих правника и студената права (ELSA); учествовала је као аутор у пројекту Перспективе имплементације европских стандарда у правни систем Србије који је подржало Министарство науке Републике Србије.

Радно искуство у Архимод д.о.о.

Течно говори енглески и руски језик и служи се немачким, италијанским и шпанским језиком.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Андреа Вукоичић

Број индекса: ДС 2012/19

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Реформа и модернизација јавне управе у Србији – са посебним освртом на стандарде добре управе“

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Андреа Вукоичић

Број индекса ДС 2012/19

Студијски програм: докторске студије

Наслов рада: „Реформа и модернизација јавне управе у Србији – са посебним освртом на стандарде добре управе“

Ментор: Проф. др Добросав Миловановић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањена у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива 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 аутора

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Реформа и модернизација јавне управе у Србији – са посебним освртом на стандарде добре управе“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, _____