

**ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА,  
УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
Јове Илића бр. 165  
Наставно-научном већу**

Одлуком Наставно-научног већа Факултета политичких наука од 17. децембра 2015. године, формирана је Комисија за преглед и оцену докторске дисертације кандидата Невенка Врањеша под насловом *Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције*. Након прегледа рада, Комисија у саставу: **проф. др Снежана Ђорђевић** (Факултет политичких наука, Универзитет у Београду), председник Комисије; **проф. др Дејан Миленковић** (Факултет политичких наука, Универзитет у Београду), члан Комисије-ментор и **др. Владимир Ђурић** (научни сарадник - Институт за упоредно право, Београд), члан Комисије, подноси Наставно-научном Већу следећи:

**РЕФЕРАТ О ЗАВРШЕНОЈ ДОКТОРСКОЈ  
ДИСЕРТАЦИЈИ**

**„ПОЛОЖАЈ СЛУЖБЕНИЧКОГ СИСТЕМА У  
РЕФОРМИ ЈАВНЕ УПРАВЕ У ЗЕМЉАМА  
ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ТРАНЗИЦИЈЕ“**

**1. Основи подаци о кандидату и дисертацији**

Невенко Врањеш рођен је 1976. године у Кнежеву у Републици Српској.

Основну и средњу школу завршио је у родном месту са одличним успехом. Дипломирао је 1998. године, на Војној академији Војске Југославије у Београду, на одсеку Копнене војске, остваривши просечну оцену 8.49. Магистарске студије је уписао на Факултету безбедности Универзитета у Београду 2001. године, а магистарску тезу под насловом *„Утицај реформе Оружаних снага на безбедност Босне и Херцеговине“* одбранио је 22. септембра 2005. године. На последипломским магистарским студијама остварио је просечну оцену 9,13.

У три наврата је био стипендиста Министарства науке и технологије Владе Републике Српске. Завршио је и низ школа, курсева и семинара у Лондону, Мадриду, Минхену, Анкари, Будимпешти, Куала Лумпуру и Загребу из области међународног права, управе, безбедности и дипломатије.

По завршетку Војне академије обављао је командне дужности у Војсци Републике Српске, а дужност војно–дипломатског представника Босне и Херцеговине у међународној војно–дипломатској мисији Центру за безбедносну сарадњу у Југоисточној Европи, са седиштем у Загребу, обављао је у периоду од 2003. до 2008. године. У периоду од 2008. до 2013. године, био је запослен у Министарству одбране Босне и Херцеговине, а од краја 2013. године запослен је у Министарству правде Републике Српске, на дужности заменика директора Републичког центра за истраживање рата, ратних злочина и тражење несталих лица, републичке управне организације у саставу Министарства правде Владе Републике Српске. Члан је стручних удружења: Удружења правника Републике Српске, Интернационалне асоцијације криминалиста и Европског дефендологија центра за безбедносна, социолошка и криминолошка истраживања. Такође, као експерт, члан је конкурсне комисије за пријем службеника у органе управе код Агенције за државну управу Републике Српске и Агенције за државну службу Босне и Херцеговине. Члан је и Комисије за полагање стручног државног испита за рад у органима управе Републике Српске. На листи је експерата делегације Европске комисије у Босни и Херцеговини, ангажован на реализацији IPA пројеката који се односе на јачање агенција за провођење закона. Дугогодишњи је сарадник – истражиоц тимова одбране пред међународним кривичним судом за бившу Југославију у Хагу. До сада је, објавио преко 30 научних и стручних радова као и приказа књига и монографија те био рецензент једног уџбеника и три практикума. Излагао је радове на домаћим и међународним научним скуповима у земљи и иностранству. Говори енглески и руски језик.

Анализирајући попис радова, Комисија запажа, да се кандидат, Невенко Врањеш, радно и стручно те посебно научно бавио проблематиком везаном за обрађену тему. У том смислу, Комисија констатује, да је кандидат у области

теме докторске дисертације објавио следеће радове:

1. Врањеш, Н.: *Уставноправни положај спољних послова БиХ*, Српска правна мисао, часопис за правну теорију и праксу, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бањалука, 2010, година 16, број 42 – 43, стр. 195 – 209, УДК 341. 7 (497.15);
2. Врањеш, Н.: *Поступак селекције државних службеника у органе управе Републике Српске*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, бр. 22/2010, Удружење правника Републике Српске, 7 октобарски правнички дани, Бања Лука, 2010, стр. 583 – 592, УДК 35(497.15);
3. Врањеш, Н.: *Теоријски појам управе у новијој српској правној мисли*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, бр. 27/2011, Удружење правника Републике Српске, 8 октобарски правнички дани, Бањ Лука, 2011, стр. 393 – 409, УДК 35(497.11);
4. Врањеш, Н.: *Однос управног и кривичног права*, Зборник радова са међународне научно–стручне конференције "Криминалистичко форензичка истраживања", Волумен 4, број 1, Октобар 2011, Интернационална асоцијација криминалиста, Бањалука, 14-15 октобар 2011, стр. 610-617, ISBN 978-99955-691-1-2.; COBISS.BH-ID 2232600;
5. Врањеш, Н.: *Управни поступак тражења азила у Босни и Херцеговини* Српска правна мисао, часопис за правну теорију и праксу, бр. 45/2012, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, стручни чланак, стр. 87-102, УДК 35.077.2/3(497.6);
6. Врањеш, Н.: *Омбудсман као посебан облик контроле управе*, Универзитет Синергија, Факултет за безбједност и заштиту, Научни скуп „Дани безбједности“ на тему: „Друштвена реакција на савремене облике угрожавања безбедности“, зборник радова, Бањалука, 2012, стр. 337 – 346, УДК 351. 74/.75:316. 42; ISBN 978-99955-23-36-7 COBISS.BH-ID 2799896;
7. Врањеш, Н.: *Службеничка етика (теоријски и правно)*, Годишњак Факултета правних наука, Паневропски универзитет Апеирон, Бања Лука, бр. 2/2012. UDC: 174:352.084
8. Врањеш, Н., Шопин, М.: *Правни положај локалне самоуправе у Републици Српској са освртом на локалне изборе*, Дефендологија центар за безбједносона, социолошка и криминолошка истраживања, Зборника радова са Међународног научног скупа на тему: „Политичка култура, дијалог, толеранција и демократија у Републици Српској и Босни и Херцеговини – стање, путеви и перспективе за локалне изборе 2012. године“ одржаног 10-11 јула 2012. године, Бањалука, 2012, стр. 83 – 90., УДК316.72:342.25(497.6PC); ISBN 978-99955 – 22 – 43 – 8; COBISS.BH-ID 33344424;
9. Врањеш, Н.: *Приказ књиге СИСТЕМ БЕЗБЈЕДНОСТИ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ– правни аспекти и актуелно стање – /Проф. др*

- Љубинко Митровић и мр Гојко Павловић*, Међународно удружење научних радника – АИС Бања Лука, Бања Лука, 2012., стр. 239/, у Страни правни живот, часопис Института за упоредно право у Београду, бр. 1/2013, стр. 384-387;
10. Врањеш, Н.: *Приказ књиге СЛОБОДА ВЕРОИСПОВЕСТИ У ЈУРИСПРУДЕНЦИЈИ ЕВРОПСКИХ УСТАВНИХ СУДОВА*, /Проф. др Владимир Ђурић, Институт за упоредно право, Београд, 2012., стр. 235/, Политеа – часопис Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци, бр. 4/2012, стр. 377-380;
  11. Врањеш Н., Савић, М.: *Законодавна и извршна власт у поступку закључења међународних уговора*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, бр. 31/2012, Удружење правника Републике Српске, 9 октобарски правнички дани, Бања Лука, 2012, стр. 279 – 299, УДК 342:348);
  12. Врањеш, Н.: *Престанак радног односа јавних службеника*, Модерна управа, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, бр. 7/8/2012, стр. 65-81;
  13. Врањеш, Н.: *Организација државне управе у БиХ*, Годишњак факултета правних наука Паневропског универзитета Апеирон, Бања Лука, бр. 3/2013, DOI: 10.7251/GFP1303, UDC: 342(497.6), стр. 138-152;
  14. Врањеш, Н., Лешчен, И.: *Локална самоуправа у Републици Српској у времену транзиције*, Политеа – часопис Факултета политичких наука Универзитета у Бањој Луци, број 5, Бања Лука, 2013, стр. 261 – 280.
  15. Врањеш, Н.: *Дискрециони управни акти: Да ли разлози морају бити саставни дио образложења*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Републике Српске, 9 октобарски правнички дани, Бања Лука, бр. 35/2013, УДК 35.077, стр. 445 – 458;
  16. Врањеш, Н.: *Дисциплинска одговорност државних службеника у Републици Српској*, Модерна управа, Агенција за државну управу Републике Српске, Бања Лука, бр. 9/10, стр. 91-102;
  17. Врањеш, Н., Десанчић, Ђ.: *Уставни модели учешћа федералних јединица у централној власти*, Страни правни живот, часопис Института за упоредно право у Београду, бр. 3/2014, стр. 409-423, УДК: 342:24;
  18. Ђурић, В., Врањеш, Н.: *Врста и правна природа акта о пријему и постављењу државних службеника*, Правна ријеч, часопис за правну теорију и праксу, Удружење правника Републике Српске, 11 октобарски правнички дани, Бања Лука, бр. 42/2015, УДК 347.96, стр. 381 – 399.

Докторска дисертација Невенка Врањеша укључујући и прилоге написана је на укупно 301 страници текста. Мериторно посматрано, дисертација се састоји од увода, шест поглавља, закључних разматрања и пописа литературе што обухвата 283. странице. Коришћена литература је систематизована у четири категорије и обухвата: 123 уџбеника и монографије; 103 чланка; 95 правних (законских и подзаконских извора) и 23 консултована веб сајта. Наведена литература је артикулисана кроз 470 фуснота. У техничком и формално-правном смислу, дисертација је урађена у потпуности према важећем *Упутству за обликовање докторске дисертације* доншеном од стране Универзитета у Београду те *Пријави докторске дисертације* која је прихваћена од стране органа Факултета и Универзитета. Провером у антиплагијаризам програму *Ephorus*, дана: 07.12. 2015. године, сачињен је *Извештај о ауторству докторске дисертације*, којим је констатовано да наведена дисертација садржи 0% плагираних речи.

## **2. Предмет и циљ докторске дисертације**

Предмет дисертације је: Положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције.

У двострано постављеном предмету истраживања службенички систем се посматра као објекат али и као субјекат реформских процеса. Овакво посматрање је неминовно, сматра кандидат, будући да су јавни службеници истовремено и носиоци реформи посебно у фази њене операционализације али и сами представљају предмет реформи. Надаље, образлажући предмет истраживања, кандидат запажа, да су у већини земаља постсоцијалистичке транзиције константни процеси реформе јавне управе у сва три њена сегмента: организационом, функционалном и персоналном. Рад се базира на сагледавање персоналног аспекта реформе јавне управе кроз фокус на јавне службенике и службенички систем у који су они разврстани

У научном погледу, циљ тезе је био, да се објасни место и улога службеничког система у провођењу управне делатности и у укупном функционисању јавне управе, како током, а нарочито након проведених реформских процеса у земљама постсоцијалистичке транзиције. У том смислу, може се констатовати, да су научни циљеви истраживања, првенствено,

дескрипција и научно објашњење третиране проблематике, уз нужно и прихватљиву меру прескрипције.

Кад је у питању научна дескрипција као научни циљ овог истраживања, у истраживању је описано како изгледају службенички системи уопште и посебно у неким земљама бившег социјалистичког уређења кроз компарацију предреформских и постреформских решења.

Поред научне дескрипције, истраживање је дало одговоре на нека питања из области реформе јавне управе, уопште и посебно у сегменту службеника јавне управе што чини научно објашњење појединих аспеката из ове области. У том смислу истраживање је дало одговоре на у циљевима истраживања постављена питања:

- Који су реално друштвено оправдани и практично сврсисходни реформски захвати у јавној управи, а који су захвати политички наметнути?
- Какав је утицај политике на реформу јавне управе уопште, те са освртом на кадрове?
- Које су реалне могућности увођења мерит система у јавној управи?
- Шта су то стандарди у реформи јавне управе на националном и европском нивоу?
- Има ли Европска унија јасне смернице модела службеничког система за државе кандидате?
- Како је и да ли је адекватно Европска унија уредила положај својих службеника у институцијама саме Уније?
- Да ли је реформа јавне управе бившим социјалистичким земљама донела рационално уређен и делотворан службенички систем који одговара потребама друштва?
- Да ли поступак селекције кадрова након проведене реформе у јавној управи омогућава избор најбољих?
- Да ли у земљама постсоцијалистичке транзиције преовладава традиционални реформски приступ оличен искључиво у демократизацији кадрова, или се ради о увођењу система новог јавног менаџмента?
- Постоји ли корелација између транзицијског процеса и службеничког система у земљама постсоцијалистичке транзиције те постоји ли

- повратни утицај службеничког система на садржај и ток реформи?
- Колико успостављени службенички системи доприносе развоју јавне управе и укупном развоју конкретне државе?
  - Да ли службеничка етика у већини земаља постаје правом уређена категорија?

Научно сазнање о предмету истраживања определило је друштвену оправданост и практичну применљивост конкретног истраживања.

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

Кандидат је дефинисао једну општу хипотезу, а затим је акценат, следствено обрађиваним поглављима, ставио на пет посебних хипотеза (претпоставки, поставки и тврдњи) које је научно потврдио. Хипотезе су постављене по следећем:

#### *Општа хипотеза у раду*

Деловање јавне управе се одвија кроз систем који чине три структурална елемента: нормативни, организациони и кадровски.

Кадрови јавне управе на различитим организационим нивоима чине службенички систем чија реформа представља параметар успешности реформе јавне управе.

Службенички систем представља један од основних чинилаца у осмишљавању и делотворном провођењу реформе јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције.

Улога службеничког система израженија је у провођењу реформе јавне управе у односу на њено моделовање у земљама постсоцијалистичке транзиције.

Резултати реформе јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције најизраженији и најделотворнији били су у домену службеничког система, како у нормативним и организационим аспектима деловања службеничког система, тако и у погледу појединих аспеката који немају искључиво правни карактер, као што су стручно усавршавање и етичко деловање службеничког система.

Свеобухватно нормирање, рационално организовање, континуирано стручно усавршавање и етичко деловање службеничког система пресудно утичу

на остваривање концепта ваљане управе.

Прва фаза реформе јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције односила се на демократизацију и деполитизацију јавне управе.

*Прва посебна хипотеза*

Деловање јавне управе се одвија кроз систем који чине три структурална елемента: нормативни, организациони и кадровски.

Позитивноправно одређење јавне управе које је теоријски утемељено и концептуално доследно изведено је *conditio sine qua non* реформе јавне управе.

*Друга посебна хипотеза*

Кадрови јавне управе на различитим организационим нивоима чине службенички систем.

Различити организациони нивои и врста службеничког система који на њима постоји, суштински опредељују правац и исход реформе јавне управе у домену службеничког система.

*Трећа посебна хипотеза*

Транзиција схваћена као прелаз из недемократског једнопартијског система утемељеног на монопољу друштвене својине у вишепартијски демократски политички систем заснован на преовлађујућој улози приватне својине, неизоставно подразумева и промене у организацији, деловању и циљевима јавне управе.

Реформа јавне управе део је свеобухватне реформе у земљама постсоцијалистичке транзиције, а један од сегмената те реформе и параметар њене успешности је реформа службеничког система.

Службенички систем представља један од основних чинилаца у осмишљавању и делотворном провођењу реформе јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције.

Улога службеничког система израженија је у провођењу реформе јавне управе у односу на њено моделовање у земљама постсоцијалистичке транзиције.

*Четврта посебна хипотеза*

Тежња земаља постсоцијалистичке транзиције да учествују у европским интеграционим процесима доводи до тога да је евроинтеграцијски контекст једна од детерминанти реформе јавне управе и положаја службеничког система у земљама постсоцијалистичке транзиције иако Европска унија нема јасно



постављене и једнообразно прецизиране стандарде за реформу јавне управе у овим земљама.

#### *Пета посебна хипотеза*

Резултати реформе јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције најизраженији и најделотворнија били су у домену службеничког система, како у нормативним и организационим аспектима деловања службеничког система, тако и у погледу појединих аспеката који немају искључиво правни карактер, као што су стручно усавршавање и етичко деловање службеничког система.

Реформа јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције одвијала се у више фаза. Прва фаза реформе јавне управе односила се, у већини земаља, на демократизацију и деполитизацију јавне управе.

Већина земаља постсоцијалистичке транзиције тежи изградњи концепта добре управе као коначног циља реформе.

На основу спроведеног истраживања, кандидат је научно верификовао хипотезе којима се у истраживању руководио. Научном верификацијом хипотеза, не само да је потврђен, већ је постојећи корпус научних сазнања додатно проширен и обогаћен новим сазнањима о истраживаној појави.

#### **4. Опис садржаја (структуре по поглављима) дисертације**

**Прво поглавље рада** које је уједно и уводни део, разјашњава основна питања која обухватају: предмет и циљ истраживања; научни и друштвени значај истраживања те теоријско–методолошки и појмовни оквир истраживања.

При томе, предмет истраживања, је условно подељен на два дела. Први део се односи на положај службеника и службеничког система уопште, а други део је усмерен на сагледавање положаја јавних службеника и службеничког система у институцијама Европске уније као и стандарде и препоруке саме уније земљама кандидатима за чланство. Такође, други део предмета истраживања прави осврт на службеничке системе земаља постсоцијалистичке транзиције.

У првом поглављу кандидат је дао коректна и поуздана одређења појмова предмета истраживања чиме је проблем истраживања приближио и

омогућио лакше сагледавање даљег тока истраживања.

Након увода, у другом поглављу рада, под називом: „Теоријско и позитивноправно одређење управе“, кандидат, је кренуо од етимолошког значења појма и поделе управе, након чега је управу посматрао у теоријском смислу с организационог и функционалног аспекта. При томе, детаљније су обрађени теоријски приступи различитих праваца и аутора како домаћих тако и страних. У том контексту, констатују се многобројне теоријске дивергенције и различити приступи теоретичара у погледу схватања организације управе и управне делатности.

У оквиру овог разматрања, акценат је стављен на позитивноправно одређење јавне управе које, уколико је теоријски утемељено и концептуално доследно изведено представља основни услов реформе јавне управе у целини и службеничког система као његовог значајног субјекта.

У оквиру овог поглавља, кандидат је анализирао и управну организацију истичући разлику између управне организације и организације у јавној управи, која, како наводи, нужно не мора бити управна.

Надаље, кандидат бавећи се персоналним аспектом управне организације констатује, да су људи у персоналном смислу неизоставан и кључан елемент сваког управног система и сваке организације па и оне у јавној управи. У том смислу, подвалчи кандидат, ни једна организација, ни један управни систем не може бити бољи од људи који га чине односно који са њим управљају.

Анализирајући врсте управних система и управних организација с аспекта савремених тенденција, кандидат истиче интенцију пораста броја управних организација у земљама постсоцијалистичке транзиције што је, како наводи, више мотивисано политичким разлозима него реалним потребама грађана и привреде.

Најзад, у оквиру овог поглавља, како би дошао до јасније позиције управе у систему демократске поделе власти, кандидат је, чини се посебно анализирао однос управе према извршној власти при чему је аргументовано заузео становиште о потреби диференцираности функције владе на политичку и

административну односно стручно-извршилачку тј. provedбену функцију.

**Треће поглавље** је наслова: *„Појам и врсте службеничких система“*. У овом поглављу, кандидат даје одређења јавних службеника и службеничких система, разматра класификације јавних службеника и службеничких система, врши историјски осврт на развој јавних службеника и службеничких система, те се бави теоријским и нормативним питањима службеничког односа, начелима деловања јавних службеника и службеничком етиком.

У оквиру наведених разматрања, кандидат констатује да се јавни службеници и службенички систем данас налазе пред великим изазовима, посебно у земљама постсоцијалистичке транзиције. Трајност службеничког занимања и професионализам имају предности али повлаче и читав низ одговорности и обавеза.

Поред наведеног, регистрована је и повећана управна делатност која је попримила и неке друге облике различите од традиционалних, а услед потребе за европским и другим интеграцијама. У том смислу, наглашава кандидат, стална је потреба за образовањем, стручним усавршавањем, напредовањем, изградњом интегритета и другим активностима јавних службеника.

Промена положаја јавних службеника као исход реформских процеса имплицирала је и промену у схватању службеничког система. У том контексту, кандидат даје организациона, функционална и најшира (организационо-функционална) одређења службеничког система тврдећи, да данас службенички систем у организационо-функционалном смислу, представља сет законских и подзаконских текстова којима се регулише статус јавних службеника током вршења јавне службе као и скуп принципа, института и активности јавних службеника и органа управе који чине његове саставне делове. Следствено наведеном, дефинише се да службенички систем обухвата: (1) анализу потреба и планирање радних места; (2) селекцију и пријем у радни однос; (3) разврставање (класификацију) радних места; (4) напредовање и награђивање јавних службеника; (5) оцењивање рада јавних службеника; (6) стручно усавршавање јавних службеника; (7) мобилност јавних службеника и (8) платни систем. Као идеалан систем којем треба тежити истиче се систем заслуга који представља идеал јавне управе.

Осврћући се на правну природу акта којим се регулише веза између

јавног службеника, с једне стране, и организације у којој он врши јавну службу, с друге стране, а након ширих теоријских разматрања уз обимну анализу новије судске праксе, кандидат аргументовано констатује, да се актом о пријему у јавну службу конституише правни основ за службенички статус, што је различито у односу на општи режим радних односа у којем се уговором успоставља радни однос. У истицању разлике између статуса и односа, првенствено се диференцира положај јавног службеника и радника.

Ово поглавље се заокружује разматрањем службеничке етике након чега кандидат констатује, да прописивањем етичких кодекса односно кодекса етичког понашања који су у својој природи слични подзаконским општим правним актима и који садрже одређене, претежно правне норме понашања за које је предвиђена правна санкција, аргументовано се може говорити о правној регулацији моралног преступа.

У овом поглављу кандидат је на правилан начин размотрио основне категорије јавних службеника и службеничког система апстрахујући одређене феномене који се редовно појављују у теоријским и нормативним разматрањима.

**Четврто поглавље** рада је наслова: „*Транзиција и реформа*“. У овом делу рада анализирани су транзиција и реформа у формалном и материјалном значењу те њихов утицај на службенички систем. Поред наведеног поглавље се бави и специфичностима реформе јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције.

Кандидат, полази од чињенице да су постсоцијалистичка транзиција и реформа блиско повезани процеси. У том смислу, наводи, да у највећем броју случајева реформи је претходила транзиција мада постоји и мања група земаља које су извршиле реформу прихватајући тржишну економију, а задржавајући једнопартијски систем чиме су избегле процес транзиције.

Посебну специфичност положаја јавних службеника и службеничких система кандидат запажа у земљама постсоцијалистичке транзиције које дужи низ година покушавају успоставити модерну јавну управу сусрећући се са озбиљним изазовима. Изградња добре управе и мерит система као идеалног службеничког система је начелно опредељење свих демократских држава па и

земаља постсоцијализма.

Као дестабилизирајући фактори на путу успостављања наведених модела, према схватањима кандидата, јављају се рецидиви вишегодишње тоталитарне идеологије, традиционално конзервативно оријентисано службеничко занимање и посебно наглашена политизација регрутовања јавних службеника. Додатни чиниоци новијег датума, запажа кандидат, су утицај новог јавног менаџмента који аплицира инкомпатибилну праксу реалног на јавни сектор те инсистира на приватизацији јавних служби од виталног националног значаја, утицаји светских финансијских институција и нерални захтеви интеграционих процеса.

У разрешавању дилеме да ли службенички систем и јавни службеници имају већи утицај на реформу јавне управе у земаљама постсоцијалистичке транзиције или сама реформа има већи утицај на њих, кандидат након детаљне анализе сасвим коректно заузима становиште да је ипак реформа имала пресудан утицај из најмање два разлога. Први, реформа је сталан процес и неминовно упорније утиче на јавне службенике и њихов службенички систем и друго, реформа је више политичко питање него стручно, правно или неко треће тако да у већини земаља постсоцијалистичке транзиције политички процеси, утицаји и ауторитети махом споља, моделују реформу при чему су јавни службеници и службенички систем више објекат него субјекат реформе.

У оквиру овог поглавља, кандидат пише о политизацији јавне управе у домену јавних службеника и службеничких система, наводећи и објашњавајући њене формалне и материјалне димензије те светски референтне индикаторе за њихово сагледавање и мерење, што сматрамо посебним доприносом овог рада.

**Пето поглавље** рада је насловљено: *„Јавна управа, службенички систем и европски интеграциони процеси“*. У оквиру овог поглавља анализиран је настанак, развој и правни положај Европске уније, затим су анализирани институције Европске уније које су од значаја за тему дисертације у смислу изградње службеничког система или стварања европског управног простора. Поред наведеног, поглавље се бави и европским управним простором, европским начелима јавне управе те службеничким системом Европске уније с

посебним освртом на поступак селекције кадрова у институције Европске уније.

Између осталог, закључено је, да Европска унија још увек нема институцију која је најдиректније задужена за управу, јавне службенике и службенички систем с аспекта утврђивања и провођења службеничке политике те која би била референтно тело земљама кандидатима за чланство у моделовању њихових управа и службеничких система.

Након свеобухватне анализе кандидат запажа, да је Европска унија послове реформе препустила стручним али комерцијалним организацијама као што су СИГМА, ОЕЦД и друге. У том смислу СИГМА је у току 2014. године дефинисала шест кључних области реформе јавне управе, у којима се, између осталих налазе и јавна служба и управљање људским потенцијалима, при чему је ова институција дефинисала седам начела са пет кванитативних и пет квалитативних индикатора. За разлику од начела европског управног права и начела европског управног простора, кандидат констатује, да је ова начела могуће операционализовати и практично реализовати односно применити прописане стандарде који делују доста реално о чему говори и њихова стварна мерљивост.

Надаље, кандидат запажа, да је поред наведених институција и Службенички суд као специјализовани трибунал намењен заштити права јавних службеника Европске уније, са веома богатом и аутономном судском праксом, утицао, у великој мери, на изградњу службеничког система Европске уније. Свој допринос у том правцу дала је и институција Омбудсмана Европске уније. Међутим, ове институције промовишу принципе рада управе потенцирајући да се они заснивају на систему вредности што им даје дозу апстракције, али им истовремено и ограничава конкретизацију, операционализацију и практично провођење, у коначници запажа кандидат.

Када је у питању службенички систем Европске уније, кандидат налази да је поступак селекције кадрова у институције Европске уније доста објективан, деполитизован и непристрасан те може послужити као модел у изградњи националних система селекције јавних службеника. Овим кандидат остварује практичан допринос рада тако што аргументовано препоручује примену принципа службеничког система Европске уније на националне службеничке системе.

Коначно, **шесто поглавље** разматра: *„Упоредни приказ положаја*

*службеничких система земаља постсоцијалистичке транзиције*“. У овом поглављу које је највећег обима, анализирани су службенички системи пет земаља типичних примера постсоцијалистичке транзиције. Конкретније, анализом су обухваћене: Република Мађарска, Република Словенија, Република Хрватска, Република Србија и Босна и Херцеговине.

При томе, идентификовани су истоветни реформски циљеви у области службеничких система али и различити реформски приступи и посебно исходи. У идентификацији заједничких реформских препорука посебно се издвајају: сврставање јавних службеника у посебан правни режим; успостављање независног регулаторног тела за јавну управу; успостављање каријерног службеничког система заснованог на заслугама; транспарентан систем селекције јавних службеника уз примену института јавног конкурса; деполитизација јавне службе; успостављање посебног платног система, система напредовања и награђивања; успостављање система образовања, оспособљавања и усавршавања јавних службеника итд. Међутим, упркос прокламованим начелима модерне и деполитизоване јавне службе, кандидат запажа, да ове земље још увек нису савладале политички утицај на селекцију кадрова, нису створиле дугорочно одржив и рационалан службенички систем у организационом, функционалном и персоналном смислу. Управо из тих разлога службенички системи у овим земљама налазе се под сталним и временски неизвесним реформским процесима па и у случајевима када су оне постале пуноправне чланице Европске уније, сматра кандидат.

Комисија запажа да је упоредним методом, кандидат правилно идентификовао основне друштвене и политичке факторе који су обликовали службеничке системе у појединим државама, истичући идентичне феномене који су представљали изазове, али и предодредили циљеве реформских процеса. На овај начин, кандидат је сублимирао научене лекције од значаја за трансформисање постсоцијалистичких службеничких система у оне системе који су у складу са захтевима Европске уније. Међутим, кандидат констатује препреке у одрживости резултата реформских процеса, правилно уочавајући политизацију као један од главних опструирајућих фактора.

Најзад, рад је заокружен *закључним разматрањима* која су систематизовани у две групе закључака. Једна група закључака се односи на

теоријска и нормативна одређења јавне управе, јавних службеника и службеничког система; транзицију, постсоцијалистичку транзицију и реформу јавне управе; европске принципе и стандарде јавне управе; институције Европске уније које утичу на управу, службенике и службенички систем земаља чланица и земаља кандидата за чланство те службенички систем Европске уније као атипичан систем наднационалног карактера. Друга група закључака односи се на службеничке системе земаља из компаративне анализе с освртом на заједничке институте и стандарде, те специфичности сваког националног система посебно.

## **5. Методе које су примењене у истраживању**

Према схватању кандидата, природа предмета истраживања – положај службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције – налаже мултиметодолошки приступ истраживању. У том смислу, кандидат је користио различите научне методе.

Као општа научна метода првенствено је коришћена хипотетичко–дедуктивна метода заснована на општим ставовима и хипотезама. Будући да је предмет истраживања сагледавање положаја службеничког система у реформи јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције, примењене су теоријске и структурално функционалне анализе основних детерминанти предмета рада–појма службеничког система, појма транзиције и појма реформе.

С обзиром на сложеност истраживања, као и чињеницу да се у њему мора узети у обзир деловање великог броја субјеката, као и контекст, то јест структура у којима они делују, кандидат је применио методу анализе, која је у раду најчешће коришћена, а нарочито парцијална анализа, анализа садржаја и анализа структуре, то јест структурална анализа. Такође, примењена је и декриптивна и експликативна анализа.

Анализа садржаја је обухватила: теоријске изворе и сазнања о јавној управи, јавним службеницима, службеничком систему, реформи јавне управе, транзицији, транзиционим моделима и реформским исходима.

Будући да је положај службеничког система, према схватању кандидата, првенствено одређен његовим правним положајем који је уређен већим бројем



правних извора (Устав, Закони, Правилници, Подзаконски акти, Уредбе и сл.) коришћена је правна егзегеза, односно догматско–правни метод истраживања и утврђивања правог смисла, логичке везе и системског карактера решења садржаних у тим правним изворима.

За истраживање историјског развоја положаја јавних службеника и службеничког система, кандидат је користио историјски метод. Овај метод је конкретније коришћен за научно сазнавање историјског настанка јавне управе, јавних службеника и службеничког система те за хронолошки осврт на реформу јавне управе уопште и реформу јавне управе и службеничког система у земљама постсоцијалистичке транзиције.

Компаративном методом истражени су службенички системи појединих земаља постсоцијалистичке транзиције, њихова постреформска компатибилност са европским стандардима и прилагођеност савременим кретањима и променама.

Комисија закључује да коришћени методолошки оквир кореспондира предложеном у пројекту дисертације те да је кандидат адекватно користио наведене научно-истраживачке методе.

## **6. Остварени резултати, научни и друштвени допринос дисертације**

Комисија сматра да је докторска дисертација кандидата Невенка Врањеша дала следеће научне резултате, циљеве и доприносе:

Истраживање је показало, колико су и на који начин реформски процеси и постсоцијалистичка транзиција утицали на положај, реформу и изградњу јавних службеника и службеничког система те у којој мери су јавни службеници сврстани у службенички систем утицали на реформску политику и њену операционализацију.

Такође, истраживања је допринело и артикулацији модела службеничког система који би адекватно одговорио националним потребама, с једне стране и испунио стандарде и захтеве интеграционих процеса, с друге стране, те представљао полазну основу за успостављање модерне управе и ваљане јавне управе (*good governance*).

Услед недовољне и непотпуне обраде питања кадрова у организацији и раду јавне управе у досадашњим политиколошким студијама, као и уопште у домаћој стручној литератури посвећеној проучавању јавне управе, а посебно службеничких система, сматрамо да ово истраживање може поставити основ за даља, дубља проучавања службеничког система процеса његове модернизације.

Посебан допринос рада чини сагледавање питања да ли положај службеничког система након реформе доприноси обнови поверења у јавне институције на постсоцијалистичком простору који је карактерисала традиција дугогодишње бирократизације и доминације државе над грађанима. У том смислу, кандидат је констатовао да се ова доминација манифестовала кроз функције и положај јавне управе уз постојану доминацију ауторитарних образаца политичке културе.

Проведена компаративна анализом иначе сложених службеничких система земаља постсоцијалистичке транзиције изведена је, уз све њихове различитости, на готово идентичан начин и по истоветним параметрима. Тиме је кандидат уз идентификацију заједничких и посебних фактора посматраних службеничких система дао њихову потпунију нормативну анализу указујући на њихове добре и лоше стране, отварајући простор не само за другачија номотехничка решења већ и за нове научне приступе креирању јавних политика у области службеничког система.

Надање, научни допринос овог рада се може сагледати у уочавању недоследности реформских процеса службеничких система и непостојању политичких и правних механизма који би обезбедили иреверзибилност постигнутих резултата реформских процеса. У том смислу, кандидат је правилно констатовао да би било потребно увести адекватан механизам мониторинга провођења реформских процеса и очувања њихових резултата.

Проведено испитивање положаја службеничког система у реформи јавне управе оствариће најмање два друштвена циља, значајна превасходно за постсоцијалистичке земље у којима, још увек није окончан процес јачања демократских институција нити је до краја спроведена реформа јавне управе. Први циљ се огледа у систематизованим препорукама и моделским тенденцијама позитивне праксе у реформи службеничког система у оквиру укупне реформе јавне праве. Наведено, може да буде добар путоказ политичким и другим ауторитетима те стручњацима на путу предузимања реформских

корака на домаћем терену за шта се стално и фреквентно намеће потреба. Други друштвени допринос овог истраживања огледа се у критичкој анализи досадашње реформе јавне управе на нашим просторима, а у домену службеничког система, која би требало да покрене научну и стручну расправу о томе да ли су у области реформе јавне управе и посебно службеничког система примењени сви релевантни међународни стандарди. Уколико, можда и јесу, они су исцрпљени до нивоа увођења неких облика демократизације и деполитизације управе, док постизање квалитетније фазе јавне управе која би се огледала у увођењу модела добре управе и модерног јавног менаџмента, рационализацији управе и достизању потребног нивоа ефикасности, ефективности и економичности тек предстоји.

## **7. Закључак и предлог Комисије**

Комисија оцењује, да је докторска дисертације **Положај службеничког система у рефори јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције** кандидата **Невенка Врањеша**, написана јасним и разговетним те научно прихватљивим језиком и стилем. Закључци које је кандидат понудио произилазе из текста, те дисертацију чине систематичном, логички кохерентном и научно конзистентном. Готово о свим спорним питањима, кандидат је износио властите ставове или се аргументовано опредељивао за неко од постојећих доктринарних гледишта. Следствено наведеном ценимо, да дисертација представља резултат самосталног и оригиналног научног рада кандидата из области јавне управе. Такође, дисертација представља релевантан и значајан допринос разумевању положаја с којим се јавни службеници, службенички системи и јавна управа сусрећу у реформским процесима у земљама постсоцијалистичке транзиције.

Из свега што је претходно у овом Извештају наведено, Комисија сматра да је докторска дисертација кандидата **Невенка Врањеша** под називом **Положај службеничког система у рефори јавне управе у земљама постсоцијалистичке транзиције**, *подобна за јавну одбрану*, те стога предлаже Наставно-научном већу Факултета политичких наука у Београду да прихвати овај Извештај и омогући јавну одбрану докторске дисертације.

У Београду, 19. 01. 2016. године.

## **КОМИСИЈА**

**Председник комисије:**  
**Проф. др Снежана Ђорђевић**

---

**Члан комисије-ментор:**  
**Проф. др Дејан Миленковић**

---

**Члан комисије:**  
**др Владимир Ђурић**

---